

Escenarios
Coyunturales

ECUADOR Y SUS RECURSOS 2019-2030

Desafíos y perspectivas
Internacionales

**Esenarios
Coyunturales**

**ECUADOR
Y SUS RECURSOS
2019 - 2030**

**Desafíos y perspectivas
Internacionales**

CRÉDITOS

Editor General:

Héctor Patricio Tapia R.

Autores y colaboradores:

Patricio Sánchez Padilla,
César Muños Pazmiño,
Francisco Hernández Pereira,
María Gabriela Hidalgo Fierro,
Christian Espinosa Andrade,
Miguel Egas Benavides,
Magdalena Núñez Jaramillo,
Christian Valencia Camba,
Patricio Villegas Hernández,
David Villagómez A. ,
Micaela Moncayo Meneses,
Nelson Prado Méndez,
Marco Reyes Clavijo,
Kléber Mejía Guzmán,
Gabriel Cevallos Martínez,
Marcelo Reinoso Navarro,
Víctor Masson, Luz Martínez ,
Gabriel Cevallos,
Guillermo Fuenmayor,
María Eugenia Avilés,
Luis Espinosa Salas,
Santiago Vallejo Vásquez.

Primera edición:

Abril 2020

ISBN: 978-9942-10-539-4

Impreso en:

Solugraf Color (02) 290 2184

Tiraje: 1000

Quito – Ecuador

Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador

Todos los derechos reservados 2021

Índice

1. El Ecuador, entre el auge de los drones y las amenazas a su soberanía y a la privacidad de su población. Autor: María Gabriela Hidalgo Fierro 1
2. La Solución Pacífica de Controversias En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Christian Ramiro Espinosa Andrade 31
3. La solución de diferencias en la omc: historia y actualidad. Autor: Miguel Alexander Egas Benavides 45
4. Agenda 2030: Punto de convergencia entre la seguridad y el desarrollo en el multilateralismo moderno. Autor: Magdalena Núñez Jaramillo 66
5. La Corte Penal Internacional y América del Sur: Oportunidades para la cooperación y el intercambio de experiencias a 20 años de la firma del Estatuto de Roma. Autor: Christian Valencia Camba 88
6. El Sistema de Integración Centroamericano –SICA: Pasado, presente y desafíos. Autor: Patricio Villegas Hernández 107
7. Restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la República del Ecuador y la Orden Soberana y Militar de Malta: Una relación basada en la cooperación internacional. Autor: David E. Villagómez A. 132
8. Ciberseguridad y Protección de las Infraestructuras Críticas De La Información Del Gobierno Central Ecuatoriano. Autores: Micaela Moncayo, Nelson Prado y Luis Córdova..... 146
9. Globalización e integración de tecnologías digitales en los países en vías de desarrollo y su efecto en el empleo del Ecuador. Autores: Marco Reyes Clavijo, Kléber Mejía Guzmán, Gabriel Cevallos Martínez, Marcelo Reinoso Navarro..... 170
10. Análisis del Ejercicio del Derecho de Visita a los buques extranjeros que pescan en la proximidad de las Aguas Jurisdiccionales Ecuatorianas, e el contexto de la Libertad de Pesca en la Alta Mar. Propuesta de procedimientos para la inspección. Autor: CPCB-SU Víctor Masson. 192

11. Seguimiento a las investigaciones 2014 - 2019 sobre etiquetado nutricional de alimentos procesados para mejorar la calidad de vida y salud en el Ecuador, conforme a las declaraciones de la Carta de Ottawa (1986) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). Autores: Luz Martíneza, Gabriel Cevallosb, Marcelo Reinosoc, Guillermo Fuenmayord.	240
12. El Estado y la Movilidad Humana en la Globalización Autores: María Eugenia Avilés y Héctor Patricio Tapia	256
13. La Transversalidad de los Derechos Humanos en la Movilidad Humana Autor: Luis Espinosa Salas	279

Presentación

Hablar de los retos del Ecuador entre el 2019 y 2030 es una oportunidad de pensar, analizar y actuar en el mediano plazo. La misma realidad coyuntural nos muestra que los tiempos han cambiado, y las mismas situaciones coyunturales nos han mostrado que debe existir una mirada estatal hacia los próximos die o veinte años, que pueda tomar en cuenta un camino que aspire bienestar, por encima de las situación del diario cotidiano.

Ecuador y sus Recursos: Desafíos y Perspectivas Internacionales 2019-2030 es un gran esfuerzo de grandes profesionales, del cuerpo diplomático ecuatoriano que han confiado en nuestros cursos de la Carrera de Derecho, así como colaboradores del Grupo de Estudios de Derecho del Mar e investigadores del Centro de Posdoctorado en el Programa de Derecho e Inteligencia Artificial de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central en conjunto con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Mediterranea Regio di Calabria-Italia.

Saber que los ensayos de esta publicación serán fuente obligatoria de consulta en temas de actualidad en temas navales, de relaciones internacionales y de Derecho Internacional Público, así como insumos de planificación de mediano plazo hace sentirnos orgullosos de nuestros docentes, colaboradores y estudiantes.

Ecuador tiene grandes oportunidades de desarrollo: el mar, la migración, la tecnología, las relaciones bilaterales y el adecuado manejo de los sistemas jurídicos regionales e internacionales. De igual manera pose desafíos muy grandes como es el hecho de el trabajo interinstitucional articulado y las materias que, a pesar, se consideran inalcanzables a nuestros presupuestos, los autores de esta publicación han comprobado que la importancia radica en el acceso a la información, en saber qué se puede hacer antes que el mirar en el qué nos falta.

Estimado lector, revise con detenimiento los textos, imagine que usted también es parte de esta publicación porque, gracias a usted, se podrá seguir publicando y difundiendo más conocimiento.

Patricio Sánchez Padilla.

Introducción

César Muñoz Pazmiño¹ y Francisco Hernández Pereira²

Ecuador es un país privilegiado en múltiples ámbitos. Desde lo estratégico en sus ubicaciones: continental, insular y marítima; pasando por la calidez y buena convivencia que existe entre sus habitantes; hasta llegar a lo cotizados que son sus ciudadanos en diferentes partes del mundo. Partiendo de la frase de Marcopolo, “*Sólo se puede valorar lo que se conoce*”, este libro es precisamente la herramienta que busca compartir con los lectores las oportunidades y retos que Ecuador tiene en las Relaciones Internacionales entre los años 2019 y 2030.

Para entender este aporte académico, hay que partir desde el nombre de la obra: “*Ecuador y sus Recursos 2019-2030: Desafíos y Perspectivas Internacionales*” hace alusión a las bondades naturales, humanas y coyunturales que Ecuador podría aprovechar en la tercera década del siglo XXI. Nada está dicho, sólo son perspectivas que podrían aprovecharse para obtener ventajas de oportunidades únicas que este maravilloso país tiene y lo podría aprovechar, siempre y cuando exista el personal formado y así como el realizar las lecturas adecuadas de las realidades que las coyunturas futuras.

La seguridad humana es hoy la reinante en las relaciones internacionales, donde situaciones transnacionales como: el crimen organizado, las pandemias, la migración, los delitos informáticos, las transacciones bancarias, el hambre, la contaminación de los mares y los sistemas jurídicos regionales exigen a los estados a tomar decisiones que van mucho más allá de las fronteras de sus territorios y llegan hasta la virtualidad o el mundo digital en lugares físicos que no poseen injerencia ni coacción. Entonces, el aporte de los autores parte de las reglas actuales para la creación de escenarios. El libro está compuesto de catorce artículos de temas importantes a tomar consideración, los cuales, se compilaron según temáticas relacionadas tal es el caso de temas de coyunturas,

¹ César Muñoz Pazmiño.- Director de la Carrera de Derecho de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la UCE. Abogado (UCE), docente y Máster en Derecho Civil. Estudiante de Doctorado de Universidad de Buenos Aires, UBA

² Francisco Hernández Pereira.- Docente de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, especialista en Derecho Administrativo y Derecho Digital. PhD (c) por Universidad de Hueva.

derechos humanos, Ecuador y los organismos regionales e internacionales, cooperación internacional, ciberseguridad, seguridad en el mar y migración. Se eligieron los mejores trabajos de una convocatoria abierta, también constan las memorias obtenidas del curso que lleva el mismo nombre de la obra, así como ponencias y propuestas de trabajo en red del Programa de Posdoctorado en Derecho e Inteligencia Artificial en coordinación con 12 centros y 120 docentes investigadores a nivel internacional; de igual manera, el Grupo de Estudios de Derecho del Mar ha aportado con su parte, con el fin de mostrar la importancia de la creación de procesos que permitan sacar el máximo de los provechos a los recursos naturales, y que sirvan de apoyo para las negociaciones en cortes y organismos internacionales.

El primer artículo de esta obra “El Ecuador, entre el auge de los drones y las amenazas a su soberanía y a la privacidad de su población” de María Gabriela Hidalgo³ propone revisar la realidad del derecho aeronáutico, la política de los cielos abiertos y la privacidad de los individuos. Este trabajo expone las dudas y retos de la creciente utilización y poca regulación respecto a las operaciones de los Vehículos Aéreos No Tripulados VANT o drones. Donde llega a explicar la necesidad de trabajar urgentemente en este tema, en virtud que “Ecuador no posee ni la normativa ni la tecnología necesaria para controlar el vuelo de aeronaves” y obliga a la academia y estado a investigar respecto a la inteligencia artificial y medidas de ciberdefensa y ciberseguridad. El segundo artículo “*La Solución Pacífica de Controversias en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*” de Christian Espinosa Andrade⁴ donde realiza una descripción del Sistema Interamericano de Derecho Humanos, SIDH, de sus órganos, enfocándose en el procedimiento de las soluciones amistosas. Además, con realiza con claridad un análisis sobre la conveniencia de optar por esta vía alterna a los procesos judiciales y cuasi judiciales de la Solución Pacífica de Controversias del SIDH, método q ahorra tiempo, dinero y, ante todo, evita el agravante para la víctima, y tiene la particularidad, entre otras de que las partes conservan su derecho de acción y decisión. En el trabajo se encuentran también las ventajas y desventajas de este método,

³ María Gabriela Hidalgo Fierro.- Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior. Diplomática del servicio exterior ecuatoriano con más de 11 años de experiencia en manejo de temas bilaterales y multilaterales.

⁴ Christian Espinosa Andrade.- Lic. Ciencias Jurídicas -PUCE- Quito; L.L.M (Master en Derecho Internacional) y Especialista en Derechos Humanos -Washington College of Law, American University-, Washington D.C.; Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad en América Latina, -FLACSO-, Quito. Diplomático ecuatoriano desde 2004, actualmente Consejero en la Embajada del Ecuador en España

así como una reseña de la experiencia ecuatoriana con las soluciones amistosas. El tercer ensayo *“La Solución de Diferencias en la OMC: Historia y Actualidad”* de Miguel Egas Benavides⁵ hace una reseña sobre los mecanismos de resolución de disputas en la Organización Mundial de Comercio, donde explica la evolución de esta herramienta jurídica; presenta la realidad de la misma, incluyendo sus características y procedimientos vigentes y expone los retos que enfrenta hacia el futuro, donde aborda sus debilidades y amenazas, así como sus avances y fortalezas, que están condicionados al compromiso de los estados incluyendo sus intereses proteccionistas.

El cuarto ensayo *“Agenda 2030: Punto de convergencia entre la seguridad y el desarrollo en el multilateralismo moderno”* de Magdalena Núñez Jaramillo⁶ analiza si la Agenda 2030 tiene su fundamento en el enfoque de la Seguridad Humana y, de ser así, analiza los beneficios o ventajas que podría generar dicho enfoque en la implementación de la Agenda 2030, uno de los artículos que pueden ser el punto inicial de la planificación de la política internacional ecuatoriana en esta década.

El quinto artículo *“La Corte Penal Internacional y América del Sur: Oportunidades para la cooperación y el intercambio de experiencias a 20 años de la firma del Estatuto de Roma”* de Christian Valencia Camba⁷ aborda que cumplidos los veinte años de la creación de la Corte Penal Internacional, ésta debe asumir el desafío de una efectiva aplicación de la justicia a escala global, al hacer justicia sancionando a responsables de crímenes en cualquier parte del mundo, sean quien sea que los hayan perpetrado. De igual manera, analiza el compromiso del Ecuador en mantenerse en el Estatuto de Roma, a pesar de que hay temas que deben profundizarse como la cooperación entre Estados, el alcance de la jurisdicción internacional y la consolidación de un régimen penal internacional sustentada en un consenso mínimo de valores. El sexto artículo *“El Sistema de Integración Centroamericano –SICA: Pasado, presente y desafíos”* de

⁵ Miguel Egas Benavides.- Diplomático de carrera en el Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana del Ecuador, Ingeniero Comercial por la PUCE, Magíster en Economía y Negocios por la Universidad Linneo (Suecia) y Máster en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad Internacional de La Rioja (España).

⁶ Primer Secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano. Socióloga con mención en Relaciones Internacionales (Universidad Católica del Ecuador). Magíster en Derecho Internacional Económico (Universidad Andina Simón Bolívar). Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia (Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN).

⁷ Primer Secretario del Servicio Exterior ecuatoriano. Abogado por la Universidad Internacional del Ecuador y Magíster en Relaciones Internacionales Iberoamericana por la Universidad Rey Juan Carlos de España. Especialización en Cooperación Internacional por FLACSO Argentina. Actualmente funcionario del Viceministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Patricio Villegas Hernández⁸ expone el funcionamiento del SICA, y también las oportunidades que Ecuador podría tener al conocer de esta iniciativa centroamericana. Además describe los nuevos desafíos de esta región al compartir verdaderos desafíos en común como la migración y seguridad, los cuales exigen la construcción y puesta en práctica de políticas comunes bajo el esquema de integración. El séptimo artículo *“Restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la República del Ecuador y la Orden Soberana y Militar de Malta :Una relación basada en la cooperación internacional”* de David E. Villagómez A.⁹ hace un recorrido sobre la vinculación diplomática con la Orden de Malta, un ente de incidencia mundial que coopera de forma humanitaria con diferentes estados en materias de salud y atención prioritaria, compartiendo con el lector los motivos por los cuales se analiza el beneficio de restablecer relaciones diplomáticas normales.

El octavo artículo *“Ciberseguridad y Protección de las Infraestructuras Críticas de la Información del Gobierno Central Ecuatoriano”* de Micaela Moncayo Meneses¹⁰ y Nelson Prado Méndez¹¹ quienes revisan la importancia de la estructura crítica y los desafíos en ciberseguridad para Ecuador, en especial en un momento, donde los vecinos Colombia y Perú han realizado importantes avances en la materia, por lo cual sugieren puntuales acciones que el gobierno ecuatoriano debe aplicar para garantizar la protección de su infraestructura crítica de la información. El noveno artículo *“Globalización e integración de tecnologías digitales en los países en vías de desarrollo y su efecto en el empleo del Ecuador”*, una colaboración del equipo de trabajo formado por: Marco Reyes Clavijo, Kléber Mejía Guzmán, Gabriel Cevallos Martínez, Marcelo Reinoso Navarro¹² quienes apuntan que, observar los efectos que la

⁸ Primer Secretario, funcionario de la Dirección de Relaciones Vecinales de la Cancillería Ecuatoriana; Lcdo. en Sociología con mención en Relaciones Internacionales, Magister en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Master en Estudios Avanzados en Terrorismo. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Evangélica de El Salvador, ha publicado artículos sobre temas referentes a política exterior, cooperación internacional, historia de las relaciones internacionales y cultura.

⁹ David Villagómez es un diplomático ecuatoriano desde hace 11 años, quien estudió ‘Relaciones Internacionales’ en la Universidad San Francisco de Quito y cuenta con una Maestría en ‘Traducción en el campo de las Relaciones Internacionales’ (ISTI - Bélgica) y un M.B.A. (Globis University & School of Management - Japón)

¹⁰ Abogada por la Universidad Central del Ecuador, especialista en temas jurídicos de Ciberseguridad y Ciberdefensa.

¹¹ Mayor del Ejército, ingeniero en Sistemas por la Escuela Superior Politécnica del Ejército, ESPE. Especialista en Ciberseguridad.

¹² Marco Reyes Clavijo (Universidad del Azuay), mreyes@uazuay.edu.ec

integración de tecnologías digitales tiene en una organización, partiendo de la “destrucción creativa”, que obliga a cambiar el modelo organizacional predominante de una industria; teniendo resultados favorables de innovación o efectos devastadores como la autodestrucción de las empresas debido al alto nivel de competitividad existente, producto de escenarios cambiantes, indidiendo directamente en el empleo nacional.

El décimo artículo *“Análisis del Ejercicio del Derecho de Visita a los buques extranjeros que pescan en la proximidad de las Aguas Jurisdiccionales Ecuatorianas, en el contexto de la Libertad de Pesca en la Alta Mar. Propuesta de procedimientos para la inspección”* aporte de Víctor Masson, del Centro Estratégico de Estudios Marítimos de la Armada del Ecuador quien expone sobre el derecho de visita de los buques extranjeros y las libertades de pesca en altamar, tema tan trascendental para el Ecuador que ha sido un tema que afecta la industria nacional, la depredación de los recursos naturales pesqueros y que generan inconvenientes diplomáticos, lo cual, propone procedimientos de supervisión y de inspección, que sean soberanos y pegados al derecho del mar. Este artículo podría ser el punto inicial de funcionamiento y despliegue de toda una política de preservación multidisciplinaria que podría ser manejada por el Comité Interinstitucional del Mar, CIM.

El undécimo artículo *“Seguimiento a las investigaciones 2014 - 2019 sobre etiquetado nutricional de alimentos procesados para mejorar la calidad de vida y salud en el Ecuador, conforme a las declaraciones de la Carta de Ottawa (1986) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011)”* colaboración de Luz Martínez , Gabriel Cevallos, Marcelo Reinoso, y Guillermo Fuenmayor¹³ quienes analizan los diferentes

Kléber Mejía Guzmán (Escuela Politécnica Nacional) klever.mejia@epn.edu.ec

Gabriel Cevallos Martínez (Instituto de Altos Estudios Nacionales), gabriel.cevallos@iaen.edu.ec

Marcelo Reinoso Navarro (Instituto de Altos Estudios Nacionales), marcelo.reinoso@iaen.edu.ec

¹³ Luz Martínez.- Doctora Químico Farmacéutica y Magister en Derecho Internacional Ambiental por la Universidad Central del Ecuador, Profesora de la Carrera de Bioquímica y Farmacia de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Central del Ecuador. Email: lmartineza@uce.edu.ec

Gabriel Cevallos .- Doctor en educación por la Universidad Federal de Bahía, Magíster en tecnologías aplicadas a la educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador e Ingeniero en electrónica y telecomunicaciones por la Escuela Politécnica Nacional. Profesor del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Email: gabriel.cevallos@iaen.edu.ec

Marcelo Reinoso .- Doctor en Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador, MBA por la Escuela Politécnica Nacional, Profesor del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Email: marcelo.reinoso@iaen.edu.ec

Guillermo Fuenmayor .-Doctor en Medicina y Cirugía y Especialista en Ciencias Básicas Biomédicas con mención en nutrición por la Universidad Central del Ecuador Email: gfuenmayor@uce.edu.ec

tipos de estudios realizados sobre la aplicación del Reglamento de Etiquetado de Alimentos Procesados para Consumo Humano, en busca de incentivar la generación de nuevos análisis y repotenciar la política pública sanitaria. El etiquetado de alimentos en el Ecuador constituye un hito en cuanto a su implementación desde la perspectiva de las políticas públicas alimenticias, llevando un paso más adelante la soberanía y seguridad alimentaria. El estudio muestra y comprueba el avance del Ecuador a nivel mundial en esta materia, aplicando la Carta de Ottawa.

Finalmente el libro llega al campo de la movilidad humana, donde María Eugenia Avilés, Héctor Patricio Tapia, Luis Espinosa Salas; y Santiago Vallejo Vásquez expondrán la importancia del tema que para el Ecuador requiere de especial atención al ser un Estado de flujo híbrido de movilidad humana, tanto por recibir ciudadanos de otros países, y atendiendo a millones de ecuatorianos en el exterior y a una población latinoamericana que llega al Ecuador con la misma ilusión de tener paz fuera de sus fronteras, además de las medidas gubernamentales exigidas para proteger a la población ante la pandemia del COVID-19. El artículo duodécimo “*El Estado y la Movilidad Humana en la Globalización*” aporte de María Eugenia Avilés¹⁴ y Héctor Patricio Tapia¹⁵ que plantean la funcionalidad de los elementos del Estado: Territorio, Autoridad y Derecho; así como el postulado y la interacción del ciudadano con el Estado, donde las dinámicas globales generan condiciones como la *Glocalización* o una desprotección fruto de la interacción, lo que deviene en dificultades en los elementos de la ciudadanía y pertenencia del individuo con el estado al que pertenece o le acoge. Se exponen ejemplos de las diferentes interacciones de los elementos del Estado y su incidencia en la relación Estado-Individuo, incluyendo el caso ecuatoriano. El décimo tercer artículo “La Transversalidad de los Derechos Humanos en la Movilidad Humana” de Luis Espinosa Salas¹⁶ hace un repaso de las acciones del Ecuador en el éxodo de ciudadanos venezolanos en su ingreso a Ecuador, las medidas diplomáticas e institucionales que se tomaron, en el respecto a los derechos humanos y la dignidad humana. Es el ensayo con mayor impacto y de obligatoria lectura si se desea entender los esfuerzos del gobierno

¹⁴ María Eugenia Avilés. - Diplomática Ecuatoriana, especialista en asuntos de movilidad Humana y Negociación Internacional

¹⁵ Héctor Patricio Tapia, PhD. en Derecho Internacional Público por el Instituto Berg- UAX y Docente de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, especialista en Movilidad Humana DDHH y Derecho Internacional Público.

¹⁶ Doctor en Jurisprudencia, master en Estudios Internacionales Avanzados y diplomático de carrera con el rango de Ministro del Servicio Exterior Ecuatoriano. Actualmente, Director de Derechos Humanos y Paz del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.

ecuatoriano y sus acciones para las medidas emergentes que exigieron inmediata actuación con el fin de precautelar la dignidad humana y las disposiciones constitucionales respecto a la ciudadanía universal. Y a modo de corolario, Santiago Vallejo Vásquez, expone “*Los principios rectores del derecho a la salud frente al COVID-19: Un breve enfoque de su vulneración en el Ecuador y en la Región de la Américas*” que, a modo de cierre pone a debate el reto coyuntural que toda la humanidad ha priorizado para la sobrevivencia de las naciones y sus individuos.

La obra y sus catorce artículos son una semilla de ilusión de aportar hoy y ahora para la operación analítica de la política pública, yendo un paso adelante a somera información descriptiva que efectivamente es necesaria en un inicio y que luego da paso al análisis y construcción de políticas diplomáticas planificadas para ser aplicadas en toda la década de 2020 y 2030.

Editor General: Hector Patricio Tapia R.

El Ecuador, entre el auge de los drones y las amenazas a su soberanía y a la privacidad de su población

María Gabriela Hidalgo Fierro¹

Resumen

Los drones, a más de ser instrumentos innovadores, capaces de generar datos precisos y confiables para facilitar procesos de toma de decisión, también pueden convertirse en tecnología de doble uso. ¿Está el Ecuador preparado para controlar las operaciones desarrolladas con drones sobre su espacio aéreo, diferenciar las actividades permitidas de las prohibidas, ejercer su soberanía y precautelar la seguridad de su población?

Desde una investigación bibliográfica, este documento analiza la proyección de los drones en el ámbito militar y civil, sus implicaciones y riesgos, así como el contexto internacional en materia normativa. Además, coteja las regulaciones colombiana y ecuatoriana para identificar convergencias y/u oportunidades de mejora.

Si bien la velocidad y versatilidad de las nuevas tecnologías supera la capacidad de adaptación de los Estados, el Ecuador debe desarrollar marcos normativos y políticas públicas de vanguardia que permitan aprovechar el potencial de estos artefactos, sin que eso conlleve amenazas ilimitadas para su soberanía, la privacidad e intimidad de sus habitantes y la seguridad de los ciudadanos en el espacio aéreo y terrestre.

Abstract

Drones, in addition to being innovative instruments, capable of generating accurate and reliable data to facilitate decision-making processes, can also become dual-use technology. Is Ecuador prepared to control operations carried out with drones over its airspace, differentiate between permitted and prohibited activities, exercise its sovereignty and ensure the safety of its population?

From a bibliographic research, this document analyzes the projection of drones in the military and civil fields, their implications and risks, as well as the international context in regulatory matter. Furthermore, it compares the Colombian and Ecuadorian norms to identify convergences and/or opportunities for improvement.

Although the speed and versatility of new technologies exceed the adaptation capacity of the States, Ecuador must develop vanguard regulatory frameworks and public policies that allow it to take advantage of the potential of these devices, without entailing unlimited threats to its sovereignty, the privacy and intimacy of its inhabitants and the security of citizens in the air and land space.

Palabras clave

Ecuador, drones, soberanía, privacidad, seguridad

¹ Magíster en Relaciones Internacionales y Magíster en Negociaciones Internacionales y Comercio Exterior. Diplomática del servicio exterior ecuatoriano con más de 11 años de experiencia en manejo de temas bilaterales y multilaterales.

Introducción

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha alterado la dinámica global y ha creado condiciones que hasta hace pocos años eran imaginables solo en películas de ciencia ficción. La velocidad de los cambios tecnológicos, sumada a la versatilidad de las nuevas funciones y aplicaciones informáticas, que permiten efectuar operaciones en un tiempo récord y con una precisión y calidad que supera cualquier mente humana, ha provocado que actividades que estaban restringidas al campo militar trasciendan al ámbito civil, creando una serie de vulnerabilidades y desafíos para los Estados, y superando la capacidad de adaptación del derecho. Un caso particular y que actualmente plantea una serie de interrogantes en la agenda de las relaciones internacionales es la creciente utilización y poca regulación respecto a las operaciones de los Vehículos Aéreos No Tripulados (VANT por sus siglas en español), más conocidos como drones.

Aunque no existe información consensuada sobre sus orígenes, el Protocolo de 15 de junio de 1929, modificadorio del Convenio de París de 1919 para la Reglamentación de la Navegación Aérea Internacional, ya hacía una referencia a las aeronaves sin tripulación y estipulaba que estas no podrían volar sin autorización especial por el territorio de otro Estado contratante. Con esta alusión, las aeronaves sin tripulación quedaron incorporadas al marco jurídico de la aviación civil internacional. Los VANT han ido perfeccionando sus capacidades y campo de acción, al punto que actualmente están dotados de GPS, cámaras y sensores que les permiten acceder a información privilegiada y realizar, entre otros, estudios térmicos, ópticos y meteorológicos, los cuales incrementan la confiabilidad de la información y contribuyen a una mejor toma de decisiones, así como a la optimización de recursos en las diferentes áreas que son empleados.

Según cifras de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) entre 2011 y 2015 la empresa china DJI, responsable de la producción mundial del 70% de los drones de uso no militar, incrementó sus ingresos de cuatro millones a mil millones de dólares. Asimismo, se proyecta que el mercado europeo alcanzará cifras superiores a los 10 mil millones de euros anuales en 2035, y más de 15 mil millones de euros en 2050². Si se trasladan estas proyecciones económicas al espacio aéreo, resulta que, en el corto plazo, este se convertirá en el escenario de miles de aeronaves no tripuladas circulando simultáneamente con innumerables fines y propósitos.

En este marco, existe el riesgo que los programas que son investigados con fines pacíficos se direccionen, también, para fines maliciosos y destructivos, convirtiendo a estas aeronaves en tecnología de doble uso, y, por ende, en una potencial amenaza para los Estados en general y los ciudadanos en particular, por las implicaciones legales, especialmente en materia de jurisdicción sobre el espacio aéreo y posibles violaciones a la intimidad. En esta línea ¿Qué sucede cuando estos artefactos que se comercializan libremente en el mercado son operados por grupos u organizaciones irregulares con fines ilícitos en terceros países? ¿Se produce una violación a la soberanía aérea? ¿Están los Estados, concretamente el Ecuador, preparados para diferenciar y controlar el tipo de drones que sobrevuela su espacio aéreo? ¿Existe una clasificación entre las actividades permitidas y las prohibidas? ¿Cómo actuaría el Ecuador ante la incursión en territorio nacional de un dron estatal procedente de un tercer país o propiedad de una organización irregular o insurgente?

² Organización de Aviación Civil Internacional, “La Secretaria General de la OACI destaca las prioridades de la gestión de un espacio aéreo seguro y armonizado para las aeronaves no tripuladas y los drones”, OACI, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/ICAO-Secretary-General-stresses-safe-and-harmonized-airspace-management-priorities-for-unmanned-aircraft-and-drones.aspx>

En la búsqueda de respuestas a las interrogantes planteadas, podría afirmarse que el Ecuador no posee ni la normativa ni la tecnología necesaria para controlar el vuelo de aeronaves no tripuladas y defender tanto su soberanía como el derecho a la privacidad e intimidad de sus habitantes, amenazados por el mal uso de estos dispositivos.

Los drones

Los Vehículos Aéreos No Tripulados (VANT por sus siglas en español) han recibido diferentes denominaciones en inglés como: *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV), *Unmanned Aerial System* (UAS), *Remotely Piloted Vehicles* (RPVs), *Remotely Piloted Aircraft* (RPA), *Remotely Piloted Air System* (RPAS), entre otros. No obstante, independientemente de las diferencias existentes a nivel técnico, para efectos de este documento, todas estas aeronaves serán agrupadas bajo el término comúnmente conocido en el mercado como “*drone*”, vocablo inglés que significa “zángano”, apelativo probablemente originado como una onomatopeya, por la similitud del sonido de los drones con el zumbido que producen las abejas cuando están volando.

Estas aeronaves se caracterizan por operar sin tripulación, ser controladas a distancia y en tiempo real por operadores humanos a través de control remoto, ser reutilizables, capaces de funcionar de forma autónoma y propulsados por un motor. Poseen variedad de formas, tamaños y precios. Según su naturaleza, modelos, costos, alcance y aplicaciones tecnológicas pueden ser desde “minúsculos aparatos de menos de dos kilos, similares a los que se utilizan en aeromodelismo, hasta auténticos “caza”³ de diversas

³ Los aviones caza son aeronaves militares multipropósito, pequeños y veloces, diseñados principalmente para la guerra aérea con otras aeronaves.

toneladas de peso, capaces de cargar armas pesadas y con un radio de vuelo de miles de kilómetros”⁴ ofreciendo extensas posibilidades de uso.

Respecto a su génesis, varios autores coinciden en que estas aeronaves, creadas inicialmente con fines militares, fueron ya utilizadas en la Primera y Segunda Guerra Mundial, con propósitos exclusivos de vigilancia. En la Guerra de Vietnam se les preparó para tareas de combate. Desde entonces, de manera progresiva han devenido en instrumentos estratégicos para acoplarles armamento.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 potenciaron el uso y las facultades de los drones, los cuales juegan hoy un rol protagónico en los dispositivos operacionales utilizados por los Estados Unidos y las grandes potencias en la lucha contra los grupos armados irregulares y/o terroristas. El presupuesto que Washington destina actualmente a esta tecnología es cada vez mayor, por lo que muchos analistas vaticinan en el corto plazo una “dronización” de gran parte de sus Fuerzas Armadas.

En la publicación *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, del Consejo Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, se identifica a los vehículos autónomos u operados a distancia como uno de los cuatro grupos de tecnologías que tendrían una marcada influencia en la economía y la sociedad mundiales hacia 2030⁵. Se calcula que en la actualidad más de 70 países poseen drones, con capacidades de vigilancia y sin armas. Aunque hasta el momento solo Estados Unidos, Reino Unido e Israel han recurrido al uso de drones armados en eventos reales, países como Turquía, China, Reino Unido, Irán,

⁴ Javier Jordán y José Baqués, *Guerra de Drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos*. (Madrid, Biblioteca Nueva, 2014), <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/guerra-de-drones-pol%C3%ADtica-tecnolog%C3%AD-y-cambio-social-en-los-nuevos-conflictos>

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Integración Regional. Hacia una estrategia de cadenas inclusivas*, CEPAL, pág. 34

India, Italia y Francia poseen este tipo de aeronaves diseñadas para transportar y disparar misiles⁶.

Los ataques con drones efectuados por Estados Unidos en territorios extranjeros generalmente se amparan bajo el “secreto de Estado”, se realizan con un alto nivel de secretismo, y, aunque muchos argumentan que su gran precisión reduce los daños colaterales, lo cierto es que las víctimas civiles han sido numerosas y, como era de esperarse, nadie ha respondido por ellas. Estos hechos han sido públicamente condenados, producto de lo cual Estados Unidos restringió la venta de drones ofensivos, medida con la que, a la vez, evitaba que su tecnología esté al alcance de otros.

En esta coyuntura, China asumió el reto y se convirtió en el líder del mercado de estas aeronaves a precios más bajos, siendo sus principales clientes Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Irak, Jordania y otros países de Medio Oriente, caracterizados por mantener rivalidades regionales de larga data (Israel, Palestina, Estados Árabes del Golfo, Irán, etc) y albergar a grupos extremistas como Hezbolá, el Estado Islámico (ISIS), los Hutíes, entre otros. Como consecuencia, hoy en día, Medio Oriente es el epicentro de los drones con fines bélicos.

Paralelamente al auge registrado en la esfera militar, estas aeronaves también se están posesionando en el ámbito civil. Su versatilidad, junto a los sistemas de GPS, las cámaras y sensores con los que están equipadas, les permite ingresar a zonas de difícil acceso y realizar mediciones y estudios térmicos, ópticos, meteorológicos, etc. Esta información sumada al empleo de inteligencia artificial permite, por ejemplo, analizar los diferentes riesgos existentes en una zona de desastre, efectuar simulaciones sobre la propagación de incendios o inundaciones, identificar fugas térmicas y recalentamiento de material

⁶ Antoni Pigrau, “Presentación” en *El arma de moda: Impacto del uso de los drones en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Contemporáneo*, Pablo Aguiar y otros. (España: Institut Català Internacional per la Pau, 2014) pág.6

eléctrico, construir modelos predictivos de producción de energía, evaluar necesidades (agua, productos fitosanitarios, fertilizantes) y riesgos de cultivos (plagas), determinar el desgaste del suelo por factores climáticos, levantar estudios cartográficos y topográficos, facilitar el rescate de personas, entre otros.

El dinamismo de la evolución de los drones parecería tornar infinitas sus posibilidades de aplicación. Naciones Unidas, por ejemplo, en su compromiso por lograr los objetivos de la agenda 2030, ha recurrido “al uso de los drones en Malawi para establecer el corredor de pruebas de drones para aplicaciones humanitarias más grandes del mundo, cuya superficie supera los 13.000km². Asimismo, la ONU apoya la creación de mercados virtuales de productos agrícolas en Zambia, donde una plataforma de comercio electrónico basada en una aplicación conecta los excedentes de los agricultores con la demanda de los compradores”⁷.

En este contexto, vale mencionar que en abril de 2019 el Gobierno de Ghana incorporó drones al sistema público sanitario con el objetivo de facilitar el traslado de medicinas y sangre, a sus cerca de 29 millones de habitantes. Como resultado de esta iniciativa, que ha salvado cientos de vidas y ha permitido superar las limitaciones impuestas por la precariedad de la infraestructura vial, Ghana se ha convertido en el primer país en “desplegar la mayor red de envío de medicamentos mediante vuelos teledirigidos”. Como parte de esta estrategia se habilitaron cuatro centros de abastecimiento, que operan ininterrumpidamente los 7 días de la semana, cuentan con 30 drones cada uno y se estima que atenderán a cerca de 2.000 hospitales. La empresa de logística californiana *Zipline International Inc*, impulsora de este proyecto, asegura que, en promedio, los cuatro centros pueden realizar hasta 600 vuelos de entrega diarios⁸. Zanzibar, otro país africano,

⁷ Organización de Naciones Unidas, “Estrategia del Secretario General de las Naciones Unidas en materia de Nuevas Tecnologías,” ONU, <https://www.un.org › images › pdf › SGs-Strategy-on-New-Technologies-ES.pdf>

⁸ Lola Hierro, “El primer país con una red de drones para repartir vacunas y sangre,” El País, https://elpais.com/elpais/2019/04/24/planeta_futuro/1556131039_489185.html

también ha apostado por el uso de los drones, y lanzó en noviembre de este año, un ambicioso proyecto piloto con la empresa china DJI, el cual busca rociar los campos de arroz con un líquido viscoso capaz de asfixiar a las minúsculas larvas de los mosquitos causantes de la malaria. Con esta medida se pretende prevenir una de las principales causas de mortalidad en ese continente.

En el ámbito comercial en abril de 2019 Australia, a través de la empresa Project Wing, se convirtió en el primer país del mundo en regular y permitir el servicio de drones mensajeros, tras más de 18 meses de pruebas y más de 3.000 envíos exitosos⁹. Por el momento el servicio está limitado a determinadas zonas del país, dentro de un radio de 10 km desde una estación base y las entregas pueden incluir alimentos y bebidas, medicamentos o incluso pequeños artículos de hardware o suministros recreativos¹⁰. Asimismo, varias firmas a nivel mundial como *Amazon* y *Uber Eats* ya realizan pruebas para concretar la entrega de productos a través de estas aeronaves no tripuladas, alternativa que consideran más rápida, económica y amigable con el ambiente.

Desde el punto de vista económico, los drones constituyen el sector de la industria aeronáutica mundial con mayor dinamismo y crecimiento a nivel global¹¹

Los drones y su influencia en el ámbito de la seguridad y la defensa

La utilización de drones en misiones lícitas (reconocimiento, defensa, seguridad) o ilícitas reduce la exposición al riesgo de los seres humanos, sean militares o grupos irregulares, pues estos instrumentos permiten recolectar información en territorio extranjero o en

⁹ Enrique Pérez, “Los drones mensajeros ya son una realidad: Google y Project Wing inician en Australia el primer servicio comercial del mundo,” Xataka, <https://www.xataka.com/drones/drones-mensajeros-realidad-google-project-wing-inician-australia-primer-servicio-comercial-mundo>

¹⁰ Australian Government-Civil Aviation Safety Authority, “Drone delivery systems,” <https://www.casa.gov.au/drones/industry-initiatives/drone-delivery-systems>.

¹¹ Cedrin Perrin y Gilbert Roger, “Drones d'observation et drones armés: un enjeu de souveraineté”, en *Rapport d'information n° 559 (2016-2017) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées* Sénat, <https://www.senat.fr/rap/r16-559/r16-5591.html>.

zonas restringidas, sin exponer al personal a ser detenido o usado como rehén. En el peor de los casos, el dron puede caer en manos de un tercero, pero hasta tanto ya habrá transmitido toda la información recopilada.

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Washington ha utilizado estas aeronaves en territorios de Pakistán y de algunos Países de Medio Oriente bajo el argumento de autodefensa, situación que ha abierto un fuerte y controversial debate respecto a la legalidad de su uso, especialmente en misiones para asesinatos selectivos. Al no existir un conflicto armado declarado, dichas intervenciones son verdaderas violaciones a la soberanía de esos Estados y son contrarias al derecho internacional, pues para aplicar el principio de autodefensa debe existir un ataque real, de otra manera la autodefensa anticipada no está permitida. Si se llegase a permitir se crearía el derecho ilimitado de usar la fuerza sobre la base de estimaciones fortuitas y unilaterales.

Si bien los drones armados son comúnmente utilizados por varias potencias mundiales, estos artefactos continúan dependiendo del control remoto de un piloto humano, es decir aún no son capaces de decidir por su cuenta y sin supervisión humana a quien atacar. No obstante, ya existe preocupación por los posibles avances en esta materia, aunque “ningún país ha afirmado que pretende construir armas totalmente autónomas”, al mismo tiempo “pocos las han descartado”¹².

La incertidumbre se incrementa día a día, pues el desarrollo de drones autónomos basados en inteligencia artificial no se limita a las fuerzas armadas, sino que también se extiende a grupos irregulares. Muchos Estados podrían argumentar que no avanzar en este campo conlleva una serie de vulnerabilidades frente a otros países o grupos que sí la desarrollen, en cuyo caso, haciendo una analogía con la Guerra Fría, la posesión de estas aeronaves

¹² Paul, Scharre, *Army of None. Autonomous Weapons and the Future of War*, (Estados Unidos: Norton & Company, Incorporated, 2018).

podría aprovecharse como un factor disuasivo para mantener un equilibrio de poder. Sin embargo, rastrear drones autónomos -con software específicos- resultaría mucho más complicado que rastrear misiles nucleares, incrementando exponencialmente los riesgos para la seguridad global.

Ante este escenario, el Comité Internacional para el Control de las Armas Robóticas (ICRAC por sus siglas en inglés) y otras entidades han iniciado una campaña para que Naciones Unidas, en el marco del “Convenio de Ginebra sobre Prohibiciones o Restricciones en el Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Pueden Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados”, prohíba el desarrollo, despliegue y uso de sistemas autónomos armados no tripulados. A diferencia de lo que ocurre con las armas nucleares, la mayor parte de las tecnologías de inteligencia artificial utilizadas en los drones son desarrolladas por civiles y se comercializan libremente en el mercado con otros fines, por lo que el riesgo se mantiene vigente¹³.

De manera general, para derribar una aeronave sin tripulación se puede recurrir tanto a los mecanismos utilizados para destruir un avión o un helicóptero de combate, como a otras tecnologías más sofisticadas, que aún están en proceso de desarrollo¹⁴. Dada su naturaleza, se puede interceptar las señales de control y video para interferir o inhibir la conexión con el operador o piloto; o incluso forzarlos a aterrizar. Las nuevas tecnologías anti-drones están siendo evaluadas tanto para uso militar como gubernamental, con el fin de controlar el espacio aéreo, especialmente alrededor de infraestructuras críticas como aeropuertos, estadios y prisiones (para evitar el contrabando de teléfonos, drogas y otros artículos a los privados de libertad). Aún existen dudas respecto a quién le correspondería

¹³ Javier Yanes, “Drones que matan solos: ¿llegará la Inteligencia Artificial al campo de batalla?”, Open Mind BBVA, <https://www.bbvaopenmind.com/tecnologia/inteligencia-artificial/drones-que-matan-solos-llegara-la-inteligencia-artificial-al-campo-de-batalla/>

¹⁴ El Ecuador, a diferencia de países como Colombia y Perú, no cuenta con una Ley de Derribo de Aeronaves.

la autoridad legal para ejercer dichas funciones de control, vista la expansión de este tipo de operaciones.

Lo cierto es que los drones constituyen una amenaza latente para la seguridad mundial no solo por lo que pueden ocasionar, sino también por representar un ícono de poder. Vale recordar que hace pocos meses, la tensión entre Washington y Teherán escaló cuando un dron estadounidense, que supuestamente sobrevolaba aguas internacionales, fue derribado por Irán tras ser acusado de estar sobrevolando su territorio. Este percance casi se convierte en el factor detonante para un conflicto bélico de alcance internacional.

Riesgos de los drones para la seguridad.

La información hasta aquí presentada ha tratado de ilustrar el amplio espectro de posibilidades de uso de los drones y con ello el abanico de riesgos y desafíos que plantean a los Estados, organismos multilaterales y a la población en particular, según el enfoque que se desee aplicar.

Por ejemplo, para la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) su principal preocupación radica en “la crucial importancia de contar con marcos reglamentarios dinámicos, prospectivos y que ofrezcan soluciones para la integración segura del tránsito aéreo no tripulado en la red mundial de la aviación sin comprometer la seguridad operacional”¹⁵. Es evidente que, dada la competencia de esta entidad, su atención se concentra en reducir los riesgos que las aeronaves no tripuladas puedan generar a las aeronaves pilotadas y operaciones existentes, las cuales cuentan con procedimientos establecidos y confiables para precautelar la seguridad de sus usuarios. La falta de regulación de los drones puede incrementar sus probabilidades de colisión con otras

¹⁵ Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), “*La Secretaria General de la OACI destaca las prioridades de la gestión de un espacio aéreo seguro y armonizado para las aeronaves no tripuladas y los drones*” OACI, <https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/ICAO-Secretary-General-stresses-safe-and-harmonized-airspace-management-priorities-for-unmanned-aircraft-and-drones.aspx>.

aeronaves, así como interferir en los sistemas de comunicaciones aéreos, poniendo en peligro al sistema de la aviación mundial.

Desde una óptica más integral, la Organización de Naciones Unidas está consciente que las nuevas tecnologías, entre otros como la inteligencia artificial y la robótica, adicionalmente a las potenciales oportunidades que representan para el bienestar humano, también pueden “generar más desigualdad y más violencia”, por lo que es imperioso el trabajo conjunto para “superar los desafíos y conciliar los intereses, especialmente en las esferas de la privacidad y los derechos humanos, la ética, la igualdad y la equidad, la soberanía y la responsabilidad, y la transparencia y la rendición de cuentas”. De igual manera, la ONU reconoce que estas tecnologías “pueden utilizarse con fines maliciosos o tener consecuencias negativas no deseadas”, por lo que recomienda “crear una regulación global de mínimos que establezca claramente las diferencias entre los usos legítimos de los drones y aquellos que no lo son”¹⁶.

En el caso de los Estados, el desafío es real y mayor, pues por un lado es necesario proteger y defender la soberanía de su espacio aéreo de posibles ataques externos, y, por otro, garantizar la seguridad de las operaciones legales que se efectúan en su espacio aéreo, así como la seguridad de sus habitantes, quienes están expuestos no solo a la pérdida de su privacidad, sino también a una serie de riesgos ocasionados por el mal uso de los drones como accidentes, violaciones a los derechos humanos, contrainsurgencia, comercio de armas, daños a la propiedad privada, crimen organizado, narcotráfico y demás delitos transnacionales.

¹⁶ Organización de Naciones Unidas, “Estrategia del Secretario General de las Naciones Unidas en materia de Nuevas Tecnologías,” ONU, <https://www.un.org › images › pdf › SGs-Strategy-on-New-Technologies-ES.pdf>

Contexto internacional en materia de normativa de drones

El Protocolo del 15 de junio de 1929 modificó el Convenio de París de 1919 sobre la Reglamentación de la Navegación Aérea Internacional e integró las aeronaves sin piloto al marco jurídico de la aviación civil internacional. En ese sentido, quedó estipulado que “Ninguna aeronave de un Estado contratante, susceptible de ser dirigida sin piloto, podrá, sin autorización especial, volar sin piloto por encima del territorio de otro Estado contratante”¹⁷

En la Convención Internacional de Aviación Civil, de 1944, que actualizó la Convención de París, los Estados Parte reconocieron que cada país tiene completa y exclusiva soberanía sobre el espacio aéreo que se encuentra sobre su territorio, el cual comprende las áreas terrestres y las aguas adyacentes a las mismas. Este Convenio, que rige solo a las aeronaves civiles, excluye a aquellas que son usadas en servicios militares, aduaneros y policiales, por cuanto son consideradas como aeronaves estatales. No obstante, en ese instrumento vinculante se estableció que ninguna aeronave estatal de un Estado contratante volará sobre el territorio de otro Estado sin la debida autorización¹⁸. Bajo estos enunciados, y en el marco del derecho internacional público, los Estados ejercen el derecho ilimitado sobre las decisiones de su espacio aéreo, y, en este sentido, cualquier aeronave que ingrese a su espacio aéreo sin la debida autorización es vista y tratada como intrusa.

Las intrusiones ocurren por una variedad de razones y circunstancias, y pueden efectuarse tanto por aeronaves estatales como civiles. En ocasiones pueden provocarse por acciones deliberadas y hostiles, como vuelos de reconocimiento, contrabando, narcotráfico, espionaje, terrorismo, etc. Independientemente de su motivación, estas acciones son

¹⁷ Protocolo de 15 de junio de 1929 modificadorio del Convenio para la reglamentación de la navegación aérea internacional (Convenio de París de 1919), segundo párrafo del numeral 15 del Capítulo IV Admisión a la navegación aérea por encima de un territorio extranjero,

¹⁸ Generalmente, este permiso se solicita a través de los canales diplomáticos correspondientes.

absolutamente inapropiadas e ilegales en el derecho internacional público, el cual contempla como legal la interceptación de las aeronaves intrusas.

Por su parte, el Convenio de Chicago conservó el espíritu del Protocolo del 15 de junio de 1929, en lo que respecta a los drones, y estipuló en su artículo 8 que "Ninguna aeronave capaz de volar sin piloto volará sin él sobre el territorio de un Estado contratante, a menos que se cuente con autorización especial de tal Estado y de conformidad con los términos de dicha autorización. Cada Estado contratante se compromete a asegurar que los vuelos de tales aeronaves sin piloto en las regiones abiertas a la navegación de aeronaves civiles sean controlados de forma que se evite todo peligro a las aeronaves civiles"¹⁹.

En la práctica, la propia OACI ha reconocido tener dificultades en la integración de los drones al sistema de aviación internacional, principalmente por cuestiones técnicas y operacionales -producto de la ausencia de un piloto en la aeronave-, sobre las cuales será necesario desarrollar un sólido marco normativo, el cual aún no se ha elaborado. En 2011, a manera de “una primera instantánea sobre el tema”, la OACI emitió la Circular 328, relativa a los Sistemas de Aeronaves No Tripulados (UAS), los cuales fueron reconocidos como “un nuevo componente del sistema aeronáutico, que la OACI, los Estados y la industria aeroespacial se proponen comprender, definir y, en última instancia, integrar”²⁰

Según el derecho internacional, las aeronaves estatales no pueden ingresar al territorio de un tercer país, a menos que exista un conflicto armado o guerra, se cuente con la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o, el tercer país exprese su consentimiento y autorice el ingreso. Estas premisas también se aplican a los drones estatales, toda vez que son considerados como aeronaves, por tanto, el ingreso y

¹⁹ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), 1944, artículo 8.

²⁰ Organización de Aviación Civil Internacional, Cir 328 AN/190 Sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS), OACI, 2011

sobrevuelo de estos al territorio de terceros países sin autorización constituyen flagrantes violaciones a la soberanía nacional.

Mientras muchos países han desarrollado marcos normativos conducentes a reducir los vacíos legales existentes, así como las posibles violaciones a la intimidad de las personas, a través del establecimiento de requisitos, deberes y obligaciones para el funcionamiento de las aeronaves no tripuladas dentro de su territorio, e incluso han realizado modificaciones en función de las novedades aeroespaciales de última tecnología, parecería que otros Estados aún no comprenden el alcance de estos dispositivos y la importancia de contar con regímenes de control claros que precautelen los derechos de sus habitantes. A manera ilustrativa y referencial, Google Maps ha creado un mapa en el que se puede apreciar el estado de la legislación mundial en esta materia²¹, el cual confirma que este es un tema estratégico con bastas oportunidades de convergencia a nivel global.

Aunque la Unión Europea mantiene una normativa comunitaria sobre seguridad aérea, la regulación de las aeronaves no tripuladas con un peso inferior a los 150 kg. es competencia de cada uno de los Estados miembros. España, por ejemplo, realizó la primera regulación para aeronaves pilotadas a control remoto en 2014, con disposiciones transitorias muy restrictivas. Posteriormente, en 2017, con el propósito de permitir “el desarrollo en condiciones de seguridad de un sector tecnológicamente puntero y emergente”, mediante el Real Decreto 1036/2017²², reguló las operaciones aéreas especializadas, actividades deportivas, recreativas, de competición o exhibición. En este contexto, se establece una diferenciación entre las aeronaves civiles de uso profesional y

²¹ Google maps, *Drone Laws for Every Country in the World* (Recreational Use Only), <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1OkEtyCaGNjKhLeMr6L2IU975SP8&ll=-3.81666561775622e-14%2C-69.08946399999991&z=1>

²² Consejo de Ministros de España, *Real Decreto 1036/2017*, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-15721>

las de uso recreativo, sobre cuya base se estipulan los requisitos, limitaciones y restricciones respecto a los vuelos sobre la ciudad, vuelos nocturnos, vuelos sobre espacio aéreo controlado, etc.

En términos generales, según la legislación española, el piloto de un dron con uso profesional es responsable de la aeronave, de la operación de vuelo y de respetar la normativa. Debe ser mayor de edad, estar registrado obligatoriamente ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, contar con un seguro de responsabilidad civil específico, poseer una licencia certificada, demostrar capacitación en la materia y poseer un certificado médico.

La normativa española estipula a más de las condiciones técnicas de las operaciones con drones, aspectos relativos a requisitos que deben cumplir sus operadores, identificación, matriculación, aeronavegabilidad²³ y exigencias del enlace de mando y control de las aeronaves pilotadas por control remoto, límites de las operaciones por razones de seguridad pública, así como obligaciones para los usuarios de estas aeronaves, entre otros²⁴. Sin importar el tipo de operación que se realice, todo usuario debe proteger los datos personales y su seguridad, a fin de no contravenir disposiciones legales. A pesar de la actualidad de esta normativa, aún quedan aspectos pendientes por regular, por ejemplo, en cuanto a los talleres facultados para reparar este tipo de aeronaves, así como a las escuelas y los programas de formación para este tipo de pilotos.

A nivel latinoamericano, países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México cuentan con normativas para las operaciones con drones. Para el presente análisis, por la proximidad geográfica, se ha tomado como referencia a Colombia, cuyas autoridades emitieron el 25 de diciembre de 2018 el “Apéndice 13-Operación de sistemas de

²³ Aeronavegabilidad: Es la capacidad que tiene una aeronave para operar en condiciones seguras, sin causar daños a terceros ni en el espacio aéreo, ni en el terrestre.

²⁴ Agencia Estatal de Seguridad Aérea, “Marco regulatorio”,
https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/trabajos/rpas/marco/default.aspx

aeronaves no tripuladas UAS”²⁵, el cual fija “los requisitos de operación de sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS) con peso (masa) máximo al despegue (MTOW) superior a 250 gr, usados en actividades civiles, cualquiera que sea el propósito de utilización, que se efectúen dentro del espacio aéreo en el cual tenga jurisdicción el Estado colombiano, sin perjuicio de lo estipulado en convenios internacionales en los que Colombia sea parte”.

En dicho Apéndice, el Estado colombiano clasificó a los drones en función del riesgo operacional, tomando en cuenta “el lugar y las condiciones específicas en que se requiere efectuar un determinado vuelo”, buscando “salvaguardar la seguridad operacional de las aeronaves tripuladas, la infraestructura aeronáutica y la infraestructura crítica, así como de los bienes e integridad física de terceros en la superficie, además de aspectos como la intimidad de las personas, la seguridad (en cuanto a protección contra los actos ilícitos) y el cuidado del medio ambiente, entre otros.” Para el efecto establecieron tres clases de drones, cada una de las cuales posee parámetros diferenciados para cada variable determinada.

La clase A (abierta) corresponde, entre otros, a los drones cuyo peso oscila entre 250 gr y 25 kg, no requieren de autorización de la Unidad de Aviación Civil, puesto que representan un riesgo mínimo. La clase B (regulada) comprende a los drones con un peso entre 25 kg y 150 kg, por lo que siempre requerirán de una autorización para volar, aunque el riesgo de la operación sea bajo. La clase C (certificada – RPAS) corresponde a la operación de aeronaves no tripuladas con un peso superior a los 150 kg, destinada a sobrevuelos internacionales y servicios de transporte, procedimientos que por el momento

²⁵ Ministerio de Transporte, *Continuación de la Resolución: “Por la cual incorporan a la norma RAC 91 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia unas disposiciones sobre operación de sistemas de aeronaves no tripuladas UAS y se numeran como Apéndice 13, y se adoptan otras disposiciones” – “Apéndice 13 Operación de sistemas de aeronaves no tripuladas - UAS”*, Colombia, 2018.

no están autorizados, aun cuando su riesgo podría ser bajo. No obstante, la autoridad competente se reserva la posibilidad de emitir permisos especiales para drones de esta categoría, siempre y cuando sus operaciones sean con fines exclusivos de investigación científica, innovación y desarrollo.

Asimismo, este Apéndice en su artículo 1.5 relativo al régimen sancionatorio prevé que ante el incumplimiento de los términos de una autorización concedida se aplicará el Régimen Sancionatorio en el marco de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia “bajo la premisa de violación al espacio aéreo, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o policiva que pudiera derivarse de la actividad realizada”. En este contexto, las autoridades competentes podrán “suspender o impedir toda actividad con UAS e incautar el dispositivo involucrado, cuando con ellos se estén infringiendo normas legales, (...), así como cuando su operación represente una inminente amenaza a la seguridad, la convivencia y seguridad ciudadanas (...)”. De esta manera, “las autoridades de control y/o de policía podrán interceptar e inutilizar los UAS mediante el uso de contramedidas electrónicas u otros mecanismos que considere útiles para este propósito”²⁶.

Los drones en el Ecuador

La legislación vigente en el Ecuador data de 2015, año en el que la Dirección General de Aviación Civil aprobó la resolución No. 251/2015²⁷, relativa a los requisitos para la operación de Sistemas de Aeronaves Pilotadas a Distancia (RPAS), o drones, o Sistemas de Aeronaves No Tripuladas (UAS), emitidos con el fin de precautelar la seguridad operacional en las actividades aéreas, usuarios de transporte aéreo y público en general. A fin de identificar con mayor facilidad posibles convergencias, debilidades y/u oportunidades de mejora de la normativa nacional, a continuación, se presenta un cuadro

²⁶ Artículo 1.5 Régimen sancionatorio del *Apéndice 13 Operación de sistemas de aeronaves no tripuladas – UAS*.

²⁷ Dirección de Aviación Civil, *Resolución No. 251/2015* (Ecuador, 2015).

que compara algunos de los aspectos más relevantes de la normativa colombiana y ecuatoriana en esta materia. En la primera columna consta la disposición regulatoria, mientras que la segunda, tercera y cuarta columnas corresponden a las categorías A, B y C de drones según la legislación colombiana; y, la última columna refleja las regulaciones en el Ecuador.

CUADRO COMPARATIVO: NORMATIVA COLOMBIANA VS NORMATIVA ECUATORIANA EN MATERIA DE DRONES				
Limitaciones / Restricciones	Colombia			Ecuador
	Clase A (abierta)	Clase B (regulada)	Clase C (certificada)*	
Peso (MTOW)	250 gr. - 25 kg.	25 - 150 kg.	superior a 150 kg.	No determinado
Autorización de Dirección de Aeronáutica Civil	No requieren	Siempre	No se autorizan	No determinado
Riesgo	Mínimo	Bajo	Variable	No determinado
Límite de velocidad	80 km/h	160 km/h		No determinado
El operador deberá mantener el dron en el alcance de línea de vista durante todo el vuelo, en un radio máximo de:	500m	750m		No determinado
Prohibición de operar sobre público, reuniones de personas al aire libre, aglomeraciones de edificios, ciudades u otras áreas pobladas o congestionadas.	Si	No		No determinado
Horario diurno de operación	15 min. después de la salida del sol y 15 min. antes de la puesta del sol.	SI		Solo entre la salida y la puesta del sol
Condiciones meteorológicas	En buenas condiciones	En buenas condiciones		Vuelo visual, libre de

CUADRO COMPARATIVO: NORMATIVA COLOMBIANA VS NORMATIVA ECUATORIANA EN MATERIA DE DRONES				
Limitaciones / Restricciones	Colombia			Ecuador
	Clase A (abierto)	Clase B (regulada)	Clase C (certificada)*	
				nubes, neblina
Operaciones nocturnas	Solo en zonas despobladas. El dron requiere iluminación que le haga fácilmente visible	El dron requiere iluminación que le haga fácilmente visible		No determinado
Altura de vuelo	400 pies sobre tierra o agua	400 pies sobre tierra o agua		400 pies sobre tierra
Espacio aéreo a utilizar	Clase G (no controlado)	No determinado		No determinado
Restricciones de vuelo				
No se podrá operar desde un aeródromo o en sus proximidades dentro de un radio de:	9 km	9 km		9 km
No se podrá operar desde un helipuerto o en sus proximidades dentro de un radio de:	3 km	3 km		No determinado
Actividades de aspersión (fumigación) aérea	No	Requiere permiso especial		No determinado
Permite simple captura de imágenes, fijas o en movimiento.	Si	Si		No determinado
Permite transporte de objetos (p. ej., paquetería o Courier).	No	Si		No determinado
Permite transporte de materiales explosivos, corrosivos, de riesgo biológico, armas o cualquier tipo de mercancía peligrosa o prohibida	No	No		No determinado
Prohibido operar cerca del Presidente de la	en un radio de 2 km	en un radio de 2 km		No determinado

CUADRO COMPARATIVO: NORMATIVA COLOMBIANA VS NORMATIVA ECUATORIANA EN MATERIA DE DRONES				
Limitaciones / Restricciones	Colombia			Ecuador
	Clase A (abierta)	Clase B (regulada)	Clase C (certificada)*	
República u otros Jefes de Estado				
Realizar operaciones autónomas	No	Permitidas bajo condiciones		Permitidas bajo condiciones
Operaciones alrededor del perímetro de bases militares o de policía, cárceles, infraestructura crítica o de cualquier aeronave tripulada en operación.	dentro de un radio de 1 km	dentro de un radio de 1 km		Restricción aplica solo a bases militares
No operaciones en áreas fronterizas - no traspaso límites fronterizos con Estados vecinos.	a menos de 3,6 km	a menos de 3,6 km		No determinado
Inscripción del propietario del dron ante autoridad competente	Si	Si		No determinado
Información requerida del propietario del dron	Nombres completos, documento de identificación/RUT, dirección de notificación, correo electrónico, teléfonos; marca, modelo y serie del dron	Nombres completos, documento de identificación/RUT, dirección de notificación, correo electrónico, teléfonos. Datos del explotador del dron		No determinado
Identificación del dron	Placa con nombre o razón social, dirección física, teléfono	Placa con datos + Copia de factura de compraventa, información técnica del dron, detalle de componentes		No determinado

CUADRO COMPARATIVO: NORMATIVA COLOMBIANA VS NORMATIVA ECUATORIANA EN MATERIA DE DRONES				
Limitaciones / Restricciones	Colombia			Ecuador
	Clase A (abierta)	Clase B (regulada)	Clase C (certificada)*	
Requisitos para operadores de UAS	No aplica	Mayor de 18 años, preparación teórica y práctica, al menos 80 horas en un centro de instrucción aeronáutica.		No determinado
Cauciones o pólizas de responsabilidad	No	Si		Si

Cuadro comparativo: Normativa colombiana versus normativa ecuatoriana en materia de drones.

*El funcionamiento de la clase C (certificada) por el momento es restringido. La autoridad competente se reserva la posibilidad de emitir permisos especiales para esta categoría, siempre y cuando sus operaciones sean con fines exclusivos de investigación científica, innovación y desarrollo.

El cuadro precedente demuestra que mientras la normativa colombiana abarca una serie de lineamientos tanto para las aeronaves no tripuladas, como para sus propietarios, explotadores y operadores, quienes deben acudir a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil para registrar e identificar sus drones, de tal manera que se pueda realizar un mayor control de estos, de quienes los operan y de los usos que les dan; la normativa ecuatoriana (compuesta por 10 artículos) se limita a regular aspectos técnicos generales relacionados con las operaciones de los drones como la altura máxima de vuelo, el horario permitido para operar, el uso de la función de automatización, la distancia que deben mantener estas aeronaves respecto a los aeródromos o bases militares y la responsabilidad de operación compartida entre el operador, propietario u explotador del dron.

Un factor interesante que introduce la normativa ecuatoriana es la obligación de contratar una póliza de responsabilidad civil legal a terceros para responder por los posibles daños ocasionados, producto de las operaciones de vuelo. Para este efecto, los drones cuyo peso esté comprendido entre los 2 y los 25 kg al momento del despegue deberán contar con una póliza por un monto mínimo de USD \$ 3.000,00 dólares americanos, mientras que los que superen los 25 kg requerirán una póliza por mínimo USD \$ 5.000,00 dólares americanos.

En la práctica, en caso de suscitarse un accidente resulta muy complicado verificar la contratación de la póliza de responsabilidad civil y más aún ejecutar la cobertura, pues el dron no está registrado en ningún lugar y por ende tampoco se conoce quien es su propietario, explotador u operador. Por otro lado, dichas pólizas cubren daños materiales ocasionados a terceros, pero qué sucede cuando los drones han capturado información privada que puede poner en peligro la seguridad del Estado, así como la intimidad y la privacidad de los ciudadanos.

En este contexto, y conforme el amplio campo de acción de los drones evidenciado en este documento, debería promoverse la adopción de una reglamentación más completa e integral que precautele la seguridad nacional, así como la privacidad e integridad colectiva, a través de disposiciones referentes a:

- Límites de velocidad de operación.
- Diferenciación de los tipos de drones en función al riesgo que conllevan las operaciones según sus dimensiones y pesos.
- Regulaciones específicas según el riesgo de cada categoría de dron.
- Detalle de actividades permitidas (vigilancia, lucha contra los incendios forestales, seguridad fronteriza, investigaciones científicas, etc).

- Detalle de las actividades prohibidas (tareas de fumigación, transporte de objetos, etc.).
- Disposiciones respecto a sobrevuelos en las proximidades de las líneas de frontera.
- Disposiciones respecto a operaciones cerca del perímetro de cárceles, infraestructura crítica, etc.
- Información respecto al propietario, explotador u operador del dron.
- Identificación, matriculación y registro de drones.
- Licencia o capacitación teórico-práctica en cuanto a manejo de drones.
- Además, deberían incluirse tipificaciones en la ley sobre las responsabilidades penales por operar irresponsablemente estas aeronaves.

La falta de una normativa específica coadyuva al cometimiento de delitos y contravenciones que están tipificados en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) como la violación a la intimidad y seguridad, lesiones, daño a bien ajeno, hurto, tráfico ilícito de sustancias sujetas a fiscalización, ingreso de objetos prohibidos a Centros de Rehabilitación Social, espionaje y terrorismo, entre otros, sin que se pueda establecer ninguna sanción. En esos casos, el Ministerio Público carece de las herramientas procesales necesarias para imputar a una persona por el delito.

En el Ecuador los drones han tenido gran acogida especialmente en tareas periodísticas, de marketing y de recreación. Sin embargo, la fácil captación de imágenes y videos por medio de estas aeronaves, que fácilmente invaden domicilios y otros espacios privados, podrían sobrepasar la legalidad e ir en contra del artículo 178 del COIP que reza: “Violación a la intimidad.- La persona que, sin contar con el consentimiento o la autorización legal, acceda, intercepte, examine, retenga, grabe, reproduzca, difunda o publique datos personales, mensajes de datos, voz, audio y vídeo, objetos postales,

información contenida en soportes informáticos, comunicaciones privadas o reservadas de otra persona por cualquier medio, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años”²⁸

Finalmente, no se puede pasar por alto que la frontera norte del Ecuador continúa siendo una zona peligrosa y permeable para las acciones de grupos disidentes de la guerrilla. En septiembre de 2019, por ejemplo, Inteligencia colombiana encontró dos drones en Tumaco (Nariño-frontera con el Ecuador) con 600 gramos de explosivos adheridos a su estructura, los cuales, aparentemente, pertenecían a la disidencia de Óliver Sinisterra, grupo conformado por el extinto Walter Arízala, alias Guacho, e iban a ser utilizados contra la Fuerza Pública para evitar el acceso a sus 40.000 narcohectáreas. Según Naciones Unidas, las FARC y grupos armados residuales del paramilitarismo se disputan el control y las rentas del narcotráfico en este departamento. Los drones descubiertos no tenían la tecnología necesaria para activar los explosivos, pero estaban destinados a provocar una colisión y explotar, es decir una estrategia muy similar a la usada en Medio Oriente por organizaciones armadas como Hezbolá y el Estado Islámico²⁹

Ante el dinámico progreso e instalación de estas aeronaves omnipresentes en el ámbito civil y militar, a nivel global, regional y local, y vista la superioridad de información a la que pueden acceder, el Ecuador debe prepararse jurídica y tecnológicamente para potenciar los beneficios de estos nuevos dispositivos, proteger su soberanía y seguridad nacional de posibles ataques maliciosos y precautelar la privacidad de todos los ciudadanos, en el marco de la Constitución y la legislación vigente; sin que esto implique negarse al desarrollo de la nueva era de las tecnologías.

²⁸ Asamblea Nacional del Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial N° 180 (Ecuador: 2014)

²⁹ Ejército de Colombia, “Neutralizados y destruidos dos drones cargados de explosivos”, <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=467681>

Conclusiones

- Sobre la base de la información recopilada y analizada respecto al alcance y potencial de los drones tanto con fines militares como civiles, resulta claro que la normativa vigente en el Ecuador es insuficiente para controlar los vuelos de las aeronaves no tripuladas, ejercer su soberanía y proteger el derecho a la privacidad e intimidad de sus habitantes, así como la seguridad de los ciudadanos en el espacio aéreo y terrestre, amenazados por el mal uso de estos dispositivos.
- En términos tecnológicos y económicos, los drones constituyen el sector de la industria aeronáutica con mayor dinamismo y crecimiento a nivel global. En consecuencia, el Ecuador debe desarrollar marcos normativos y políticas públicas de vanguardia que permitan disminuir las vulnerabilidades de los vacíos legales.
- La necesidad de contar con marcos regulatorios adecuados debe motivar el trabajo y la cooperación regional e internacional, con miras a establecer límites, sobre la base del intercambio de criterios, así como de las experiencias de otros países. Como lo recomienda Naciones Unidas, es fundamental y necesario crear una regulación global de mínimos que permita diferenciar claramente las actividades que están permitidas y las que están prohibidas por temas de seguridad.
- Los bajos costos, la versatilidad y la multifuncionalidad de los drones representan oportunidades para ser explotadas en proyectos e iniciativas en favor de las poblaciones, como se ha demostrado en varios países de África, que están utilizando las aeronaves no tripuladas para superar las deficiencias de infraestructura vial y llegar oportunamente con medicinas a zonas de difícil acceso; así como para rociar los cultivos de arroz y matar las larvas del mosquito de la malaria, una de las principales causas de mortalidad anual en los países de esa región. En este contexto, debe entenderse que la regulación no busca limitar el potencial uso de estas nuevas

tecnologías, sino más bien impulsar buenas prácticas y promover su adecuada utilización.

- La tendencia creciente del narcotráfico en la región coloca al Ecuador, por su ubicación geográfica, en un territorio clave para el tránsito de sustancias estupefacientes, así como para el cometimiento de actividades ilícitas por parte de grupos insurgentes o irregulares, las cuales pueden proliferar con mayor facilidad y velocidad gracias a la utilización de aeronaves no tripuladas. Aunque se espera que los drones encontrados en la frontera colombiana sean hechos aislados y no marquen el inicio del uso de estas armas tecnológicas, es urgente que el Ecuador adopte las medidas necesarias frente a cualquier posibilidad de amenaza a la seguridad nacional.
- El Ecuador, como estado parte del Convenio de Chicago, está comprometido a crear las condiciones necesarias para controlar las operaciones de las aeronaves no tripuladas y evitar cualquier peligro para el sistema de la aviación civil.

Recomendaciones:

- El posicionamiento de la inteligencia artificial en los campos de la seguridad y la defensa obliga a los Estados a prestar mayor atención a este tema y sus potenciales peligros, al tiempo de priorizar su tratamiento en las agendas nacionales bajo el entramado de un correcto andamiaje normativo.
- La regulación de las operaciones efectuadas con drones debe tener un enfoque integral y transversal que abarque a los entes reguladores, a los encargados de la planificación del espacio aéreo, a los usuarios del espacio aéreo tanto de aeronaves tripuladas como no tripuladas, así como a las distintas instancias intergubernamentales que tienen competencia en esta materia como Cancillería, Defensa, Interior, Secretaría de Derechos Humanos, entre otros.

- En el contexto internacional actual, el desarrollo de un marco regulatorio sobre las operaciones de aeronaves no tripuladas debe ir articulado a una normativa de protección de datos personales, en consideración a la potencial vulneración del derecho de privacidad e intimidad que generan estos dispositivos.
- Dado que los sistemas no tripulados son considerados como aeronaves, en estricto sentido deberían al menos someterse a lo estipulado en la Convención de Chicago, en cuanto a registro de las aeronaves y requisitos de preparación para sus operadores. No obstante, dadas sus particularidades, y conforme lo han realizado muchos países a nivel internacional, es necesario desarrollar una normativa más específica, al tiempo de tipificar como delito el mal uso de estas aeronaves en la legislación penal.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA). “Introducción drones”, España. 2017 https://www.seguridadaerea.gob.es/lang_castellano/cias_empresas/trabajos/rpas/marco/default.aspx (Consultado el 27/10/2019)

Asamblea Nacional del Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial N° 180 Ecuador. 2014

Cedrin, Perrin y Roger, Gilbert. “Drones d'observation et drones armés: un enjeu de souveraineté”. *En Rapport d'information n° 559 (2016-2017) fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées*. Sénat. <https://www.senat.fr/rap/r16-559/r16-5591.html> (Consultado el 15/12/2019)

Civil Aviation Safety Authority. “Drone delivery systems” Australian Government-Civil Aviation Safety Authority, <https://www.casa.gov.au/drones/industry-initiatives/drone-delivery-systems> (Consultado el 18/10/2019)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Integración Regional. Hacia una estrategia de cadenas inclusivas*. CEPAL. 2014. Pág. 34

Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago), 1944.

Dirección de Aviación Civil, *Resolución No. 251/2015*. Ecuador, 2015.

Ejército de Colombia. “Neutralizados y destruidos dos drones cargados de explosivos” <https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=467681> (Consultado el 15/12/2019)

Google Maps. “Drone Laws for Every Country in the World (Recreational Use Only)”. <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1OkEtyCaGNjKhLeMr6L2IU975SP8&ll=-2.9505027758094164%2C-69.089463999999991&z=1> (Consultado el 30/11/2019)

Hierro, Lola. “El primer país con una red de drones para repartir vacunas y sangre”. El País, https://elpais.com/elpais/2019/04/24/planeta_futuro/1556131039_489185.html (Consultado el 12/11/2019)

Jordán, Javier y Baqués, José. *Guerra de Drones. Política, tecnología y cambio social en los nuevos conflictos*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2014. <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/guerra-de-drones-pol%C3%ADtica-tecnolog%C3%AD-y-cambio-social-en-los-nuevos-conflictos>

Ministerio de Transporte, *Resolución No. 04201, Continuación de la Resolución: “Por la cual incorporan a la norma RAC 91 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia unas disposiciones sobre operación de sistemas de aeronaves no tripuladas UAS y se numeran como Apéndice 13, y se adoptan otras disposiciones” – “Apéndice 13 Operación de sistemas de aeronaves no tripuladas - UAS”*, Colombia, 2018.

Organización de Aviación Civil Internacional, “*La Secretaría General de la OACI destaca las prioridades de la gestión de un espacio aéreo seguro y armonizado para las aeronaves no tripuladas y los drones*”, OACI.

<https://www.icao.int/Newsroom/Pages/ES/ICAO-Secretary-General-stresses-safe-and-harmonized-airspace-management-priorities-for-unmanned-aircraft-and-drones.aspx> (Consultado el 10/10/2019)

Organización de Aviación Civil Internacional, *Cir 328 AN/190 Sistemas de aeronaves no tripuladas (UAS)*, OACI, 2011

Organización de Naciones Unidas. “Estrategia del Secretario General de las Naciones Unidas en materia de Nuevas Tecnologías.” ONU. <https://www.un.org › images › pdf › SGs-Strategy-on-New-Technologies-ES.pdf> (Consultado el 15/11/2019)

Pérez, Enrique. “Los drones mensajeros ya son una realidad: Google y Project Wing inician en Australia el primer servicio comercial del mundo” Xataka. <https://www.xataka.com/drones/drones-mensajeros-realidad-google-project-wing-inician-australia-primer-servicio-comercial-mundo> (Consultado el 19/11/2019)

Pigrau, Antoni. “Presentación”. En *El arma de moda: Impacto del uso de los drones en las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional Contemporáneo*. Aguiar Pablo, Alcalde Javier, Baqués Josep, Gómez Felipe, Grasa Rafael, y otros, pág. 6. España: Institut Català Internacional per la Pau, 2014.

Scharre, Paul. *Army of None. Autonomous Weapons and the Future of War*. Estados Unidos: Norton & Company, Incorporated, 2018.

Yanes, Javier. “Drones que matan solos: ¿llegará la Inteligencia Artificial al campo de batalla?” Open Mind BBVA, <https://www.bbvaopenmind.com/tecnologia/inteligencia-artificial/drones-que-matan-solos-llegara-la-inteligencia-artificial-al-campo-de-batalla> (Consultado el 26/11/2019)

La Solución Pacífica de Controversias

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

CHRISTIAN RAMIRO ESPINOSA ANDRADE¹

Resumen

En este estudio, se hace una descripción del SIDH, de sus órganos, del procedimiento para llegar a soluciones amistosas y un análisis sobre la conveniencia de optar por esta vía alterna a los procesos judiciales y cuasi judiciales.

Para ello se requiere que el Estado reconozca haber quebrantado los derechos humanos de una víctima, lo cual genera no solamente una indemnización pecuniaria, sino también que se adopten medidas tendientes a evitar que se vuelvan a producir hechos similares.

Esta alternativa permite resolver los casos de manera más rápida y expedita; pues, un proceso jurisdiccional puede tomar al menos 3 o 4 años en el SIDH, con el agravante, para la víctima, que previamente se deben haber agotado todas las instancias judiciales internas.

Palabras Clave

Derecho Humanos, controversias, resolución y mediación, SIDH

Summary

This paper describes the Interamerican System of Human Rights, its dependencies, procedures to achieve friendly settlements, and it analyze the convenience to choose this complementary way to settle judicial proceses. This requires the State to acknowledge the violation the human rights of a victim, which generates not only financial compensation, but also that measures shall be adopted to prevent similar events from occurring again.

This alternative allows cases to be resolved quicker and expeditiously; Therefore, a jurisdictional process can take at least 3 or 4 years in the IAHRs, with the aggravating factor, for the victim, that previously all internal judicial instances must have been exhausted.

Keywords:

Friendly settlements, SIDH, Human Rights, Inter-American Court.

¹Lic. Ciencias Jurídicas -PUCE- Quito; L.L.M (Master en Derecho Internacional) y Especialista en Derechos Humanos -Washington College of Law, American University-, Washington D.C.; Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad en América Latina, -FLACSO-, Quito. Diplomático ecuatoriano desde 2004, actualmente Consejero en la Embajada del Ecuador en España

Introducción:

La alternativa de solucionar las controversias de manera pacífica ya existió incluso en la Convención de La Haya de 1899 para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales, en cuyo primer artículo señalaba que, para evitar en lo posible el recurso a la fuerza en sus relaciones, las Potencias signatarias acordaban emplear todos los esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las diferencias internacionales.²

Posteriormente, en la Sociedad de las Naciones, es decir inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial, se consideró a la solución pacífica de controversias como un fin primordial y específico de los Estados.³

Por su parte, el artículo 2, núm. 3 de la Carta de las Naciones Unidas señala:

“Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia.”⁴

Finalmente, y no de manera exclusiva,⁵ en el Continente Americano, también se recoge este principio, el artículo 24 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos dice:

*“Las controversias internacionales entre los Estados miembros deben ser sometidas a los procedimientos de solución pacífica señalados en esta Carta....”*⁶

Por otra parte, entre las principales alternativas para buscar soluciones al mantenimiento de la paz a nivel universal, se pueden enunciar: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el recurso a organismos o acuerdos regionales, entre otros;⁷ pero, en ellas no me detendré, por no ser el objetivo principal de este estudio.

Dentro de nuestra región, el artículo 25 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos señala las siguientes alternativas:

*“Son procedimientos pacíficos: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden, en cualquier momento, las Partes.”*⁸

² Cfr. CONVENCION DE LA HAYA DE 1899 PARA EL ARREGLO PACÍFICO DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES. En: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/PA1.pdf>

³ PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES, Preámbulo y Artículo 11. En: <http://dudh.es/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919>

⁴ CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. En: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

⁵ *El Sistema Africano y el Sistema Europeo, también poseen sendos instrumentos y disposiciones que regulan la solución pacífica de controversias.*

⁶ CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Artículo 24. En: “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Actualizado a abril de 2012, Washington D.C.

⁷ CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, artículo 33.1, En: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

⁸ *Ob. Cit.* CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, artículo 25.

Específicamente, dentro del ámbito de los derechos humanos en la región, además del sometimiento a un proceso cuasi judicial (en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y jurisdiccional (en la Corte Interamericana de Derechos Humanos) se contempla como método alternativo para la solución de controversias con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en calidad de facilitador u órgano conciliador.

En palabras del tratadista español Alejandro Rodríguez Carrión, la conciliación es “...un procedimiento de arreglo pacífico en el que la intervención del tercero imparcial se produce con la finalidad de proponer soluciones no obligatorias para las partes, pero en el acomodamiento de las posiciones de las partes debe tener en cuenta los elementos de derecho...”⁹

La utilización de este sistema de protección en el ámbito de los derechos humanos no es nuevo; ya había sido incorporado en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y de igual manera, el artículo 42 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contempla un procedimiento similar.

Entre sus particularidades, se puede mencionar las siguientes:

- Está previsto convencionalmente, previo al surgimiento de la disputa,
- La intervención de un tercero se produce a petición de las partes;
- La función del tercero es acercar a las partes promoviendo un arreglo;
- Las partes conservan su derecho de acción y decisión;
- La solución aceptable, es híbrida, es decir se basa en fundamentos jurídicos, políticos y subjetivos, de ser el caso;
- Es una alternativa a recurrir a una instancia jurisdiccional

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

Se trata de un sistema convencional y complementario a la justicia doméstica de los Estados parte. Dicho de otra manera, es un conjunto de normas de carácter subsidiario que entran en aplicación cuando se han agotado las instancias judiciales internas para la protección de los derechos humanos;¹⁰ es decir, las víctimas de violaciones de derechos humanos que no han obtenido justicia en sus países, pueden acudir al Sistema Interamericano para presentar su caso.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) surge de la Convención de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, de 1969 y sus órganos son: a) La Comisión

⁹ RODRÍGUEZ CARRIÓN Alejandro J. “LECCIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO”, Edit. Tecnos, sexta Edición, Madrid, España. p. 507

¹⁰ CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, artículo 46, núm. 1.a, En: Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA, actualizado a abril de 2012.

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión); y, b) por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

a) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Establecida en 1959, pero recién en 1965, tuvo la facultad de tramitar peticiones individuales. Hasta 1978, la Comisión fue el único órgano de supervisión del SIDH; pues, en ese año, entró en funcionamiento la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹¹

Está conformada por siete Comisionados,¹² originarios de países Miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), quienes actúan a título personal y son elegidos por la Asamblea General.¹³

La CIDH fue creada para promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, así como para actuar como órgano consultivo de la OEA en dicha materia.¹⁴ Su competencia le faculta admitir peticiones individuales de personas, grupos de personas, organizaciones no gubernamentales (ONG), que aluden violaciones de derechos humanos por algún Estado Miembro de la OEA.¹⁵

La admisibilidad de las peticiones requiere de los siguientes requisitos previos:

- a) Que se hayan agotado los procedimientos y recursos en la jurisdicción interna del Estado, al cual se le acusa de haber quebrantado los derechos humanos de la supuesta víctima.
- b) Que no hayan transcurrido más de seis meses desde que se produzca la decisión judicial interna.
- c) Si la petición ya fue presentada ante otro organismo internacional, puede ser declarada inadmisibile.

De cumplir con los requisitos de admisibilidad, la Comisión inicia el trámite pertinente del artículo 48.1 de la Convención; es decir, a la etapa de investigación para verificar los hechos denunciados. Con tal fin solicita información al Gobierno del Estado acusado de la supuesta violación de derechos humanos, verifica si existen o subsisten los motivos de la petición y recibe exposiciones verbales o escritas presentadas por los peticionarios (supuestas víctimas) y por el Estado acusado. De igual manera, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 48. 1 lit. f) la Comisión “...se pondrá a disposición de las partes

¹¹ ESTEPA María Carolina, “La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Revista Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, Colombia. 2011. P 329.

¹² ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 2. En: “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA”, actualizado a abril de 2012.

¹³ Ob. cit. ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 3.

¹⁴ Cfr. *Ibidem*, artículo 1.

¹⁵ Cfr. VERGARA MOLANO Alberto. “Derecho Internacional Público”. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá 2013. p. 469.

*interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.”*¹⁶

De no llegar al acuerdo de solución amistosa, la Comisión deberá elaborar un informe con los hechos y conclusiones a las que llegó, que será transmitido a los Estados interesados.¹⁷

Luego de tres meses de remitido el informe y, en caso de que el asunto no haya sido resuelto o sometido a decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por parte de la Comisión, esta última podrá emitir su opinión y conclusiones de la petición.¹⁸ Luego, la CIDH hará sus recomendaciones y fijará un plazo para que el Estado tome las medidas correspondientes para cumplir las recomendaciones y remediar la situación.¹⁹

b) La Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Fue establecida el 18 de julio de 1978, con la entrada en vigor del Pacto de San José, Costa Rica. Su función principal es el asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Convención.

Es el órgano judicial del Sistema, propiamente dicho, y está compuesta por 7 jueces, de cualquier nacionalidad de los Estados Miembros de la OEA, pero solo pueden ser elegidos por los Estados parte de la Convención.^{20, 21} Estos jueces deben tener alta autoridad moral y reconocida competencia en la materia de derechos humanos, además deben actuar a nivel personal.²²

El artículo 62, numeral 3 de la Convención señala que la Corte IDH es competente para conocer de cualquier caso que le sea sometido, relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de dicha Convención.

Para que la Corte conozca cualquier caso, es necesario que se haya agotado el procedimiento antes mencionado, en el ámbito de la CIDH, contenido en los artículos 48 al 50 de la Convención; y, si la Corte efectivamente halla probada la violación de los derechos humanos, puede ordenar en su fallo, que será definitivo e inapelable,²³ que se le restituya el derecho a la parte afectada, que se remienden las violaciones y se paguen los perjuicios causados.

¹⁶ Ob.cit. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

¹⁷ *Ibidem*, artículo 50.

¹⁸ *Ibidem*, artículo 51.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, artículo 52.

²¹ *No todos los países Miembros de la OEA han ratificado la Convención Americanas sobre Derechos Humanos, por tanto no se encuentran sometidos a la jurisdicción de la Corte IDH. Sin embargo, todos los países parte de la OEA, han ratificado la Carta de la Organización de Estados Humanos, en la cual se creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.*

²² Ob. cit. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, artículo 52.

²³ *Ibidem*, artículo 67.

De igual manera, “...*En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.*”²⁴

Finalmente, cabe indicar que los Estados parte de la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todos los casos en que estén involucrados.²⁵

El Procedimiento de las Soluciones Amistosas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos:

Como se lo mencionó anteriormente, la Convención Americana, en su artículo 48, lit. 1. f, indica que los litigios entre los Estados y las víctimas de violaciones de derechos humanos, también pueden resolverse, a través de un acuerdo amistoso; pues, faculta a la Comisión que se ponga a disposición de las partes interesadas a fin de llegar a una solución amistosa.²⁶

Así mismo, el Reglamento de la Comisión Interamericana, que regula dicho procedimiento, señala que la CIDH, para llegar a una solución amistosa, se pondrá a disposición de las partes esta alternativa, en cualquier etapa del análisis de una petición. Sin embargo, cabe aclarar que, de no llegarse a concretar tal solución amistosa, la CIDH proseguirá con el trámite regular de la petición.²⁷

Sin embargo, cabe aclarar que existe el riesgo de que el Estado acceda a este procedimiento como un mero recurso dilatorio,²⁸ pues un acuerdo amistoso solo puede prosperar si ambas partes tienen la predisposición necesaria para conseguirlo.

Es importante tener presente que, este procedimiento no es obligatorio para la Comisión ni para las partes. El carácter no compulsivo del procedimiento de conciliación, faculta a que cualquiera de las partes pueda desistir de seguir adelante con el mismo; pues, para iniciar el procedimiento de buscar un acuerdo amistoso y culminarlo se requiere el consentimiento de las partes.²⁹

²⁴ Ob.cit. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, artículo 63, núm. 2.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, artículo 68.

²⁶ Ob.cit. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

²⁷ REGLAMENTO DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 40, En: “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA, actualizado a abril de 2012. Washington D.C.

²⁸ Cfr. *Ibidem*, p 472.

²⁹ Ob. Cit. REGLAMENTO DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, artículo 41, núm. 2.

Al respecto, la Corte IDH ha expresado que la CIDH tiene facultades discrecionales, aunque de ninguna manera arbitraria, para decidir si el procedimiento de solución amistosa resulta conveniente o adecuado.³⁰

En tal contexto, no todas las peticiones presentadas ante la CIDH pueden ser susceptibles de ser sometidas a una solución amistosa. La Comisión debe valorar en cada caso, las circunstancias y analizar si el asunto es susceptible de dicho acuerdo conciliatorio.³¹

Para que la Comisión se ofrezca como órgano conciliador ante las partes, se requiere previamente ciertos requisitos mínimos que deben ser analizados: a) Que estén precisadas suficientemente las posiciones y pretensiones de las partes; y, b) Que el asunto por su naturaleza sea susceptible de solucionarse por la vía amistosa.³²

El primer punto tiene su lógica, ya que, aparte de la aceptación de los hechos y de la responsabilidad del Estado, se requiere que se haya identificado a las víctimas, a los beneficiarios y a los familiares del caso concreto, pues no sería deseable que luego de llegar a una solución amistosa, aparezcan más víctimas o beneficiarios dentro del mismo caso, pues ello puede causar la nulidad de lo acordado previamente.³³ En cuanto al segundo requisito mencionado, la Comisión ha considerado que hay ciertos casos que, por la gravedad de los hechos, no deben ser aptos para una conciliación. Por ejemplo, Cesar Sepúlveda, detalla los siguientes casos: "... el arresto injustificado, la detención prolongada sin sujeción a proceso judicial, o en caso de tortura, o de las ejecuciones ilegales, o tampoco en las desapariciones forzadas."³⁴

Ahora bien, para que se concrete el acuerdo entre las partes (víctima y Estado), con la supervención de la Comisión Interamericana, podemos decir que hay dos momentos claramente diferenciados en dicho procedimiento: El primero, implica la aceptación del Estado de los hechos alegados por los peticionarios y por ende, que reconozca su responsabilidad internacional por quebrantar derechos humanos previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos;³⁵ mientras que, el segundo momento sería el que se produce una vez resuelto el conflicto, en que se pasa a solucionar las reparaciones, fijar las indemnizaciones y las costas. Estas reparaciones también son susceptibles de acuerdos entre las partes, pero en caso contrario, la Corte establece las establece.³⁶

³⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DECHOS HUMANOS, Caso Velásquez Rodríguez. Excepciones preliminares, sentencia del 26 de junio de 1987, párrafos 44 y 45. En: FAUNDEZ LEDESMA Héctor, "El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos institucionales y procesales", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ra. Edición. San José, Costa Rica, 2004. p. 476.

³¹ Ob.cit. ESTEPA María Carolina, "La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" p. 333

³² Ibídem. P 334.

³³ Ibídem, p. 336.

³⁴ SEPULVEDA Cesar, "El Procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". En: Derechos Humanos en las Américas, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC, 1984, p. 247.

³⁵ Ob.cit. ESTEPA María Carolina, "La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" p. 337.

³⁶ Ibídem.

Aunque el propósito de este procedimiento amigable es evitar una decisión jurisdiccional, no basta con que las partes lleguen a un acuerdo. Como vemos, la competencia de la Comisión o la Corte (dependiendo el momento en que se produzca el acuerdo) está presente aun durante el proceso de arreglo amistoso; pues, el acuerdo no culmina, hasta que la Comisión o la Corte no haya refrendado o aprobado el acuerdo al que llegaron las partes, debiendo verificar que efectivamente se están respetando los derechos humanos y los parámetros del Sistema Interamericano.^{37, 38}

De tal manera que, el acuerdo alcanzado debe ir más allá de una simple restitución del derecho lesionado, o de una indemnización pecuniaria para la víctima; ya que, se requiere que paralelamente, se adapten medidas tendientes a evitar que se vuelvan a producir hechos similares.

En tal contexto, el Estado debe otorgar garantías de no repetición de los hechos, lo cual puede implicar incluso, reformas legislativas o administrativas, que prevengan eventuales posibles violaciones futuras y garantizar el derecho a la verdad, justicia y preparación,³⁹ a las cuales me referiré más adelante. De esta manera, los países han adoptado disposiciones en el derecho interno encaminadas a adecuar su normativa interna a los parámetros de protección de los derechos humanos en el Sistema Interamericano.

Un aspecto importante es que, pese a que ninguna de las partes está obligada a someterse a una conciliación para buscar una solución amistosa, una vez que las partes han acordado libremente una solución y esos términos hayan sido verificados por la Comisión, el acuerdo se vuelve obligatorio y vinculante.

En tal virtud, el artículo 46 del Reglamento de la Comisión establece que, una vez publicado el informe sobre la solución amistosa acordada, la Comisión podrá adoptar las medidas de seguimiento que considere necesarias, como solicitar información a las partes y celebrar audiencias, para verificar los avances y el eventual cumplimiento del acuerdo.

Si bien es cierto que los acuerdos amistosos no necesariamente implican el cumplimiento inmediato de todos los puntos del mismo, en virtud de que algunos son el resultado final de una serie de medidas que el Estado debe ir adoptando progresivamente.⁴⁰ En caso de incumplimiento del acuerdo por parte del Estado, se puede reabrir el caso, para que la CIDH siga el procedimiento normal y eventualmente, remita el caso a instancias de la Corte IDH, si así corresponde, para una decisión final.

³⁷ Según el artículo 41, núm. 5 del Reglamento de la Comisión, la solución amistosa deberá fundarse en el respeto de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y otros instrumentos aplicables.

³⁸ De acuerdo al artículo 49 de la Convención, si las partes han logrado llegar a un acuerdo satisfactorio, que sea compatible con los derechos humanos, la Comisión redactará un informe con la solución alcanzada, el cual será transmitido a las partes y al Secretario General de la OEA para su publicación.

³⁹ Ob.cit. ESTEPA María Carolina, "La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos" p. 341.

⁴⁰ Ob. Cit. FAUNDEZ LEDESMA Héctor. p. 503.

Ventajas y Desventajas de una Solución Amistosa:

El llegar a feliz término en un procedimiento de conciliación, tiene sus ventajas, el Estado que ha quebrantado los derechos humanos de algún particular, puede evitar una incómoda sentencia condenatoria, que le puede causar al Gobierno de dicho Estado, incluso malestares políticos internos y desprestigio por falta de compromiso con los derechos humanos.

Otro de los aspectos positivos de llegar a una solución amistosa es que, por regla general, la causa puede terminarse de manera más rápida y expedita, con ciertas excepciones, que en el procedimiento cuasi judicial y judicial, de la CIDH y de la Corte IDH, respectivamente.

Se debe conocer que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, no se caracteriza precisamente por su rapidez; pues, un proceso jurisdiccional puede tomar al menos 3 o 4 años, con el agravante, para la víctima, que para llevar una petición al SIDH, previamente se deben haber agotado las instancias judiciales internas, lo cual implica varios años más de procesos judiciales. Además, el llevar un caso hasta instancias de la Corte IDH no garantiza un fallo favorable.

Asimismo, con la solución amistosa se consigue reparar los perjuicios ocasionados; pues, la Comisión formula recomendaciones para hacer efectivas las garantías de la verdad, justicia y garantías de no repetición. Con los acuerdos amistosos, a la larga se fortalecen los mecanismos nacionales de protección y la obligación estatal de adoptar medidas para que se hagan efectivos los derechos humanos.⁴¹

Finalmente, el arreglo amistoso alivia la carga de trabajo de la Comisión y de la Corte, pues se resuelven los casos de manera más célere, permitiendo que se enfoquen en casos de mayor complicación, donde las partes no tienen acercamiento alguno.

Sin embargo, las soluciones amistosas también tienen ciertos aspectos desfavorables. Sin duda, hay un desbalance de poder entre el Estado y la víctima, teniendo que, conjuntamente negociar derechos humanos y obligaciones estatales, como si fueran bienes transables. De igual manera, como se lo mencionó anteriormente, no todos los casos son susceptibles de una conciliación, por ejemplo en caso de tortura, privación ilegal de la vida, los tratos crueles o inhumanos, por violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, crímenes de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra, entre otros.

Otro aspecto desfavorable de la solución amistosa, es que no causa jurisprudencia para casos futuros. El precedente de un fallo, va fijando estándares mínimos en el SIDH, se hacen públicas las violaciones, lo cual puede servir de guía para posibles víctimas y para los otros Estados.

⁴¹ Ob.Cit. ESTEPA María Carolina, “La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos” p. 341.

El Estado puede usar el procedimiento de acuerdo amistoso como un mero recurso dilatorio, prolongando las negociaciones y no como una forma de satisfacer a la víctima. Este mecanismo no tiene fijado una duración máxima del tiempo que deben perdurar las negociaciones entre las partes.

Experiencia Ecuatoriana con las Soluciones Amistosas

El Procurador General del Estado, es el representante judicial del Estado.⁴² En tal virtud, la Procuraduría tiene a su cargo la defensa judicial y extrajudicial del Estado tanto a nivel interno como a nivel externo, ante organismos internacionales y de manera específica dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.⁴³ Claro está que la estrategia y los suministros para la defensa del Estado es coordinada con otras instituciones del Estado, dependiendo la naturaleza del caso.

Hasta el 2019, el Ecuador se encontraba litigando dentro del SIDH, alrededor de 289 casos,⁴⁴ en 31 casos se ha llegado a firmar compromisos de acuerdos amistosos, de los cuales, ninguno de ellos se ha cumplido íntegramente.

Entre las medidas de reparación existentes en el Sistema Interamericano, se pueden mencionar las siguientes, las mismas que, por costumbre internacional, deben estar incluidas en todo fallo de la Corte IDH y en cualquier acuerdo amistoso aprobado por la CIDH:⁴⁵

1. *Restitución.* Implica devolver a la víctima, en cuanto sea posible, a la situación anterior a la violación de sus derechos humanos. Por ejemplo, la restitución de la libertad, el regreso al lugar de residencia, devolución de bienes, reintegración en su empleo, la identidad, la vida familiar, entre otros.
2. *Indemnización.* Incluye la pérdida material de los ingresos de la víctima y los gastos efectuados como consecuencia de la transgresión de sus derechos humanos por parte del Estado o de un agente estatal. Igualmente, se busca compensar económicamente por los daños y perjuicios causados, así como el lucro cesante.
3. *Rehabilitación.* Se refiere a medidas relacionadas con la atención médica y psicológica, apoyo legal y social, que facultan a la víctima a reintegrarse con normalidad en la sociedad.
4. *Satisfacción.* Tienen relación con la verificación de los hechos, al conocimiento público de la verdad, las sanciones contra los responsables de las violaciones, el reconocimiento del Estado o medidas simbólicas, así como la conmemoración y el tributo a las víctimas.

⁴² LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, artículo 1. En: <http://www.pge.gob.ec/es/marco-juridico/ley-organica-de-la-pge.html>

⁴³ REGLAMENTO ORGANICO FUNCIONAL DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, artículos 1 y 2. En: <file:///C:/Users/cespinosa.QUITO/Downloads/resolucion0942013.pdf>

⁴⁴ Información actualizada a agosto de 2014. Suministrada en la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Procuraduría General del Estado.

⁴⁵ Información obtenida de la revisión de casos de acuerdos amistosos en la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Procuraduría General del Estado.

5. *Garantías de no repetición.* Relacionado con la necesidad de que no se repitan violaciones similares. Implica reformas judiciales, legales, promoción de los derechos humanos en la sociedad.

En la experiencia ecuatoriana, el Estado ha negociado dichas medidas con las víctimas o sus representantes, sin mayores problemas en lo referente a las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, e incluso de no repetición; sin embargo, el Estado no ha podido cumplir de manera íntegra los acuerdos amistosos por no poder satisfacer las medidas de satisfacción; específicamente, el sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos, ya que la acción penal para perseguir la mayoría de delitos tienen un plazo de prescripción en la justicia interna y, menos aun tratándose de acuerdos amistosos que no tienen mayor fuerza jurídica. De acuerdo a la legislación ecuatoriana son imprescriptibles “...las infracciones de agresión a un Estado, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito y las acciones legales por daños ambientales...”⁴⁶

Conclusiones

Como hemos podido revisar en este estudio, la opción de una solución amistosa dentro del ámbito de los derechos humanos en la región es factible, pues existe la normativa que lo faculta, pese a que no lo regula con claridad.

Es una opción válida que permite a las partes llegar a una solución más rápida y expedita, de flagrantes violaciones de derechos humanos, ya que los procedimientos normales en la CIDH y Corte IDH, conllevan varios años y más aún si se considera que para acceder al Sistema Interamericano, se requiere, entre otros requisitos, haber agotado las instancias judiciales internas.

A través de la solución pacífica de controversias, se pueden llegar a arreglos razonables, que permiten encontrar justicia de manera subsidiaria y por tanto, de que se respeten los derechos humanos de los ciudadanos de la región.

El Ecuador, para llegar a cumplir de manera integral los acuerdos de solución amistosa, deberá advertir en las instancias de negociación sobre la imposibilidad de cumplir, en la mayoría de casos, con la sanción a los culpables de las violaciones de derechos humanos, tomando en consideración que generalmente, cuando los casos llegan a conocimiento de la CIDH y de la Corte IDH, ya han transcurrido varios años y, por tanto, las causas ya han prescrito. Por lo tanto, el Ecuador debería comprometerse, exclusivamente a cumplir y

⁴⁶ CODIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL. En: <http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/asamblea2013-2017/sala-prensa/coip-registro-oficial-180.pdf>. Artículo 16 núm. 4.

garantizar las otras medidas de reparación mencionadas y, de esta manera, no aparecer como un país que no cumple en su totalidad los acuerdos amistosos firmados.

Bibliografía:

- ESTEPA María Carolina, “La solución amistosa en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, Revista Estudios Socio-Jurídicos, Bogotá, Colombia. 2011.
- FAÚNDEZ LEDESMA Héctor, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, Aspectos institucionales y procesales”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 3ra. Edición. San José, Costa Rica, 2004.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN Alejandro J. “Lecciones de Derecho Internacional Público”, Edit. Tecnos, sexta Edición, Madrid, España.
- SEPULVEDA Cesar, “El Procedimiento de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. En: Derechos Humanos en las Américas, homenaje a la memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington DC, 1984.
- VERGARA MOLANO Alberto. “DERECHO Internacional Público”. Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá 2013.
- CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. En:
<http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>
- CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. En:
“Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA. Actualizado a abril de 2012, Washington D.C.
- CODIGO ORGÁNICO INTEGRAL PENAL. En:
<http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/asamblea2013-2017/sala-prensa/coip-registro-oficial-180.pdf>.
- CONVENCION DE LA HAYA DE 1899 PARA EL ARREGLO PACÍFICO DE LOS CONFLICTOS INTERNACIONALES. En:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/PA1.pdf>
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. En:
Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA. Actualizado a abril de 2012, Washington D.C.

- ESTATUTO DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. En: “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA”. Actualizado a abril de 2012, Washington D.C.
- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, artículo 1. En: <http://www.pge.gob.ec/es/marco-juridico/ley-organica-de-la-pge.html>
- PACTO DE LA SOCIEDAD DE NACIONES. En: <http://dudh.es/pacto-de-la-sociedad-de-naciones-1919>
- REGLAMENTO DE LA COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. En: “Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano”. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA. Actualizado a abril de 2012. Washington D.C.
- REGLAMENTO ORGANICO FUNCIONAL DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO. En: <file:///C:/Users/cespinosa.QUITO/Downloads/resolucion0942013.pdf>

LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN LA OMC: HISTORIA Y ACTUALIDAD

MIGUEL ALEXANDER EGAS BENAVIDES¹

ABSTRACT

La resolución de diferencias entre miembros de la OMC: descripción y análisis

El sistema creado para resolver las diferencias entre los países que forman parte en la Organización Mundial del Comercio ha sido considerado como uno de los logros más importantes del multilateralismo, tanto por sus características jurídicas como por sus resultados prácticos, y tiene un papel muy importante en la forma en que se realiza el comercio mundial. Por este motivo es de especial interés conocer su origen y evolución histórica, sus características y procedimientos vigentes, así como analizar su situación actual y los retos que enfrenta hacia el futuro. Para ello, en este trabajo se realiza una descripción de los antecedentes de la solución de diferencias bajo el GATT y de las normas que rigen el actual sistema y se analiza el presente y futuro del sistema de solución de diferencias.

Palabras clave: OMC, solución de diferencias, comercio internacional.

Dispute resolution between WTO members: description and analysis.

The system created to solve disputes between the member states of the World Trade Organization has been considered as one of the most important achievements of multilateralism because of its juridical features and its real-life effect and plays a crucial role in the way global trade is conducted. For these reasons it is necessary to know its origins and evolution, its characteristics and procedures, as well as to analyze its current situation and the challenges that could impact its future. This paper aims at describing the

¹ Diplomático de carrera en el Ministerio de Relaciones y Movilidad Humana del Ecuador, Ingeniero Comercial por la PUCE, Magíster en Economía y Negocios por la Universidad Linneo (Suecia) y Máster en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad Internacional de La Rioja (España).

historical background of dispute resolution during the GATT years and the rules that shape the current system and analyzing its present and future.

Keywords: WTO, dispute settlement, world trade.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los avances más importantes de las últimas décadas en el campo del Derecho Internacional ha sido la creación de la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC) y, específicamente, el establecimiento de un sistema de solución de diferencias derivado del que estuvo vigente en los años del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante GATT por las siglas en inglés de *General Agreement on Trade and Tariffs*).

Por este motivo, es de innegable interés conocer la evolución del mecanismo de solución de diferencias de la OMC (en adelante MSD), y analizar detalladamente sus características, así como evaluar críticamente su situación actual y los retos que enfrenta, para finalmente arribar a las conclusiones. Con esta estructura se pretende dar una visión general del MSD que permita entenderlo y valorarlo, sin dejar de lado sus debilidades y las amenazas que actualmente existen para su continuidad.

Para cumplir con este objetivo se ha realizado una investigación bibliográfica de fuentes académicas con la que se intentará comprobar la hipótesis de que la evolución del multilateralismo en el ámbito comercial, que ha sido un trabajo de décadas por parte de la comunidad internacional, es únicamente tan fuerte como el compromiso de los estados, y se puede venir abajo en pocos años de gobiernos proteccionistas y nacionalistas.

2. LA SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO (OMC).

2.1. Evolución histórica

Durante milenios las relaciones entre las naciones se rigieron por el poder relativo de cada una frente a las otras. Con la aparición de los estados nación y la noción de soberanía y de igualdad entre estados, paulatinamente se han hecho esfuerzos para lograr que las relaciones internacionales tengan principios y normas que sean respetados de forma universal o, al menos, general².

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional, liderada por los vencedores de esa contienda, intentó establecer instituciones que permitan un relacionamiento basado en esos principios y normas. De esta forma, nació la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) y su sistema de organismos e instituciones³.

En el caso de las relaciones económicas y comerciales, se propuso el establecimiento de tres organizaciones: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Internacional de Comercio (en adelante OIC). Las dos primeras existen hasta la fecha, pero la tercera nunca pudo nacer. Las negociaciones para su creación produjeron un documento constitutivo (la Carta de La Habana de 1948), que nunca fue aprobado por el Congreso de los Estados Unidos de América, y no entró en vigor⁴.

Sin embargo, durante la preparación de la Carta de La Habana también se negoció el GATT como una medida provisional que -ante el fracaso de la OIC- dejó de tener ese carácter y fue la normativa comercial que estuvo vigente hasta el final de 1994⁵.

El GATT de 1947 responde al pensamiento e intereses de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y en las negociaciones para su adopción se evidenció la existencia de

² Van Grastek, C., 2016. *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*, 3-6.

³ Ibid, 10-11.

⁴ Ibid, 45-47.

⁵ OMC - Organización Mundial del Comercio, 2010. *Entender la OMC*. Ginebra: Publicaciones de la OMC, 10.

dos bloques. Uno compuesto por Estados Unidos y el Reino Unido, que buscaba una liberalización del comercio “en función de una supuesta igualdad formal de todos los países comerciantes, y otro formado por países como India, Brasil, Chile, Australia y Uruguay, que sostenía que la regulación del comercio internacional debía tomar en cuenta el desarrollo económico y la desigualdad en el desarrollo de las economías⁶.

En su libro *Historia y Futuro de la Organización Mundial de Comercio* Craig Van Grassek explica que el GATT era “una versión de la Carta reducida a su esqueleto” que tenía como base los principios de Nación Más Favorecida (NMF) y trato nacional, “incluía disposiciones que regulaban otros temas comerciales y preveía, si bien de forma un tanto vaga, un mecanismo de solución de diferencias entre las partes contratantes”⁷.

2.1.1. La solución de diferencias entre 1947 y 1995.

Un acuerdo multilateral, como el GATT, es un conjunto de normas acordadas por las partes que han llegado a un entendimiento voluntario. Esas normas deben ser respetadas por quienes se comprometieron a hacerlo, de lo contrario el acuerdo no sería eficaz. Es por esto que entre los principales retos de cualquier acuerdo internacional es el establecimiento de mecanismos que permitan garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y resolver los conflictos y diferencias que se presenten entre las partes.

El logro más importante del GATT (y luego de la OMC) ha sido la reducción significativa del nivel arancelario promedio en el mundo. Los aranceles de bienes manufacturados han caído de un 40 a 50 por ciento en 1948 a un 3 a 5 por ciento en la actualidad. Esto no hubiera sido posible sin un sistema de solución de disputas razonablemente eficaz⁸.

Como se mencionó anteriormente, el GATT de 1947 ya estableció un mecanismo de solución de diferencias, precursor directo del mecanismo actualmente vigente.

⁶ Aguilar García, R.A., 2009. El Procedimiento de Solución de Diferencias en la Organización Mundial de Comercio. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLII, no. 125, 553.

⁷ Van Grassek, op. cit., 47.

⁸ Narlikar, A., Daunt, M.J. y Stern, R.M., 2012. *The Oxford handbook on the World Trade Organization*. New York: Oxford University Press, 131.

Estas reglas rudimentarias se limitaban a establecer que las Partes Contratantes (los signatarios del GATT), deben estar dispuestas a recibir “representaciones” o reclamos y a pedir el inicio de consultas con las otras Partes en caso de que las consultas directas no lleguen a un acuerdo satisfactorio. La reunión de todas las partes contratantes -el Consejo del GATT- era el órgano que debía decidir sobre los reclamos⁹.

El artículo XXIII establecía que las partes podían iniciar el procedimiento cuando exista “anulación o menoscabo” de las de las ventajas que se derivaban de los compromisos adquiridos por otra parte, y señalaba que las Partes Contratantes, luego de realizar una “encuesta” podían establecer recomendaciones, dictar resoluciones y, como última medida, autorizar la suspensión de concesiones u obligaciones por parte del país afectado, es decir autorizar la aplicación de medidas de retorsión¹⁰.

En otras palabras, existían tres clases de soluciones: las recomendaciones, las resoluciones y la suspensión de obligaciones¹¹.

En la práctica, en los primeros años las disputas fueron resueltas por la Presidencia del Consejo del GATT y posteriormente por Grupos de Trabajo que tomaban decisiones por consenso y estaban compuestos por representantes de todas las partes contratantes interesadas, incluyendo al demandante y al demandado. Luego, los grupos fueron sustituidos por paneles de tres o cinco integrantes independientes, no relacionados con las partes de la disputa, que elaboraban reportes con recomendaciones para resolver el conflicto y los ponían a consideración del Consejo del GATT. Una vez que eran aprobados en el Consejo, las recomendaciones tenían carácter obligatorio para las partes en disputa, y poco a poco se fue creando una jurisprudencia que ha servido para orientar las decisiones que se adoptan hasta la actualidad¹².

⁹ Delpiano Lira, C., 2011. El Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC, un Elemento de Seguridad y Previsibilidad en el Sistema Multilateral de Comercio. *Revista de derecho (Coquimbo)*, vol. 18, no. 1, pp. 213-239, 215.

¹⁰ WTO - World Trade Organization, 2017. *Los Acuerdos de la OMC: El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio y sus anexos*. Bernan Press, 59-60.

¹¹ Delpiano Lira, op. cit., 216.

¹² WTO - World Trade Organization, 2004. *A handbook on the WTO dispute settlement system*. Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 12.

De forma paulatina, el GATT fue codificando y modificando los procedimientos de la solución de disputas, y adoptó varias decisiones y entendimientos, entre los que se destacan los siguientes:

- La Decisión de 5 de abril de 1966 sobre Procedimientos bajo el artículo XXIII,
- El Entendimiento sobre Notificación, Consultas, Solución de Disputas y Vigilancia, adoptado el 28 de noviembre de 1979,
- La Decisión sobre Solución de Diferencias de la Declaración Ministerial del 29 de noviembre de 1982; y,
- La Decisión sobre Solución de Diferencias del 30 de noviembre de 1984¹³.

Tanto la jurisprudencia como la codificación fueron estableciendo un sistema de resolución de controversias basado en normas legales más que en consideraciones políticas, característica que se ha mantenido hasta la fecha¹⁴.

Sin embargo, la solución de diferencias en los años del GATT tenía una deficiencia fundamental, que derivaba del principio de consenso positivo con el que el Consejo debía tomar todas sus decisiones. Así, todas las partes, incluso la demandada, debían estar de acuerdo para disponer que se establezca un Panel para una disputa, de igual forma para la adopción de sus recomendaciones y, evidentemente, para una eventual autorización de medidas de retorsión. De esta forma, era posible que la parte demandada bloquee el establecimiento del Panel, o lo demore de acuerdo a sus intereses, y no permita la adopción de ninguna resolución en su contra, mucho menos una sanción¹⁵.

Sorprendentemente, en la práctica solo en seis ocasiones se bloqueó la adopción de un informe, y las partes demandadas no se oponían a las decisiones de consenso. La razón de este comportamiento estaría en la voluntad de los estados de aceptar un perjuicio a corto plazo con el fin de precautelar sus intereses a largo plazo que eran mantener un sistema que funcione, pues se entendía la parte que hoy es demandada podría ser mañana la demandante, y un abuso del poder de veto volvería inútil al sistema¹⁶.

¹³ Ibid, 13.

¹⁴ Delpiano Lira, op. cit., 216-217.

¹⁵ WTO, 2004, op. cit., 13.

¹⁶ Delpiano Lira, op. cit., 217.

Como se verá en más adelante, esta visión de largo plazo, que priorizó el interés general y permitió no solo la sobrevivencia sino la evolución de un sistema basado en normas durante más de siete décadas parecería estar en riesgo, con la llegada al poder de líderes cuyo interés no va más allá de la próxima elección y, en consecuencia, adoptan posiciones cortoplacistas.

Es muy importante mencionar que, a pesar del bajo número de vetos ejercidos por las partes demandadas durante los años del GATT, el solo hecho de que existiese el riesgo de veto probablemente hizo que ciertos reclamos no sean presentados e influyó las opiniones de los Paneles, que tenían un incentivo para no ceñirse estrictamente a la norma sino tomar decisiones “diplomáticas” que harían la decisión políticamente aceptable para las partes¹⁷.

Finalmente, en la década de los ochenta del siglo pasado, las amenazas de veto y las tácticas dilatorias para retrasar la formación de Paneles se hicieron más comunes, síntoma de un deterioro del sistema que hizo mella en la confianza de las partes sobre su efectividad y, en consecuencia, significó un aumento de medidas unilaterales por parte de los que sentían afectados sus derechos¹⁸.

Era necesaria una reforma que fortalezca el sistema de solución de diferencias, mejore su eficacia y llene los vacíos del GATT de 1947.

2.1.2 Las negociaciones de la Ronda Uruguay y el nacimiento de la OMC.

Entre 1986 y 1993 se llevaron a cabo negociaciones entre las Partes Contratantes del GATT para profundizar la liberalización del comercio y establecer, por fin, la organización internacional postergada desde el fracaso de la Carta de la Habana. Esta fue la octava ronda de negociaciones bajo el GATT, conocida como Ronda Uruguay, por el lugar en el que se inició¹⁹.

¹⁷ WTO, 2004, op. cit.,14.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Figueroa, U., 2010. *Organismos Internacionales*. Segunda. Edición, Santiago de Chile, RiL Editores, 645-646.

Las reformas sobre la solución de diferencias formaron parte de esa negociación, con el propósito de fortalecer la observancia de las normas, y su resultado fue la adopción del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (en adelante ESD o Entendimiento), que es una interpretación y elaboración de los artículos XXII y XXIII del GATT, que no fueron modificados en la Ronda Uruguay y siguen vigentes²⁰.

Los principales temas de la negociación del ESD fueron cuatro: eliminar o no el poder de veto que existía para el inicio de un procedimiento de solución (estableciendo un derecho a un panel), la adopción automática de las resoluciones a no ser que exista un consenso para rechazarlas (regla del consenso negativo) o el mantenimiento del requisito del consenso, la creación o no de un Órgano de Apelaciones y el establecimiento de mejores reglas de procedimiento²¹.

El enfoque con el que se trataron estos temas fue otro punto de debate. Las posiciones estaban divididas entre quienes defendían un sistema basado en la negociación y quienes creían que era mejor un sistema basado en reglas, más legalista²².

Para decirlo de otra manera, la visión legalista defiende que los acuerdos son códigos de conducta cuyo incumplimiento debe ser penalizado, mientras que la posición anti-legalista o pragmática señala que los acuerdos son un compromiso de los miembros para mantener ciertos comportamientos pero que las diferencias deben ser resueltas mediante negociaciones que permitan soluciones mutuamente aceptables para las partes en disputa²³.

Las negociaciones iniciaron en abril de 1987, y en la práctica se observó que existían tres puntos de vista, con la posición anti-legalista dividida en dos grupos. El primero veía al sistema como basado en consenso y negociación, no judicial, basado en la voluntad de

²⁰ Davey, W.J., 2003. The WTO Dispute Settlement Mechanism. *Illinois Public Law Research Paper No. 03-08*, 7.

²¹ Elsig, M., 2017. Legalization in context: The design of the WTO's dispute settlement system. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no. 2, pp. 304-319, 308.

²² Matsushita, M., Schoenbaum, T.J., Mavroidis, P.C. y Hahn, M.J., 2015. *The World Trade Organization: law, practice, and policy*. Third edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. The Oxford international law library, 86.

²³ Davey, op. cit., 1-2.

las partes en conflicto, mientras que el segundo sugería que se debían adoptar mecanismos de refuerzo como la mediación, conciliación, consultas y arbitrajes. Por el otro lado estaba el grupo de países que propugnaba por un sistema basado en reglas, con efectos legales vinculantes²⁴.

En diciembre de 1988 los negociadores acordaron un primer cambio importante, que era la automaticidad del establecimiento de los paneles, eliminando el requisito del consenso positivo para hacerlo, y se acordó también otros cambios de procedimiento, entre ellos los plazos para los paneles²⁵.

Estas modificaciones fueron adoptadas en una Decisión sobre Mejoras de las Reglas y Procedimientos de Solución de Diferencias del GATT, de 12 de abril de 1989, como una “cosecha temprana”, es decir como un primer resultado de la negociación que se adopta antes del resultado completo, para que pueda entrar en vigencia. En este caso la decisión debía aplicarse como medida provisional hasta el final de la Ronda Uruguay²⁶.

Posteriormente, las negociaciones se enfocaron en los temas más complicados, particularmente en otorgar o no carácter obligatorio a las decisiones de los paneles, y, en caso de hacerlo, en como salvaguardar la calidad de tales decisiones. En un principio la discusión se centró en la composición de los paneles, para luego centrarse en formas de revisión de las decisiones por parte de los países miembros. En este punto, surgió la idea de crear un organismo independiente, conformado por expertos, que pudiera servir de instancia de apelación de las decisiones de los paneles, controlando así sus errores u omisiones. La idea de crear el Órgano de Apelación fue tomando fuerza entre los negociadores, y facilitó que se acuerde que las decisiones, tanto de los paneles como del propio Órgano de Apelaciones serían vinculantes, salvo consenso en contrario (lo que se conoce como la regla del consenso negativo)²⁷.

Los temas relacionados con la implementación y medidas compensatorias fueron poco a poco acordados y para fines de 1991 un borrador final del ESD fue puesto en

²⁴ Elsig, op. cit., 308.

²⁵ Ibid.

²⁶ WTO, 2004, op. cit., 15.

²⁷ Elsig, op. cit., 309-311.

consideración de las partes. Finalmente, el texto revisado fue firmado con el resto de acuerdos de la Ronda Uruguay, en 1994 en Marrakech²⁸.

El ESD adoptado fue una clara victoria de la visión legalista, sin embargo fue aceptado por todas las partes que tenían en principio otras visiones debido a que también significaba un fortalecimiento del multilateralismo. Se considera que un actor clave fue Estados Unidos, que aceptó poner límites a sus actuaciones unilaterales debido a que consiguió que el sistema de solución de diferencias tuviera características de obligatoriedad que facilitarían la aplicación efectiva de los demás acuerdos de la Ronda Uruguay, entre los que se encontraban aspectos de gran interés para ese país, como la propiedad intelectual y el comercio de servicios, y que en general respondían a una visión liberalizadora que favorecía a los países más desarrollados. Para los países más pequeños, el ESD daba ciertas garantías de que los poderosos no podrían vetar las resoluciones que les fueran desfavorables, ni dejar de aplicarlas, ni imponer sanciones unilaterales sin debilitar profundamente a la naciente institución que había resultado de la Ronda Uruguay: la Organización Mundial de Comercio (OMC).

En definitiva, la Ronda Uruguay resultó en un fortalecimiento y legalización del sistema de solución de diferencias, estableciendo procedimientos más detallados, plazos definidos para tales procedimientos, el fin del consenso positivo y el veto implícito en él, tanto para la constitución de los paneles como para la adopción de decisiones, y la creación de una segunda instancia. Además, se estableció la obligatoriedad de someter las diferencias a la jurisdicción de la OMC, evitando tanto la adopción de medidas unilaterales como la presentación de disputas comerciales a otros foros o instancias, según lo dispuesto en el artículo vigésimo tercero del ESD²⁹.

3. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN DEL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS (MSD)

En su libro *Global Politics*, los profesores Kaarbo y Ray señalan que en la OMC se pone de manifiesto la tensión entre los objetivos económicos y los políticos de las naciones, y

²⁸ Elsig, op. cit., 311.

²⁹ Hoekman, B.M. y Mavroidis, P.C., 2007. *The World Trade Organization: law, economics, and politics*. London ; New York: Routledge. Routledge global institutions, 77-80.

es específicamente el sistema de solución de diferencias el que está en el centro de las miradas, por su función y su relación con la soberanía³⁰.

Las disputas comerciales no responden a intereses puramente económicos sino que, con frecuencia, son parte de estrategias nacionales más amplias, que suelen tener componentes geopolíticos y de política interna. De acuerdo con Rameshan, esto explica por qué las naciones más poderosas han sido las que más han utilizado el MSD, pues no hay una relación causal significativa entre el volumen del comercio y la cantidad de disputas en las que un país es parte³¹.

Por otra parte, la política interna también cumple un rol determinante en la decisión de iniciar un procedimiento en la OMC, pues los datos muestran que los temas más sensibles, en los que los gobiernos desean demostrar su compromiso ante sus ciudadanos, son los que tienen una mayor probabilidad de llegar a ser presentados ante el OSD³².

Los diversos intereses en juego hacen que, a pesar de su éxito, el mecanismo de solución de diferencias esté constantemente sometido a presiones y críticas, y actualmente se enfrente a una situación de incertidumbre.

3.1. Evaluación del MSD

Se considera que el MSD no tiene parangón en las relaciones internacionales, al ser el único sistema de adjudicación de disputas de adopción obligatoria y universal para los miembros, por lo que se lo ha denominado como la “joya de la corona” del sistema multilateral de comercio³³.

Más allá de la retórica, para evaluar el desempeño del mecanismo de solución de diferencias cabe recurrir a sus estadísticas.

³⁰ Kaarbo, J. y Ray, J.L., 2011. *Global Politics*. 10th. Edition, S.l.: Wadsworth, 387.

³¹ Rameshan, P., 2003. Trade Disputes under WTO: Trends and Features. *Foreign Trade Review*, vol. 38, no. 3-4, 34.

³² Davis, C.L., 2008. *The Effectiveness of WTO Dispute Settlement: An Evaluation of Negotiation Versus Adjudication Strategies*. Presentation to the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association, 36.

³³ Johannesson, L. y Mavroidis, P.C., 2016. The WTO Dispute Settlement System 1995-2016: A Data Set and Its Descriptive Statistics. *SSRN Electronic Journal*, 2.

Según los datos de la OMC, luego de 23 años de su implementación, el MSD es el sistema legal más utilizado para resolver disputas entre estados³⁴. A diciembre de 2018 se han iniciado 573 procedimientos, y en promedio se resuelven más de 15 disputas anualmente³⁵.

En el reporte sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC presentado con ocasión de la 11ª Conferencia Ministerial, celebrada en Buenos Aires en diciembre de 2017, se presentan varios datos que evidencian el éxito que el MSD ha tenido desde su creación.

En cuanto a los plazos, el desempeño del MSD es mejor que el de otros sistemas internacionales de solución de diferencias, pues la duración promedio de una diferencia en la OMC es de aproximadamente 10 meses, más el tiempo de constitución de los grupos especiales y traducciones de informes. Mientras tanto, en la Corte Internacional de Justicia, demora en promedio 4 años en resolver sus casos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, demora 2 años; y el mecanismo existente en el recientemente reemplazado TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) era de 3 a 5 años³⁶.

En cuanto a la efectividad se señala que “la tasa de cumplimiento de las resoluciones adoptadas en el marco de la solución de diferencias es muy elevada, de alrededor del 90%” y adicionalmente se destaca que el MSD, por diseño, no alienta la presentación de litigios sino que intenta que la mayor parte de estos se resuelva mediante negociación entre las partes. Es por esto que, según las estadísticas, “de los asuntos planteados, casi la mitad no ha llegado nunca a la etapa de resolución por un grupo especial. Se han notificado como resueltas mediante soluciones mutuamente convenidas más de 100 diferencias”³⁷.

³⁴ Ibid, 5.

³⁵ OMC - Organización Mundial del Comercio, 2018. *Lista Cronológica de las Diferencias*, disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm

³⁶ OMC - Organización Mundial del Comercio, 2017, *La CM11 En Pocas Palabras: Solución de Diferencias*, disponible en: www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/briefing_notes_s/bfdispu_s.htm

³⁷ Ibid.

Sin embargo, a pesar de la efectividad y eficiencia que muestran las estadísticas y que dan cuenta de un presente exitoso, ciertos aspectos del MSD pueden ser mejorados, como la posibilidad de que los procedimientos se alarguen mucho y se dilate el cumplimiento de las recomendaciones³⁸. Además, el resurgimiento del proteccionismo puede ser la amenaza más importante que ha enfrentado el MSD desde su creación.

3.2. Retos y Perspectivas a futuro

Uno de las críticas más comunes al MSD tiene que ver con la desigualdad que existe entre países ricos y pobres en cuanto a posibilidades reales de acceso al sistema. El costo de los honorarios de los abogados especializados es alto y, para algunos países, puede ser prohibitivo, sobre todo si el proceso se alarga por más de una década como en ciertos casos. Además, aún si el proceso se resuelve a favor de un país pequeño enfrentado a una potencia mundial, esto no garantiza el cumplimiento de las recomendaciones y -evidentemente- el efecto de las retaliaciones de una economía pequeña es mínimo para una gran potencia³⁹.

Para hacer frente al primer problema, en 2001 se fundó el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC (o ACWL por las siglas inglés de *Advisory Centre on WTO Law*) con contribuciones de países desarrollados y en vías de desarrollo⁴⁰.

Sin embargo esta ayuda sigue siendo insuficiente si se considera que -para precautelar la soberanía de los estados- no se ideó un mecanismo coercitivo que obligue a los miembros a cumplir con las recomendaciones del OSD, por lo que las diferencias de poder real se

³⁸ Uno de los casos más representativos en los primeros años del MSD es el conocido como Banana III o DS27, en el que un grupo de países -entre ellos Ecuador- reclamó un incumplimiento de las obligaciones asumidas por la Comunidad Europea ante la OMC en cuanto a la comercialización de Bananos, debido al establecimiento de normas que discriminaban a favor de ciertas ex colonias europeas y en detrimento de otros países exportadores de la fruta. En el caso DS27 todas las decisiones de los grupos especiales y del Órgano de Apelaciones establecieron que la Comunidad Europea incumplió con sus obligaciones y recomendaron que se realicen las acciones para corregir este incumplimiento. Ante la falta de correctivos se adoptaron resoluciones que permitían la adopción de medidas retaliatorias, a pesar de lo cual el incumplimiento tomó 17 años en resolverse, finalmente, mediante una solución negociada.

³⁹ Walters, J., 2011. Power in WTO dispute settlement. *Journal of Third World Studies*, vol. XXVIII, no. 1, 177-178.

⁴⁰ García Matamoros, L.V. y Arévalo Ramírez, W., 2014. El trato especial y diferenciado en el sistema de solución de diferencias de la OMC como oportunidad para el ejercicio del derecho al desarrollo. *Revista de derecho (Valdivia)*, vol. 27, no. 1, 146.

mantienen⁴¹ debido no solo a la asimetría en capacidades legales sino a las relaciones bilaterales de asistencia y otros factores políticos⁴².

Por otra parte, sobre todo en los primeros años se acusó al MSD de tomar decisiones miopes, que protegen a rajatabla la liberalización del comercio sin tomar en consideración externalidades muy importantes, como los temas de conservación del ambiente y los derechos laborales⁴³.

Sin embargo, desde la otra orilla, ciertos países desarrollados, específicamente la primera economía mundial (EE.UU.), han expresado preocupación por un supuesto “activismo judicial”, principalmente de parte del Órgano de Apelaciones, que estaría socavando la soberanía de los estados.

El Órgano de Apelaciones (OA) fue diseñado en la ronda Uruguay con ciertas limitaciones para controlar su poder. En primer lugar el ESD señala que las recomendaciones del OA no pueden modificar los derechos y obligaciones de los acuerdos, ni revisar hechos o nuevas evidencias que no hayan sido presentadas al grupo especial. Por otra parte, desde un punto de vista semántico, se lo llama órgano y no corte, sus decisiones son reportes y no sentencias, y tienen el carácter de recomendaciones que, teóricamente, pueden ser rechazadas por un consenso de los miembros. En cuanto a su composición, los miembros -que no deben tener afiliación con gobierno alguno- son designados para un periodo fijo relativamente corto de cuatro años, pudiendo ser redesignados para un período adicional como máximo. Crucialmente, se requiere consenso positivo para los nombramientos, por lo cual todos los países tienen poder de veto y pueden bloquear las designaciones⁴⁴.

En la práctica, la elección de los miembros del OA se ha ido politizando con el tiempo, ya que los países -disconformes con alguna decisión- buscan seleccionar candidatos que

⁴¹ Walters, J., 2011. Power in WTO dispute settlement. *Journal of Third World Studies*, vol. XXVIII, no. 1, 178.

⁴² Besson, F. y Mehdi, R., 2004. *Is WTO Dispute Settlement System Biased Against Developing Countries? An Empirical Analysis*, 2.

⁴³ Howse, R., 2016. The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary. *European Journal of International Law*, vol. 27, no. 1, 24.

⁴⁴ Elsig, M. y Pollack, M.A., 2014. Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade Organization. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no. 2, 401-402.

sean cada vez más cercanos a sus propias posiciones y más influenciables, al tiempo que castigan a aquellos cuyo comportamiento no se considera “leal”⁴⁵.

Por otra parte, Howse afirma que el OA ha tenido una evolución en sus decisiones y, poco a poco, se ha ido separando de la visión neoliberal imperante durante la Ronda Uruguay. Así, ha adoptado decisiones tomando en consideración no solamente los acuerdos comerciales sino las normas y principios generales del Derecho Internacional Público, lo que le ha dado una mayor legitimidad y en consecuencia ha aumentado su poder. Esto explica tanto su progresiva politización como las amenazas que enfrenta⁴⁶.

Si bien las críticas al OA por parte de los Estados Unidos vienen -al menos- desde la presidencia de George W. Bush (2001-2009), es con la llegada del proteccionista Donald Trump a la Casa Blanca que estas críticas se convirtieron en un ataque frontal.

A pesar de que los datos históricos señalan que, por ejemplo, los Estados Unidos ganó todos los procesos que inició durante el gobierno de Barack Obama, el presidente Trump ha dicho que “perdemos casi todas las demandas en la OMC, porque tenemos menos jueces que otros países, es imposible ganar (...) está arreglado para perjudicar a los Estados Unidos”⁴⁷.

Bajo este tipo de argumentos, y dada la necesidad de consenso para la designación de nuevos miembros del OA, los Estados Unidos han bloqueado el nombramiento de nuevos miembros desde el año 2016. Hasta diciembre de 2019 tres miembros estaban en funciones, pero con el fin del período de dos de ellos el OA tiene actualmente un solo miembro y ha dejado de funcionar, pues requiere un mínimo de tres miembros para hacerlo. El MSD se ha paralizado⁴⁸.

La consecuencia de la posición de los Estados Unidos -que en la práctica es un retiro de la jurisdicción otorgada al OSD en 1995- es volver al MSD a la situación que existía bajo

⁴⁵ Elsig y Pollack, op.cit., 409.

⁴⁶ Howse, op.cit., 9-77.

⁴⁷ Brinkley, J., 2018, Trump Is Close to Shutting Down the WTO's Appeals Court. *Forbes Magazine*, disponible en: <https://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2018/09/27/trump-is-close-to-shutting-down-the-wtos-appeals-court/#344756897ab6>

⁴⁸ Ibid.

el GATT, porque según las reglas vigentes un reporte de un grupo de trabajo puede ser apelado y –de ser así- solo puede ser adoptado finalmente luego de resuelta la apelación. Por tanto, la adopción de las decisiones vuelve a depender de la voluntad de la parte perdedora, pues si decide presentar una apelación esta no podrá ser resuelta y, en consecuencia, nunca se adoptaría. De esta forma, regresa el poder de veto que tanto tiempo y esfuerzo costó eliminar⁴⁹.

En definitiva, es claro que la posición de la administración Trump amenaza la existencia del MSD tal como lo conocemos y es -por tanto- el reto más urgente y grande que tiene la OMC en la actualidad. De las decisiones que se tomen en los próximos meses -principalmente por parte de las principales potencias económicas mundiales- dependerá el futuro del sistema multilateral de comercio, y –por desgracia- el panorama no luce alentador.

En último término, la situación actual del MSD vuelve a plantear una pregunta fundamental que ha atravesado el Derecho Internacional en todos los campos y en todas las épocas: ¿Existen realmente las obligaciones internacionales si no hay un mecanismo para hacerlas cumplir?

4. CONCLUSIONES

- Uno de los objetivos del multilateralismo es el establecimiento de sistemas de relacionamiento entre las naciones que vayan más allá de las simples relaciones de poder y, en particular, el desarrollo de mecanismos pacíficos de resolución de disputas internacionales.
- En el campo comercial, el Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC vigente desde 1995, que es una evolución del que estuvo vigente bajo el GATT durante gran parte de la segunda mitad del Siglo XX, ha sido uno de los avances más significativos en el Derecho Internacional de las últimas tres décadas.
- La innovación más importante del MSD es el principio de “consenso negativo” para la adopción de decisiones, que en la práctica significó la creación automática de los

⁴⁹ Marquet, C., 2018. Crisis at the Appellate Body: Towards More or Less Consent in WTO Adjudication? *SSRN Electronic Journal*, 14.

grupos de trabajo solicitados por una parte para resolver una disputa y la adopción de sus resoluciones, salvo que exista unanimidad para no hacerlo. Esta reforma judicializó y fortaleció el MSD y, en general, la OMC.

- El mecanismo, establecido en el ESD, tiene básicamente tres etapas (consultas directas entre las partes, resolución por parte de un grupo de trabajo y apelación) y está a cargo de dos organismos de la OMC (el Órgano de Solución de Diferencias, formado por todos los miembros, que adopta todas las decisiones durante el proceso, y el Órgano de Apelaciones, formado por 7 personas, que es una suerte de corte de segunda instancia).
- Este caso evidencia uno de los problemas del MSD, que es la posibilidad de dilatación de los procedimientos, con el alto costo legal que esto conlleva, lo que podría afectar el acceso efectivo de los países menos desarrollados al sistema.
- La creación del ACWL ha contribuido a paliar esta deficiencia, que podría minimizarse mediante una adecuada aplicación del principio de trato especial y diferenciado, establecido en el ESD.
- Por otra parte, el supuesto “activismo judicial” por parte del Órgano de Apelaciones ha servido de pretexto para que países poderosos, disconformes con algunas decisiones, amenazen con bloquear el funcionamiento del MSD. Así, el gobierno actual de los Estados Unidos ha impedido el nombramiento de nuevos miembros del OA lo que efectivamente significa el retroceso del sistema a los años del GATT, en los que cualquier país podía impedir la adopción de una decisión que no fuera de su agrado. Esta amenaza se materializó en diciembre de 2019, cuando el número de miembros del OA activos cayó bajo el mínimo necesario para su funcionamiento, y constituye el principal reto que enfrenta no solo el MSD sino la OMC en su conjunto.
- El desmantelamiento del MSD por la acción de un país poderoso vuelve a poner de manifiesto la cuestión de si las obligaciones internacionales realmente existen sin un mecanismo de cumplimiento que obligue a las partes a respetarlas. El menoscabo del principio de *pacta sunt servanda* afecta a todo el Derecho Internacional, pues la aplicación de decisiones judiciales o arbitrales en varios países depende del respeto de estos a las obligaciones adquiridas en convenios internacionales.

- La situación a febrero de 2020 comprobaría la hipótesis planteada, pues las acciones de un gobernante de un solo país poderoso han provocado décadas de retroceso para la solución de diferencias en el ámbito comercial.
- Ante este escenario el Ecuador debe permanecer vigilante y apoyar toda iniciativa que fortalezca el sistema multilateral de comercio y permita que el MSD vuelva a funcionar. No se debe cerrar la puerta a una restructuración de todo el sistema, siempre y cuando esta signifique una mejora a lo existente y no solamente una institucionalización de la “ley del más fuerte”.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar García, R.A., 2009. El Procedimiento de Solución de Diferencias en la Organización Mundial de Comercio. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XLII, no. 125, pp. 549-592.
- Besson, F. y Mehdi, R., 2004. *Is WTO Dispute Settlement System Biased Against Developing Countries? An Empirical Analysis*.
- Brinkley, J., 2018, Trump Is Close to Shutting Down the WTO's Appeals Court. *Forbes Magazine*, disponible en:
<https://www.forbes.com/sites/johnbrinkley/2018/09/27/trump-is-close-to-shutting-down-the-wtos-appeals-court/#344756897ab6>
- Davey, W.J., 2003. The WTO Dispute Settlement Mechanism. *Illinois Public Law Research Paper No. 03-08*, pp. 39.
- Davis, C.L., 2008. *The Effectiveness of WTO Dispute Settlement: An Evaluation of Negotiation Versus Adjudication Strategies*. Presentation to the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Delpiano Lira, C., 2011. El Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC. un Elemento de Seguridad y Previsibilidad en el Sistema Multilateral de Comercio. *Revista de derecho (Coquimbo)*, vol. 18, no. 1, pp. 213-239. ISSN 0718-9753.
- Elsig, M., 2017. Legalization in context: The design of the WTO's dispute settlement system. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 19, no. 2, pp. 304-319. ISSN 1369-1481, 1467-856X.
- Elsig, M. y Pollack, M.A., 2014. Agents, trustees, and international courts: The politics of judicial appointment at the World Trade Organization. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no. 2, pp. 391-415. ISSN 1354-0661, 1460-3713.
- Figuerola, U., 2010. *Organismos Internacionales*. Segunda. Edición, Santiago de Chile, RiL Editores.
- García Matamoros, L.V. y Arévalo Ramírez, W., 2014. El trato especial y diferenciado en el sistema de solución de diferencias de la OMC como oportunidad para el ejercicio del derecho al desarrollo. *Revista de derecho (Valdivia)*, vol. 27, no. 1, pp. 127-150. ISSN 0718-0950.
- Hoekman, B.M. y Mavroidis, P.C., 2007. *The World Trade Organization: law, economics, and politics*. London; New York: Routledge. Routledge global institutions. ISBN 978-0-415-41458-6. K4610 .H64 2007

- Howse, R., 2016. The World Trade Organization 20 Years On: Global Governance by Judiciary. *European Journal of International Law*, vol. 27, no. 1, pp. 9-77. ISSN 0938-5428, 1464-3596. DOI 10.1093/ejil/chw011.
- Johannesson, L. y Mavroidis, P.C., 2016. The WTO Dispute Settlement System 1995-2016: A Data Set and Its Descriptive Statistics. *SSRN Electronic Journal* [en línea]. ISSN 1556-5068. DOI 10.2139/ssrn.2888358.
- Kaarbo, J. y Ray, J.L., 2011. *Global Politics*. 10th. Edition, S.l.: Wadsworth. ISBN 978-0-495-80264-8.
- Marquet, C., 2018. Crisis at the Appellate Body: Towards More or Less Consent in WTO Adjudication? *SSRN Electronic Journal* [en línea]. ISSN 1556-5068. DOI 10.2139/ssrn.3220525.
- Matsushita, M., Schoenbaum, T.J., Mavroidis, P.C. y Hahn, M.J., 2015. *The World Trade Organization: law, practice, and policy*. Third edition. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press. The Oxford international law library. ISBN 978-0-19-957185-7. K4610.A31994 M38 2015
- Narlikar, A., Daunton, M.J. y Stern, R.M., 2012. *The Oxford handbook on the World Trade Organization*. New York: Oxford University Press, USA. ISBN 978-0-19-958610-3. HF1385 .O94 2012
- OMC - Organización Mundial del Comercio, 2010. *Entender la OMC*. Ginebra: Publicaciones de la OMC. ISBN 978-92-870-3750-3.
- OMC - Organización Mundial del Comercio, 2017, *La CM11 En Pocas Palabras: Solución de Diferencias*, disponible en: www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/briefing_notes_s/bfdispu_s.htm
- OMC - Organización Mundial del Comercio, 2018. *Lista Cronológica de las Diferencias*, disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm
- Rameshan, P., 2003. Trade Disputes under WTO: Trends and Features. *Foreign Trade Review*, vol. 38, no. 3-4, pp. 19-37. ISSN 0015-7325, 0971-7625. DOI 10.1177/0015732515040402.
- Van Grasse, C., 2016. *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*. S.l.: s.n. ISBN 978-92-870-4056-5.
- Walters, J., 2011. Power in WTO dispute settlement. *Journal of Third World Studies*, vol. XXVIII, no. 1, pp. 169-183.

- WTO - World Trade Organization, 2004. *A handbook on the WTO dispute settlement system*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-84192-4. K4610. W67 2004
- WTO - World Trade Organization, 2017. *Los Acuerdos de la OMC: El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio y sus anexos*. Bernan Press. ISBN 978-92-870-4519-5.

Agenda 2030: Punto de convergencia entre la seguridad y el desarrollo en el multilateralismo moderno

MAGDALENA NÚÑEZ JARAMILLO¹

1. Introducción

El propósito fundamental de la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) fue el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Los cambios registrados en el contexto internacional fueron alterando los alcances del concepto de Seguridad, lo que resultó en la acuñación del término “Seguridad Humana”. Este nuevo enfoque del concepto de Seguridad, así como los elementos que incorpora, parecería haber tornado evidente la relación entre Seguridad y Desarrollo en el mundo contemporáneo. Por otra parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la hoja de ruta sobre la cual todos los países de la ONU se han comprometido a trabajar con el fin de lograr un mundo más equitativo para 2030; en esta Agenda el vínculo entre Seguridad y Desarrollo parece consolidarse.

El objetivo fundamental de este artículo es conocer si la Agenda 2030 tiene su fundamento en el enfoque de la Seguridad Humana y, de ser así, los beneficios o ventajas que podría generar dicho enfoque en la implementación de la Agenda 2030. Este trabajo se fundamentará en la descripción y el análisis como técnicas de investigación, sobre la base de información oficial y doctrinaria.

En primera instancia se pasará revista de la evolución del concepto de Seguridad como resultado de los cambios internacionales y cómo se fue forjando el concepto de “Seguridad Humana”. Posteriormente, se presentarán brevemente los orígenes, características y objetivos de la Agenda 2030, luego de lo cual se realizará un análisis sobre la relación entre el concepto de Seguridad Humana y dicha Agenda. Finalmente, se plantearán algunas conclusiones y recomendaciones en torno al aporte que este concepto puede proporcionar para la implementación de la Agenda 2030.

¹ Primer Secretario del Servicio Exterior Ecuatoriano. Socióloga con mención en Relaciones Internacionales (Universidad Católica del Ecuador). Magíster en Derecho Internacional Económico (Universidad Andina Simón Bolívar). Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia (Instituto de Altos Estudios Nacionales –IAEN).

2. Evolución del Concepto de Seguridad

a. De la Seguridad tradicional a la Seguridad Humana

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la ONU se configuró como el pilar de la cooperación internacional. Dicha organización fue el resultado del reconocimiento de las desastrosas consecuencias de la guerra y de la necesidad de contar con una estructura mundial que evite futuros enfrentamientos. Es así como la ONU definió como uno de sus principales propósitos mantener la Paz y la Seguridad Internacionales (Attiná, 1999).

En medio del fin de la antedicha Guerra y el posterior inicio de la Guerra Fría, la noción de Seguridad Internacional no podía sino estar estrechamente ligada a la Seguridad Estatal, es decir, el Estado constituía el objetivo de dicha Seguridad para protegerlo de las amenazas internacionales provenientes de otros Estados. A esta concepción de Seguridad estaba vinculada la noción de Soberanía Estatal, tal como fue concebida como resultado de la Paz de Westfalia en 1648 (Kissinger, 2001).

Desde una perspectiva teórica, esta concepción de Seguridad Internacional respondía a una visión realista de las relaciones internacionales, prevaleciente en la época como respuesta al escenario internacional imperante, en donde la anarquía y la ausencia de una institucionalidad internacional eran la característica fundamental (Morgenthau y Thompson, 1985).

Con la creación de la ONU y de otras instituciones internacionales, la percepción del mundo registró un cambio importante hacia la necesidad de la cooperación y de una Seguridad Colectiva, la cual se entiende como el “compromiso por parte de todos los Estados de coaligarse contra un agresor” (Hoffmann, 1991). No obstante, la realidad de la Guerra Fría mantenía la Seguridad Estatal como un elemento de sustancial relevancia en las relaciones internacionales.

El fin de la Guerra Fría marcó un hito en la redefinición de la concepción del mundo. La Globalización y los acelerados avances tecnológicos fueron cambiando el

escenario internacional y, con ello, la percepción del funcionamiento del mundo como un sistema interdependiente. Fue así fortaleciéndose la idea de la existencia de una aldea global con problemas y desafíos comunes (McLuhan y Quentin, 2017). Se considera que con el fin de la Guerra Fría, el multilateralismo se fortaleció, logrando altos grados de cooperación en diversas materias que eran percibidas como problemas comunes (Moreland, 2019).

Los cambios que paulatinamente registró el sistema internacional obligaron a repensar la noción de Seguridad, con el propósito de hacerla más holística, a fin de que integre otros desafíos y problemas que se hacían latentes en el mundo, sin que el nuevo enfoque signifique reemplazar el concepto tradicional de Seguridad, sino más bien que constituya su complemento (Rojas, 2012). Problemas como el cambio climático, la protección de los derechos humanos o la búsqueda del desarrollo se convirtieron en el objetivo sustancial de las preocupaciones mundiales.

Incluso los conflictos habían adquirido un nuevo matiz, pues para la década de los 90, estos habían pasado a ser mayoritariamente intra-estatales, más que interestatales: “el principal cambio se dio a partir de los años 90, cuando más del 90 % de los conflictos se produjeron al interior de los Estados en vez de producirse entre ellos” (CINU, 2019). De esta manera, los esfuerzos de la ONU para solucionar conflictos debieron considerar esta nueva realidad.

Lo anterior hizo que los pensadores del mundo internacional empezaran a considerar la necesidad de una noción de Seguridad más amplia, que supere la visión tradicional, caracterizada por ser exclusivamente militar (guerra entre Estados) a una visión más holística que pueda incluir muchos factores y cuyo centro de atención sean las personas (Rojas, 2012).

En ese contexto, en 1993 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) emitió el denominado “Informe sobre Desarrollo Humano”, en el cual se acuñó por primera vez el concepto de “Seguridad Humana” y se la definió como la “Seguridad del Pueblo” mediante el “Desarrollo Humano”. En dicho informe se vinculó la idea de la Seguridad Humana con el Desarrollo Sostenible y la necesidad de redefinir o dotar de un nuevo enfoque a la cooperación internacional (PNUD, 1993).

En el informe presentado por el PNUD el año subsiguiente se planteó que la Seguridad Humana tenía un carácter “integrador” -más que defensivo- y que tenía 4 características: universal, centrada en las personas, interdependiente y con enfoque preventivo (FFNUSH, 2019); adicionalmente se mencionó que era necesario abordar las causas de la inseguridad para evitar consecuencias desastrosas y se expresó que era

“preciso fortalecer sustancialmente el papel de las Naciones Unidas en la esfera del desarrollo. El programa de paz y el programa de desarrollo deben ser integrados en última instancia. Sin paz no puede haber desarrollo; pero sin desarrollo, la paz está amenazada” (PNUD, 1994).

Este mismo documento identificó siete categorías en las que se enmarcarían las amenazas a la Seguridad Humana: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad en la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y seguridad política (PNUD, 1994, p. 28). De esta manera, quedó establecido que la Seguridad Humana debía alcanzarse a través del Desarrollo y que esto era determinante para lograr la paz (PNUD, 1994, p. 1).

El informe de 1994 argumentó también que la Seguridad Humana tendría dos componentes: “libertad respecto del miedo” y “libertad respecto de la necesidad” (“freedom from fear” y “freedom from want”²), es decir, la libertad del miedo (seguridad e integridad física) y de las necesidades (seguridad humana), o la ausencia de estas limitaciones en la vida del ser humano. Esto tornó evidente el carácter integral de la “Seguridad Humana”. Según el (PNUD, 1994) estos componentes de la Seguridad habrían sido reconocidos desde los inicios de la ONU, pero posteriormente el concepto de Seguridad se habría inclinado en favor del componente del miedo en desmedro de aquel referente a la necesidad.

De lo anterior se puede colegir que el nuevo concepto de Seguridad Humana altera, por un lado, el sujeto de protección desde el Estado al ser humano y, por otro lado, modifica las causas de la inseguridad, pasando de la mera existencia de la guerra entre Estados a las amenazas de distinta índole que, por su carácter, se tornan globales

² Estos conceptos se fundamentaron en el Discurso al Congreso pronunciado en 1941 por el ex Presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, denominado “Discurso de las cuatro libertades”. Este discurso resumía los objetivos de los Estados Unidos en el mundo luego de la guerra. Los conceptos propuestos llegaron a tener gran incidencia en la definición de los principios de la ONU (Crowell, 1955).

(Vallejo, 2018). Al definirse un nuevo sujeto de protección y nuevas causas de inseguridad, los medios para garantizar la Seguridad en este nuevo escenario tendrían que también redefinirse.

En este sentido, el “Desarrollo” se convertiría en el principal instrumento para garantizar la “Seguridad Humana”. De esta manera, fue la ONU la que, en la década de los 90, incursionó el tema del “Desarrollo” en la agenda de Seguridad, lo que se hizo a través de los informes del PNUD (Leal, 2005, p. 1120). En suma, de conformidad con los informes elaborados por el PNUD,

“la seguridad humana implica la protección de las personas de las amenazas a sus derechos, su seguridad y su vida; ello engloba procurar la seguridad del individuo en distintas dimensiones como la económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política, para alcanzar una estabilidad duradera” (Leal, 2005, p. 1118).

b. El debate sobre la Seguridad Humana en el marco de la ONU

Luego de la publicación de los Informes del PNUD, la ONU continuó trabajando en la definición del concepto de Seguridad Humana y en su transversalización dentro del sistema de la organización. Entre los años 1999 y 2004 se crearon una serie de instituciones y grupos de trabajo mediante los cuales se buscaba fortalecer y promover el concepto de Seguridad Humana, así como insertarlo dentro del andamiaje de la ONU. De esta manera, se crearon el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (1999)³, la Red de Seguridad Humana (1999), la Comisión sobre Seguridad Humana (2001), la Junta Asesora sobre Seguridad Humana (2003) y la Unidad de Seguridad Humana (2004).

A partir de 2005 se registró un significativo avance en la Seguridad Humana, pues en su propuesta final sobre reformas a la organización, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, se refirió a los tres componentes de la Seguridad Humana como los principios básicos de su informe⁴ (libertad del miedo, libertad de la

³ Este Fondo fue creado como una herramienta de la ONU para responder a nuevos desafíos. En la actualidad, este Fondo financia programas que llevan a la práctica el enfoque de la seguridad humana y ofrecen beneficios concretos y sostenibles a las personas y comunidades vulnerables cuya supervivencia, medios de subsistencia y dignidad se ven amenazados (FFNUSH, 2019).

⁴ Este informe presentado por el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, se denominó “Un concepto más amplio de la libertad: Desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (A/59/2005).

necesidad y libertad para vivir con dignidad). En ese mismo año, tuvo lugar la Cumbre Mundial 2005, en cuyo documento final se hizo una mención expresa a la Seguridad Humana. En el párrafo 143 de dicho documento se señaló que todas las personas tienen derecho a

“vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación” [...] “vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. Con este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General” (Resolución A/RES/60/1).

La inclusión de este párrafo en la Resolución en mención fue decisiva para que el concepto de Seguridad Humana se posicione en la ONU, pues con esta mención la organización se enfocó en alcanzar una definición de dicho concepto, a fin de hacerlo aceptable para todos los países. Luego de esto, se formaron varios grupos informales para debatir el alcance del término y su aporte al trabajo de la organización. Así, en 2010, y posteriormente en 2012, el Secretario General de la ONU de aquel entonces, Ban Ki-Moon, presentó sendos informes con los resultados de las discusiones en torno a la definición y principios de la Seguridad Humana⁵. Luego de ello, la Asamblea General de la ONU aprobó las Resoluciones 64/291 y 66/290 sobre “Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”. Con estas resoluciones los países se comprometieron a trabajar en una definición de Seguridad Humana y alcanzaron un “entendimiento común” sobre la materia.

Es así como paulatinamente se iba formando un consenso respecto a la necesidad de incluir a la Seguridad Humana dentro de la organización. Para 2013 el Secretario General presentó un tercer informe sobre el tema, en el cual se exponían ejemplos en diferentes áreas en los cuales se evidenciaba el aporte de la Seguridad Humana. Ya para el año siguiente se entablaron discusiones en torno a la factibilidad de que la Seguridad Humana fuera incluida en la agenda de desarrollo post-2015.

También se debatía la forma como este concepto podría ser incluido en todo el sistema de la ONU, lo que resultó en la conformación de un Grupo de Trabajo entre las Agencias de la ONU que finalmente adoptó en 2015 el llamado “Marco de Cooperación

⁵ Estos informes tienen la nomenclatura: A/64/701 y A/66/763. El primero se trataba de una presentación de los debates sobre la seguridad humana y el segundo proponía un “entendimiento común” sobre la Seguridad Humana basado en las opiniones de los Estados Miembros de la ONU (UNOCHA, 2012).

para aplicar el concepto de Seguridad Humana en todo el Sistema de la ONU”. Este documento señaló el aporte del enfoque de la Seguridad Humana para que la organización utilice sus recursos de manera más eficiente e integral. Para 2017, se iniciaron trabajos con miras a incluir el enfoque de la Seguridad Humana en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que había sido aprobada en 2015, así como en otras agendas internacionales (FFNUSH, 2019).

En la actualidad, las entidades de la ONU que se encargan de la aplicación del enfoque de la Seguridad Humana son: a) la Dependencia de Seguridad Humana creada en 2004; b) el Fondo Fiduciario de la ONU para la Seguridad Humana creado en 1999; y, c) la Junta Consultiva de Seguridad Humana integrada por expertos internacionales. El Fondo Fiduciario ha financiado proyectos en más de 80 países de todo el mundo, incluido el Ecuador⁶ (FFNUSH, 2019).

La Seguridad Humana había sido objeto de múltiples críticas y resistencia debido a varios factores, entre ellos la falta de acuerdo en torno a qué es lo que debía incluir dicho concepto, lo que a criterio de sus detractores dotaría al concepto de una ambigüedad que no le permitiría constituirse en un referente apropiado que guíe el debate internacional sobre la Seguridad (Rojas, 2012). Adicionalmente, según sus detractores, este concepto plantearía problemas de operatividad, ya que su implementación sería compleja en gran parte debido al costo económico que demandaría garantizar la Seguridad en todas sus dimensiones (Leal, 2005).

Otro de los temas que mayor inquietud generaba era la posibilidad de que la Seguridad Humana implique la intervención de la comunidad internacional en caso de que un determinado Estado no pudiera cumplir con su obligación de dotar de Seguridad -en cualquiera de sus variantes- a sus poblaciones, lo que podría tener como resultado la posibilidad de “seguritizar” la agenda de desarrollo (Rojas, 2012).

Esto se vincula a la llamada “Responsabilidad de Proteger”, un concepto acuñado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados

⁶ En el Ecuador, entre 2014 y 2017, se implementó el “Programa conjunto de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en Frontera Norte desde un enfoque de Seguridad Humana”, ejecutado de manera conjunta entre la ONU y el Gobierno Nacional, con el propósito de fortalecer las capacidades locales para la paz y el desarrollo en la frontera norte. Ver: https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democratic_governance/programa-de-seguridad-humana.html

(CIISE), la cual fue creada en el año 2000, bajo el auspicio de Canadá, con el propósito de “desarrollar políticas de seguridad humana y discutir la relación existente entre la intervención por razones humanitarias y la soberanía de los Estados” (Leal, 2005, p. 1124). Según dicho concepto, el principio de la “No Intervención” se somete a la “Responsabilidad de Proteger” cuando un Estado no es capaz de prevenir o detener un serio daño que afecte a su población (Leal, 2005, p. 1124-1125).

La “Responsabilidad de Proteger” implica la necesaria intervención de la comunidad internacional en ciertos Estados, a fin de garantizar la seguridad de las personas. Al considerarse la Seguridad Humana un tema que trasciende las fronteras, se estimaba que la “Responsabilidad de Proteger” podría ser invocada, lo que traería grandes problemas de implementación de dicha política por todo lo que una intervención significa y el eventual problema de la “seguritización” mencionado por (Rojas, 2012). La intervención se justificaría, pero iría en detrimento de otros principios del Derecho Internacional de particular relevancia como la “Soberanía Estatal”, la “Autodeterminación de los pueblos” y la “No intervención en los asuntos internos de otros Estados” (Leal, 2005, p.1118).

Varias de estas críticas podrían considerarse superadas con la adopción de la Resolución 66/290, mediante la cual se aclaró que la Seguridad Humana es un enfoque que busca vencer las dificultades de los países y se alcanzó un entendimiento común sobre este concepto. Esta Resolución aclaró lo que debía entenderse por “Seguridad Humana” y señaló claramente que “el concepto de Seguridad Humana es distinto de la responsabilidad de proteger y su aplicación”.

De esta manera, no todos coincidían en que la vinculación entre el desarrollo y la seguridad era necesariamente positiva, pues se corría el riesgo de que las amenazas a la Seguridad Humana desencadenaran intervenciones en su nombre que podrían esconder intereses políticos y económicos de otra índole (Rojas, 2012). A pesar de todos estos debates, en la actualidad parecería que el nexo entre el desarrollo y la seguridad ha alcanzado un consenso cada vez mayor.

c. El Enfoque de la Seguridad Humana

Luego de varios debates y particularmente como resultado de las Resoluciones 64/291 y 66/290 emitidas en el marco de la ONU, el enfoque de la Seguridad Humana fue configurándose y definiéndose. La Resolución 66/290, adoptada en 2012, definió el alcance de este concepto. En dicha resolución se reconoció que el desarrollo, los derechos humanos y la paz y la seguridad constituían los tres pilares de la ONU y que estaban estrechamente interrelacionados. Dicha Resolución también estableció que “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”.

Con este reconocimiento, la Resolución 66/290 dejó establecido el “entendimiento común” del concepto de Seguridad Humana, el cual englobaría los siguientes elementos:

- El derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de pobreza y desesperación;
- Respuestas centradas en las personas, orientadas a la prevención y adaptadas a cada contexto (soluciones nacionales; la comunidad internacional complementa la labor de los gobiernos);
- Reconocimiento de la interrelación de paz, desarrollo y derechos humanos;
- Distinción de la Seguridad Humana y la Responsabilidad de Proteger;
- No entraña la amenaza o el uso de la fuerza;
- No sustituye la seguridad del Estado;
- Exige mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil;
- Se debe hacer efectiva respetando los principios de la Carta de la ONU, incluidos el respeto a la Soberanía, la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados;
- No entraña nuevas obligaciones jurídicas para los Estados; y,
- Debe contribuir a hacer realidad el desarrollo sostenible, así como los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.

De una revisión general de la literatura disponible sobre este tema, se puede concluir que el ideal básico del Enfoque de la Seguridad Humana es “lograr que las personas vivan sin temor, sin miseria y con dignidad [...] [y] poner de relieve la relación triangular que existe entre la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos” (FFNUSH, 2019). En el Informe “La Seguridad Humana, ahora”, elaborado por la Comisión sobre Seguridad Humana en 2003, se mencionó que la Seguridad Humana significa proteger las libertades vitales, mediante la creación de sistemas que proporcionen a las personas de los elementos básicos para su vida, para lo cual se propusieron como estrategias la protección (de los peligros) y la realización del potencial (potenciación).

Según (Rojas, 2012), la Seguridad Humana nació del Desarrollo Humano como paradigma y, por ello, se centra en las personas, se enfoca en la prevención de los conflictos, es de naturaleza universal, promueve la interrelación de todos los factores que causan inseguridad (amenazas actuales transnacionales) y se vincula a la creciente universalización de los Derechos Humanos. El mismo autor señala que existe una estrecha relación entre los conceptos de derechos humanos, desarrollo y seguridad, por lo que el concepto de Seguridad Humana brindaría un marco para pensar holísticamente, como complemento al concepto tradicional de Seguridad.

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (UNOCHA, 2012) menciona que “la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención” y agrega que la Seguridad Humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas y apropiadas a cada contexto.

Estos son los principales elementos que engloba el enfoque de la Seguridad Humana. De lo expuesto se puede evidenciar que la Seguridad Humana vincula necesariamente a la Seguridad con el Desarrollo y con la implementación de los Derechos Humanos, y que la Seguridad en su concepción tradicional (centrado en la defensa y en los aspectos militares) no es sino uno de los elementos que dotan de Seguridad al mundo contemporáneo.

3. Agenda 2030: Hoja de Ruta del Multilateralismo moderno

a. Antecedentes

La Agenda 2030 es el resultado de las perspectivas sobre el desarrollo que se fueron forjando desde hace varias décadas en el mundo. Según Matilde Mordt⁷ (Mordt, 2018), con la Conferencia de Estocolmo de 1972, o Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, se visibilizó la importancia del Medio Ambiente, lo que resultó en la configuración del concepto de “Desarrollo Sostenible” en la década de los 80. Posteriormente, luego de la denominada Cumbre de Río de 1992 se vinculó al desarrollo con la agenda ambiental y se planteó una Agenda de Desarrollo Sostenible (Agenda 21), la cual era un plan de acción para la búsqueda de un desarrollo que respete al medio ambiente.

En el año 2000, se aprobaron los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales se referían a aspectos de carácter social (acabar con la pobreza y el hambre; educación básica para todos; igualdad de oportunidades para hombres y mujeres; reducción de la mortalidad infantil; mejora de la salud materno – infantil; lucha con el VIH y otras enfermedades; medio ambiente sano y seguro; alianza global para el desarrollo). Si bien los ODM aportaron al mejoramiento de varios indicadores globales, aún quedaban varios temas pendientes y era necesario corregir algunos errores, particularmente respecto a la forma de abordar los problemas del desarrollo y sus dimensiones.

Según (Mordt, 2018), en 2012, en el marco de la Cumbre Río+20, convergieron el elemento social de los ODM y el componente ambiental de la Cumbre de Río y se reflexionó sobre la profundización de las desigualdades. Según la misma autora, en dicha ocasión se evaluaron los avances de los ODM y los aspectos pendientes, por lo que se acordó la necesidad de iniciar una discusión post-2015. La principal crítica formulada a los ODM es su focalización en la pobreza extrema dejando de lado otras aristas fundamentales del desarrollo, como la inequidad y la protección de los derechos humanos (Alonso, 2013).

⁷ Actualmente Matilde Mordt es la Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Ecuador.

Como es bien conocido en la arena internacional, el análisis de las limitaciones que registraron los ODM nutrió las discusiones respecto a lo que debía ser una nueva agenda de desarrollo, que recoja los denominados temas pendientes dejados por los ODM y que establezca un nuevo marco de acción más integral y multidisciplinario, con el fin de impulsar un desarrollo sostenible desde sus dimensiones económica, social y ambiental.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible fue aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En ese año se terminó el plazo de los denominados ODM y, en el ámbito multilateral, se alcanzaron varios acuerdos que se convirtieron en la hoja de ruta de trabajo del sistema multilateral. Dichos acuerdos fueron: a) Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres; b) Agenda de Acción de Addis Abeba; c) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y, d) Acuerdo de París.

b. Características, Objetivos y Compromisos

La Agenda 2030 es una agenda multilateral, de carácter universal, que incluye 17 Objetivos y 169 metas, cuyo propósito es alcanzar el Desarrollo Sostenible. Esta agenda resultó del trabajo conjunto y negociado entre los Estados de la ONU, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado. Según la (CEPAL, 2019), la Agenda 2030 es el “resultado del proceso de consultas más amplio y participativo de la historia de las Naciones Unidas y representa el consenso emergente multilateral entre gobiernos y actores diversos, como la sociedad civil, el sector privado y la academia”.

La Agenda 2030 busca convertirse en el referente fundamental de los países para la elaboración de sus políticas públicas y estrategias de desarrollo, con miras a lograr sociedades más igualitarias. En el Preámbulo de la Agenda 2030 se establece que el propósito de la misma es convertirse en un “plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Asimismo, establece que su objetivo es “fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad” y menciona claramente que busca retomar los ODM y alcanzar lo que estos no consiguieron.

Más aún, en dicho Preámbulo se señala que se pretende hacer realidad los derechos humanos y que los objetivos y metas “son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”. De esta manera, según (Mordt, 2018), la Agenda 2030 se fundamenta en los siguientes principios: “Universalidad” (responsabilidad común pero diferenciada), “Integración” (de todas las dimensiones del desarrollo sostenible) y “No dejar a nadie atrás” (beneficios para todos).

La Agenda 2030 hace referencia a las denominadas “esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta” como los centros de su gestión; estas esferas o elementos son: a) Personas; b) Planeta; c) Prosperidad; d) Paz; y, e) Alianzas. Por las siglas en inglés de todos estos elementos, es común encontrar referencias en torno a las “5P’s” de la Agenda 2030. Estos elementos exponen las dimensiones del desarrollo que busca abordar este instrumento: dimensión económica, social, ambiental, etc., las cuales están interrelacionadas. Adicionalmente, la Agenda 2030 incluye dentro de su estructura una sección sobre los medios de implementación, así como una en torno a los mecanismos de seguimiento y examen de la Agenda.

Respecto a los medios de implementación, la Agenda hace referencia a la importancia de las alianzas para cumplir los objetivos y metas propuestos, así como a las políticas y medidas estipuladas en la Agenda de Acción de Addis Abeba, considerada como parte integral de la Agenda 2030. Se exalta como medios de implementación a la movilización de recursos financieros, la financiación pública internacional, la asistencia oficial para el desarrollo, la creación de capacidad y la transferencia de tecnología.

En lo que tiene que ver con el seguimiento y la evaluación de la implementación de la Agenda 2030, esta labor está a cargo del denominado Foro Político de Alto Nivel (FPAN o HLPF por sus siglas en inglés), el cual se reúne anualmente a nivel de Ministros y cada cuatro años a nivel de Jefes de Estado (CEPAL, 2019). No obstante, la Agenda establece que son los Gobiernos los principales responsables de evaluar y dar seguimiento a los progresos conseguidos en el cumplimiento de los ODS (revisiones voluntarias periódicas).

c. La implementación de la Agenda 2030 en el Ecuador

En abril de 2018, el Presidente Lenín Moreno suscribió el Decreto Ejecutivo N° 371, mediante el cual se adoptó la Agenda 2030 como política de Estado y se alineó la planificación del Gobierno a dicha Agenda. Asimismo, mediante dicho decreto, se designó a la entonces Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) como el órgano coordinador y garante de la alineación de la Agenda 2030 con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 “Toda una Vida”.

El Ecuador presentó su primer Examen Nacional Voluntario en 2018, en el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible. En dicho informe, se expusieron los avances y desafíos registrados en el país en torno a los ODS 1 (pobreza), 6 (acceso al agua), 7 (energía segura), 11 (agenda urbana), 12 (producción con responsabilidad), 15 (medio ambiente) y 17 (alianzas). El informe presentado recogió los aportes del Gobierno, del sector privado, la academia, sociedad civil, así como de los gobiernos locales.

Paralelamente, se ha procurado el desarrollo de sistemas de información y mecanismos estadísticos para alinear los objetivos nacionales con los de la Agenda 2030 (SENPLADES, 2018). En este sentido, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEN) ha implementado un apartado en línea en el cual se puede acceder a cifras respecto del avance de cada uno de los ODS en el Ecuador.

4. La Agenda 2030 y la Seguridad Humana: el vínculo entre el Desarrollo y la Paz y Seguridad

A pesar de que paulatinamente se ha ido consolidando un consenso respecto a la necesidad de incluir a la Seguridad Humana dentro de la estructura de la ONU y de la agenda de desarrollo post-2015, y de que, para el efecto, se han desarrollado iniciativas desde 2013, la Agenda 2030 (adoptada en 2015) no incluye ninguna referencia a este concepto a lo largo de su texto. Según el (FFNUSH, 2019), en 2017 se iniciaron trabajos con miras a incluir el enfoque de la Seguridad Humana en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, sin ningún resultado concreto hasta el momento.

Sin embargo de lo anterior, los principios, elementos, objetivos, metas y el carácter de la Agenda 2030 se ajustan en gran medida a los preceptos y características del enfoque de la Seguridad Humana. La Agenda 2030 es, indiscutiblemente, una agenda para el desarrollo sostenible que plantea una serie de objetivos y metas a ser logradas en el 2030 con el fin de “transformar el mundo”. La Agenda propone también las características que debería tener el mundo del futuro y señala como el centro de su gestión a las “Personas” y el “Planeta” para alcanzar la “Prosperidad”. Asimismo, otra de sus “esferas de importancia crítica” es la “Paz” y se menciona explícitamente la relación entre la paz y el desarrollo sostenible. Así, en el párrafo 35 de dicha Agenda, se expresa literalmente lo siguiente: “El desarrollo sostenible no puede hacerse realidad sin que haya paz y seguridad, y la paz y la seguridad corren peligro sin el desarrollo sostenible”.

Con este enunciado, queda claramente reconocido el nexo entre la Seguridad y el Desarrollo, pues establece que no puede haber Desarrollo sin que haya Seguridad y viceversa. Este vínculo ya había sido establecido en el Informe *“Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”*, presentado por el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, en 2005, en el cual se mencionó lo siguiente:

“los avances en el ámbito del desarrollo, la seguridad y los derechos humanos han de correr parejos. No puede haber desarrollo sin seguridad, ni seguridad sin desarrollo, y ambos dependen a su vez de que se respeten los derechos humanos y el imperio de la ley” (ONU, 2005; p. 61).

En el mismo párrafo 35 de la Agenda 2030 se menciona que “En la Agenda se abordan los factores que generan violencia, inseguridad e injusticias, como las desigualdades, la corrupción, la mala gobernanza y las corrientes ilícitas de recursos financieros y armas”. De esta manera, se ratifica la existencia de múltiples causas de la inseguridad. Asimismo, la Agenda 2030 reconoce que los esfuerzos desplegados están encaminados a fomentar la “seguridad de las personas”.

Todos estos enunciados planteados en la Agenda 2030 tornan evidente su coincidencia con las principales características de la Seguridad Humana: el centro de la seguridad son las personas, la seguridad se alcanza a través del Desarrollo, la inseguridad tiene una naturaleza multi-causal y existe una interrelación entre dichas causas, existencia de una relación directa entre paz y seguridad y desarrollo sostenible,

la priorización de la prevención como mecanismo para alcanzar los objetivos, entre las más importantes.

Por otra parte, el carácter integral de la Agenda 2030 que se menciona en varias partes de la misma, deja claramente establecido que los objetivos y metas de la Agenda están interrelacionados y son indivisibles, ya que conjugan las tres dimensiones del desarrollo. Esta interrelación tiene mucho que ver con el alcance de la noción de Seguridad Humana, que establece una visión holística e integral de la Seguridad y sus causas. Adicionalmente, la focalización de la Agenda hacia la materialización de los derechos humanos también refleja una gran relación con el concepto de Seguridad Humana. De esta manera, la Agenda 2030 plasma la relación entre Seguridad y Desarrollo y su carácter integral como nuevo enfoque para alcanzar los objetivos del mundo.

Por otra parte, en la Resolución 66/290 -donde se estableció el entendimiento común sobre la Seguridad Humana- se reconoció que la Seguridad Humana exigía una mayor colaboración (alianzas) entre gobiernos, organizaciones internacionales y la sociedad civil. Esta misma importancia es otorgada a las alianzas en la Agenda 2030, al punto de que uno de los ODS se refiere específicamente al aporte de éstas para la consecución de la Agenda.

5. Conclusiones

Desde su creación, la ONU se ha enfocado en dos objetivos fundamentales: a) prevención de conflictos, mantenimiento y consolidación de la paz; y, b) promoción del desarrollo y protección de los derechos humanos. Como ha sido mencionado, en el informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994 se argumentó que los dos componentes de la Seguridad -“libertad respecto del miedo” (seguridad física) y “libertad respecto de la necesidad” (seguridad humana)- habían sido reconocidos desde los inicios de las Naciones Unidas, pero que posteriormente el concepto de Seguridad se había inclinado a favor de la seguridad física en detrimento de la seguridad humana, como resultado del escenario internacional imperante luego de la Segunda Guerra Mundial y posterior Guerra Fría.

Los cambios registrados en el contexto internacional tornaron necesaria la ampliación del concepto de Seguridad o -siguiendo al Informe del PNUD de 1994- se hizo necesaria la reincorporación de los elementos de la Seguridad Humana que habían sido apartados. Con la globalización y los avances tecnológicos se hizo cada vez más evidente la existencia de amenazas globales que van más allá de las fronteras estatales y que, por ello, deben ser abordadas colectivamente. En este contexto, el concepto de Seguridad tradicional resultaba insuficiente.

La formulación de un concepto de Seguridad Humana en el marco de la ONU tomó algún tiempo debido a la ambigüedad de un posible concepto y a la eventual vinculación de éste con el concepto de “Responsabilidad de Proteger” con las implicaciones que esto traería. La adopción de la Resolución 66/290 dejó establecido el “entendimiento común” del concepto de Seguridad Humana con lo que varias de estas interrogantes quedaron solventadas.

La búsqueda de una concepción amplia de Seguridad ha sido constante en la ONU. A título de ejemplo, la “consolidación de la paz” en la que trabaja la ONU tiene su fundamento en la necesidad de crear las “condiciones adecuadas” en los distintos países que salen de conflictos, a fin de garantizar que la paz sea duradera. Dichas “condiciones”, indiscutiblemente, están estrechamente vinculadas al desarrollo, la estabilidad económica y política y la satisfacción de las necesidades humanas básicas, así como al respeto de los derechos humanos.

Como ha sido mencionado, el enfoque de la Seguridad Humana se centra en las personas, se fundamenta en la prevención de los conflictos, promueve la interrelación de todos los factores que causan inseguridad, adopta estrategias propicias a cada contexto y se vincula a la creciente universalización de los Derechos Humanos. Así, es indiscutible la relación existente entre los conceptos de derechos humanos, desarrollo y seguridad. El concepto de Seguridad Humana proporciona las herramientas para pensar en una Seguridad Integral, necesaria en el mundo contemporáneo, la cual de manera implícita es invocada en la Agenda 2030.

A pesar de que en la Agenda 2030 no se incluyó como tal el concepto de Seguridad Humana en su texto, su enfoque se encuentra presente en este instrumento,

pues recoge los principales elementos y características de la Seguridad Humana, a saber, la vinculación entre paz y seguridad y el desarrollo, la focalización en las personas y el carácter multi-causal de la inseguridad. Asimismo, la priorización de la prevención y la interrelación de todos los factores que causan inseguridad que resultan en la necesidad de un manejo integral de los problemas mundiales, complementan el enfoque de la Seguridad Humana presente en la Agenda 2030. El rol que desempeñan las alianzas es otro elemento que denota la vigencia implícita del enfoque de la Seguridad Humana en la Agenda 2030.

Es evidente que la vinculación entre la Seguridad y el Desarrollo -y su carácter integral- ha quedado establecida en la Agenda 2030 como nuevo enfoque para alcanzar los objetivos del mundo y que ésta responde al ideal básico del enfoque de la Seguridad Humana, pues se focaliza en alcanzar la prosperidad de las personas, a través de la satisfacción de sus necesidades más ingentes; asimismo, en la Agenda 2030 se reconoce ampliamente la relación triangular que existe entre la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, así como la estrecha interrelación entre estos elementos, por lo que son necesarias estrategias integrales que prioricen la prevención.

El Ecuador ha demostrado su compromiso con las metas formuladas en la Agenda 2030; para avanzar en los ODS en el país es necesario definir estrategias integrales que abarquen la mayor cantidad de problemas que enfrentan los distintos grupos sociales. La aplicación del enfoque de la Seguridad Humana podría ser muy positiva en sociedades como la ecuatoriana donde las desigualdades son muy marcadas y la pobreza está necesariamente atada a otros problemas como la falta de salud, de educación, el limitado acceso a los servicios básicos, etc. Asimismo, la protección de los derechos humanos debe ser el eje transversal de las estrategias de desarrollo que se adopten. Desde esta perspectiva, el enfoque de la Seguridad Humana puede convertirse en una herramienta de singular relevancia para la definición de mecanismos que permitan potenciar el cumplimiento de la Agenda 2030 y los ODS en el país.

El enfoque de la Seguridad Humana podría ser de gran utilidad para abordar de manera integral muchos de los problemas que afronta el Ecuador, muchos de los cuales se encuentran interrelacionados, por lo que la atención a cada uno de ellos tendría un impacto positivo en la superación de los demás. Este enfoque también permitiría diseñar

estrategias que respondan a las realidades particulares de cada región, que atiendan las necesidades más apremiantes desde una visión preventiva e integral.

6. Bibliografía

Alonso, J. A. (2013). La agenda post-2015 y los países de renta media. En *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible. Consideraciones sobre la agenda post-2015* (pp. 94-110). Disponible en: https://www.files.ethz.ch/isn/178521/Documentos%20de%20trabajo%20CE-SGCID%20-%20Compromiso%20Global_v18.pdf

Attiná, F. (1999). *El sistema político global*. España: Paidós.

CINU (Centro de Información de las Naciones Unidas) (2019). *Paz y Seguridad Internacionales*. Disponible en: <http://www.cinu.mx/temas/paz-y-seguridad/paz-y-seguridad-internacional/>

Crowell, L. (1955). *The Building of the “Four Freedoms” Speech*, Speech Monographs, 22:5, 266-283, DOI: 10.1080/03637755509375153

Fernández, J. P. (2005). *Seguridad Humana*. Tesis Doctoral. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/d540f1cb-719b-4b49-95b1-f61a7faa7ab2.pdf

Hoffmann, S. (1991) *Jano y Minerva Ensayos sobre la guerra y la paz*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

Kissinger, H. (2001) *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica. 2ª edición.

Leal M., Leticia (2005) *Seguridad Humana. La Responsabilidad de Proteger*. México: Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 114, septiembre – diciembre 2005, pp. 1117-1138.

- McLuhan, M. y Quentin, F. (2017) *La guerra y la paz en la aldea global*. Argentina: La Marca Editora.
- Moreland, W. (2019) *The purpose of multilateralism. A framework for democracies in a geopolitically competitive world*. En: Foreign Policy at Brookings, septiembre. Disponible en: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190923_purpose_of_multilateralism_moreland.pdf
- Mordt, M. (2018) *Situación del Entorno, macro tendencias internacionales y la Agenda 2030*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Morgenthau, H y Thompson, K. *Politics Among Nations*, 6° edition. New York: McGraw-Hill, 1985.
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (2003) *La Seguridad Humana, ahora*. Informe presentado por la Comisión sobre la Seguridad Humana, Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (2005) *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, Nueva York: ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (2010). Resolución A/RES/64/291 “Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”. ONU.
- ONU (Organización de Naciones Unidas) (2010). *Informe del Secretario General de la ONU sobre Seguridad Humana*. (A/64/701). ONU. Disponible en: https://www.urjc.es/images/ceib/revista_electronica/vol_4_2010_2/REIB_04_02_doc02.pdf

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2012). Resolución A/RES/66/290 “Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”. ONU.

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2012). Informe del Secretario Genral de la ONU: *Seguimiento de la resolución 64/291 de la Asamblea General*. (A/66/763). ONU. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/66/763>

ONU (Organización de Naciones Unidas) (2015), “Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 21 de octubre. ONU. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1993) *Informe sobre Desarrollo Humano*. Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL). Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1993_es_completo_nostats.pdf

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1994) *Informe sobre Desarrollo Humano*. México: Fondo de Cultura Económica. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf

Rojas, F. (2012). *Seguridad Humana. Nuevos Enfoques*. 1º edición. Costa Rica: FLACSO.

SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2018) Examen Nacional Voluntario Ecuador, 1º edición, Quito: SENPLADES.

UNOCHA (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios) (2012). *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York: ONU. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Outreach/12-41684_Spanish%20HUMAN%20SECURITY%20Brochure_web_December%2010.pdf

Vallejo Franco, B.E. (2018) La seguridad humana y la responsabilidad de proteger. *Equidad y Desarrollo*, (30), 245-269. Doi: <http://dx.doi.org/10.19052/ed.5157>

Sitios en línea consultados

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019). *Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>

FFNUSH (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana) (2019) <https://www.un.org/humansecurity/es/hs-tools/>

INEN (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) (2019). <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2015: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2015/Spanish2015.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/decreto-nro-371-de-ecuador>

PNUD Ecuador, *Programa conjunto de fortalecimiento de las capacidades locales para la paz y el desarrollo en Frontera Norte desde un enfoque de Seguridad Humana*. Disponible en: https://www.ec.undp.org/content/ecuador/es/home/operations/projects/democrati_c_governance/programa-de-seguridad-humana.html

La Corte Penal Internacional y América del Sur: Oportunidades para la cooperación y el intercambio de experiencias a 20 años de la firma del Estatuto de Roma

CHRISTIAN VALENCIA CAMBA¹

Resumen

El 17 de julio pasado, se celebró el día de la justicia penal internacional, y con ello, también se conmemoró el vigésimo segundo año de la firma del Estatuto de Roma, el primer cuerpo judicial internacional en el mundo dedicado a hacer cumplir la responsabilidad individual de crímenes graves, y que dio vida a la Corte Penal Internacional.

Nuestro país reiteró, a través de Cancillería, reiteró su compromiso y apoyo al trabajo de la Corte Penal Internacional - único organismo internacional permanente facultado para ejercer su jurisdicción respecto de los crímenes más graves de trascendencia mundial- en su lucha en contra de la impunidad por crímenes de lesa humanidad, guerra, genocidio y de agresión.

Actualmente, la Corte Penal Internacional debe asumir el reto de una efectiva aplicación de la justicia a escala global, en el contexto de sancionar a los responsables de crímenes perpetrados en cualquier lugar del mundo, aun tratándose de jefes de Estado y actores no estatales.

El Ecuador ha reiterado en varios foros y reuniones internacionales su apoyo y respaldo a las labores de la Corte, y ha exhortado a los Estados que aún no son parte del Estatuto de Roma, para que se adhieran al mismo a la brevedad posible.

A 22 años de la suscripción del Estatuto de Roma, este trabajo abordará temas como la cooperación entre Estados, el alcance de la jurisdicción internacional y la consolidación de un régimen penal internacional basado en un consenso mínimo de valores que permita obtener justicia para las víctimas de los conflictos armados y de las crisis internas de violencia desbordada que desgarran actualmente las sociedades de muchos Estados del mundo.

Palabras Clave:

Corte Penal Internacional, Experiencias Diplomáticas, Derechos Humanos, Estatuto de Roma

Keywords

International Criminal Court, Diplomatic Experiences, Human Rights, Rome Statute

¹ Primer Secretario del Servicio Exterior ecuatoriano. Abogado por la Universidad Internacional del Ecuador y Magíster en Relaciones Internacionales Iberoamericana por la Universidad Rey Juan Carlos de España. Especialización en Cooperación Internacional por FLACSO Argentina. Actualmente funcionario del Viceministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.

Introducción

“Una persona tiene más posibilidades de ser enjuiciada y juzgada por haber matado a un ser humano que por haber matado a 100.000”.

José Ayala Lasso, ex Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El presente trabajo se realiza en el marco de la conmemoración de los 20 años de la firma del Estatuto de Roma y de la creación de la Corte Penal Internacional la misma que tiene como propósito la implementación de los mecanismos de cooperación en el sistema de justicia penal internacional a través del diálogo, la promoción de la universalidad del Estatuto de Roma y el fortalecimiento de los intercambios de los países suscriptores.

Pero ¿cuáles son los logros y desafíos actuales de la Corte Penal Internacional y del Estatuto de Roma a 20 años de su entrada en vigencia? ¿Cómo se puede fortalecer el mandato de la Corte Penal Internacional? Ante estos cuestionamientos, los países sudamericanos han adoptado, a lo largo de estos años diferentes mecanismos de cooperación para la plena efectividad de la Corte, incluso realizando modificaciones a su normativa constitucional como es el caso de Brasil³, país que participó activamente en los trabajos preparatorios a la creación de la Corte Penal Internacional y en la Conferencia de Roma de 1998, sin embargo, aún existen retos en cuanto a la exigibilidad y el carácter vinculante de los pronunciamientos de la Corte.

Por su parte, otros países latinoamericanos cumplieron un rol determinante en el proceso de negociación y aprobación del Estatuto de Roma y registran las credenciales necesarias para seguir impulsando el desarrollo progresivo del derecho penal internacional, no solo por su papel histórico en la negociación del instrumento, sino también por la legitimidad de ser una región en donde todos los países forman parte de la Corte.⁴

³ Mediante Decreto Legislativo N° 112, del 6 de junio de 2002; el Congreso Nacional de la República Federal de Brasil aprobó el texto del Estatuto de Roma

⁴ A pesar de su arduo trabajo en la elaboración del Estatuto de Roma, Estados Unidos no ratificó este instrumento y

Sin embargo, la Corte Penal Internacional se ha enfrentado a un sinnúmero de obstáculos y dificultades que han impedido el efectivo acceso a la justicia universal, así, el Estatuto de Roma, al estar vinculado estrechamente con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, encuentra serias limitantes a su autonomía jurisdiccional en el momento en el que la injerencia política de los Estados pretende pasar por alto violaciones a principios y normas fundamentales de la convivencia internacional en función de intereses geopolíticos. Por ello, este trabajo plantea como hipótesis que, la supeditación de la Corte Penal Internacional al Consejo Seguridad de las Naciones Unidas, anula la autonomía jurisdiccional y, por lo tanto, el carácter sancionador de la Corte Penal Internacional. Para ilustrar de mejor manera esta posición basta con recordar que la Corte no ha sido capaz de hacerle frente a los desplantes, de los Estados Unidos de América,⁵ que incluso amenazó con arrestar y procesar a jueces y a otros funcionarios de la Corte Penal Internacional (CPI) si el Tribunal toma acciones por crímenes de guerra contra estadounidenses que lucharon en Afganistán.

Igual de ineficiente ha sido la Corte para hacer efectiva la orden de arresto para Omar Hasán Ahmad al Bashir-Bashir, actual Presidente de Sudán por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Tanto así, que la decisión de la CPI es rechazada por la Unión Africana, la Liga Árabe, el Movimiento de Países No Alineados y los gobiernos de Rusia y China.

Por lo señalado, este trabajo reflexionará sobre varios ejemplos de obstrucción de la justicia internacional por parte de los Estados (principalmente por parte de aquellos miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y de otros actores del escenario internacional, así como también buscará analizar posibles alternativas para la asimilación plena de una jurisdicción penal internacional. Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, este estudio iniciará con un breve repaso de los antecedentes de la Corte Penal Internacional, así como la posición del Ecuador respecto a ella.

de hecho retiró la firma después de haberlo suscrito.

⁵ Disponible en el enlace: <https://www.nacion.com/el-mundo/organismos-internacionales/estados-unidos-amenaza-con-arrestar-y-procesar-a/SN5U3VJ7I5FY3FM4GIZF7QU5UM/story/> Revisado el 5/11/2018

Antecedentes

La Corte Penal Internacional (CPI), es el primer tribunal universal con carácter permanente establecido para luchar en contra de la impunidad de los crímenes más graves en contra de la comunidad internacional, como son el genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y de agresión, sin embargo, es importante resaltar que la CPI fija su atención y competencia sobre la responsabilidad penal de individuos, a diferencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), cuya competencia recae sobre la resolución de contenciosos entre Estados. Los orígenes de la Corte Penal Internacional se remontan a los Tribunales de Núremberg y de Tokio, los mismos que fueron creados por las potencias aliadas después de la Segunda Guerra Mundial para juzgar a los responsables de los más atroces crímenes de guerra. Consecuentemente, la Organización de las Naciones Unidas, a través de su Consejo de Seguridad, también creó instancias como el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia y para Ruanda, de tal forma que, en la agenda de la justicia internacional, se registraron importantes avances con respecto a la lucha contra la impunidad ante crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Ecuador y su respaldo al Estatuto de Roma

Es necesario precisar que el Estatuto de Roma nació como el instrumento constitutivo de la CPI, y se adoptó el 17 de julio de 1998, durante la "Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. Entró en vigor el 1 de julio de 2002 y consta de un Preámbulo y 13 partes. La esencia de la CPI se concentra en sus principios de permanencia, autonomía, complementariedad / cooperación, diversidad en su representación judicial y la participación de víctimas en la reparación integral de sus derechos vulnerados, los mismos que se encuentran ampliamente descrito en el Estatuto antes citado.

La institucionalidad que brinda el Estatuto de Roma a la CPI, es elemento esencial en la lucha contra la impunidad y se explica como un componente determinante para el fortalecimiento de la justicia, para la prevención de conflictos y la reparación a las víctimas y sus familias por la comisión de los crímenes más graves. El Ecuador ha

manifestado en reiteradas ocasiones su respaldo al Estatuto de Roma, a sus procedimientos y a la CPI respecto al mantenimiento de la paz y de la justicia internacional; y en esa línea, adoptó en el marco de su legislación nacional al *principio de universalidad* del Estatuto de Roma, el mismo que constituye un objetivo irrenunciable en el anhelo de alcanzar una auténtica justicia penal universal que asegure el combate a la impunidad y aplique una justicia efectiva trasfronteriza y no selectiva.

En esa línea, el Ecuador como Estado Parte y suscriptor del Estatuto de Roma, y en base a ese principio de universalidad, conforme cita Palacios Porras, se adhirió a los conceptos universales respecto a la lucha en contra de la impunidad, la supremacía de la Ley y el respeto de los Derechos Humanos, por lo que ha exhortado constantemente a los Estados a adherirse a este mecanismo multilateral y ha reiterado la necesidad de que el Ecuador complemente su legislación interna con el Estatuto de Roma.⁶

En ese sentido, cabe recordar que el Estatuto en su artículo I, expresa: *“La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto”*.⁷ (Lo subrayado me corresponde).

Los Estados Unidos, por su parte ha manifestado una oposición activa al accionar de la CPI, tanto así que su posición se sobrepone a los principios universales reconocidos por la comunidad internacional a través de una postura conocida como excepcionalismo americano (DUQUE:2017:29). Este término “(...) consiste en considerarse una nación excepcional que no debe regirse por los parámetros de los otros Estados en materia de política internacional y de justicia, por lo cual considera que no se debe someter a sus ciudadanos, en materia de política internacional y de justicia, a

⁶ El Embajador Diego Cordovez, en su intervención en calidad de Representante Permanente del Ecuador, en New York, en diciembre de 2005, manifestó que la posición de Ecuador, respecto al Estatuto de Roma, se concentra en el fortalecimiento de la paz y de la seguridad internacional por lo que es fundamental la adhesión universal al Estatuto de Roma”. Tomado de Palacios Porras Jorge, Revista Afese 46, pg. 121

⁷El Estatuto de Roma se adoptó en esa ciudad italiana el 17 de julio de 1998, durante la “Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional”.

los mismos parámetros que rigen para los demás Estados”⁸.

La potestad de “veto” de investigaciones se encuentra contemplada en el artículo 16 del Estatuto de Roma en la sección referente a Suspensión de la investigación o el enjuiciamiento: *“En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones”*⁹.

Por otro lado, ¿cómo puede la CPI tener autonomía y jurisdicción internacional en la consecución de sus objetivos de justicia universal, si el propio Estatuto de Roma, contempla la posibilidad de que cualquiera de los países que forman parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (permanente), puedan iniciar, postergar o suspender una investigación?

Si partimos de esta potestad suprema del Consejo de Seguridad, se hace evidente esta flagrante actitud en detrimento del derecho internacional, de las instituciones que se han establecido como resultado de las negociaciones y de la aceptación de la mayoría de Estados Partes.

Por lo expuesto, la ratificación de este instrumento por parte de la mayoría de los Estados se presenta como un desafío fundamental para la CPI, pues constituye la única forma de hacerle frente a casos como el de los Estados Unidos que busca la inmunidad de sus connacionales a través de la suscripción de tratados bilaterales también conocidos como “*Acuerdos Antídotos*” lo cual constituye una ilicitud internacional y atenta contra los objetivos originarios del Estatuto de Roma (del cual los Estados Unidos fue en principio, un ferviente impulsor). Este país justifica su postura, alegando que la CPI no es imparcial y que sus magistrados incrementan la posibilidad de enjuiciamientos por motivos políticos.

⁸ Disponible en <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21250/DuqueMolinaPamelaAndrea2016.pdf?sequence=1&isAllo wed=y>. Consultado el 19/11/2018

⁹ Ob, cit.

En este escenario, es necesario recordar a los países detractores de la CPI que son los Estados los llamados a investigar e iniciar procesos judiciales con relación al posible cometimiento en sus territorios de crímenes previstos en el Estatuto. Posteriormente, y en caso de que los Estados Partes no actúen en consecuencia, podrá la CPI actuar e iniciar un proceso de investigación sobre la posible comisión de dichos crímenes. En conclusión, la CPI, en base al principio de complementariedad, solo intervendrá si los sistemas jurídicos nacionales no pueden o no quieren investigar y enjuiciar a los autores de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

En ese sentido, el Ecuador ha incorporado en su legislación nacional, varios tipos de delitos penales complementados con el Estatuto de Roma y a su vez, relacionados con los crímenes que se encuentran sometidos a la jurisdicción de la Corte, así en la Constitución del Ecuador, en su artículo 80 se estipula que:

“Las acciones y penas por delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas o crímenes de agresión a un Estado serán imprescriptibles. Ninguno de estos casos será susceptible de amnistía. El hecho de que una de estas infracciones haya sido cometida por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal al superior que la ordenó ni al subordinado que la ejecutó.”

Adicionalmente, el Código Orgánico Integral Penal se refiere al ámbito de aplicación de sus penas de la siguiente manera: *“Art 16.- Ámbito temporal de aplicación. - Los sujetos del proceso penal y las o los juzgadores observarán las siguientes reglas: ...4. Las infracciones de agresión a un Estado, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito y las acciones legales por daños ambientales son imprescriptibles tanto en la acción como en la pena”.*

De igual manera la Constitución Política del Ecuador señala, en su artículo 80, que: *“Las acciones por infracciones de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas y agresión a un Estado serán imprescriptibles”.*

Es importante aclarar que las investigaciones financieras están estrechamente

relacionadas con la lucha contra los paraísos fiscales y por una justicia tributaria en el marco más amplio de cooperación entre los estados de la Corte. De tal forma, el Ecuador acoge con especial interés las propuestas de intercambio de opiniones sobre el fomento de la cooperación a través de procesos internos, cooperación en materia de investigaciones financieras, la implementación de medidas preventivas sobre bienes y la recuperación de activos.

Crimen de Agresión

Como ya se ha mencionado, el Estatuto de Roma tipificó cuatro delitos para la competencia de la Corte esto es, los crímenes de genocidio, lesa humanidad, guerra (artículos 6,7 y 8), quedando pendiente la definición del crimen de agresión.

El Crimen de Agresión, como parte del Estatuto de Roma, nació junto a los demás crímenes sometidos a la jurisdicción de este Alto Tribunal; no obstante, y debido a las complejas negociaciones que precedieron a la adopción del Estatuto de Roma en 1998, se resolvió posponer su definición y sus elementos.

El crimen de agresión fue ampliamente debatido durante la Conferencia de Roma de 1998, pues los Estados Partes no lograban alcanzar una definición del mismo y la estructura de sus parámetros jurisdiccionales. Sin embargo, se logró incluirlo en el Artículo 5 numeral 1 literal

d) del Estatuto de Roma; y en el numeral 2 del mismo artículo, como uno de los delitos sobre los cuales la CPI tiene competencia en razón de su materia- *ratione materiae*..:

“DE LA COMPETENCIA, LA ADMISIBILIDAD Y EL DERECHO APLICABLE: (...) La

Corte ejercerá competencia respecto del crimen de agresión una vez que se apruebe una disposición de conformidad con los artículos 121 y 123 en que se defina el crimen y se enuncien las condiciones en las cuales lo hará. Esa disposición será compatible con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas.

Pese a esta inclusión, el tratado dejó suspendida la definición del crimen de agresión

hasta que los Estados parte pudieran acordar y consensuar los medios que ejecuten la jurisdicción de la CPI sobre este delito en particular.

En septiembre de 2002, la Asamblea de Estados Partes del Estatuto de Roma estableció un Grupo Especial de Trabajo sobre Crimen de Agresión que fue abierto a todos los Estados, incluso aquellos que no son Parte del Estatuto de Roma, para continuar las discusiones sobre dicho crimen; ese grupo de trabajo preparó los documentos que fueron, posteriormente, analizados en Kampala, Uganda. Es importante señalar que después de la Conferencia de Kampala de 2010, el crimen de agresión fue aprobado por la Asamblea de Estados Parte de la Corte Penal Internacional, a través de una reforma al Estatuto de Roma, mismo que entraría en vigencia una vez que se cumplan ciertas etapas procesales como por ejemplo la ratificación de todos los Estados Partes¹⁰,

Las Enmiendas de Kampala incorporan varios temas además del Crimen de Agresión, entre las cuales podemos mencionar el empleo de armas cuyo uso está estrictamente prohibido, a emplear veneno o armas envenenadas, así como emplear gases asfixiantes, tóxicos o similares o cualquier líquido, material o dispositivo o balas que se ensanchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano y el crimen se cometía únicamente si el autor emplea dichas balas para agravar inútilmente el sufrimiento o el efecto dañino sobre el objetivo de ese tipo de balas. Todas esas enmiendas tienen una gran trascendencia internacional por su vinculación con el derecho Internacional Humanitario.

La reforma más importante es la relativa al Crimen de Agresión, puesto que por primera vez se reconoce la necesidad de que la Comunidad Internacional castigue este gravísimo delito que ataca directamente la paz y la seguridad internacionales. La definición y los elementos del Crimen de Agresión no se contraponen en lo absoluto a las atribuciones que tiene el Consejo de Seguridad en el marco de la Carta de la ONU. En consecuencia, la ratificación de las Enmiendas de Kampala le otorga a la CPI competencia sobre el Crimen de Agresión.

En diciembre de 2017, la Asamblea de los Estados Partes del Estatuto de Roma,

¹⁰ Resolución RC/Res.6 Aprobada por consenso, el 11 de junio de 2010, en la decimotercera sesión plenaria de la Asamblea de Estados Miembros de la Corte Penal Internacional

decidieron activar por consenso la competencia de la Corte sobre el crimen de agresión, las mismas que se recogen en las enmiendas de Kampala, y que son fundamentales para el proceso de criminalización efectiva del uso ilegal de la fuerza en los asuntos internacionales. Cabe resaltar que dichas enmiendas entraron en vigor el 17 de junio de 2018 con miras su universalización¹¹.

Estado de Ratificación de las enmiendas de Kampala en el Ecuador

Como se ha mencionado respecto al principio de complementariedad y de la armonía entre los enunciados del Estatuto de Roma y de la legislación nacional de cada Estado Parte¹², en el Ecuador, la Corte Constitucional del Ecuador mediante Dictamen N. 025-13-DTI-CC de 4 de septiembre de 2013 declaró en las páginas 29 y 30 del dictamen referido que: *“Por todo el análisis que antecede, la Corte Constitucional considera que las disposiciones contenidas en las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al Crimen de Agresión, guardan armonía y concordancia con el marco constitucional vigente.”* y *“(…)las disposiciones contenidas en el texto de las Enmiendas al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional relativas al Crimen de Agresión, aprobado por consenso, el 11 de junio de 2010, en la décimo tercera sesión plenaria; guardan armonía con la Constitución de la República del Ecuador”*.¹³

De igual manera, mediante Oficio N. T.5752-SGJ-13-844 de 23 de septiembre de 2013, de la Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República, relativo a las Enmiendas de Kampala, se dispuso lo siguiente:

¹¹ En Kampala, la Conferencia de Revisión adoptó disposiciones que permitirán a la Corte ejercer su competencia sobre el crimen de agresión, comprometiéndose expresamente a activar dicha competencia «lo antes posible». Este logro ha sido aclamado como un hito histórico, tanto en el derecho internacional como en la búsqueda de la paz y la seguridad mundiales. Por primera vez en la historia, una corte internacional permanente e independiente tendrá la competencia para declarar a dirigentes nacionales como responsables de las formas más graves de uso ilegal de la fuerza contra otros Estados

¹² El 29 de enero de 2014, Ecuador adoptó un nuevo Código Orgánico Integral Penal que incluye la definición de Kampala sobre el crimen de agresión en su artículo 88. El Código entró en vigor el 28 de agosto de 2014

¹³ Consultado el 27/12/2018 en http://portal.corteconstitucional.gob.ec/Raiz/2013/025-13-DTI-CC/REL_SENTENCIA_025-13-DTI-CC.pdf

“...el Sr. Presidente de la República ha decidido remitir el texto del detalle para conocimiento de la Asamblea Nacional una vez que los Estados miembros del Consejo Permanente de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas hayan ratificado el contenido del texto de las enmiendas de la referencia.”¹⁴

La Procuraduría General del Estado, también ha respaldado la posición ecuatoriana mediante Oficio N. 19326 de 27 de octubre de 2014, en el que señala: *“En virtud de lo expuesto, la Procuraduría no encuentra elementos objetivos que justifiquen que el Ecuador deje de ser parte de la CPI, más aun, respetando el principio de progresividad de los derechos humanos, que implica que una vez alcanzado un estándar mínimo de respeto a los DDHH, el compromiso del Estado debe ir evolucionando sin regresión alguna.”*

Finalmente, es importante señalar que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ha manifestado, en reiteradas ocasiones, la importancia de que el Ecuador continúe participando activamente en la Corte Penal Internacional.

En fin, el texto de las Enmiendas de Kampala al Estatuto de Roma ya cuenta con un dictamen favorable de la Corte Constitucional con las correspondientes recomendaciones de la Cancillería. A la fecha, la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional analiza el instrumento y luego que culmine el proceso interno se procederá con el depósito del instrumento de ratificación en la sede de la ONU.

¹⁴ Es necesario indicar que no existe un “Consejo Permanente de Seguridad” en la ONU, por lo que la instrucción del ex - secretario Jurídico de la Presidencia de la República debería interpretarse como referida a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

Rechazo a la idea de Jurisdicción Penal Internacional

La idea de jurisdicción internacional penal aún continúa causando repudio y rechazo en varios Estados, no en vano los Estados Unidos, Israel y China hicieron causa común en contra del Estatuto de Roma, adoptado durante la "*Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional*", llevada a cabo en Roma, el 17 de julio de 1998 (a pesar de haberla firmado).

En esa línea, el pasado 10 de septiembre de 2018, el asesor de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, señor John Bolton, amenazó con arrestar y procesar a los jueces de la Corte Penal Internacional, si el tribunal decide juzgar por crímenes de guerra a estadounidenses que lucharon en Afganistán. El mismo personero calificó a la CPI como ineficaz e irresponsable, incluso peligrosa para los EEUU, Israel y otros aliados. En este marco, la CPI señaló mediante un comunicado de prensa que “continuará su trabajo independiente e imparcial de manera decidida”, además recuerda que la Corte fue creada bajo el Estatuto de Roma al que pertenecen 123 Estados de todas las regiones y que “la jurisdicción de la Corte está sujeta a la jurisdicción primaria de los propios Estados para investigar y enjuiciar las denuncias de esos crímenes y hacer justicia a las comunidades afectadas. Solo cuando los Estados involucrados no lo hagan en lo absoluto o genuinamente, la CPI ejercerá jurisdicción”. Además, se enfatiza que la Corte es una institución judicial independiente e imparcial.¹⁵

Frente a esta amenaza varios países como Suiza, Suecia, Austria, Francia, Alemania, Bélgica, Liechtenstein, Palestina, la Unión Europea y la Asamblea de los Estados Partes manifestaron su apoyo a la labor de la Corte. En ese contexto, se colige que los Estados Unidos no reconocen ninguna autoridad superior a la Constitución de ese país, por ello, el Presidente Bush sacó adelante la Ley de Protección de Miembros en Servicio- ASPA (American Service-Members' Protection Act (Por sus siglas en inglés),

¹⁵Revisado el 28/11/2018 en el sitio web: <https://www.nacion.com/el-mundo/organismos-internacionales/estados-unidos-amenaza-con-arrestar-y-procesar-a/SN5U3VJ7I5FY3FM4GIZF7QU5UM/story>

conocida como la "Ley de Invasión de La Haya"¹⁶, porque planteaba el uso de la fuerza en caso de que un estadounidense terminase en la ciudad holandesa bajo custodia de la CPI.

Además, es importante señalar que el sistema actual excluye de la rendición de cuentas a tres de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Estados Unidos, Rusia y China, por lo que es evidente que el sistema internacional es inequitativo, y, por lo tanto, obliga a la CPI a actuar con muchos obstáculos y limitaciones.

La respuesta estadounidense se da en el contexto del pronunciamiento de la Fiscal Jefa de la CPI, la gambiana Fatou Bensouda, quien pidió permiso en noviembre de 2017 para abrir una investigación formal sobre los supuestos crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos en la guerra de Afganistán entre 2003 y 2006. Algunos de sus perpetradores pueden ser soldados estadounidenses que formaban parte de dicha misión. Además, se propone una investigación sobre las actividades desarrolladas por miembros de la CIA en suelo de Afganistán, Polonia, Rumanía y Lituania; en estos tres últimos países, se indica, pueden haberse instalado cárceles secretas.

El problema fundamental, a criterio del autor, y sobre el cual se establece este trabajo es la ausencia de autonomía jurisdiccional de la Corte, en virtud de la estricta vinculación del Estatuto de Roma con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de manera que el acceso a la justicia universal se ve relegada ante la injerencia de los intereses políticos y poder militar de los Estados y de los sujetos del derecho internacional. Por ejemplo, basta con analizar el artículo 13 del Estatuto de Roma, el mismo que manifiesta respecto al ejercicio de la competencia, que, a además de los Estados Partes, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: *“actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes...”*

¹⁶ El instrumento “Hague Invasion Act” fue aprobado y suscrito el 2 de agosto de 2002 por el Presidente estadounidense G.W. Bush como una medida de retaliación para la Corte Penal Internacional y para todos aquellos países que procesen judicial y penalmente a los soldados y autoridades estadounidenses por supuestos crímenes de guerra cometidos en Afganistán. Estados Unidos plantea con este instrumento, el uso de la fuerza en caso de que un estadounidense terminase en la ciudad holandesa bajo custodia de la CPI.

Por lo anterior, si bien la CPI tiene una concepción de institución judicial internacional con carácter vinculante, a juicio del autor, también constituye un órgano político transnacional susceptible de influencia, lo cual limita la autonomía e independencia de la CPI. En consecuencia, la CPI no se circunscribe a los aspectos jurisdiccionales y legales, sino que requiere de una cooperación efectiva entre Estados e instituciones gubernamentales de los que se desprende un aspecto político y de poder.

Casos como el del Presidente de Sudán, Omar Hasán Ahmad al Bashir al-Bashir, nos inducen a concluir que la CPI aún tiene un largo camino por recorrer en su búsqueda de la implementación de la justicia internacional y de la lucha en contra de la impunidad. En este caso, la intervención de la CPI en Sudán constituye un marco de referencia para la instrumentalización de la justicia universal por la magnitud del conflicto sudanés y porque ese país no es miembro de la CPI a pesar de haber suscrito el Estatuto de Roma (no lo ha ratificado) lo que supone un reto para la credibilidad de la justicia internacional. La acusación contra el Presidente de Sudán se debe a su participación directa en el conflicto de Darfur desde 2003. En este sentido, y al no ser Sudán miembro de la CPI por no haber ratificado el Estatuto de Roma, fue necesario la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para que, en base a los artículos 39 a 51 de la Carta de Naciones Unidas, relacionado a los casos que amenacen o quebranten la paz o a los actos de agresión, remita al Fiscal de la CPI un requerimiento de intervención por la situación en Sudán por haberse cometido crímenes tipificados en el Estatuto de Roma. Bajo este requerimiento se estableció en 2004 una Comisión Internacional para investigar la situación en Sudán. Por ello, la CPI recién ahí emitió una orden de arresto contra Bashir al-Bashir por varios cargos como crímenes contra la humanidad y de guerra, sin embargo, éste ha visitado varios países de la región africana haciendo caso omiso a las órdenes de la CPI. Así, Sudán pone en entredicho a la credibilidad del tribunal y la aspiración moral que representa.

Estos ejemplos son expuestos a fin de que se pueda dimensionar el grado de influencia que tiene el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas en el accionar de la Corte Penal Internacional y el nivel de dependencia de la buena voluntad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La efectiva cooperación de los Estados partes como alternativa para obtener la Autonomía de la jurisdicción de la CPI

La aplicación del Estatuto se fortifica con las experiencias de cada región del globo y nos ayuda a identificar posibles mecanismos de cooperación internacional en la Corte. Para ello, requiere de asistencia judicial efectiva de los Estados Partes y una aplicación adecuada de la legislación en el plano nacional.

Cuando los Estados ratifican o se adhieren al Estatuto de Roma, éstos adoptan la decisión soberana de aceptar la obligación de aplicar en el plano nacional los principios generales que se recogen en el Estatuto, así como de cooperar de forma efectiva con la Corte en los trabajos de esta. Asimismo, la claridad en cuanto a los procedimientos y la distribución de funciones y responsabilidades en el plano nacional ayudarán a los gobiernos a estar en condiciones de dar una respuesta a las solicitudes de asistencia emitidas por la Corte sin demoras indebidas, y también de investigar y procesar los crímenes de la Corte ante sus jurisdicciones nacionales, según proceda.

Sobre la Cooperación, el Estatuto de Roma menciona lo siguiente en su Parte IX:

(...) Artículo 86: Obligación general de cooperar: Los Estados Partes, de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto, cooperarán plenamente con la Corte en relación con la investigación y el enjuiciamiento de crímenes de su competencia (...) ¹⁷

Si bien el Estatuto de Roma contiene una obligación general para los Estados Partes relativa a la plena cooperación con la Corte en sus investigaciones y en el enjuiciamiento de los crímenes de la competencia de la CPI, las modalidades de cooperación y los procesos internos (canales de comunicación, procedimientos internos, autoridad central, etc.) las ha de determinar el Estado, y en este contexto existe cierta medida de flexibilidad, dentro de los límites establecidos en la Parte IX del Estatuto.

¹⁷ El Estatuto de Roma adoptado en la ciudad de Roma, Italia, el 17 de julio de 1998.

Asistencia Judicial de los Estados Partes

La efectividad de la CPI depende en gran medida de la cooperación y la asistencia judicial que los Estados Partes proporcionan a los distintos órganos y de que estas sean oportunas y efectivas. Para el desarrollo de sus actividades, la Corte en su conjunto, y sus distintos órganos, dependen en gran medida en las siguientes formas de cooperación estatal:

- a) Judicial: asistencia para que la Fiscalía pueda llevar a cabo actividades investigativas (reuniones con personas de interés o con testigos, recopilación de información) en el territorio de un Estado Parte;
- b) Financiero: Ayuda en relación con la identificación, congelación e incautación de activos que pudieran servir para demostrar el vínculo entre los sospechosos y los crímenes, y contribuir tanto a las reparaciones a las víctimas.
- c) Intercambio de información pertinente entre los Estados y la Corte respecto de una situación específica, de crímenes específicos o de individuos específicos, en las distintas fases de las actividades de la Fiscalía;
- d) Aportación de apoyo logístico, operacional y de seguridad para las misiones de la Corte sobre el terreno, que incluye alojamiento seguro, transporte, comunicaciones, seguridad física y médica, así como apoyo "experto" en esferas tales como las actividades forenses o la información de satélites;
- e) Cumplimiento pleno y oportuno de las solicitudes de cooperación emitidas por los magistrados de la Corte; entre ellas, y en particular, las órdenes de detención y entrega de las personas buscadas por la Corte, ayuda en relación con la protección de víctimas y testigos;
- f) Aseguramiento de que los equipos de la Defensa reciban la cooperación necesaria durante sus investigaciones, incluida la emisión de visados, y la facilitación del ingreso a los centros de detención y de reuniones con las autoridades pertinentes, así como provisión de documentos.

Conclusiones

Antes del Estatuto de Roma, el concepto de una Corte capaz de aplicar la ley de una manera global era descrito como una utopía. No cabe duda de que la antigua indiferencia de la comunidad de Estados, originaria del respeto incontestable a los poderes soberanos, hacía que cualquier iniciativa fuese tomada por injerencia indebida en cuestiones internas de los Estados.

Desde la creación de la Corte Penal Internacional en 2002, ésta ha acumulado reducidos éxitos y su calidad de referente de la justicia penal internacional debe fortalecerse a través de la cooperación eficaz y de la ratificación de las Enmiendas de Kampala; y puesto que la cooperación de los Estados constituye un pilar fundamental para las operaciones de la Corte, desde la protección de los testigos hasta la detención de los sospechosos, se han diseñado seminarios regionales de alto nivel destinados a promover debates entre la Corte y los interlocutores estatales principales sobre la consolidación de la cooperación en el marco del Estatuto de Roma.

La CPI tiene una deuda con la justicia internacional y deberá demostrar que su efectividad no solamente se basa en la buena voluntad de los Estados sino en la búsqueda de la consolidación de un régimen penal internacional basado en un consenso mínimo de valores que permita obtener justicia para las víctimas de los conflictos armados y las crisis internas de violencia desbordada que desgarran actualmente las sociedades de muchos Estados del mundo.

La CPI ha sido víctima de las inequidades del sistema internacional de justicia y del juego político del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las mismas que utilizan solapadamente los enunciados del Estatuto de Roma para satisfacer sus propias agendas.

Por estas razones, este trabajo propone eliminar o modificar el artículo 13 del Estatuto de Roma, para evitar que el Consejo de Seguridad tenga injerencia en la función jurisdiccional de la Corte; se derogue el artículo 16 del Estatuto, para evitar el sometimiento de la Corte a las decisiones del Consejo de Seguridad; y se modifique el artículo 4, numeral 2 del propio Estatuto, para evitar que por un "acuerdo especial", se

instituya a la CPI como tribunal ad hoc en aquellos Estados que no han aceptado su competencia; aunado de que con esta alternativa para aceptar su competencia, se privilegia a la improvisación, se inhibe la incorporación de otros estados al Estatuto y podría obstruir el desarrollo del derecho penal internacional.

Finalmente, es importante señalar la necesidad de la ratificación de las enmiendas al Estatuto de Roma sobre el crimen de agresión por parte de la mayoría de los Estados Partes; y que el Ecuador apoye toda iniciativa que tienda a reforzar la lucha contra la impunidad y rechazar cualquier propuesta que pretenda garantizar que un Estado o grupo de Estados puedan actuar por encima de la ley internacional.

Bibliografía

- Decreto Legislativo N° 112, del 6 de junio de 2002; del Congreso Nacional de la República Federal de Brasil.
- Estatuto de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998, durante la “Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional”.
- Código Orgánico Integral Penal, publicado en el Suplemento-Registro Oficial N° 180 del 10 de febrero de 2014
- Palacios Porras, Jorge. Aspectos constitutivos de la corte penal internacional, su rol en el escenario mundial y el papel del Ecuador en su fortalecimiento, Revista Afese 46. 2015.
- Resolución RC/Res.6 Aprobada por consenso, el 11 de junio de 2010, en la decimotercera sesión plenaria de la Asamblea de Estados Miembros de la Corte Penal Internacional
- Duque Molina, Pamela. El Excepcionalismo de Estados Unidos frente a la CPI: una valoración ética, enero 2017. Citado del enlace: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/21250/DuqueMolinaPamelaAndrea2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consultado el 19/11/2018
- La Nación, (10 de septiembre de 2018). Estados Unidos amenaza con arrestar y procesar a jueces de Corte Penal Internacional. Citado del enlace <https://www.nacion.com/el-mundo/organismos-internacionales/estados-unidos-amenaza-con-arrestar-y-procesar-a/SN5U3VJ7I5FY3FM4GIZF7QU5UM/story/> Revisado el 5/11/2018.

El Sistema de Integración Centroamericano –SICA: Pasado, presente y desafíos

PATRICIO VILLEGAS HERNÁNDEZ¹

Resumen

Los países de América Central, al igual el resto de naciones de América Latina, inician su proceso de independencia con dos grandes desafíos: El primero referente a la búsqueda del reconocimiento por parte de la comunidad internacional, y el segundo la organización interna y ratificación de sus límites. Bajo este contexto, el espíritu integracionista estuvo presente en la región y se materializó en lo que fue la Confederación Centroamericana en el Siglo XIX.

En lo posterior, y con el afán de encontrar una respuesta integral a los problemas internos que atravesaron los países centroamericanos durante los años 80, surgió la iniciativa tendiente a reforzar los Acuerdo Paz bajo un compromiso regional expresado en los tratados Esquipulas I y II que se convierten en el argumento y base para la creación y consolidación del Sistema de Integración Centroamericano –SICA-

En la actualidad la región centroamericana enfrenta nuevos desafíos compartiendo temas comunes como la migración y seguridad, los cuales representan a su vez un desafío en cuanto a la construcción y puesta en práctica de políticas comunes bajo el esquema de integración que representa el SICA.

Palabras Clave

Acuerdo, comercio, conflicto, integración, migración, paz, seguridad.

Summary

The countries of Central America, like the rest of the nations of Latin America, begin their independence process with two great challenges: The first referring to the search for

¹ Primer Secretario, funcionario de la Dirección de Relaciones Vecinales de la Cancillería Ecuatoriana; Lcdo. en Sociología con mención en Relaciones Internacionales, Magister en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Master en Estudios Avanzados en Terrorismo. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y de la Universidad Evangélica de El Salvador, ha publicado artículos sobre temas referentes a política exterior, cooperación internacional, historia de las relaciones internacionales y cultura.

recognition by the international community, and the second the internal organization and ratification of its limits. Under this context, the integrationist spirit was present in the region and materialized in what was the Central American Confederation in the 19th century.

Subsequently, and with the aim of finding a comprehensive response to the internal problems that the Central American countries went through during the 1980s, the initiative to reinforce the Peace Accords arose under a regional commitment expressed in the Esquipulas I and II treaties that were to become the argument and basis for the creation and consolidation of the Central American Integration System -SICA-

Currently, the Central American region faces new challenges, sharing common issues such as migration and security, which in turn represent a challenge in terms of the construction and implementation of common policies under the integration scheme represented by SICA.

Keywords

Agreement, trade, conflict, integration, migration, peace, security.

Introducción

La integración centroamericana es un anhelo que data desde el siglo XIX. En el año 1821, posterior a la independencia de la región se consagró la primera experiencia de integracionista de carácter político a través de la conformación de la Confederación Centroamericana. Si bien este esquema no brindó la unidad esperada, la búsqueda de acuerdos económicos fue una constante que se materializó en 1961 a través de la creación del Mercado Común Centroamericano -MCCA-.

Es pertinente mencionar que el 14 de octubre de 1951 en la ciudad de San Salvador durante una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del istmo centroamericano, se firmó la Carta de San Salvador la cual se considera el origen a la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- cuyo fin consistió en consagrar la integración política de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua

y Costa Rica y cuyo Secretario General fue el salvadoreño Doctor J. Guillermo Trabanino

Durante diez años, la ODECA fue la base más importante de la unificación o integración centroamericana logrando que entre sus miembros se debatieran temas en los que participaron tanto la sociedad como entidades gubernamentales. Fruto de ese diálogo, se consolidaron programas regionales en el ámbito educativo, procesos aduanales y políticas culturales, además de haber consolidado el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, y del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, antecedentes directos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana que crea el Banco Centroamericano de Integración Económica.

En el año de 1962, los gobiernos centroamericanos se reunieron para firmar una renovada “Carta de San Salvador” con la finalidad de reforzar los acuerdos vigentes tiempo en el cual tanto El Salvador como Honduras vislumbraban conflictos bilaterales que repercutieron en el “deber ser” del proceso de integración.

En lo posterior, con el surgimiento de los problemas internos de la región centroamericana, principalmente en El Salvador, Guatemala y Honduras que se registraron durante los años 80, la región valoró nuevamente la importancia de contar con un Acuerdo de integración que permita abordar los temas sociales y políticos a través de la integración y de esa manera coadyuvar al mantenimiento de la paz, coyuntura que motivó a la materialización de lo que hoy conocemos con el Sistema de Integración Centroamericano.

Con estos antecedentes, el objetivo de esta investigación consiste en presentar los orígenes del proceso de integración regional, los desafíos a los que se han enfrentado particularmente por la situación de violencia interna que han vivido varios de sus Estados miembros, las iniciativas de pacificación que se han concretados y la apuesta a la integración regional como mecanismos de desarrollo.

Para aquello, se presentará en una primera parte una breve descripción de los detalles sobre los principales problemas que ha atravesado la región particularmente en los años ochenta.

En segunda instancia, se expondrá la actualidad del SICA, su institucionalidad, principales fortalezas y debilidades para en una parte final presentar los desafíos que

enfrenta en la actualidad este esquema de integración aportando las recomendaciones que se considera podrían abonar al fortalecimiento de la región centroamericana.

Centro América En La Guerra Fría

La situación de Centroamérica en los años 60 - 80 reflejó los intereses de las potencias hegemónicas toda vez que existía una Doctrina de la Contención por parte de los Estados Unidos, y por otro lado se evidenció un crecimiento y adhesión de la población local a las doctrinas que surgieron a partir de la revolución cubana. Lo anterior se materializó en países como El Salvador, Guatemala y Nicaragua en los cuales surgieron grupos beligerantes que justificaron su acción a partir de las marcadas diferencias sociales, económicas y políticas acompañadas de violaciones a los derechos humanos y las militarización de sus gobiernos lo que desembocó en conflictos internos de larga duración que reconfiguraron y marcaron la historia de cada país.

Conflicto armado en Nicaragua.

Inicia con la movilización de las fuerzas armadas del Frente Sandinista de Liberación Nacional –FSLN- en 1960 cuyas acciones se reforzaron a partir del año de 1978 generando en lo posterior una guerra civil que produjo a su vez un proceso contra revolucionario bajo el apoyo de una potencia externa con la finalidad de evitar la implantación de gobiernos de izquierda en la región de Centroamérica.

La inconformidad de la población con el régimen de Anastasio Somoza y su estilo de gobierno fueron la base para la conformación de una fuerte reacción en su contra encabezada por los sandinistas quienes contaron con el apoyo de masas populares y otras estructuras políticas. A su vez, quienes no comulgaban con los sandinistas, iniciaron un proceso de contrarrevolución armada llevando de esta manera al país a enfrentarse internamente durante siete años (1981 – 1988).

Conflicto armado en Guatemala.

La guerra civil en Guatemala fue consecuencia de la desigualdad social existente entre la población. Conflictos relacionados con la tenencia de tierra, reivindicaciones laborales

y la exclusión étnica, provocaron que se desatara un conflicto mayor en el cual las masas estaban dispuestas a cambiar su situación a través de otros medios que diferían del mantenimiento de la paz.

En 1986 la fuerza armada revolucionaria creó la “Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca” –URNG-, con el objetivo de incluir a la sociedad a aquellos que eran discriminados y ejecutar una revolución social. Si bien es cierto los guerrilleros revolucionarios no alteraron en gran magnitud el orden del país, el conflicto armado en Guatemala se convirtió en el más violento debido a que las organizaciones contrainsurgentes utilizaron mecanismo de represión excesiva contra quienes se sospechaba que pertenecían a la guerrilla. Al final esta crisis interna arrojó la lamentable cifra de alrededor de 200.000 fallecidos.

Conflicto armado en El Salvador.

En el año de 1977 llega a la presidencia Carlos Romero, un miliar y político a quien se lo había acusado de llegar a liderar el Poder Ejecutivo de manera fraudulentamente. En 1979 fue derrocado y en lo posterior, una junta compuesta por militares y políticos de la oposición moderada ofrecieron otorgar al país una democracia pacífica. No obstante esta iniciativa política fracasó por lo que las asociaciones revolucionarias luego del triunfo de los sandinistas, conformaron una insurrección reprimida por fuerzas de seguridad a través de los llamados escuadrones de la muerte originando de esta manera el estallido de una guerra civil que tuvo una duración aproximada de catorce años y que finalizó a través de negociaciones en las cuales las fuerzas revolucionarias se reorganizaron como un partido político.

En el marco del proceso de diálogo para alcanzar la pacificación de la zona, los Acuerdos Esquipulas I del 25 de mayo de 1986 consolidaron el compromiso por alcanzar un acuerdo de paz dejando como base los principios de libertad, democracia e integración de cuyo resultado se destaca además la creación del Parlamento Centroamericano – PARLACEN- que permitió generar valiosos espacios de diálogo.

En lo posterior, el 7 de agosto de 1987 se firmaron los Acuerdos de Esquipulas II, en el cual se presentaron las propuestas detalladas para el cese de hostilidades en la región y el retorno de la democracia a través de elecciones libres, así como la necesidad de fortalecer la integración y establecer esquemas de cooperación.

En palabras del signatario de dicho acuerdo, Mauricio Herdocia, Centroamérica es el resultado de un “Plebiscito de Sangre”, sin embargo ese proceso de pacificación ha contribuido a que en la actualidad la Centroamérica viva un esquema de integración multidimensional que se encuentra plasmado en el Acuerdo de Tegucigalpa a partir del cual inicia la integración regional tal como la conocemos en la actualidad.

Con estos antecedentes, es pertinente señalar la institucionalidad que se forjó a través del establecimiento del Sistema de Integración Centroamericano –SICA- a fin de valorar su funcionamiento y resultados.

El SICA, funcionamiento y autoridades

El 13 de Diciembre de 1991 se constituyó el Sistema de la Integración Centroamericana por medio de la suscripción del Protocolo a la Carta de la ODECA o protocolo de Tegucigalpa que entró en vigencia el 1 de Febrero de 1993.

“El Sistema de la Integración Centroamericana –SICA-, es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana.”² (SICA, 2013) y cuenta con un conjunto de países Observadores Regionales y Extra Regionales entre los cuales consta el Ecuador.

Se les denomina Observadores Regionales a los Estados no centroamericanos situados geográficamente dentro del continente Americano; al cual se le permite participar dentro de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aquellas específicas en las que se considere de común acuerdo en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, siempre y cuando se le otorgue invitación escrita. Según SICA (2017) “Los Observadores Regionales son: Estados Unidos de América, Estados Unidos Mexicanos, República Argentina, República de Chile, República de Ecuador, República del Perú, República Federativa del Brasil, República Oriental del Uruguay y República de Colombia.”³

² Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana “Sica en breve” (2013-2017).

³ Ibí

En esta misma línea, el observador extra regional es aquel Estado no centroamericano, situado geográficamente fuera del continente americano, al cual se le permite participar dentro de las reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y aquéllas específicas en las que se considere de común acuerdo, que se celebren en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, siempre y cuando se le otorgue invitación escrita.

Son Observadores Extra Regionales. Australia, Japón, Reino de España, Reino Unido, República de China (Taiwán), República de Corea, República Federal de Alemania, República Francesa, República Italiana, Santa Sede, Reino Unido, Unión Europea, Nueva Zelandia, Marruecos, Qatar, Turquía, Orden de Malta y Serbia. (SICA, 2017)⁴

El Estado aceptado como Observador Regional o Extra regional tendrá derecho a voz pero sin voto, su participación no influirá en el consenso. El derecho a voz, estará limitado a los asuntos que le interesen o afecten directamente o bien aquellos que decida la parte Centroamericana.

Acorde con el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa (1991): “Para la realización de los fines del Sistema de la Integración Centroamericana se establecen los siguientes Órganos: La Reunión de Presidentes, El Consejo de Ministros; El Comité Ejecutivo y La Secretaría General”.⁵

1. *La Reunión de Presidentes*: es el órgano supremo del sistema de la integración centroamericana. Está integrado por los Presidentes constitucionales de los Estados Miembros, y se realizará ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes. Sus decisiones se adoptarán por consenso. El país sede de la reunión de presidentes será el Vocero de Centroamérica, durante el semestre posterior a la realización de la misma. Le corresponde a la reunión de presidentes conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad.⁶(Protocolo de Tegucigalpa 1991 p.5)

2. *El Consejo de Ministros*: El Consejo de Ministros está integrado por los Ministros del Ramo del Estado Miembro que sea el Vocero de Centroamérica. Corresponde al Consejo de Ministros dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión Por la naturaleza de los temas a tratar.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el Órgano Principal de Coordinación. Es competencia del Consejo de los Ministros de Relaciones Exteriores lo relativo al proceso de

⁴ Ibid

⁵ Protocolo de Tegucigalpa “Organos” (1991) 4.

⁶ Ibid., 5-6

democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales. Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al Sistema de la Integración Centroamericana, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma.⁷(Protocolo de Tegucigalpa, 1991 p.6-7)

3. *El Comité Ejecutivo:* es un órgano permanente del Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por un representante de cada uno de los Estados miembros. Estos serán nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores. El Comité Ejecutivo será presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes. Dentro de sus funciones se encuentran se puede mencionar: asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes; velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios o actos derivados; someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el proyecto de presupuesto de la organización central del SICA.⁸ (Protocolo de Tegucigalpa, 1991 p.8)

4. *La Secretaría General:* La Secretaría General es una instancia regional operativa del SICA, creada por decisión de los presidentes Centroamericanos en el Protocolo de Tegucigalpa con el propósito de prestar servicios y brindar sus capacidades técnicas y ejecutivas en apoyo a los esfuerzos de integración regional, particularmente en la construcción gradual y progresiva de la Unión Centroamericana. Es a través de la Secretaría General que se establecen los convenios internacionales.

Así mismo, forman parte de este sistema: La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, El Parlamento Centroamericano, - PARLACEN-, La Corte Centroamericana de Justicia y El Comité Consultivo del SICA.

1. *La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República:* es un Órgano de Asesoría y Consulta. Dicha Reunión se realiza ordinariamente cada semestre y extraordinariamente, cuando los Vicepresidentes así lo deseen. Sus resoluciones serán adoptadas por consenso.

2. *El Parlamento Centroamericano:* de los Acuerdos de Esquipulas I y II nace el PARLACEN como la instancia política permanente y democrática, de representación popular. El PARLACEN cobró plena vigencia, el 28 de octubre de 1991, cuando su primera Asamblea Plenaria se instaló oficialmente en la Ciudad de Guatemala, durante una solemne e histórica ceremonia.

⁷ Ibid., 6-7

⁸ Ibid., 8

3. *Corte Centroamericana de Justicia*: se crea con el propósito de dar cumplimiento al Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, donde se establece que La Corte forma parte de los Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana con la intención de que garantice "el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo".

La Corte está integrada por dos Magistrados Titulares por cada uno de los Estados que suscribieron el convenio de Estatuto de la misma y para quienes se encuentre vigente. La Corte tiene un Presidente y un Vicepresidente que ejercerán sus cargos durante un año

4. *El Comité Consultivo del SICA*: fundado y constituido en 1996, está formado por organizaciones regionales representativas de la sociedad civil comprometidas con el esfuerzo de la integración ístmica. Dentro de sus propósitos se encuentra: asesorar a la Secretaría General sobre política de la organización regional y el proceso de integración centroamericana con el alcance que precisa el Protocolo de Tegucigalpa.

Una vez descrito el origen e institucionalidad establecida en el SICA, se abordará en base a hechos constatados, las fortalezas y debilidades que ha evidenciado este esquema de integración para lo cual se tomará como fundamento acontecimientos que han implicado la toma de decisiones oportuna o no, de los miembros parte.

Aciertos y Fortalezas del SICA

Santos, Caldentey y Martínez (2014) expresan que “el sistema de integración regional centroamericano es actualmente el más dinámico de los proyectos del nuevo regionalismo latinoamericano”⁹ ya que a comparación del estancamiento de la Comunidad Andina y el MERCOSUR, la integración centroamericana mediante el SICA ha demostrado varios avances importantes. No obstante, se duda respecto de la capacidad y la voluntad política de los Estados para poder llegar a efectuar los acuerdos necesarios para ser consolidado como un instrumento que facilite el desarrollo para Centroamérica.

⁹ Santos F., Pedro Caldentey y Gloria Martínez “Debilidades y fortalezas de los nuevos instrumentos para el desarrollo regional: Aproximación al análisis de las políticas públicas en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA)” (Madrid, 2014) .

Este sistema ha tenido la capacidad de promover políticas públicas regionales mediante la superación de las dificultades presentadas por obstáculos institucionales y confrontaciones dialécticas e identificando las problemáticas e interés comunes por parte de los países miembros.¹⁰(Santos et. al., 2014)

Los países centroamericanos como un bloque económico poseen mayores ventajas que de forma individual, esto debido a sus pequeños tamaños de población y economía. Al presentarse como bloque económico, se aumenta el número tanto de ofertantes como de consumidores, se generan mayores oportunidades de empleos y se puede percibir como un potencial socio comercial en el comercio internacional.

La integración centroamericana ofrece ventajas dinámicas de gran interés para la región, dentro de las cuales se encuentran:

La ventaja de sumar capacidades técnicas para ejecutar políticas de desarrollo en algunos ámbitos; el aprovechamiento de economías de escala en la empresa y los mercados centroamericanos; la atracción de la inversión extranjera y el incentivo a la inversión interna ante mercados más amplios con más oportunidades y menos riesgos; el abordaje común de políticas sectoriales como el desarrollo de infraestructuras, la definición de una oferta turística común; la posibilidad de acciones conjuntas de lucha contra la pobreza o la reducción, en clave regional, de la vulnerabilidad ante catástrofes naturales.¹¹ (Caldentey, 2004 p.15)

El SICA cuenta además con la Corte Centroamericana de Justicia para la resolución de controversias. Esta Corte se considera órgano “supranacional” y sus doctrinas tienen efectos vinculantes para todos los Estados Partes, Sin embargo, este mecanismo ha encontrado obstáculos en la práctica a causa de los frecuentes cambios políticos que han obstruido el desarrollo pleno de las capacidades del sistema y el trabajo de esta instancia judicial.

Dentro de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana –SIECA-, se destaca como fortaleza el mecanismo de solución de controversias el cual tiene su fundamento en la enmienda al artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos –DECA-, que faculta al Consejo de Ministros de Integración Económica –COMIECO- a establecer un sistema de

¹⁰ Santos, Caldentey y Gloria Martínez “Debilidades y fortalezas de los nuevos instrumentos para el desarrollo regional” .

¹¹ Pedro Caldentey del Pozo “Organización y funcionamiento institucional del SICA la integración centroamericana frente al reto institucional” Estudio: beneficios y costos de la integración Centroamericana. (2004)

solución de controversias comerciales para el Subsistema Económico. El comercio entre los países centroamericanos se ha incrementado por lo tanto, para poder lograr los fines que estos se han propuesto, se utilizan tratados y reglamentos que los países han adoptado para regular los compromisos de la integración económica.

La Unión Aduanera, que entró en vigor en mayo de 2016 entre Guatemala y Honduras, es uno de los logros ejecutados por el SIECA con el cual se pretendía crear un territorio único que facilite las relaciones comerciales, mejore el fomento de negocios, competitividad, inversión, logística, infraestructura, así como el fortalecimiento de la integración regional.¹²(Prensa Libre, 2017) Esta alianza unifica las aduanas de los dos países con un arancel común para la importación de bienes, al tiempo que se reducen los requisitos para el tránsito de personas y liberaliza el 80% del comercio bilateral. Nicaragua y El Salvador tomaron la decisión de adherirse a la recién formada unión aduanera de Honduras y Guatemala, en 2018.

Si bien se evidencia el compromiso político y económico por fortalecer el sistema de integración, existen además evidencias de las limitaciones que el SICA posee al tratar temas sensibles como se detallará a continuación.

¹² Gamarro Urías, “Guatemala y Honduras dan banderazo oficial a la unión aduanera” Prensa Libre (2017)

Debilidades del SICA

Tres décadas posteriores a Esquipulas II se ha valorado como un éxito lo alcanzado para eliminar los conflictos bélicos de la región. No obstante, en la actualidad existen ciertos factores que amenazan este anhelo de paz y que afectan a diario a los centroamericanos causando migración irregular de igual o mayor número que durante los conflictos armados. Los cinco países firmantes del acuerdo son desiguales, tienen conflictos internos y registran una débil institucionalidad. A pesar de que Costa Rica ostenta “una mayor estabilidad política y económica, no es ajena a los problemas de sus países vecinos en materia de narcotráfico e inseguridad” (Meléndez, J. 2017)¹³.

Factores como la delincuencia, profundización de la pobreza y corrupción han sido un reto para mantener la estabilidad en la región: Según Meléndez, J. (2017): “Centroamérica fue designada en 2009 por la Organización de Naciones Unidas como la zona sin guerra más violenta del orbe. El instituto de Medicina Legal de El Salvador, un país cuya guerra civil (de 1980 a 1992) dejó entre 75 mil y 80 mil muertos, ha sumado 20 mil 861 asesinatos de 2012 a 2016, un promedio de 11.5 al día.”¹⁴

La corrupción y el crimen organizado son dos amenazas que se han incrementado en los últimos años en especial en los países de Honduras, Guatemala y El Salvador donde varios funcionarios públicos, entre ellos presidentes, se han visto implicados en casos de corrupción. El déficit fiscal y las significantes deudas externas de los países centroamericanos también han incidido en el estancamiento económico y la falta de inversión en el desarrollo social. Todo esto podría verse reducido con una integración regional, pero hasta el momento, la cooperación regional no ha sido la esperada, los países aún carecen de voluntad para otorgar poderes al Secretariado del SICA y persisten conflictos fronterizos que amenazan la integración.

Desde que el sistema entro en vigor, el desarrollo institucional fue desequilibrado y desigual en todo sentido. Su estructura, el sistema en su conjunto, su operatividad financiación y capacidades en lo real son distantes a los documentos de su constitución. La eficiencia de los órganos dentro del SICA ha sido cuestionada pues tanto el PARLACEN como la Corte Centroamericana de Justicia tienen una mínima utilidad por

¹³ José Meléndez “Los retos de Centroamérica a 30 años de la firma de la paz” El Universal (San José, 2017)

¹⁴ Ibid

falta de claridad en sus funciones y no contar con la capacidad de incidir directamente en el desarrollo de la integración.

El PARLACEN, bajo una visión crítica es considerado como “inoperante” y “oneroso”, esto debido a que las resoluciones emitidas dentro de dicha institución no son vinculantes para los países miembros de la región, por lo tanto no les ha generado un beneficio desde su creación, teniendo un papel nulo en la búsqueda de la integración regional. Castillo, A. (2015): “Renzo Rosal, investigador de política de la Universidad Rafael Landívar, insistió en que en los últimos años el PARLACEN es una de las instituciones más cuestionada del istmo no solo por su inoperancia, sino porque ha servido de refugio a políticos acusados de corrupción.”¹⁵

En un ámbito amplio de lo político e institucional, las metas del SICA fueron guiadas por la resolución de conflictos encaminada a la paz, así como también del desarrollo político, económico y social. Lo económico y lo comercial era un ámbito con bases en la unión aduanera y la ampliación de un mercado que incluyera a toda la región, fortalecerlo y situarlo como parte del mercado internacional mediante tratados o acuerdos de libre comercio (mayormente); pero a medida del tiempo las escalas se vuelven diferentes lo que dilata el escenario de una unión multidimensional. En la actualidad únicamente Honduras y Guatemala son parte de una Unión Aduanera formal. Acorde con el libro elaborado por la secretaria del SIECA y el BID entre los años 1960 y 1970 hubo una tasa de crecimiento regional, sobre todo en los países de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua los cuales contaban con un notable dinamismo en las exportaciones otros países en condiciones de precios y volumen favorables a la región. Actualmente el Centro de Estudios de Integración Económica (CEIE-SIECA) durante el primer trimestre de 2017 el 28.9% de las exportaciones Centroamericanas se realizaron dentro del mercado intrarregional.

Otro aspecto que evidencia una debilidad del SICA se refiere a la forma en que se ha abordado el tema de movilidad humana. A partir de 2014 se empezó a llevar a cabo el “deshielo cubano” o “cuban thaw”, el cual generó temor en los cubanos con respecto a perder algunas ventajas migratorias al ingresar a Estados Unidos a través de la Ley de Ajuste Cubano de 1996 (CAA, por sus siglas en inglés) que provee un procedimiento especial bajo el cual los oriundos de Cuba o ciudadanos cubanos y sus cónyuges e hijos

¹⁵ Castillo, A. “Parlacen no aporta a Integración Centroamericana” Diario La Hora (Guatemala, 2015)

que le acompañan pueden solicitar una Tarjeta Verde (Residencia Permanente) en Estados Unidos siempre y cuando: Hayan estado físicamente presentes en los Estados Unidos durante al menos 1 año, han sido admitidos o concedido permiso de entrada y son admisibles como inmigrantes.

A partir de esta situación, se incrementó el flujo migratorio de cubanos hacia Estados Unidos vía Sudamérica y Centroamérica. Así, el 13 de Noviembre 2015, el Gobierno de Costa Rica decidió otorgar a los cubanos migrantes una visa extraordinaria de tránsito de siete días para que siguieran su camino. Un día posterior, se habían otorgado casi 1600 visas. Pese a aquello, el Ejército de Nicaragua decidió cerrar la frontera por Peñas Blancas y devolvió a Costa Rica a más de 1.000 cubanos que habían entrado a su territorio. Tras esta decisión, unos dos mil cubanos se encontraban varados en Peñas Blancas, en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua.

Ante esta situación, la Comisión de Seguridad del Sistema de Integración Centroamericano -SICA- organizó el 24 de Noviembre una reunión extraordinaria en San Salvador a nivel de cancilleres a fin de encontrar solución a esta crisis migratoria a la cual se sumaron representantes de Colombia, México, Ecuador y Cuba. El canciller Manuel González de Costa Rica, manifestó que en dicho diálogo se pretende buscar una solución regional ante el problema de migración cubana mediante un “corredor humanitario.”¹⁶ A través de este encuentro regional Costa Rica pretendía que los países ubicados entre Ecuador y México, crearan un puente que les permitiera atravesar todos esos kilómetros de distancia de forma segura, brindándoles a los cubanos la protección necesaria para que no cayeran en manos de coyotes. Así mismo, expresó el malestar ante Nicaragua por violar los derechos humanos de los migrantes afectando a más de mil doscientas personas aglomeradas frente a la frontera de Peñas Blancas. Por su parte, Managua replicó ante su vecino del sur señalando que fue el creador de la crisis tras otorgar la visa de tránsito a los cubanos.

Tras la oposición de Nicaragua al paso de migrantes, en esa reunión se acordó que cada país tomaría acciones internas concretas, de manera que permitieran frenar el flujo de migrantes. La primera de estas medidas fue la visa exigida por Ecuador y, la segunda, el freno a la marcha de cubanos por parte de las autoridades del Gobierno panameño.

¹⁶ Cambronero Natasha “Costa Rica pedirá a la nación abrir un corredor para sacar a cubanos” La nación (Costa Rica, 2015)

A principios de diciembre, Guatemala y Belice se negaron al paso de migrantes cubanos por su territorio. Así, el 18 de diciembre los presidentes del SICA se reunieron en El Salvador, como parte de la cumbre que entregó la secretaría general del organismo a Honduras. El Presidente de la República, Luis Guillermo Solís, instó a los mandatarios centroamericanos a llegar a un acuerdo humanitario para los miles de cubanos que permanecen en Costa Rica y que se dirigen hacia los Estados Unidos. Sin embargo, los miembros del SICA: Guatemala, Belice y Nicaragua se negaron a discutir el tema de los migrantes, ante lo cual el Presidente Solís y el Canciller, Manuel A. González, optaron por retirarse de la reunión. Ese mismo día al regreso a su país, el Presidente anunció en una conferencia de prensa una ruptura política con el SICA.

En aquel instante, más de siete mil cubanos se encontraban en Costa Rica ubicados en más de veinte albergues y unos dos mil más se encontraban varados en Paso Canoas en la frontera entre Panamá y Costa Rica. Por esta razón, el gobierno costarricense manifestó que había llegado a “su tope máximo” por lo que anunció el fin del otorgamiento de visas.

El 29 de Diciembre, Centroamérica y México acordaron hacer una prueba piloto en la primera semana de enero 2016 para trasladar a miles de migrantes cubanos varados en Costa Rica hacia territorio mexicano. Los cubanos viajarían vía aérea hacia El Salvador por su propio financiamiento y luego mediante un proceso ordenado y documentado atravesarían Guatemala y México en autobús hacia su destino final, Estados Unidos. Tras el éxito del plan, las autoridades centroamericanas realizaron nuevos traslados de cubanos varados en Costa Rica, en el mes de febrero.

Panamá optó por buscar una solución por la vía diplomática durante la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos CELAC, en Quito con el patrocinio de Jimmy Morales de Guatemala y Enrique Peña Nieto de México. Como resultado, el 5 de Febrero Panamá acordó enviar a México a todos los migrantes varados en el país en tres vuelos realizados entre el 23 y 25 de Febrero de 2016 con destino directo a la ciudad de Juárez. Finalmente, México culminó el 15 de marzo, el acuerdo de traslado de migrantes desde Costa Rica y Panamá, movilizandolos unos seis mil cubanos. El 30 de junio de 2016 en la Cumbre de Jefes de Estado del SICA, Costa Rica se reincorporó al Sistema de la Integración.

“Costa Rica ha decidido de manera cautelosa pero entusiasta regresar a la mesa política del sistema, esperanzada en que la voluntad política que ha sido confirmada en la declaración de hoy se pueda materializar en resultados concretos, en beneficios para las poblaciones de nuestros países”,¹⁷ anunció el canciller Manuel González. (Prensa Libre, 2016).

Sin duda el tema de movilidad humana fue el reto contemporáneo más visible para los miembros a fin de valorar el estado real de la integración centroamericana pues la situación migratoria de los ciudadanos cubanos puso a prueba la voluntad de los países miembros de actuar efectivamente bajo el velo de proyectos comunes y particularmente en un tema que implicó protección de derechos humanos.

Una vez realizada un análisis de lo que se considera fortalezas y debilidades del SICA, a continuación se expone la dinámica vigente de este sistema, el impulso que desea otorgarle el actual Secretario Vinicio Cerezo y los desafíos que enfrenta en la actualidad.

¹⁷ Prensa Libre “Costa Rica regresa al Sistema de Integración Centroamericana” (Tegucigalpa, 2016)

SICA, actualidad y desafíos

Posterior a la crisis centroamericana provocada por las guerras civiles en los años 70 y 80, surgieron nuevos desafíos referentes a la seguridad y que se relacionan en parte con secuelas de los procesos violentos vividos. La migración forzada y la descomposición familiar han sido la esencia para la proliferación de pandillas en Centroamérica. Así mismo, la corrupción, el narcotráfico y tráfico de personas son fenómenos latentes en la región centroamericana.

Werner Ovalle (2016) menciona que “Tomando en cuenta la problemática de inseguridad en la región, en el año 2007 los Estados Centroamericanos decidieron adoptar una Estrategia de Seguridad, la cual fue revisada, actualizada y priorizada durante los años 2010-2011”¹⁸. En 2016, los fiscales generales de la región se reunieron para abordar temas como la corrupción, crimen organizado y narcotráfico. Cabe mencionar que la ubicación geográfica centroamericana “conecta a los mayores productores, distribuidores y consumidores de drogas del mundo, a la vez que se utiliza el territorio por parte de la delincuencia organizada transnacional para cometer actividades ilícitas.”¹⁹ Se habla de que cerca de un 80% de cocaína que se consume en Norte América pasa por la región.

El Informe de la UNODC (2012), al evaluar las amenazas para Centroamérica, identifica el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico ilícito de personas, trata de mujeres y niñas y el lavado de dinero²⁰, como amenazas al bienestar social. Según el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2010), durante el año 2010 se registraron en Centroamérica más de 18.167 homicidios, lo que significa una tasa de 42.85 homicidios por cada 100.000 habitantes², un valor similar o incluso superior a la cifra total, producto de los conflictos armados suscitados en la región, de igual forma, un estudio del Banco Mundial (2011) identifica que “Desde 1999 los homicidios han aumentado en todos los países de América Central, incluidos los que habían experimentado notables progresos frente a los conflictos políticos”³².

El SICA a pesar de caracterizarse como un proceso de integración multidimensional, en realidad avanza en aquellos sectores donde confluyen intereses compartidos por

¹⁸ Werner Ovalle “La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y el Modelo de Seguridad Democrática en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana” (Guatemala: Revista de la Red de expertos en Integración Regional, 2016), 18 y 19.

¹⁹ Ibid, 19.

²⁰ UNODC. “Informe Mundial Contra la Droga y el Delito” (Naciones Unidas, 2012)

los Estados miembros que la conforman, particularmente en el tema económico, el cual es el que más avances tiene a la fecha y el que ha permitido una cooperación permanente. En términos políticos se ha incluido la seguridad dentro de la agenda regional ya que es un tema prioritario en las agendas nacionales y porque se ha percibido como una oportunidad de atenderlo estratégicamente desde los esfuerzos de integración.²¹

Panamá asumió el 1 de julio del 2017 la presidencia pro tempore del SICA. Juan Carlos Varela afirmó que la seguridad era un problema mayor que estaba afectando a los países del triángulo norte y que en su agenda sería este el eje principal.

Por otro lado, la migración principalmente en el área del “triángulo norte” (El Salvador, Honduras, Guatemala) se presenta como un tema que el SICA no ha querido afrontar como región y han sido iniciativas unilaterales y recientemente tres partidas las que se han ejecutado como estrategia para la protección de migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos.

Es importante señalar que durante la administración de Barack Obama, se solicitó al Congreso de los Estados Unidos US\$750 millones para financiar ayuda para el desarrollo de Centroamérica dentro del presupuesto para el año fiscal 2017, que se sumarían a los otros US\$750 millones ya aprobados para apoyar el llamado Plan de la Alianza para la Prosperidad y con ello diversos programas que brindaban ayuda a los migrantes centroamericanos que habitan en el país norteamericano. No obstante, el actual presidente Donald Trump durante su campaña electoral plasmó en uno de sus discursos el desaliento para los migrantes centroamericanos, que en la actualidad ven como los programas de apoyo TPS y DACA tendrían fecha de expiración. El DACA o Programa de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia es un plan migratorio implementado por Barack Obama en el año 2012, bajo el cual se postergan las acciones sobre el estatus migratorio por dos años prorrogables a toda aquella persona que llegó a Estados Unidos en la etapa de su niñez implementado por Barack Obama en el año 2012.

Esa iniciativa permitía postergar las acciones sobre el estatus migratorio por dos años prorrogables a toda aquella persona que llegó a Estados Unidos en la etapa de su niñez. Así mismo, los migrantes centroamericanos gozan de los beneficios del estatus de protección temporal TPS que se otorga a los nacionales de países que se encuentran en condiciones extraordinarias, las cuales les impiden regresar debido a conflictos armados continuos, desastres naturales, u otras condiciones. El TPS beneficia a El Salvador,

²¹ Banco Mundial. “Informe sobre el desarrollo mundial” (2011), 14.

Honduras y Nicaragua, y a partir del anuncio del fin de este beneficio se desataron una ola de protestas y peticiones por su no abolición tanto en los Estados Unidos como en los propios países de origen.

En este escenario, secretario general del SICA, Vinicio Cerezo abogó por el fortalecimiento de la región para abordar todos estos temas de actualidad en lo que se ha llamado el camino hacia Esquipulas III que es uno de los proyectos más grandes que fue propuesto en el año 2004 por el actual secretario del SICA quien manifestó que: “El proceso de paz tiene una agenda pendiente, esta es la solución de los problemas económicos y sociales de la región centroamericana, es por ello que se propone Esquipulas III”²²

Esquipulas III o también llamado “Esquipulas de los Pueblos”, promete un nuevo proceso centroamericano que conlleve al progreso en el cual se enmarque adecuadamente la realidad de lo que se vive en la región centroamericana.

Hasta el momento se han realizado reuniones en diferentes países del istmo Centroamericano para continuar con el camino hacia Esquipulas de los Pueblos, imponiendo estrategias ante la región y la comunidad internacional que brinden el camino a seguir en los problemas que aquejan en la actualidad a la región.

²² Fundación Esquipulas para la Paz, Democracia, Desarrollo e Integración y Misión Presidencial Latinoamericana “Proyecto de Esquipulas III” (2017)

Conclusiones

La época de los conflictos armados trajo consigo una crisis enorme en la cual, la población especialmente la perteneciente a la región del triángulo norte, necesitaba con urgencia un proceso de paz que garantice el goce de sus derechos.

Centroamérica ha simbolizado, a pesar de las diferencias políticas, la unión regional, en donde Esquipulas I y Esquipulas II significaron la cooperación que fomentaría la paz; los países firmantes buscaron el desarrollo y prosperidad de sus naciones. Sin duda, estos procesos marcaron la historia y consagraron la época actual a través de instituciones como lo es el SICA cuyas bases han servido de fundamento para la integración regional y la promoción de la paz y a la democracia.

La integración centroamericana fue la apuesta para alcanzar la paz anhelada durante las guerras. Si bien en primera instancia no fue funcional, a medida que pasó el tiempo las guerras quedaron en el pasado y la relación entre los países a través del diálogo y cooperación en el SICA se ha fortalecido de manera significativa.

El SICA, en sus inicios tuvo un papel importante en la región pues logró avanzar en la transición de la guerra a la paz, de regímenes autoritarios a sistemas políticos democratizados, de economías de guerra a economías abiertas. Se establecieron acuerdos y una agenda para resolver los problemas sociales y económicos de la región de forma conjunta, se establecieron mecanismos de resolución de controversias y órganos con facultades específicas.

En la práctica los órganos del SICA se han encontrado con obstáculos a causa de los frecuentes cambios políticos que han obstruido el desarrollo pleno de las capacidades del sistema. Por otro lado el PARLACEN no cuenta con efectos vinculantes por lo tanto, se considera que su actividad tiene un alcance limitado. Sin embargo, a pesar de todas estas deficiencias, este sistema regional podría llegar a tener un gran potencial debido a las similitudes entre los países centroamericanos al compartir un pasado, lengua, y raíz cultural en común.

La crisis de los ciudadanos cubanos varados en Costa Rica se considera como una “prueba de fuego” para el SICA pues puso en tela de juicio la capacidad del sistema para

resolver conflictos y de hecho produjo el retiro temporal de Costa Rica del sistema por falta de una pronta resolución ante esta crisis humanitaria.

Por el lado positivo, la Integración Económica de los países centroamericanos es uno de los rubros donde se han visto mayores fortalezas. Se ha fomentado una apertura de mercados así como un mejoramiento en la calidad de los productos generada por la competitividad con la llegada de nuevos bienes provenientes de otros países miembros; una igualdad de negocios entre otros países de la región y seguridad jurídica para las inversiones y comercios.

Los desafíos que tiene presente el SICA se centran en encontrar mecanismos efectivos para combatir la corrupción, el crimen organizado y el narcotráfico, fenómenos que han intensificado los problemas sociales de la región y que han producido el aumento de la migración en masa.

Centroamérica tiene el gran reto de garantizar la protección de los derechos de sus ciudadanos ante la discriminación y la xenofobia de las que son víctimas además de controlar los altos índices de la delincuencia que generan el apareamiento de las pandillas fruto de desigualdades sociales y de la migración.

Quedará pendiente el análisis y avances que represente para la región consolidar el Acuerdo, “Esquipulas III” el cual se convertiría en el mecanismo por el cual los países miembros del SICA reforzarían los principios fundadores de este esquema de integración.

Bibliografía

- “Acuerdo Esquipulas II” (Guatemala, 1987) Recuperado de:
<http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Esquipulas%20II.pdf>
- AFP “Lucha contra crimen organizado centrará presidencia panameña del SICA” La Prensa E&N (Honduras, 2017) Recuperado de:
<http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1069643-330/lucha-contra-crimen-organizado-centrará-presidencia-panameña-del-sica>
- AFP “Panamá centrará presidencia del SICA en seguridad contra narcotráfico” EcoDiario.Es (España, 2017) Recuperado de:
<http://ecodiario.eleconomista.es/internacional/noticias/8347542/05/17/Panam>

a-centrara-presidencia-del-SICA-en-seguridad-contra-narcotrafico.html

- Banco Mundial “Informe sobre el desarrollo Mundial” (Washington D.C, 2011) Recuperado de:
<http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR_Overview_Spanish.pdf>
- BBC MUNDO “Qué es DACA y qué efectos tiene que el gobierno de Trump haya revocado la política que ampara a 750.000 jóvenes indocumentados en Estados Unidos” (2017) Recuperado de:
<<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41117654>>
- Cambroner, Natasha “Costa Rica pedirá a la nación abrir un corredor para sacar a cubanos” La nación Costa Rica (18 de Noviembre de 2015) Recuperado de:
http://www.nacion.com/beta/nacional/politica/Costa-Rica-region-corredor-cubanos_0_1525047520.html
- Cardona, Andree “El proceso de la integración centroamericana” Siglo.21 Guatemala (2 de Septiembre 2017) Recuperado de:
<<http://s21.gt/2017/09/02/proceso-la-integracion-centroamericana-i/>>
- Castillo, Alejandro “Parlacen no aporta a Integración Centroamericana” Guatemala. Diario La Hora. (8 de Febrero de 2015) Recuperado de: <http://lahora.gt/analistas-parlacen-aporta-integracion-centroamericana/>
- Castillo, Diego “Policía desarticula banda internacional de tráfico de personas” La nación. Costa Rica. (10 de Noviembre de 2015) Recuperado de:
<http://www.nacion.com/sucesos/crimenes-asaltos/Fiscalia-desarticula-internacional-trafico-personas_0_1523447712.html>
- Castor Díaz Barrado “Los conflictos armados de Centroamérica” Madrid (2010) Recuperado de: https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/17389/13_conflictos_centroamerica_2010.pdf
- Cerezo, Vinicio (2016) “A 30 años de la Paz en Centroamérica y 20 años de la Paz en Guatemala” Conferencia Internacional “Colombia hacia la Paz: Transformaciones y Desafíos”. Fundación Esquipulas para la Paz, Democracia, Desarrollo e Integración y Misión Presidencial Latinoamericana. Recuperado de: <http://www.fundaesq.org/archivos/A-30-años-de-la-Paz-en-Centroamérica-y-20-años-de-la-Paz-en-Guatemala.pdf>
- Comisión De Integración, Comercio y Desarrollo Económico Del Parlamento Centroamericano “Acuerdo de “Esquipulas III-Esquipulas de los Pueblos” (2008) Recuperado de: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/07595.pdf>

- DW “Sica abordará crisis de migrantes cubanos” Deutsche Welle (23 de Noviembre de 2015) Recuperado de: <http://www.dw.com/es/sica- abordar%C3%A1- crisis-de-migrantes-cubanos/a-18870223>
- Espinoza F., Carlos “Nicaragua mantuvo firme su posición en reunión de cancilleres del SICA” el 19 digital. Nicaragua (24 de Noviembre de 2015) Recuperado de: <https://www.el19digital.com/articulos/ver/titulo:36090- nicaragua- mantuvo-firme-su-posicion-en-reunion-de-cancilleres-del-sica>
- Fundación Esquipulas “Esquipulas III” (Guatemala, 2017) Recuperado de: <http://www.fundaesq.org/esquipulas-iii/>
- Gamarro, Urías, “Guatemala y Honduras dan banderazo oficial a la unión aduanera” Prensa Libre. Guatemala (26 de Junio de 2017) Recuperado de: <http://www.prensalibre.com/economia/economia/guatemala-y-honduras- unen- proceso-aduanero>
- Grajales N., Ingrid “Costa Rica se sale del SICA y no dará más visas a cubanos” El Mundo.cr Costa Rica. (19 de Diciembre de 2015) Recuperado de: <http://www.elmundo.cr/costa-rica-se-sale-del-sica-y-no-dara-mas-visas-a- cubanos/>
- Luis Caicedo Rosero “CAPÍTULO IV: El Proceso De Paz En Los Conflictos De Centroamérica Y Su Comparación Con El Caso Colombiano” (Tesis de maestría en ciencias sociales con especialidad en relaciones internacionales, Sede Ecuador, 2002) 102-121 Recuperado de: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=5278>
- Manuel Rodríguez “Señalan alto costo e inoperancia del Parlamento Centroamericano” Diario: La Hora (Guatemala, 2015). Recuperado de: <http://lahora.gt/senalan-alto-costo-e-inoperancia-del-parlamento- centroamericano/>
- Mata, Esteban “Canciller tico advierte de crisis humanitaria si no hay acuerdo sobre migración cubana” La nación. Costa Rica (24 de Noviembre de 2015) Recuperado de: http://www.nacion.com/beta/nacional/politica/Canciller- advierte-humanitaria- acuerdo-migracion_0_1526247469.html
- Mata, Esteban y Sequeira Aaron “Panamá se suma y frena a 850 migrantes” Costa Rica (28 de Noviembre de 2015) Recuperado de: http://www.nacion.com/beta/nacional/politica/Panama-suma-frena- migrantes-cubanos_0_1527047322.html
- Meléndez, José “Los retos de Centroamérica a 30 años de la firma de la paz” El Universal. San José (7 de Agosto de 2017) Recuperado de:

<<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mundo/2017/08/7/los-retos-en-centroamerica-30-anos-de-la-firma-de-la-paz>>

- Michelle Hernández "El Salvador: país centroamericano con más beneficiarios por DACA", Diario Digital ContraPunto (San Salvador, 2017) Recuperado de: <http://www.contrapunto.com.sv/sociedad/migracion/el-salvador-pais-centroamericano-con-mas-beneficiarios-por-daca/4701>
- Nicoreleone "Los Acuerdos Esquipulas I, 26 años después" (Esquipulas, 2012) Recuperado de: <http://www.esquipulas.com.gt/eventos/los-acuerdos-esquipulas-i-26-anos-despues/28539/>
- NU. CEPAL. Subse de México, "La integración centroamericana: beneficios y costos" CEPAL, SICA. (Marzo 2004) Colección Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones. Recuperado de: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/25694-la-integracion-centroamericana-beneficios-costos-documento-sintesis>>
- PARLACEN "Esquipulas I, Declaración De Esquipulas" (Sede Parlacen Guatemala, 2017) Recuperado de: <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/EsquipulasI.aspx>
- Prensa Libre "Costa Rica regresa al Sistema de Integración Centroamericana" Tegucigalpa (30 de Junio de 2016) Recuperado de: <<http://www.prensalibre.com/internacional/costa-rica-se-reincorpora-al-sistema-de-integracion-centroamericana>>
- Programa SICA de capacitación en Integración Regional "La Estrategia de Seguridad de Centroamérica y el Modelo de Seguridad Democrática en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana", Revista de la Red de expertos en Integración Regional No. 4 (2016): 18-22. Recuperado de: http://www.ceddnet.org/wp-content/uploads/2016/04/n4_red_SICA.pdf
- Protocolo de Tegucigalpa. "Organos" (1991) 4.
- Ramírez, Katherine "¿Cuáles son los retos que tiene el sistema de integración económica?" Periódico de la reforma: UNAH . 9 de Diciembre de 2014. Recuperado de: <<https://presencia.unah.edu.hn/academia/articulo/cuales-son-los-retos-que-tiene-el-sistema-de-integracion-economica>>
- Salgado R., Eduardo. "Las ventajas de la integración centroamericana" La nación. Costa Rica (23 de Junio 2017) Recuperado de: <http://www.nacion.com/opinion/foros/ventajas-integracion-centroamericana_0_1641835803.html>

- Santos C., Francisco; Caldentey del Pozo, Pedro y Gloria Martínez “Debilidades y fortalezas de los nuevos instrumentos para el desarrollo regional: aproximación al análisis de las políticas públicas en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA)” Madrid (2014): 2 Recuperado de:
<http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/P16-CANDELEYETAL-2014.pdf>
- Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana “Sica en breve”(2013-2017). Recuperado de:
http://www.sica.int/sica/sica_breve.aspx?IdEnt=401
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana “Solución de Controversias” (actualizado 2017) Recuperado de:
<http://www.sieca.int/Portal/Pagina.aspx?PaginaId=3035>
- SIECA “¿Quiénes somos?” (Guatemala). Recuperado de:
<<http://www.ceie.sieca.int/quienes-somos/>>
- Telemetro “Varela buscara en cumbre de la CELAC solución para cubanos varados en Panamá” Telemetro.com. Panamá (21 de Enero de 2016) Recuperado de:
http://www.telemetro.com/nacionales/Varela-buscara-Celac-solucion-Panama_0_882512733.html
- Universidad de Georgetown “Democracia y Seguridad Ciudadana”, Washington D.C (2012): recuperado de:
http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/citizensec_s.html
- UNODC “Informe Mundial sobre las drogas” (2012). Recuperado de:<
https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf>
- Vargas A., Marvin. “Los retos del SICA: Fortalezas y Debilidades de la Integración centroamericana” Derechos Humanos y Desarrollo Humano (13 de mayo de 2011). Recuperado de:
<<http://derechoshumanosydesarrollohumano2011.blogspot.com/2011/05/los-retos-del-sica-fortalezas-y.html>>

Restablecimiento de relaciones diplomáticas entre la República del Ecuador y la Orden Soberana y Militar de Malta: Una relación basada en la cooperación internacional.

David E. Villagómez A.¹

Resumen

La República del Ecuador y la Soberana Orden Militar y Hospitalaria de Malta, mantuvieron relaciones diplomáticas normales, basadas principalmente en la cooperación de tipo humanitaria, desde 1953 hasta 2012, en que fueron terminadas por Decreto Ejecutivo. Dicha terminación incidió –principalmente en los sectores más desfavorecidos de la sociedad– en un mayor número de requerimientos básicos insatisfechos, al tiempo que relegó la relación diplomática anteriormente existente con la Orden de Malta, a calificar a ésta de ‘orden religiosa’, sin mayor atributo que el de guiar la fé religiosa de la población. No obstante ello, puesto que las crisis y las necesidades humanas han venido en crecimiento, el país debe aprovechar en este sentido la oportunidad que representa que la Orden Soberana y Militar de Malta haya manifestado su interés por restablecer las relaciones diplomáticas interrumpidas.

Palabras Claves

Orden de Malta; cooperación internacional; cooperación humanitaria; relaciones diplomáticas; *Malteser International*.

Introducción

Conforme reza su Constitución, “[l]a Soberana y Militar Orden Hospitalaria de

¹David Villagómez es un diplomático ecuatoriano desde hace 11 años, quien estudió ‘Relaciones Internacionales’ en la Universidad San Francisco de Quito y cuenta con una Maestría en ‘Traducción en el campo de las Relaciones Internacionales’ (ISTI - Bélgica) y un M.B.A. (Globis University & School of Management - Japón)

los Caballeros de San Juan de Jerusalén, llamada de Rodas, llamada de Malta, nacida del grupo de los Hospitalarios del Hospital de San Juan de Jerusalén, obligada por las circunstancias a añadir a los primitivos deberes asistenciales una actividad militar para la defensa de los peregrinos de Tierra Santa y de la civilización cristiana en Oriente, soberana, sucesivamente, en las islas de Rodas y luego de Malta, es una Orden religiosa seglar, tradicionalmente militar, de caballería y nobiliaria²”, da cuenta de la naturaleza soberana de la Orden de Malta, la cual originalmente se llamaba ‘*Ordo militiae S. Johanni Baptistae Hierosolymitani*’, así como ‘*Ordo fratrum hospitalorum Hierosolymitani*’, pasando a llamarse luego del año 1310 como los ‘*Caballeros de Rodas*’; desde 1530 en adelante fueron referidos como ‘*Caballeros de San Juan*’, y después del año 1800 llevó el nombre de “*Caballeros de Malta*”.

El origen de la Orden data del año 1048, cuando mercaderes amalfitanos fundaron un hospital y una iglesia en la ciudad santa de Jerusalén, con el consentimiento del Califa de Egipto, Bomesor Monstensaf, para que su construcción se realizase junto a la Iglesia del Santo Sepulcro, a fin de atender a los peregrinos durante sus viajes religiosos (por ende su misión hospitalaria), en épocas en las que las Cruzadas cristianas venían comenzando (1099), dando así inicio a las campañas militares, peregrinaciones armadas y la expansión colonial en el Medio Oriente que convulsionó la región entre los siglos XI y XIII³.

El nombre de la Orden proviene de la consagración de dicho hospital a San Juan Bautista, recibiendo el reconocimiento del Papa Pascual II en el año 1113. Si bien en un principio su misión fue exclusivamente hospitalaria, a partir de la llegada del segundo Gran Maestre, Raymond du Puy, hacia el año 1120, la Orden tomó asimismo un carácter militar, desarrollando acciones contra los ejércitos musulmanes —en un inicio árabes y más tarde también turcos—, creando en 1140 una especie de élite entre sus militantes (clase especial de protectores) que guardarían la doctrina, las normas y los principios fundacionales, llegando incluso a ser tan poderosa como la Orden de los Templarios, cuyo ejemplo les sirvió en parte de inspiración⁴.

² Art. 1, par. 1 de la Constitución de la Soberana y Militar Orden de Malta.

³ Redacción BBC Mundo, 2017.

⁴ Orderofmalta.int (ed.). «Los nombres de la Orden». Consultado el 11 de septiembre de 2019.

Hacia 1142, la Orden estableció su primera sede en el castillo del Crac de los Caballeros –actual territorio sirio- desplazándose posteriormente a San Juan de Acre, tras la conquista de Jerusalén por parte de Saladino (1187), donde construyeron un hospital. Alrededor del año 1292, los caballeros de la Orden fueron expulsados de allí, junto con todos los cristianos de Palestina, ante lo cual se instalaron en Chipre⁵. Desde entonces, con el objetivo de administrar los fondos que recibía, la Orden fundó una serie de Prioratos o Grandes Prioratos (establecimientos monásticos dependientes de una abadía, encargados de gestionar y enviar las rentas generadas de retorno a la abadía madre, al tiempo que disponían de las iglesias construidas y mantenidas por ésta); de bailiajes (agentes de la administración real o señorial de un territorio, encargado asimismo de administrar la justicia en nombre del Rey o de un Señor) y Encomiendas (institución socioeconómica en la que un grupo de individuos estaban obligados a retribuir a otro a través del trabajo, en especie o por otro medio cualquiera, a fin de disfrutar de un bien o prestación que hubiesen recibido), las cuales le otorgaron un gran poderío económico, mientras que su doble vocación religiosa y militar le permitió mantener un mayor número de simpatizantes que otras organizaciones de carácter puramente eclesiástico.

En 1310, la Orden se instaló en Rodas, desde donde organizó numerosas batallas de las Cruzadas en Siria y en Egipto. De manera casi paralela, en 1312 el Papa Clemente V decretó la abolición de la Orden de los Templarios, siendo la Orden de los Hospitalarios la heredera de todas sus posesiones. Por este entonces comenzaron asimismo a ser conocidos como la “Orden de Rodas”, cuyas acciones pasaron de ser simplemente militares, a actividades con ‘*patente de corso*’ (ataques militares a barcos o poblaciones consideradas “enemigas”, con la sanción de un monarca), atacando buques cristianos e incluso incursionando en la trata de esclavos.

En 1522, con un ejército conformado por unos 200,000 hombres, el sultán otomano Solimán “el Magnífico” sitió la isla de Rodas durante seis meses, luego de los cuales la Orden finalmente se rindió y abandonó la isla de forma definitiva. Para su fortuna, en 1530 el Rey Carlos I de España, con la venia del Papa Clemente VII, cedió a la Orden las islas de Malta, Gozo y Comino, así como la ciudad de Trípoli, con el objetivo de defender el Mediterráneo occidental de la avanzada otomana.

No obstante, durante este período la Orden tuvo varios contratiempos económicos, debido

⁵ Di Fabio, 2012, pág. 18-19.

en gran parte al advenimiento de la ‘Reforma’ promulgada por Martín Lutero, que conllevó a la disolución de varios prioratos y de la Lengua de Inglaterra, todo lo cual desembocó en el sitio de Malta de 1565, por parte del Imperio otomano, en su búsqueda por controlar las rutas comerciales del Mediterráneo. La Orden logró defender su territorio durante varios meses a pesar de contar con una minoría numérica considerable, pero finalmente pudo mantener su territorio gracias al llamado “Gran Rescate” proporcionado por el ejército español desde Sicilia.

En 1798, Napoleón Bonaparte y sus tropas desembarcaron en la isla de Malta, obligando a los caballeros de la Orden a firmar un armisticio por el cual se rendía la capital; Malta pasaría a ser parte de la República Francesa y el Gran Maestre recibiría una compensación, mientras que las propiedades de los miembros de la Iglesia católica y la Orden serían respetadas. No obstante ello, las joyas, objetos valiosos y monedas del tesoro de la Orden y sus iglesias fueron saqueadas; la plata fue fundida en barras y embarcada, y unos días después la Orden fue expropiada de sus tierras y rentas⁶. Apenas dos años después, la fuerza naval británica ocupó todo el archipiélago y, a pesar de que en papel se respetarían los derechos de la Orden sobre la isla (Tratado de Amiens, 1802), los términos allí estipulados no fueron respetados y así Malta dejó de ser la sede de la Orden, viéndose entonces obligada a establecerse en Catania (Sicilia).

En 1834 la Orden estableció su domicilio permanente en Roma, bajo la aquiescencia de la Santa Sede, centrándose desde entonces nuevamente –y de forma exclusiva- en su misión de asistencia humanitaria, cumpliendo un rol de suma importancia durante la Primera y la Segunda Guerras Mundiales.

Cooperación Histórica entre la Orden Soberana y Militar de Malta y, la República del Ecuador

Si bien la Orden Soberana y Militar de Malta en la actualidad no cumple con los requisitos necesarios para ser considerado un ‘sujeto’ –primario- de derecho internacional, al igual que los otros Estados que conforman la llamada ‘Comunidad Internacional’ (a saber: posesión efectiva de un territorio en el que ejerza su soberanía; posesión de una población residente de forma permanente en dicho territorio, y la existencia de un gobierno que administre la ley nacional sobre dicho territorio y

⁶ Galimard Flavigny, Bertrand. *Histoire de l'Ordre de Malte*, pág. 329. Perrin, París, 2006.

población), desde los inicios mismos del Derecho Internacional la Orden fue catalogada como un ‘sujeto de derecho’, estatus que ha mantenido a lo largo de su larga historia y a pesar de los drásticos cambios que ha experimentado, tipos de sujetos a los que hoy en día se les denomina “actores no estatales”⁷.

Sobre la base de este “amplio reconocimiento entre Estados”, al igual que por su estatus de “sujeto atípico de derecho internacional” –que comparte con la Santa Sede y con el Comité Internacional de la Cruz Roja⁸-, la Orden Soberana y Militar de Malta ha venido vinculándose con un elevado número de países del mundo, formalizando algún tipo de relacionamiento oficial con éstos, ya sean relaciones diplomáticas con más de cien estados, a los cuales ofrece programas humanitarios⁹, o mediante relaciones oficiales no diplomáticas, como es el caso con Francia, Luxemburgo, Suiza y Bélgica, análogas a las que poseen las Delegaciones Apostólicas, que permiten designar representaciones oficiales en su territorio, sin por ello llegar al rango de embajadas, y llegando en la actualidad a contar con una representación oficial –con el estatus de ‘observador’– ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), así como ante varios otros organismos internacionales.

Es así como, en julio de 1953, el –entonces- Presidente de la República del Ecuador, doctor José María Velasco Ibarra, suscribió el Decreto Ejecutivo No. 1354, a través del cual se establecieron las relaciones diplomáticas entre nuestro país y la Orden Soberana y Militar de Malta, a la que el Dr. Velasco Ibarra reconoció como “*una institución dedicada a los más altos y nobles fines humanitarios*”, como ya se mencionó más arriba. Desde entonces, la Orden de Malta desempeñó su labor humanitaria en nuestro país hasta el año 2012, entre cuyas obras cabe destacar principalmente dos centros especializados en la atención de niños, niñas y adolescentes con discapacidad física y/o psíquica de escasos recursos económicos, uno de los cuales fue construido en la ciudad de Quito, en 1986 (“*Centro de Educación Neuro-motriz*”), y el otro en la ciudad de Cuenca, en 1983 (“*Escuela San Juan de Jerusalém*”). En ambos centros especializados, los servicios médicos prestados se enfocaban en asistencia médica general; asistencia ortopédica; kinesioterapia; ergoterapia; psicoterapia; taller ortopédico, al igual que formación profesional continua del personal médico y paramédico. Los dos edificios

⁷ Di Fabio, 2012, pág. 44-47.

⁸ Ibíd.

⁹ Ayala Lasso, 2012.

donde operaban los antes referidos centros de atención infantil fueron construidos por la Orden Soberana de Malta, la cual se encargó asimismo de proveer el equipamiento médico y mobiliario necesario y que, luego de muchos años de brindar dichos servicios de manera solidaria a centenares de niños ecuatorianos discapacitados, en el año 2010 estos centros de atención fueron transferidos a las autoridades de los Ministerios de Educación y de Salud.

Lamentablemente, a parte de los datos arriba citados respecto a la cooperación proporcionada por la Orden Soberana y Militar de Malta hacia el Ecuador, “*no se registran datos de desembolsos en los sistemas de cooperación internacional de Cancillería*”¹⁰, por lo que no se poseen datos estadísticos específicos que permitan realmente cuantificar dicha cooperación internacional. No obstante lo anterior, sí se puede afirmar con toda certeza que la ayuda –principalmente humanitaria- provista por la Orden de Malta al Ecuador durante los casi 50 años de relaciones diplomáticas que se mantuvieron hasta el 2012, fue realmente positiva y beneficiosa para con los sectores sociales más vulnerables del país, mientras que constituyó asimismo un gran apoyo hacia las organizaciones – gubernamentales y no gubernamentales- dedicadas justamente a este tipo de actividad humanitaria.

Cooperación entre la Orden Soberana y Militar de Malta y, otros países similares al Ecuador

Para iniciar esta sección, debemos tener en cuenta que la Orden Soberana y Militar de Malta determina que las líneas de cooperación en las que enfoca su trabajo son las siguientes:

- Asistencia médica y humanitaria, incluyendo las misiones hospitalarias.- ayuda de emergencia para refugiados y desplazados internos en situación de guerra o conflicto; intervenciones en zonas golpeadas por desastres naturales; gestión de hospitales; atención médica, y servicios sociales;

¹⁰ Villagómez, David. Documento MREMH, 2019.

- Ayuda a refugiados.- la Orden de Malta está presente en el país de origen, en el trayecto y a la llegada de la población en condición de refugiada, desplazada interna y migrantes, que la Orden ha venido desarrollando aproximadamente en unos 30 países del mundo;
- Prevención y asistencia en catástrofes.- consistente de igual manera en la provisión de ayuda de emergencia y asistencia en la consecución de objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo (promoción de una cultura de “prevención”, en lugar de una de “reacción”, con especial énfasis en la atención a personas de la tercera edad y discapacitados);
- Atención de enfermedades y epidemias.- gestiona programas de investigación sobre cuidados y rehabilitación de enfermos de lepra –sobre todo en África, el Sureste Asiático y Sudamérica-, mientras que se ocupa también de la tuberculosis, cólera, malaria y VIH/Sida, así como de la desnutrición grave infantil;
- Infraestructura médica.- la Orden de Malta busca cubrir el déficit de infraestructura básica existente en los países con los que mantiene relaciones, a través de clínicas móviles, hospitales y ambulatorios. Algunos ejemplos de intervenciones médicas incluyen: atención médica a presos, atención psiquiátrica, y atención a refugiados; y
- Asistencia social. - a los ‘sin techo’, presos, minorías étnicas y toxicómanos, así como también a los ancianos y los discapacitados. Interviene en situaciones de discriminación y promueve programas de integración social¹¹.

Con este referente, debemos recordar que la Orden de Malta se encuentra actualmente presente en todos los países de América Latina, salvo en el Ecuador –por el momento-, al tiempo de conocer que en el resto del mundo la Orden mantiene una presencia muy importante a través de “*sus 13,500 miembros, 80,000 voluntarios permanentes y 25,000 profesionales cualificados (la mayoría médicos y profesionales sanitarios), [los cuales] forman una red eficaz que engloba desde la ayuda de emergencia para refugiados y desplazados internos en situación de guerra o conflicto, hasta intervenciones en zonas golpeadas por desastres naturales, gestión de hospitales, atención médica y servicios sociales. Sus programas, independientes o en un marco de colaboración con gobiernos y agencias internacionales, se desarrollan en 120 países*”¹², principalmente bajo el paraguas de su organización internacional de ayuda “*Malteser International*”, de sus Asociaciones nacionales y cuerpos de voluntarios, en la provisión de sus actividades de ayuda humanitaria.

¹¹ Página web Oficial de la Orden Soberana y Militar de Malta.

¹² MREMH – Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2019.

Conforme lo señala la página web de la Orden, ésta tiene convenios de cooperación de diversa índole con varios países: Panamá (“Acuerdo en el sector médico y para la seguridad alimentaria”, de 2019); Costa Rica (“Acuerdo Marco de cooperación en seguridad alimentaria, voluntariado y reducción del riesgo de desastres naturales”, de 2017); Colombia (“Acuerdo para la asistencia humanitaria, con fármacos y equipo médico para centros hospitalarios y de beneficencia”, de 2015); España (“Convenio de Colaboración entre la Agencia Española de Cooperación Internacional –AECI- y la Orden Soberana y Militar de Malta, en formación de voluntarios; servicios sociales a personas de tercera edad; construcción de hospitales y atención a personas con discapacidades”, del año 2000); Hungría (“Ayuda humanitaria y asistencia médica”, de 2010); Kenia (“Cooperación como socio sanitario y humanitario”, de 2011); Guinea (“Cooperación en la erradicación de la lepra y la tuberculosis”); Palestina (“Cooperación para promover proyectos médicos y asistenciales en salud pública, particularmente materno-infantil, atención en hospitales y clínicas, y formación de profesionales sanitarios”)¹³, entre otros.

Ahora bien, si nos fijamos más detenidamente en la cooperación que la Orden provee a países más cercanos al Ecuador, desde el punto de vista no sólo geográfico, sino también en relación a las características propias y a sus necesidades en cuanto a ayuda humanitaria, vemos –por ejemplo- que en Honduras la Orden brinda ayuda en las áreas de salud hospitalaria y seguridad alimentaria, en las que se han realizado donaciones de medicamentos, insumos médico-hospitalarios, suministros y alimentos (destacándose, por ejemplo, la distribución a nivel nacional del suplemento nutricional “*Nutrabutter*”, a fin de atender a unos 10,000 niños con problemas de desnutrición), todo ello en beneficio de 120 instituciones públicas y privadas, entre iglesias, hospitales, centros de salud, asilos y guarderías de diferentes sectores hondureños.

En el caso de Guatemala, desde el 2018 la Soberana Orden de Malta incrementó su cooperación humanitaria, haciéndola más efectiva a través de una hoja de ruta en la cual se integraron las prioridades del Gobierno en distintas aéreas de cooperación, en las que se desea poner el acento en el ámbito hospitalario, nutricional, migración y capacitación internacional, entre otros, para lo cual se está trabajando en la creación de una Comisión Mixta que dinamice la agenda bilateral¹⁴.

¹³ Página web Oficial de la Orden Soberana y Militar de Malta – Relaciones bilaterales.

¹⁴ MREMH – Subsecretaría de Cooperación Internacional, 2019.

La Orden de Malta está asimismo presente en Chile a través de su Embajada y de la Asociación Chilena de los Miembros de la Orden, por medio de las cuales despliega sus actividades en tres ámbitos: la hospitalaria, actuando en la rehabilitación de niños oxígeno- dependientes y enfermos respiratorios crónicos de escasos recursos; la espiritual y la cultural y social.

En Colombia igualmente, la Orden de Malta está presente mediante la “Asociación Orden de Malta” y la “Fundación Orden de Malta”, las cuales enfocan sus actividades asistenciales, por ejemplo, en la creación y el manejo de un ancianato; la habilitación de un centro médico en el barrio “Eduardo Santos”, o de un programa de apoyo a leprosos y varias ayudas al “Hospital San Vicente de Paúl” –todo ello en la ciudad de Medellín–, mientras que en distintos barrios populares de la ciudad de Bogotá, se han construido centros para la población que tiene alguna clase de discapacidad en las áreas de fonoaudiología, terapia ocupacional, física y de lenguaje, con la donación de sillas de ruedas y otros dispositivos de ayuda para atender sus discapacidades; mediante la elaboración de leche de soya y sus subproductos, proporcionando gratuitamente refrigerios a niños desnutridos, y a través de comedores comunitarios para personas de la tercera edad. Otra área en la que la Orden enfoca su accionar en Colombia es el de la salud, en la que coopera por medio de varios bancos de medicamentos y dispensarios médicos para toda clase de patologías, así como a través de un programa en el que se han implementado centros médicos para pacientes adultos e infantiles en atención primaria. Una tercera área de trabajo en Colombia es el de la atención de desastres y emergencias, por motivos de violencia, desplazamientos forzosos o eventos naturales de gran magnitud, que sensibilicen a la población colombiana, inmediatamente después de su ocurrencia y por un período de 30 días. Esta atención consta de donaciones de ayudas básicas de aseo y albergue; mercado básico (no perecedero); pastillas potabilizadoras de agua; medicinas y suplementos médicos, los cuales han sido de mucha ayuda durante el terremoto de Popayán -1983-; en la catástrofe de Armero -1985-, y en el terremoto de la Zona Cafetera -1999-, por ejemplo, así como en la provisión de ayuda a las poblaciones desplazadas por el conflicto interno colombiano o, más acorde con la actualidad, en relación al éxodo de la población venezolana, a la que el “Programa Nutricional” implementado por la Orden en la zona de frontera, ha permitido realizar la entrega de 311,040 porciones de arroz ‘*Mannapack*’, entre enero y junio de 2018, para la atención a migrantes venezolanos en Cúcuta.

Para concluir este apartado, cabe mencionar asimismo el “*Global Fund for Forgotten People*”, creado por la Orden de Malta en el 2011, consistente en recaudar fondos para los proyectos que se centran en las personas olvidadas, y que pretende sensibilizar y aportar su apoyo a problemas sociales de ciertos grupos de la sociedad (principalmente aquellas personas afectadas por enfermedades catastróficas; aquellas personas desprovistas de salud materna y neonatal; hijos de reclusos; ancianos solos y excluidos; jóvenes y adultos discapacitados; personas sin techo; refugiados, y comunidades marginadas)¹⁵.

Propuestas de canalización de la cooperación proporcionada por la Orden Soberana y Militar de Malta hacia nuestro país.

A pesar de que la cooperación recibida por el país haya sido efectivamente positiva desde muchos ámbitos, el tener el conocimiento de cuáles son las ayudas proporcionadas por la Orden de Malta a otros países similares al nuestro nos proporciona una cierta “ventaja” en el proceso del restablecimiento de relaciones diplomáticas con ésta, que podrían –y deberían- servir para gestionar la obtención de una mayor y mejor cooperación proveniente de la Orden, tomando como punto de partida los convenios y tratados suscritos entre dichos países con la Orden, los cuales establecen las modalidades y cantidades de ayuda que se entregará.

Así, mediante un manejo adecuado de la información correspondiente a la asistencia humanitaria que la Orden proporciona a otros países, se podría canalizar de mejor manera aquella asistencia que la Orden estaría en capacidad de entregar al Ecuador. Sin embargo, para incrementar el alcance y efecto de dicha asistencia, no solamente se debería manifestar a los representantes de la Orden cuáles son las áreas en las que el país requiere de asistencia, sino que se debería llegar aún más lejos y entregar a dichos representantes propuestas concretas de proyectos específicos, las cuales estén claramente desarrolladas y cuenten con los datos más puntuales, exactos y actualizados que se puedan proporcionar sobre la situación del país, de manera que dicha ayuda se pueda mantener en el tiempo, ya que los problemas no se resuelven con una sola ‘intervención’, sino que se van mejorando y/o corrigiendo con el transcurso del tiempo y a través de una eficiente

¹⁵ Página web Oficial de la Orden Soberana y Militar de Malta.

ejecución de los planes propuestos.

En resumen, el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre el Ecuador y la Orden Soberana y Militar de Malta es muy positivo, pero si nuestro deseo es el de sacarle el mayor provecho posible y realmente ‘resolver’ algunos de los problemas que nos aquejan como sociedad, dicha solución está únicamente en nuestras manos a fin de negociar qué, cómo, dónde y a cuánto tiempo plazo, la Orden Soberana y Militar de Malta podría proveer al Ecuador la ayuda humanitaria que sus sectores vulnerables y más necesitados requieren.

Conclusiones

Una vez revisada la cooperación histórica y el relacionamiento de la Orden Soberana y Militar de Malta con nuestro país, un primer punto que se debe mencionar –no tanto de la lectura del presente trabajo monográfico anual, sino más bien de la manera de actuar del Gobierno Nacional del Presidente de la República, Lic. Lenín Moreno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y del muy atinado accionar de su titular, Embajador José Valencia–, es que –en opinión del autor- la decisión de restablecer las relaciones diplomáticas con la Orden Soberana y Militar de Malta, sobre la base de los requerimientos del país en materia de asistencia y ayuda humanitaria hacia los sectores más desfavorecidos de nuestro país, fue sumamente acertada.

Adicionalmente, a partir de dicho restablecimiento de relaciones entre el Ecuador y la Orden de Malta, se puede primeramente afirmar que durante el período comprendido desde 1953 hasta el 2012, año en el que se dio por terminado el reconocimiento que otorgaba nuestro país a la Orden, la cooperación –humanitaria- proporcionada por ésta ciertamente que fue muy valiosa para el Ecuador; para los sectores de la población con mayores necesidades de atención médica y asistencia, debido a la falta de recursos económicos y/o a posibles discapacidades que pudiesen tener, así como para el trabajo que desempeñan las organizaciones humanitarias –locales y extranjeras; gubernamentales y privadas- dedicadas a atender a dichos sectores vulnerables de la sociedad ecuatoriana.

No obstante lo anterior, una última conclusión que se puede sustraer del trabajo presentado es que, a partir del restablecimiento de relaciones entre el Ecuador y la Orden, el Gobierno nacional debería ser quien planifique y ejecute –conjuntamente con los representantes diplomáticos de la Orden designados en el país– toda la asistencia humanitaria generosamente proporcionada por la Orden, a fin de mantener un registro

claro de todo lo aportado y ejecutado, mientras se guarda la potestad de canalizar los recursos de la Orden hacia los programas y proyectos que el Gobierno nacional estime más inmediatos de financiar en beneficio de la generalidad, obviamente con la mayor transparencia y rectitud.

Bibliografía

- “*Carta Constitucional y Código de la Soberana y Militar Orden Hospitalaria de San Juan de Jerusalén, de Rodas y de Malta*”. Promulgada el 27 de junio de 1961; Reformada por el Capítulo General Extraordinario del 28-30 de abril de 1997. <https://www.orderofmalta.int/wp-content/uploads/2016/07/Soberana-Orden-de-Malta-Carta-Constitucional-y-Codigo.pdf>
- “*Status of the Sovereign Military Hospitaller Order of St. John of Jerusalem, of Rhodes and of Malta, as a subject of International Law*” – *Expert opinion prepared by Prof. Dr. Udo Di Fabio*. Bonn, 2012. Traducción de cortesía desde el idioma alemán al inglés por Catriona Thomas MA MCIL, Karlsruhe, Alemania.
- “¿Qué es la Orden Soberana de Malta?” – Sitio oficial de la Orden Soberana de Malta. <https://www.orderofmalta.int/es/2017/12/04/what-is-the-sovereign-order-of-malta/>
- “La Orden de Malta” – Wikipedia. https://es.wikipedia.org/wiki/Orden_de_Malta
- “Toma de Malta” – Wikipedia. [https://es.wikipedia.org/wiki/Toma_de_Malta_\(1798\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Toma_de_Malta_(1798))
- “¿Qué es la Orden de Malta, la organización de la época de las Cruzadas que se volvió el último quebradero de cabeza del Papa?” – BBC Mundo Noticias. 25 de enero de 2017. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38746802>
- “Soberana Orden de Malta” – La Guía. 25 de noviembre de 2009. <https://derecho.laguia2000.com/derecho-internacional/soberana-orden-de-malta>
- “Celebran 900 años de la Orden de Malta” – BBC Mundo Noticias. 9 de febrero de 2013. https://www.bbc.com/mundo/ultimas_noticias/2013/02/130208_ultnot_orden_malta_900_anos_jgc
- “La Orden Soberana de Malta” – José Ayala Lasso. Artículo de Opinión en el diario El Comercio. 10 de marzo de 2012.

<https://www.elcomercio.com/opinion/orden-soberana-malta.html>

- Documentación variada relacionada a las relaciones bilaterales entre la República del Ecuador y la Orden Soberana y Militar de Malta (2018 – 2019). Escritorio “Santa Sede”, el cual ejerce la concurrencia del Ecuador ante la Orden Soberana y Militar de Malta – Dirección de Europa – Subsecretaría de América del Norte y Europa (*Ayudas Memoria y demás documentos oficiales, como Memoranda, Oficios, Notas y non-papers*); Subsecretaría de Cooperación Internacional (*“Estudio prospectivo de cooperación internacional entre la Orden Soberana y Militar de Malta y el Ecuador”*). Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador.
- Sitio web oficial de la organización internacional de ayuda de la Orden Soberana y Militar de Malta, “*Malteser International*”: www.malteser-international.org

**CIBERSEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS
CRÍTICAS DE LA INFORMACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL
ECUATORIANO.**

Micaela Moncayo¹

Nelson Prado²

Luis Carlos Córdova Alarcón³

Resumen:

La Infraestructura Crítica de la Información (ICI) del gobierno central es el ámbito más sensible para el funcionamiento del aparato del Estado en el ciberespacio. Las políticas orientadas a su protección son vitales en la gestión pública moderna. Una de ellas es la política de ciberseguridad. Este texto describe las herramientas jurídico-institucionales que sirven para garantizar la ciberseguridad de la infraestructura crítica de la información del Gobierno Central ecuatoriano. El diseño de investigación es el de un estudio de pocos casos, en el que se comparan las experiencias llevadas a cabo por los gobiernos de Chile, Colombia y Ecuador, describiendo las reformas jurídicas e innovaciones institucionales aplicadas por estos países para proteger su ICI. Finalmente, se sugieren acciones que el gobierno ecuatoriano debe aplicar para garantizar la protección de su infraestructura crítica de la información.

Palabras Clave:

Ciberespacio / Ciberseguridad / Políticas Públicas / Infraestructura Crítica De La Información / Ecuador

Introducción:

Este texto surge de la preocupación de las personas al vivir los peligros que trae consigo el ciberespacio, los cuales según Pedro Alfaro (2013) responden a dos tipos de causas.

¹ Abogada por la Universidad Central del Ecuador, especialista en temas jurídicos de Ciberseguridad y Ciberdefensa.

² Mayor del Ejército, ingeniero en Sistemas por la Escuela Superior Politécnica del Ejército, ESPE. Especialista en Ciberseguridad.

³ Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesor-investigador de la Facultad de Jurisprudencia, en la Universidad Central del Ecuador. Su investigación se enfoca en la política del derecho internacional y el Análisis de Política Exterior. E-mail: lcordova@uce.edu.ec

Por un lado, se encuentran las causas internas que se producen por falta de formación y concienciación, por la ausencia de políticas y procedimientos o la ausencia de mecanismos de disuasión; y, por otro lado, las causas externas que son producidas por agentes externos a la propia red o sistema que accede a información no autorizada, modifica o interfiere el propio funcionamiento del sistema, atacando sus vulnerabilidades por medios telemáticos (Calvo et. al, 2013, p. 6).

Para proteger al ciberespacio de las amenazas, peligros y problemas se requiere de la ciberseguridad. En un estudio auspiciado por la Fundación Telefónica se manifiesta que en la actualidad (2019) a la ciberseguridad ya no hay que considerarla como una herramienta aislada si no ya debe implementarse de una manera obligatoria como proceso, por lo que se debe diferenciar de todas las herramientas tecnológicas. Así también, en el mismo estudio se indica que la ciberseguridad tiene un ciclo de funcionamiento, que consiste en: prevención de ataques, detección de ataque y respuesta a ataques (Fundación Telefónica, 2016, p. 20).

El objetivo de este texto radica en la importancia de identificar las herramientas jurídico-institucionales que sirven para garantizar la ciberseguridad de la infraestructura crítica de la información del Estado ecuatoriano. En la identificación de estas herramientas mediante la comparación de los países de Chile y Colombia se irá demostrando que Ecuador no cuenta con herramientas suficientes para una adecuada protección de ciberseguridad en su infraestructura crítica de la información.

Conforme el lector irá avanzando en la lectura de este texto comprenderá la importancia de las diferentes herramientas jurídico-institucionales que debe ejecutar un gobierno central de cada país para poder asegurar la protección de las infraestructuras críticas de la información mediante la implementación una adecuada ciberseguridad.

Antecedentes

Cada vez el número de usuarios del ciberespacio crece considerablemente. Hay que reconocer que los usuarios del ciberespacio no siempre lo destinan a usos lícitos, sino que también pueden usarlo para fines ilícitos. Con la evolución de las TIC, cada vez se es más fácil contactarse con una persona u obtener información de alguna entidad pública, porque la mayoría de la información ya está disponible en el ámbito digital. Por ejemplo, si se quiere obtener el número de cédula de una persona en Ecuador basta con ingresar a la

página del Registro Civil, completar los campos que ellos solicitan y se podrá obtener el número de cédula que es requerido⁴.

La ciberseguridad cada vez tiene más importancia en el campo jurídico. La difusión y acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) incrementó el uso del ciberespacio a nivel mundial. La ciberseguridad en la actualidad (2019) debería ser implementada por todos los países ya que ninguno está exento de un ataque cibernético. En este momento uno de los casos más sonados es el de Ecuador. Con el retiro del asilo político de Julian Assange, fundador de WikiLeaks, las autoridades de gobierno alertaron sobre el aumento de ataques cibernéticos a entidades públicas y privadas⁵. Como se discutirá más adelante, el Ecuador no tiene herramientas jurídicas/institucionales suficientes para combatir estos ataques de raíz, ya que si los atacantes se propusieran elevar sus estrategias ofensivas el país no podría soportarlo.

La ciberseguridad según Finnemore y Hollis (S.f.) es:

[...] la protección de las TIC contra el acceso no autorizado que lleva a la pérdida de al menos uno de los siguientes aspectos: *confidencialidad* (acceso a datos confidenciales sin autorización); *integridad* (cambio de datos para generar información fabricada o resultados); *autenticidad* (ocultando o falsificando la fuente de datos); y / o *disponibilidad* (bloquear o impedir el acceso a las TIC). Estas actividades cibernéticas hostiles ocurren cuando los adversarios, desde piratas informáticos, activistas hasta criminales y estados organizados, aprenden, obtienen acceso y explotan vulnerabilidades, es decir, debilidades que hacen que las TIC sean susceptibles de infiltración por parte de actores no autorizados⁶ (Citado en Sander, 2017, p. 2).

Esta definición de ciberseguridad es la precisa para poder entender el objetivo de la ciberseguridad, ya que menciona los aspectos que las TIC deben asegurar en el resguardo

⁴ Para realizar esta actividad dirigirse a la siguiente página: <https://servicios.registrocivil.gob.ec/cdd/>

⁵ Para más información consultar en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-denuncia-millones-ciberataques-assange.html>

⁶ Texto original: «Cybersecurity may be defined as the protection of ICTs from unauthorized access that leads to a loss of at least one of the following: *confidentiality* (accessing confidential data without authorization); *integrity* (changing data to generate fabricated information or results); *authenticity* (concealing or falsifying the source of data); and/or *availability* (blocking or impeding access to the ICT). These hostile cyber activities occur when adversaries – ranging from hackers and activists to organized criminals and states – learn about, gain access to, and exploit vulnerabilities, namely weaknesses that make ICTs susceptible to infiltration by unauthorized actors». Énfasis añadido por el autor.

de sus datos, como lo son la confidencialidad, la integridad, la autenticidad y la disponibilidad. Con base en estas cuatro categorías, la Tabla 1 enlista varias posibles amenazas y ciberataques.

En el ciberespacio se encuentran amenazas y ciberataques, entre ellos los más reconocidos son los siguientes:

Tabla 1. Principales Amenazas y Ciberamenazas en el Ciberespacio ⁷

Amenazas			Aspectos de las TIC que son afectados por las amenazas			
Autores	Amenaza	Conceptos	Confidencialidad	Integridad	Autenticidad	Disponibilidad
Calvo, García, Díaz, Sánchez, & Ramírez (2013: 7-8)	Gusanos/ Trojanos	Son programas maliciosos que tienen la capacidad de replicarse y re-distribuirse mediante la explotación de vulnerabilidades de los sistemas de destino. Por otra parte, los trojanos son programas maliciosos que se inyectan sigilosamente en los sistemas de los usuarios y pueden tener capacidades de puerta trasera (trojanos de acceso remoto - RAT) o robar datos de usuario y las credenciales.	X	X	X	
	Ataques de inyección de código	Son técnicas de ataque contra aplicaciones web, como la inyección SQL, cross-site scripting (XSS), la solicitud a través del sitio de la falsificación (CSRF), etc. Utilizando este tipo de técnicas se persigue extraer los datos, robar credenciales o tomar el control del servidor web.	X	X	X	X
	Exploit kits	Son paquetes de software para "automatizar" delitos informáticos. Utilizan principalmente ataques vía descargas cuyo código malicioso es inyectado en sitios web comprometidos		X	X	X
	Botnet	Son un conjunto de ordenadores comprometidos que están bajo el control de un atacante. Se les llama "zombies" y se comunican con el sistema maestro que los puede dirigir.				X

⁷ Los cuadros marcados con una X son aquellos aspectos de las TIC que se ven afectadas por las amenazas y ciberataques mencionadas en la tabla.

	Ataque de Denegación de Servicio (DoS)	Es un intento de hacer que un recurso deje de estar disponible para sus usuarios. Un ataque de denegación de servicio distribuido (DDoS) se produce cuando varios atacantes lanzan ataques simultáneos DoS contra un solo objetivo. En los ataques DDoS, los atacantes usan tanta potencia de fuego como sea posible (por lo general a través de sistemas / equipos comprometidos) a fin de que el ataque sea difícil de defender.				X
	Phishing	En este caso el cibercriminal, conocido como phisher, se hace pasar por una persona o empresa de confianza en una aparente comunicación oficial electrónica, por lo común un correo electrónico algún sistema de mensajería instantánea o incluso utilizando también llamadas telefónicas.	X	X	X	
	Falsos Antivirus	Consiste en cualquier tipo de software falso que los cibercriminales distribuyen (por ejemplo, a través de técnicas de ingeniería social) con el fin de atraer a los usuarios a sus intenciones maliciosas. Un tipo más específico de falsos antivirus es, el software de seguridad falso scareware, que intenta infectar los equipos, proporcionando falsas alertas de seguridad.		X	X	X
	Spam	Uso abusivo de correos electrónicos para saturar los buzones de usuario con mensajes no solicitados.		X	X	X
	Ataques dirigidos	Se producen cuando los atacantes se centran en una entidad / organización específica durante un largo periodo de tiempo. Este tipo de ataque consiste en una fase de recopilación de información y el uso de técnicas avanzadas para cumplir con los objetivos del atacante.	X	X		X
	Robo de Identidad	Consiste en el robo de credenciales de usuario y se utiliza para servir a objetivos maliciosos.	X	X	X	X
	Envenenamiento de Motor de Búsqueda	Explotan la confianza existente entre los usuarios y los motores de búsqueda de Internet. Los atacantes entregan contenido señuelo para las búsquedas a varios temas. De esta manera, los usuarios que buscan tales artículos están siendo desviados a contenido malicioso.		X	X	
	Falsificación de certificados	Mediante el uso de certificados falsos, los atacantes pueden ejecutar con éxito a gran escala ataques man-in-the-middle. Por otra parte, los certificados falsos se pueden utilizar para firmar el malware que aparece como legítimo y así evadir los mecanismos de detección.		X	X	
Ciberataques			Aspectos de las TIC que son afectados por las amenazas			

Autores	Ciberataque	Concepto	Confidencialidad	Integridad	Autenticidad	Disponibilidad
Calvo et. al (2013: 9)	Ciberterrorismo	Actividades terroristas llevadas a cabo en el ciberespacio con el objetivo de causar terror a la población. Este tipo de ataque va desde extender información que cause pánico en un colectivo o población, dejar incomunicado un ámbito de la población o acceder a sistemas críticos haciendo alterar su funcionamiento de tal manera que pongan en peligro real a la propia población o alguno de sus recursos básicos (energía, electricidad, comunicaciones). Es por ello que dentro de este apartado tiene especial relevancia la protección de las Infraestructuras Críticas, cuyo sabotaje puede tener lugar tanto desde un ámbito de ciberterrorismo como de ciberguerra.		X		X
Entelgy (2014)	Ciberhacktivismo	Personas o grupos que, movidos por alguna ideología, intentan socavar la estructura del oponente.	X	X	X	X
Ministerio de Defensa (2010: 135)	Ciberdelito	Conjunto de conductas que vulneran los derechos de terceros y se producen en un escenario o medio tecnológico, provocando un rechazo social y sobre las que media el derecho penal.	X	X	X	X
Entelgy (2014)	Ciberspionaje	a. Ciberspionaje industrial: robo de información a empresas con el fin de acceder a su información más valiosa (propiedad intelectual, desarrollos tecnológicos, estrategias de actuación, bases de datos de clientes, etc.). b. Ciberspionaje gubernamental: robo de información a organismos gubernamentales como la operación “Octubre Rojo” en la que se infiltraron en las redes de comunicaciones diplomáticas, gubernamentales, de investigación científica y compañías petroquímicas de alrededor de 40 países. El objetivo era obtener información sensible y credenciales de acceso a ordenadores, dispositivos móviles y equipos de red.	X	X	X	X
Calvo et. al (2013: 9)	Ciberguerra	Podríamos definir la ciberguerra como el desplazamiento de un conflicto bélico que toma el ciberespacio (quinto dominio) como escenario principal.		X		X

Calvo et. al (2013: 10)	Advanced Persistent Threat (APT)	Es el tipo de ataque más sofisticado y que asocia diferentes mecanismos de ciberataque. Se habla mucho de los Advanced Persistent Threat (APT) en referencia a individuos o grupos con la capacidad, persistencia y efectividad para comprometer la seguridad de los sistemas informáticos de cualquier organización que se propongan.		X		X
----------------------------	--	--	--	---	--	---

Elaborado por: Micaela Moncayo Meneses

A la infraestructura Crítica de la Información se la define como “Información interconectada e infraestructuras de comunicación esenciales para el mantenimiento de los servicios básicos de la sociedad (salud, seguridad, bienestar económico o social de las personas) cuyos daños o destrucción tendría serias consecuencias” (MERIDIAN, 2016, p. 7).

La Infraestructura Crítica de la Información ha generado la necesidad de protegerla cada día y que este reto sea más importante mientras más se la va desarrollando. El riesgo que corre la sociedad por la falta de protección o medidas suficientes, es cada día mayor debido a que las infraestructuras de la información están cada vez más interrelacionadas globalmente. Las ICI de un país pueden convertirse en objetivo de ciberdelinquentes cuyo propósito es perjudicar al gobierno central mediante sus ataques. Es más, la interconexión mundial de las ICI implica que cuando una de estas infraestructuras es vulnerable puede convertirse en el punto débil y como consecuencia, ser un riesgo para las ICI del resto de países (MERIDIAN, 2016, p. 2).

Los ataques cibernéticos afectan generalmente a los sectores financiero y el de la información. Como consecuencia se crea una necesidad urgente por parte de los gobiernos para que generen estrategias de ciberseguridad las cuales puedan reforzar la protección de las infraestructuras críticas considerando que el perder información por falta de seguridad no debería ni considerarse.

Se debe entender como herramientas jurídicas a aquellas que facilitarán la posible solución de un problema. Estas herramientas jurídicas son organizaciones gubernamentales, prácticas y procedimientos que deberían implementarse y la forma en la que los actores involucrados tienen participación en la creación de estas herramientas jurídicas.

Las herramientas jurídico-institucionales son las herramientas de las políticas públicas. Michael Hoowlett (2011) realiza una tabla en donde explica el propósito de las herramientas sustantivas y procedimentales (como se verá en la ILUSTRACIÓN 1) de lo que constituye un modelo de recurso de gobierno básico. Estas herramientas se encuentran clasificadas de la siguiente manera:

1. Herramientas Sustantivas:
 - 1.1. Información: Campañas de información pública;
 - 1.2. Autoridad: agencias de regulación independientes;
 - 1.3. Valor: subsidios y ayudas;
 - 1.4. Organización: Iniciativas públicas.
2. Herramientas Procedimentales:
 - 2.1. Información: Actos oficiales secretos;
 - 2.2. Autoridad: Comités de asesores administrativos;
 - 2.3. Valor: financiación de los grupos de interés;
 - 2.4. Organización: Reorganizaciones gubernamentales.

De acuerdo con la ilustración 1, los propósitos de las políticas públicas dependen tanto de los actores y del tipo de política pública. Es por eso que la política pública debe estar siempre acorde a lo que se busca solucionar desde un principio, ya que si se desvía de su objetivo pierde el sentido propio de ella.

Ilustración 1. Taxonomía simplificada de implementación de herramientas sustantivas y procedimentales

		Governing resource			
		Information	Authority	Treasure	Organization
Purpose of tool	Substantive	Public information campaigns	Independent regulatory agencies	Subsidies and grants	Public enterprises
	Procedural	Official secrets acts	Administrative advisory committees	Interest-group funding	Government reorganizations

Fuente: Howlett (2011, p. 53)

La herramienta jurídica más importante en materia de ciberseguridad es la Estrategia de Ciberseguridad. Esta estrategia está compuesta de lineamientos que sirven de referencia de un Estado para poder actuar frente a las amenazas que se encuentran en el ciberespacio, mediante la participación de actores públicos, privados y de la ciudadanía. Para cumplir los objetivos que se encuentran en la estrategia es necesario que se cree una entidad que se encargue de la ciberseguridad nacional y que esté alineada con la seguridad nacional del país (Departamento de Seguridad Nacional, S.f.).

La Unión Europea (UE) es una comunidad política que inicia en materia de ciberseguridad con dos herramientas jurídico-institucionales importantes que son: la creación de la primera estrategia de seguridad cibernética y el reglamento que crea la Agencia Europea de Seguridad de la Información de la Red (*European Union Agency for Network and Information, ENISA*) (Mosca, 2019).

Desde el 2013 en la UE se presentan los primeros proyectos de una la Ley de Ciberseguridad y hasta el 2019 implementa varias herramientas como: directiva de sistemas de información de red; esquemas de certificación; centros de intercambio y análisis de información; red CSIRT; Fondos estructurales y de inversión europeos; caja de herramientas de diplomacia cibernética; protocolos de crisis, etc. Cada herramienta es implementada y llevada a cabo por cada organización correspondiente en el campo al que pertenecen (Mosca, 2019).

El “Índice Nacional de Seguridad Cibernética⁸” (*National Cyber Security Index, NCSI*) es una base de datos global que actualmente incluye información de 126 países y proporciona enlaces y documentos sobre ciberseguridad nacional de cada país. Este sitio web es creado por el gobierno de Estonia el cual es tomado de ejemplo al ser uno de los pioneros en ciberseguridad. La metodología utilizada para la recopilación de información de los países participantes se basa en las prácticas de ciberseguridad aprendidas por Estonia. La información que se encuentra en este *think tank* es obtenida de los sitios web oficiales de los gobiernos participantes. Esta información debe estar en idioma inglés, si no lo tienen en este idioma a cada gobierno que le interese formar parte de este ranking debe traducir su información.

⁸ <https://ncsi.ega.ee/>

El NCSI se compone de tres categorías⁹, doce capacidades¹⁰ y cuarenta y seis indicadores, los cuales suman un total de setenta y siete puntos. Todos los componentes del NCSI miden la capacidad de un país a nivel nacional, para cimentar un estado electrónico que pueda ser seguro. Los componentes de este índice son parecidos a otras herramientas de recopilación de datos para medir la capacidad de ciberseguridad de un país, pero se diferencia de los demás ya que incluye secciones que son exclusivas de la experiencia de Estonia. Por ejemplo, el NCSI incluye en sus componentes el mantener un entorno seguro para servicios electrónicos y el proporcionar una identificación electrónica y firmas electrónicas (Hathaway, 2018, p. 14).

Este ranking mide la capacidad de los países a nivel mundial para evitar las principales ciberamenazas y la preparación para gestionar incidentes cibernéticos, crímenes y crisis cibernéticas a gran escala. Uno de sus apartados “Enfoque y Alcance” es el más importante para este texto ya que recoge información en los aspectos medibles de la seguridad cibernética implementados por el gobierno central los cuales son: legislación vigente, actos jurídicos, reglamentos, órdenes.; unidades establecidas, organizaciones existentes, departamentos.; formatos de cooperación, comités, grupos de trabajo; y, resultados: políticas, ejercicios, tecnologías, sitios web, programas (National Cyber Security Index, 2019).

En marzo de 2019 Chile y Colombia firmaron un memorando¹¹ de entendimiento de cooperación en ciberseguridad, ciberdefensa y cibercriminalidad¹². Este memorando cuenta con la participación de la Consejería Presidencial para la Innovación y Transformación Digital de Colombia, los ministerios de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, Defensa, Justicia, y Relaciones Exteriores, y también la Fiscalía. La función de estas organizaciones es el iniciar varios proyectos para fortalecer

⁹ 1. Indicadores generales de seguridad cibernética; 2. Indicadores de ciberseguridad de línea base; y, 3. Indicadores de gestión de incidentes y crisis.

¹⁰ (1) Capacidad para desarrollar políticas nacionales de seguridad cibernética; (2) Capacidad para analizar las ciberamenazas a nivel nacional; (3) Capacidad para proporcionar educación sobre seguridad cibernética; (4) Capacidad para garantizar seguridad cibernética de base; (5) Capacidad para proporcionar un entorno seguro para servicios electrónicos; (6) Capacidad para entregar identificación y firma electrónicas; (7) Capacidad para proteger la infraestructuras críticas de la información; (8) Capacidad para detectar y responder incidentes cibernéticos 24/7; (9) Capacidad para gestionar una crisis cibernética a gran escala; (10) Capacidad para luchar contra los delitos cibernéticos; (11) Capacidad para llevar a cabo operaciones militares de defensa cibernética; y (12) Capacidad para proporcionar seguridad cibernética internacional.

¹¹ Un memorando es una “comunicación diplomática menos solemne que la memoria y la nota, por lo común no firmada, en que se recapitulan hechos y razones para que se tengan presentes en un asunto grave” (Ossorio, S.f.: 593).

¹² <https://www.csirt.gob.cl/media/2019/03/MdE-Ciberseguridad.pdf>

relaciones entre ambos gobiernos en seguridad cibernética. Así mismo, se contempla la posibilidad de invitar a representantes de los sectores privados, equipos de respuesta a incidentes cibernéticos, la sociedad civil y la academia para que ellos propongan nuevas iniciativas en seguridad cibernética (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2019).

En el caso de Chile este con una plataforma web denominada DataChile la cual recopila, forma y trata los datos públicos chilenos. Su objetivo es optimizar la eficiencia y la eficacia de todas las decisiones públicas mediante la recopilación de datos. DataChile es un bien público al servicio de la ciudadanía porque permite que esté mejor informada de temas públicos tales como diversificación industrial y una promoción del debate público con una información clara de la situación de Chile (DataChile, S.f.). Así mismo, en 2017 Chile ratificó la Convención del Ciberdelito de Budapest¹³. También, este país realizó la declaratoria del Mes de la Ciberseguridad. Esta actividad está direccionada para que tanto actores públicos como privados puedan participar de la creación de herramientas para garantizar la ciberseguridad de Chile.

El NCSI sitúa a Chile en el primer lugar en el ranking Internacional de protección de ciberseguridad en América Latina (Ciberseguridad, 2018). Chile se encuentra en el puesto número 39 del NCSI y su protección de ciberseguridad se basa en los porcentajes y puntuación que indica la tabla 2.

Tabla 2. Síntesis de Ciberseguridad de Chile según el NCSI

De un total de 77 puntos contenidos en el Ranking Nacional de Ciberseguridad (NCSI) Chile cuenta con 43 puntos.		TOTAL
INDICADORES GENERALES DE SEGURIDAD CIBERNÉTICA		16/27 (59.25%)
Desarrollo de políticas de seguridad cibernética	7/7 (100%)	
Análisis e información de amenazas cibernéticas	1/5 (20%)	
Educación y desarrollo profesional	6/9 (67%)	
Contribución a la seguridad cibernética global	2/6 (33%)	
INDICADORES DE CIBERSEGURIDAD DE LÍNEA BASE		10/24
Protección de servicios digitales	1/5 (20%)	
Protección de servicios esenciales	1/6 (17%)	
Identificación electrónica y servicios de confianza	7/9 (78%)	

¹³ El convenio de Budapest es un instrumento internacional más conocido como el Convenio sobre la Ciberdelincuencia firmado el 23 de noviembre de 2001 y entró en vigencia el 1ero de julio de 2004. Este tratado internacional es vinculante en materia penal y su objetivo es el establecer herramientas legales para poder combatir aquellos delitos cometidos en contra de sistemas o medios informáticos. Ha sido ratificado por más de 50 naciones de todo el mundo. Para más información visitar el sitio web <https://nic.ar/es/enterate/novedades/que-es-convenio-budapest>.

Protección de datos personales	1/4 (25%)	(41.66%)
INDICADORES DE GESTIÓN DE INCIDENTES Y CRISIS		
Respuesta a incidentes cibernéticos	3/6 (50%)	17/26 (65.38%)
Gestión de la crisis cibernética	1/5 (20%)	
Lucha contra el ciberdelito	9/9 (100%)	
Ciberoperaciones militares	4/6 (67%)	

Elaborado por: Micaela Moncayo Meneses

Fuente: *National Cyber Security Index NCSI* (2018)

En el caso de Colombia, el Ministerio de Defensa de la República de Colombia han propuesto tres áreas para el mejoramiento de ciberseguridad y ciberdefensa en Colombia: compromiso internacional, educación, capacidades de investigación y desarrollo, y doctrina (normativa). Estas áreas son parte fundamental de una ciberseguridad adecuada que debe ser puesta en práctica no solo en Colombia sino en todos los países que quieran tener una adecuada ciberseguridad (Camacho, 2016, p. 2).

Este país fue el primer país en Latinoamérica de habla hispana que adoptó una “Estrategia de Ciberseguridad”. Esta estrategia fue aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) 3701 de fecha 14 de julio del 2011, en la cual se establecen los lineamientos de Política para ciberseguridad y ciberdefensa de Colombia. La sesión fue liderada por el entonces Presidente Juan Manuel Santos. De esta manera el país adopta una estrategia integral, lo cual se constituye en un paso muy importante de seguridad cibernética en Colombia (Cáceres García, s.f., p. 85).

Según el ranking del NCSI Colombia se encuentra en el puesto 53 y su protección de ciberseguridad se basa en los porcentajes y puntuación que indica la tabla 3. Mediante la recopilación de datos que realiza este ranking se puede observar que Colombia tiene un desarrollo naciente de políticas de ciberseguridad.

Tabla 3. Síntesis de Ciberseguridad de Colombia según el NCSI

De un total de 77 puntos contenidos en el Ranking Nacional de Ciberseguridad (NCSI) Colombia cuenta con 36 puntos		TOTAL
INDICADORES GENERALES DE SEGURIDAD CIBERNÉTICA		10/27 (37.03%)
Desarrollo de políticas de seguridad cibernética	2/7 (29%)	
Análisis e información de amenazas cibernéticas	2/5 (40%)	
Educación y desarrollo profesional	4/9 (44%)	
Contribución a la seguridad cibernética global	2/6 (33%)	
INDICADORES DE CIBERSEGURIDAD DE LÍNEA BASE		
Protección de servicios digitales	0/5 (0%)	

Protección de servicios esenciales	1/6 (17%)	11/24 (45.83%)
Identificación electrónica y servicios de confianza	6/9 (67%)	
Protección de datos personales	4/4 (100%)	
INDICADORES DE GESTIÓN DE INCIDENTES Y CRISIS		15/26 (57.69%)
Respuesta a incidentes cibernéticos	3/6 (50%)	
Gestión de la crisis cibernética	1/5 (20%)	
Lucha contra el ciberdelito	7/9 (78%)	
Ciberoperaciones militares	4/6 (67%)	

Elaborado por: Micaela Moncayo Meneses

Fuente: *National Cyber Security Index* NCSI (2017)

Tomando como referencia la Tabla 4 se ha realizado una síntesis de las herramientas jurídicas-institucionales de ciberseguridad basada en los casos de estudio (Chile y Colombia). Se las ha clasificado entre herramientas organizacionales, informacionales, reguladoras o jurídicas y financieras de la siguiente manera:

Tabla 4. Herramientas jurídicas-institucionales de ciberseguridad en Chile y Colombia

Herramientas de implementación para el diseño de políticas públicas	Chile	Colombia
Organizacionales “Incluyen una amplia gama de herramientas de gobierno, que se basan en el uso de las instituciones y el personal del gobierno para afectar la ejecución de los resultados de la política y el cambio del proceso de la política ¹⁴ (Howlett, 2011: 63)”.	- Universidad de Chile - NIC Chile - Comité Interministerial sobre Ciberseguridad - Ministerio del Interior y Seguridad Pública - Subsecretaría del Interior - Ministerio de Defensa Nacional - Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas - Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio Secretaría General de la Presidencia - Instituto Nacional de Normalización - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - Ministerio de Defensa Nacional
Informacionales: Evert Vedung (1998) “Son esfuerzos para utilizar el conocimiento y los datos disponibles para que los gobiernos influyan en el comportamiento de los consumidores y productores en una	- CL-CERT - Policía de Investigaciones de Chile - Carabineros, Departamento OS 9 - CSIRT Chile - Subsecretaría de Defensa - Internet Segura y Ciudadanía Digital	- En TIC confío - Política de Gobierno Digital - Consejo Nacional de Política Económica y Social - ColCERT - CSIRT-CCIT

¹⁴ Texto original: «Organizational implementation instruments include a broad range of governing tools, which rely upon the use of government institutions and personnel to affect policy output delivery and policy process change». La traducción me pertenece.

dirección coherente con los objetivos y deseos del gobierno y / o recopilen información para promover sus objetivos y ambiciones ¹⁵ (Howlett, 2011: 115)".	- ClaveÚnica - Dirección de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio (DISIN) - Unidad de Modernización del Estado	- Comando Conjunto Cibernético - CSIRT-PONAL - Centro cibernético policial - Departamento de Planeación Nacional
Reguladoras o Jurídicas "implican, y se basan principalmente en, la capacidad de los gobiernos para dirigir o dirigir los objetivos en las direcciones que preferirían que usaran la amenaza real o percibida de las sanciones impuestas por el estado ¹⁶ (Howlett, 2011: 83)".	- Política Nacional de Ciberseguridad - Política de Ciberdefensa - Agencia Nacional de Inteligencia - Subsecretaría de Telecomunicaciones - Secretaría General de la Presidencia	- Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa - Política Nacional de Seguridad Digital - Política de Defensa y Seguridad
Financieras "Son técnicas específicas de gobierno involucradas en la transferencia de recursos del tesoro hacia o desde otros actores para alentarlos a emprender alguna actividad deseada por los gobiernos a través de la provisión de incentivos financieros, o para desalentarlos a través de la imposición de costos financieros ¹⁷ (Howlett, 2011: 101)".	- 85'070.000 millones de pesos colombianos, que en dólares actualmente equivaldrían a \$25.970.59 para el cumplimiento de la política de seguridad digital.	

Elaborado por: Micaela Moncayo Meneses

Discusión:

Iniciando el caso de Ecuador, este cuenta con una Agenda de Política Exterior 2017-2021, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Esta agenda tiene como objetivo la consolidación del Ecuador en el escenario internacional promoviendo la participación de este en diferentes actividades. Sin embargo, no aborda la ciberseguridad como tema en la política exterior del Ecuador. Es de asombrarse que con la importancia que tiene el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la actualidad (2019), esta agenda no incluya un parámetro relacionado a la ciberseguridad. Al comprobar que el texto ni siquiera menciona la palabra de ciberseguridad o ciberdefensa (se ha tratado de encontrar la palabra ciberseguridad

¹⁵ Texto original: «information-based policy tools are efforts to use the knowledge and data available to governments to influence consumer and producer behaviour in a direction consistent with government aims and wishes and/or gather information in order to further their aims and ambitions». La traducción me pertenece.

¹⁶ Texto original: «All involve, and rely primarily on, the ability of governments to direct or steer targets in the directions they would prefer them to go through the use of the real or perceived threat of state-enforced sanctions». La traducción me pertenece.

¹⁷ Texto original: « Such tools are specific techniques of governance involved in transferring treasure resources to or from other actors in order to encourage them to undertake some activity desired by governments through the provision of financial incentives, or to discourage them through the imposition of financial costs». La traducción me pertenece.

mediante la opción de búsqueda en la que no se tiene éxito ya que no arroja ningún resultado en temas de ciberseguridad).

Es difícil hablar de infraestructuras críticas (IC) cuando el gobierno central no ha definido cuáles son las infraestructuras críticas de un país. Ecuador no se aleja de esta realidad ya que no existe ningún lineamiento o política en la cual se definan cuáles son las infraestructuras críticas y peor aún cuáles son las infraestructuras críticas de la información (ICI).

El gobierno central maneja una gran cantidad de información de los ciudadanos que ya se encuentra en medios digitales, como por ejemplo las diferentes plataformas creadas por diferentes instituciones del Estado. Esta información corre un grave peligro si no se la protege de una manera adecuada y para esto es necesario una correcta implementación de la ciberseguridad.

Lo principal que se debe destacar en Ecuador es que no cuenta con una entidad encargada de llevar a cabo la ciberseguridad nacional del país. El Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información es el encargado de desarrollar planes, proyectos y programas que tengan relación a medios electrónicos, pero por el momento solo en materia de telecomunicaciones ya que no existe ningún lineamiento en el que se le encargue la dirección de la ciberseguridad del país.

En 2009 se crea la Secretaría Nacional de Inteligencia como ente coordinador del Sistema Nacional de Inteligencia, en la presidencia del Ec. Rafael Correa, mediante el Decreto 1768. La principal función de este sistema era la coordinación de los subsistemas de inteligencia que pertenezcan a las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional para que se puedan realizar labores en la ejecución de contrainteligencia. La Secretaría Nacional de Inteligencia tenía las funciones de planificación, coordinación, supervisión, control y ejecución de todas las acciones de inteligencia que se encuentren en un nivel estratégico y operacional en la coordinación política y técnico operativo de los sistemas de inteligencia militar y policial, la seguridad interna de la Presidencia de la República y de los sistemas de inteligencia que podrían crearse a futuro (Decreto No. 1768, 2009).

A pesar de que esta institución prometía mucho para una adecuada protección de la defensa nacional del Ecuador, en 2018 el Lic. Lenín Moreno, actual presidente del Ecuador, mediante el Decreto 526, suprime la Secretaría de Inteligencia y crea el Centro

de Inteligencia Estratégica (CIES), que adquiere todas las funciones que pertenecían a la Secretaría Nacional de Inteligencia. Se debe destacar que existe un sitio web oficial de este centro¹⁸, pero al tratar de ingresar la página no carga, además que no se tiene información suficiente para poder determinar sus funciones específicas además de las competencias que pertenecían a la Secretaría de Inteligencia.

El NCSI posiciona a Ecuador en el puesto 82, y como lo indica la tabla 5, Ecuador tiene una ciberseguridad deficiente. En lo que más destaca Ecuador es en su gestión de incidentes y crisis, al contar con el Comando Cibernético del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, le da una ventaja en la protección de los intereses del país, a través de estrategias de ciberdefensa.

Tabla 5 Síntesis de Ciberseguridad de Ecuador según el NCSI

De un total de 77 puntos contenidos en el Ranking Nacional de Ciberseguridad (NCSI) Ecuador cuenta con 25 puntos.		TOTAL
INDICADORES GENERALES DE SEGURIDAD CIBERNÉTICA		6/27 (22.22%)
Desarrollo de políticas de seguridad cibernética	0/7 (0%)	
Análisis e información de amenazas cibernéticas	0/5 (0%)	
Educación y desarrollo profesional	4/9 (44%)	
Contribución a la seguridad cibernética global	2/6 (33%)	
INDICADORES DE CIBERSEGURIDAD DE LÍNEA BASE		7/24 (29.16%)
Protección de servicios digitales	1/5 (20%)	
Protección de servicios esenciales	0/6 (0%)	
Identificación electrónica y servicios de confianza	6/9 (67%)	
Protección de datos personales	0/4 (0%)	
INDICADORES DE GESTIÓN DE INCIDENTES Y CRISIS		12/26 (46.15%)
Respuesta a incidentes cibernéticos	3/6 (50%)	
Gestión de la crisis cibernética	1/5 (20%)	
Lucha contra el ciberdelito	4/9 (44%)	
Ciberoperaciones militares	4/6 (67%)	

Elaborado por: Micaela Moncayo Meneses

Fuente: National Cyber Security Index (2018)

El primer paso para una adecuada ciberseguridad en Ecuador es la creación de una entidad que esté enfocada únicamente en la protección de la ciberseguridad a nivel nacional. Con la creación de esta entidad el siguiente paso es el de clasificar cuáles son las

¹⁸ <https://www.cies.gob.ec/>

infraestructuras críticas del país para con ello todos los habitantes tengan conocimiento de los sectores que más se verían afectados ante un incidente cibernético.

La herramienta jurídica más importante que se debe implementar en el Ecuador es la Estrategia de ciberseguridad. El MINTEL ya ha iniciado el proceso de creación de esta herramienta. Esta estrategia debería estar enfocada en la protección de los riesgos que conlleva el ciberespacio en Ecuador, enfocada a una realidad que se vive todos los días y que tenga la participación de los sectores público, privado, la academia y los profesionales expertos en esta materia.

El problema de Ecuador radica en que las herramientas jurídico-institucionales con las que cuenta no son manejadas de una manera adecuada ya que no existe un control suficiente para llegar al objetivo deseado que en el caso de análisis es la protección de la infraestructura crítica de la información del gobierno central.

El COCIBER aún no tiene una participación activa en las funciones que le han sido encomendadas a pesar de que ya han pasado aproximadamente cuatro años de su creación y debería proveer más información de sus actividades a la ciudadanía.

Con base en los casos analizados anteriormente, mientras más participación tenga un país con sus equipos de respuesta ya sean CERT O CSIRT, la posibilidad de combatir ciberincidentes es mayor, y formar parte del *First Team* es fundamental porque dichos equipos ya tienen reconocimiento internacional y pueden cooperar con equipos de otros países.

Otra implementación que hay que realizar en el Ecuador es incrementar los protocolos de ciberseguridad al momento de seleccionar a los proveedores de servicios de internet, ya que estos no cuentan con las regulaciones necesarias como se vio en los casos de estudio y realizan sus actividades sin control alguno lo que genera un ciberespacio inseguro.

Los ciudadanos deben estar conscientes de los riesgos que trae el ciberespacio, por lo que la entidad correspondiente debe publicar un informe anual de todos los ataques cibernéticos que han combatido, empezando por una explicación de la amenaza combatida y de las acciones que se tomaron para que no genere un daño grave.

Conclusiones:

En la tabla 6 se han recopilado las herramientas jurídico-institucionales que sirven para garantizar la ciberseguridad de la infraestructura crítica de la información en el Estado y administrada por el gobierno central se evidencia que Ecuador no tiene las herramientas jurídico-institucionales suficientes para garantizar una adecuada ciberseguridad al contrario de los casos de estudio (Chile y Colombia).

Tabla 6. Recopilación de herramientas jurídicas-institucionales disponibles en Chile, Colombia y Ecuador

Chile	Colombia	Ecuador
Decretos a. Decreto Supremo N°1: Norma técnica sobre sistemas y sitios del de los Órganos de la Administración del Estado. b. Decreto Supremo N°14: norma referente a documentos electrónicos, firma electrónica y la certificación de la firma. c. Decretos Supremo N°83: de seguridad y confidencialidad de los documentos electrónicos de los órganos de la administración del Estado. d. Decreto Supremo N°93: sobre mensajes electrónicos masivos no solicitados, recibidos en las casillas electrónicas de los órganos de la administración del Estado y de sus funcionarios. e. Decreto Supremo N° 1299: norma que regula la Red de Conectividad del Estado. f. Decreto Supremo N° 5996: Crea la red interna (INTRANET) del Estado. g. Decreto Supremo N° 5996: Crea en Comité Interministerial sobre Ciberseguridad. Leyes a) Ley sobre el acceso a la información pública. b) Ley sobre propiedad intelectual. c) Ley que modifica códigos penales en materia de delitos sobre pornografía infantil.	Decretos a. Decreto 2364 de Firma electrónica. b. Decreto 2609 de Expediente electrónico. c. Decreto 2693 de Gobierno electrónico. d. Decreto 1377 de Protección de datos personales. e. Decreto 1510 de Contratación Pública electrónica. f. Decreto 333 de Entidades de certificación digital. Leyes a) Ley de Comercio Electrónico b) Ley General de Archivos c) Ley de Pornografía Infantil d) Ley de Simplificación y Racionalización de Trámite e) Ley de Seguridad de la información electrónica en contratación en línea. f) Ley de Habeas data financiera, y seguridad en datos personales. g) Ley de Delitos Cibernéticos h) Ley de Tecnologías de la Información y aplicación de seguridad.	Leyes a) Constitución de la República del Ecuador b) Ley de Seguridad Pública y del Estado c) Ley de Comercio electrónico, firmas electrónicas y mensajes de datos d) Acuerdo No. 166, emitido por la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) Organizaciones e instituciones 1. Ministerio de Defensa Nacional: - Agenda Política de Defensa 2014-2017 - Acuerdo Ministerial No. 281 2. Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos: - DatoSeguro 3. Ministerio de las Telecomunicaciones y Sociedad de la información (MINTEL) - Plan Nacional de Gobierno Electrónico - Ecuador Digital - Plan de la Sociedad de la Información y del Conocimiento 2018-2021 4. Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones: - Centro de Respuesta a incidentes informáticos del Ecuador (EcuCERT)

d) Ley que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. e) Ley sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma. f) Ley sobre la protección de la vida privada. g) Ley sobre figuras penales relativas a la informática. h) Ley sobre recuperación y continuidad en condiciones críticas y de emergencia del sistema público de telecomunicaciones. Organizaciones e instituciones 1. Universidad de Chile: - Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas (<i>Computer Emergency Response Team</i>, CERT) - NIC Chile 2. Comité Interministerial sobre Ciberseguridad (CICS): - Política Nacional de Ciberseguridad 3. Ministerio del Interior y Seguridad Pública: - Subsecretaría del Interior - Policía de Investigaciones de Chile - Carabineros, Departamento OS 9 - Agencia Nacional de Inteligencia - Equipo de Respuesta ante Incidencias de Seguridad Informáticas (<i>Computer Security Incident Response Team</i>, CSIRT) 4. Ministerio de Defensa Nacional: - Subsecretaría de Defensa - Estado Mayor Conjunto y Fuerzas Armadas - Política de Ciberdefensa 5. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones - Subsecretaría de Telecomunicaciones 6. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo 7. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 8. Ministerio de Relaciones Exteriores - Dirección de Seguridad Internacional y Humana del Ministerio (DISIN) 9. Secretaría General de la Presidencia - Unidad de Modernización del Estado	i) Ley de Procedimiento Administrativo y aplicación de criterios de seguridad. j) Ley de Protección al consumidor por medios electrónicos. k) Decreto Ley 019 de Entidades de Certificación digital. l) Ley estatutaria de Protección de datos personales. m) Ley de Transparencia en el acceso a la información pública. n) Ley en la cual se aprueba el “Convenio de Ciberdelincuencia” o) Ley en la cual se crea a semana nacional del blog y otros contenidos digitales. Organizaciones e instituciones 1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: - En TIC confío - Política de Gobierno Digital 2. Ministerio de Defensa Nacional: - Política de Defensa y Seguridad 2019 (PDS) 3. Consejo Nacional de Política Económica y Social: - Departamento de Planeación Nacional: - Lineamientos de Política para Ciberseguridad y Ciberdefensa - Política Nacional de Seguridad Digital 4. Grupo de Respuesta a Emergencias Cibernéticas de Colombia (ColCERT) 5. Centro de Coordinación de Atención a Incidentes de Seguridad Informática Colombiano (CSIRT-CCIT) 6. Comando Conjunto Cibernético	
--	--	--

10. Internet Segura y Ciudadanía Digital 11. ClaveÚnica Instituto Nacional de Normalización	7. Centro cibernético policial de Colombia: - Centro Cibernético Policial Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática de la Policía Nacional CSIRT-PONAL	
---	---	--

Elaborado por: Micaela Moncayo Meneses

El Comando de Ciberdefensa de las Fuerzas Armadas del Ecuador realiza una presentación en la que se menciona al Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, en el cual consta el catálogo nacional de infraestructuras críticas del Ecuador, pero al momento de buscar el plan antes mencionado no se puede obtener dicho archivo, por lo que con todos los datos recopilados en este texto se mantiene la posición de que el Ecuador no tiene una categorización de las Infraestructuras Críticas.

Se debe destacar el hecho de que, aunque un país cuente con varias herramientas jurídicas-institucionales que sirvan para garantizar una ciberseguridad adecuada, si estas no se ponen en marcha no van a ser útiles para los fines por los que fueron creadas ya que estas se caracterizan por su eficacia y eficiencia en su aplicación y si estas no existen, no están cumpliendo su objetivo ya pasarían a ser un gasto innecesario del país. Por ejemplo, el Libro Blanco de las Fuerzas Armadas del Ecuador ya indica que se está trabajando en temas de ciberseguridad y ciberdefensa, pero en la práctica y la realidad no se ha visto reflejado lo señalado en este libro ni como reglamento ni como un proyecto de ley.

El hecho de que la información en materia de ciberseguridad en el Ecuador no sea pública genera que los ciudadanos no tengan una fuente fiel de información y tengan que consultar sus inquietudes en fuentes anónimas lo cual da como resultado una desinformación total. Las entidades públicas encargadas de los temas de ciberseguridad o ciberdefensa deberían estar prestos a proporcionar información a los ciudadanos de las actividades o procesos que toman en relación a los temas antes mencionados, por lo tanto, el Comando Conjunto Cibernético de las Fuerzas Armadas del Ecuador debería tener más participación en estos temas.

La recolección de información oficial en el caso de Ecuador fue muy escasa o casi nula porque sus sitios web oficiales se encuentran desactualizados y no dan información específica y puntual al respecto; y, en otros casos no cuentan con un sitio oficial. En el

caso de los otros casos de estudio analizados como Chile y Colombia sus instituciones que tienen relación con la implementación de ciberseguridad de cada país cuentan con su sitio web oficial en donde den a conocer a los ciudadanos las funciones que cumplen y las actividades que realizan.

El gobierno ecuatoriano al no contar con estas herramientas jurídico-institucionales muestra la postura de no estar consciente de los riesgos que trae consigo el ciberespacio y de lo vital de la cultura de ciberseguridad en los ciudadanos. Con el caso de Julián Assange el Estado ecuatoriano según la prensa, estuvo en un grave riesgo en cuanto a ciberataques y este tipo de casos deben ser una referencia para el desarrollo de la ciberseguridad en el país. Se ha tratado de investigar más sobre el tema, pero el Ministerio del Interior y el MINTEL no han profundizado más sobre el tema lo que da a entender que no se encuentran trabajando para mejorar las falencias que tiene el país en materia de ciberseguridad.

La cooperación internacional en materia de ciberseguridad es fundamental para un Estado. En el caso de Ecuador, no ha implementado aun la cooperación internacional con países especialistas en este tema. Por ejemplo, en el mes julio de 2019 empezaron conversaciones entre Ecuador y Estados Unidos para mejorar la seguridad en el ámbito digital del Ecuador¹⁹. Además, estos países ya han cooperado en distintas áreas, pero la más importante es en seguridad²⁰.

Agradecimientos:

Bibliografía:

Calvo, A., García, E., Díaz, A., Sánchez, S., & Ramirez, J. (Noviembre de 2013). *Riesgos y amenazas en el ciberespacio. Situación actual*. Obtenido de Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional:

¹⁹ Para más información: <https://www.elcomercio.com/tendencias/ecuu-cooperacion-ciberseguridad-ecuador-internet.html>

²⁰ Para más información: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/ecuador-eeuu-combate-drogas> ; <https://ec.usembassy.gov/es/hoja-informativa-sobre-la-cooperacion-entre-los-estados-unidos-y-ecuador/>

https://www.researchgate.net/publication/301754465_RIESGOS_Y_AMENAZAS_EN_EL_CIBERESPACIO_SITUACION_ACTUAL

Cámara de Diputados de Chile. (6 de septiembre de 2018). *Sala aprobó proyecto que declara octubre como el Mes Nacional de la Ciberseguridad*. Recuperado el 30 de abril de 2019, de Cámara de Diputados de Chile: https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=135070

Ciberseguridad. (5 de noviembre de 2018). *Chile sube al primer lugar de América latina en ranking internacional de ciberseguridad*. Obtenido de Ciberseguridad: <https://www.ciberseguridad.gob.cl/noticias/chile-sube-al-primer-lugar-de-america-latina-en-ranking-internacional-de-ciberseguridad/>

DataChile. (S.f.). *Introducción Datachile*. Recuperado el 9 de mayo de 2019, de DataChile: <https://es.datachile.io/about/background>

Decreto No. 1768. (2009). Quito, Pichincha, Ecuador: Suplemento del Registro Oficial No. 613. Recuperado el 15 de junio de 2019

Departamento de Seguridad Nacional. (S.f.). *Estrategia de Ciberseguridad Nacional*. Recuperado el 18 de abril de 2019, de Departamento de Seguridad Nacional: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>

Entelgy. (11 de abril de 2014). *El Top 10 de las ciberamenazas*. Recuperado el 02 de abril de 2019, de Entelgy: <https://www.entelgy.com/actualidad-entelgy/en/el-top-10-de-las-ciberamenazas>

Fundación Telefónica. (Septiembre de 2016). *Ciberseguridad, La Protección De La Información En Un Mundo Digital*. Barcelona: Ariel S.A. Recuperado el 15 de abril de 2019, de Fundación Telefónica: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiUpK_A-dLeAhVQwlkKHedVA94QFjAAegQICChAC&url=https%3A%2F%2Fpubliadmin.fundaciontelefonica.com%2Findex.php%2Fpublicaciones%2Fadd_descargas%3Ftipo_fichero%3Dpdf%26idioma_fichero%3Des_e

- Hathaway, M. (2018). *Gestión del Riesgo Cibernético Nacional*. Colombia: OEA. Recuperado el 15 de abril de 2019, de <https://www.oas.org/es/sms/cicte/ESPCyberrisk.pdf>
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. Recuperado el 19 de Enero de 2019
- Howlett, M. (2011). *Designing Public Policies. Principles and instruments*. Londres y Nueva York: Routledge. Recuperado el 18 de abril de 2019
- Jiménez Paneque, R. (1998). *Metodología de la Investigación*. Cuba: Editorial de Ciencias Médicas del Centro Nacional de información de Ciencias Médicas. Recuperado el 18 de abril de 2019, de Infomed: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/bioestadistica/metodologia_de_la_investigacion_1998.pdf
- Meridian. (noviembre de 2016). *Guía de buenas prácticas de GFCE-MERIDIAN sobre protección de infraestructuras críticas de la información para responsables de políticas gubernamentales*. Obtenido de https://www.meridianprocess.org/siteassets/web_106011_tno_brochure-good-practice-guide---spaans-def.pdf
- Ministerio de Defensa. (Diciembre de 2010). *El Ciberespacio y El Crimen Organizado*. Recuperado el 29 de marzo de 2019, de Ciberseguridad. Retos y Amenazas a La Seguridad Nacional en El Ciberespacio: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_149_Ciberseguridad.pdf
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (22 de marzo de 2019). *Colombia y Chile firman memorando de cooperación en ciberseguridad*. Recuperado el 05 de junio de 2019, de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-98233.html>
- Morlino, L. (2018). *Comparison. A Methodological Introduction for the Social Sciences*. Toronto: by Barbara Budrich Publishers, Opladen, Berlin & Toronto. Recuperado el 19 de Enero de 2019

Mosca, G. (16 de abril de 2019). *Europe's Cybersecurity Puzzle: The Role of Industry*. Recuperado el 27 de abril de 2019, de ISPI (Italian Institute for International Political Studies): <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/europes-cybersecurity-puzzle-role-industry-22872>

National Cyber Security Index. (2019). *Focus and Scope*. Recuperado el 26 de abril de 2019, de Methodology: <https://ncsi.ega.ee/methodology/>

Sander, B. (9 de junio de 2017). Cyber Insecurity and the Politics of International Law. (S. Besson, J. d'Aspremont, J. Klabbers, & C. Tams, Edits.) *ESIL Reflections*, 6(5), 9. Recuperado el 17 de abril de 2019, de <https://esil-sedi.eu/wp-content/uploads/2017/06/ESIL-Reflection-Sander-.pdf>

Globalización e integración de tecnologías digitales en los países en vías de desarrollo y su efecto en el empleo del Ecuador

Marco Reyes Clavijo, Kléber Mejía Guzmán, Gabriel Cevallos Martínez, Marcelo Reinoso Navarro¹

RESUMEN

En la actualidad, los avances tecnológicos son cada vez más frecuentes y diversos en todos los aspectos de nuestra vida, incluido lo organizacional y bien aplicados, pueden aportar enormemente en la efectividad de los diferentes procesos empresariales. En esa línea, es preciso observar los efectos que la integración de tecnologías digitales tiene en una organización, evento del cual surge el concepto de “destrucción creativa”, proceso por el cual una innovación obliga a cambiar el modelo organizacional predominante de una industria; si aquella está en capacidad de innovar, se crearán nuevas fuentes de trabajo, caso contrario estará condenada a desaparecer por el alto nivel de competitividad existente, producto de escenarios cambiantes. Si las empresas pueden actualizar los puestos de trabajo para aprovechar lo digital, se puede alcanzar el llamado “efecto de capitalización”, que considera que un aumento en el progreso tecnológico incrementará la productividad de todos los puestos de trabajo y con ello sus retornos, lo cual incentiva la creación de puestos de trabajo, disminuyéndose el desempleo. Así, gracias a la automatización de procesos, se desarrollan nuevas actividades en otros sectores que en conjunto generan empleo neto; observándose que los países más avanzados en la digitalización no se presentan tasas de desempleo mayores, debiendo enfocarse el análisis en las nuevas labores y sus condiciones, antes que en la caducidad de ciertos puestos.

Introducción

La globalización de los mercados, la internacionalización, el aumento en las exigencias de los consumidores, la aparición de nuevas formas organizativas, los esfuerzos por

¹ Marco Reyes Clavijo (Universidad del Azuay), mreyes@uazuay.edu.ec
Kléber Mejía Guzmán (Escuela Politécnica Nacional) klever.mejia@epn.edu.ec
Gabriel Cevallos Martínez (Instituto de Altos Estudios Nacionales), gabriel.cevallos@iaen.edu.ec
Marcelo Reinoso Navarro (Instituto de Altos Estudios Nacionales), marcelo.reinoso@iaen.edu.ec

incrementar la participación ciudadana son solo algunas de las transformaciones que implican se reflejan en el entorno organizacional y empresarial de los últimos años. Todas ellas representan nuevos retos para las organizaciones, sea cual fuere su dedicación, pero también nuevas oportunidades, ya que inversiones relativamente bajas producen importantes beneficios, (Gargallo, 2007) si se manejan a través de modelos que integren armónicamente innovación, producción y capacitación. (Estrada, et.al, 2018) Efectivamente, el progreso técnico ha provocado un cambio estructural masivo: en 1900 el 41% de empleo en EE. UU, y el 64% en España estaba en la agricultura, y 100 años más tarde estos porcentajes habían caído al 2% y por debajo del 4% respectivamente. Sin embargo, con menos empleo la producción es mucho mayor gracias a las máquinas, progreso técnico (Doménech, García, Montañez, & Neut, 2017) y el avance exponencial en la investigación, desarrollo e innovación impulsado por las Tecnologías de la información y la comunicación, en adelante TIC que incrementaron y elevaron como nunca la generación de conocimiento, en todas las acciones de la sociedad.

Revisión Teórica

Factores que inciden en la adopción de las tecnologías de la información y la comunicación

Entendemos la innovación como un proceso para optimizar o generar nuevas soluciones, o “la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), proceso, método [...] o modelo organizativo [...] OCDE (2005) , en esa línea, la misma está “[...] absolutamente ligada a la economía y a la informática, al grado de parecer que sin ellas no podría haber innovación” (Fajardo, 2015). Justamente, la economía y la informática están tan fuertemente atadas que generan un escenario que algunos llaman “Economía informatizada” caracterizada por Bertagna (2015) como aquella del dinero virtual, ahistórico, ubicuo y sin ataduras territoriales, lo cual es en sí mismo un desafío a los modelos tradicionales de las organizaciones, que se juegan no solo su competitividad, sino su propia supervivencia.

En esos términos, la innovación debe constituirse en un elemento fundamental para las sociedades y sus organizaciones en la búsqueda de adaptarse y al mismo tiempo conseguir diferenciación de productos y servicios competitivos y de calidad; por esta razón, las TIC, son imprescindibles para que las empresas generen valor y logren posicionarse en un

mercado globalizado. Tomando en cuenta los aportes de Gargallo (2007) se consideran como factores que inciden en la propensión de una organización a innovar los siguientes:

Factores del entorno. - Se hace referencia al entorno general o macroeconómico en el cual compiten las organizaciones, sean empresas públicas y privadas, así como los propios gobiernos, cuya presencia en estos escenarios ha aportado a mejorar la imagen, proporcionar estabilidad y reducir, por ejemplo, el riesgo país. Además de este entorno específico, las decisiones estratégicas referentes a la adopción y difusión de la tecnología dependerán de las características propias del segmento en el que se apliquen.

Factores organizacionales. - Características de las organizaciones (las de mayor tamaño tienen una superioridad económica y técnica que les favorece por ser las primeras en adoptar las nuevas tecnologías), su antigüedad (la edad puede estar vinculada con la resistencia al cambio o vinculada con una mayor experiencia organizativa, debido a la repetición de las rutinas organizativas), su experiencia anterior con la tecnología (se basarán en los resultados para tomar una decisión) sus objetivos estratégicos (que tienen un efecto decisivo en la adopción de las nuevas TIC) y sobre todo la cultura que las personas han desarrollado como colectivo al relacionarse, cumplir con la misión institucional y perseguir sus propios propósitos.

Características de la tecnología. - Las características propias de la tecnología también influyen en la decisión de su adopción. Se deben valorar las ventajas relativas que ofrece la nueva tecnología, los costes que generan, la complejidad o facilidad de su uso y la compatibilidad con los sistemas pre-existentes en la organización.

Características del representante, gerente u otros cargos directivos. - La percepción que éstos actores tengan sobre las características, oportunidades y amenazas derivadas de las TIC, son el elemento determinante a la hora de decidir la adopción o no de las mismas. Así, se ha comprobado que la adopción de innovaciones está muy relacionada con las cualidades personales y habilidades del directivo y las posibilidades que este tiene para crear canales de comunicación e información significativos para la misión, pero sobre todo coherentes con la cultura organizativa.

Los factores descritos, sirven como pautas, primero para posicionar a la organización en relación a la innovación, y segundo para definir cómo integrar como acción, e incluso como principio organizacional a la innovación. En esa línea, Viotti hace aportes en cuanto a los modelos que pueden guiar a la empresa para ser innovadora, incluyendo el modelo

modular, eslabón de cadena y sistémico, que avanzan en niveles de complejidad (2001); y también en las políticas públicas de innovación, antes llamadas de ciencia y tecnología, las cuales no pueden enfocarse exclusivamente a los centros de educación superior universitaria, sino que deben ser integrales e integradoras con las empresas y los propios clientes, usuarios y beneficiarios. Este ciclo innovativo se completa únicamente cuando los hallazgos son parte de la difusión, producción y comercialización. (2018)

En esa línea, la innovación es importante no solo en los esquemas internos empresariales, sino que es parte del desarrollo macro de los países, y a final de cuentas es actualmente un componente fundamental en la búsqueda del bienestar humano, lo que le da también un carácter axiológico que debe ser plenamente analizado para su inserción, que mucho tiene que ver con las tecnologías, como se verá a continuación.

Ética empresarial y tecnología

En la toma de decisiones sobre la adopción de una tecnología interviene un factor muy importante: la ética, considerando que los avances tecnológicos poseen un enorme impacto en la sociedad. De acuerdo a Echeverría (2010), los tecnólogos (entendidos como los desarrolladores de tecnologías en general) son responsables técnica y profesionalmente de sus decisiones, pero también moralmente, sobre todo en algunos ámbitos de la tecnología. Así, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como las biotecnologías y las nanotecnologías aportan importantes desafíos filosóficos, en especial, porque ya no se puede explicar su uso respecto a lo ético con la metáfora del “cuchillo de mesa” que refiere la responsabilidad al usuario, (el cuchillo puede usarse para cocinar o herir) sino porque ellas mismas están imbuidas en su desarrollo, de acuerdo con la forma en que perciben el mundo sus desarrolladores.

Por ejemplo, más allá de las intenciones que tenga el usuario de una red social, lo cierto es que todos sus menús, opciones, alertas, etcétera han sido ya planificadas desde el paradigma de los arquitectos y programadores de plataformas, que ven en ellas incluso una forma de modelar la realidad. Marck Zuckerberg, creador de Facebook, dijo alguna vez que su plataforma “es el tercer país más grande del mundo si tenemos en cuenta su población, por lo que es capaz de mover más información que cualquier gobierno”.

Entendiendo lo anterior, es emergente observar que uno de los mayores déficits alrededor del uso de las tecnologías por parte de los usuarios comunes, es la falta de pensamiento crítico, que reconozca las ventajas y potencialidades de las tecnologías, pero también sus

riesgos, lo cual se vincula precisamente a la ética, y precisa entender que si las tecnologías son construcciones humanas, deben ser juzgadas en esos términos. (Acevedo, 2010)

Mario Bunge aseveró en 1977 que era preciso una tecnoética, que debería ser desarrollada por los propios tecnólogos como una ética de la responsabilidad, dado que las decisiones tecno-científicas se toman muchas veces por ensayo y error, basadas en una evidencia empírica limitada (Echeverría, 2010). Vale decir que la discusión alrededor de ética y tecnologías no es nueva y fue identificada plenamente desde los albores de la expansión de Internet. En ese sentido, Alice Hilton (1964) primera persona en utilizar el término “Cibercultura”, advirtió que el advenimiento de los maquinismos comunicacionales requerían reflexionar alrededor de una nueva ética universal, “la humanidad está en la situación de escoger entre la educación emancipadora y el entretenimiento creativo, de un lado, o la adaptación idiótica y la apatía por el otro”, polos de los que actualmente podemos ver innumerables ejemplos.

En conclusión, la implementación de una nueva tecnología requiere de un proceso de adaptación permanente, que promueva que el actual vínculo interconfigurante entre sociedad y tecnologías sea beneficioso; caso contrario, existe el riesgo de caer en un proceso de deshumanización, donde la lógica de los maquinismos se superponga a la razón y afectos humanos, tal como mencionó Mitcham (2005): “el cambio tecnológico (puede) fomentar una forma de deshumanización, en la medida en que separa a los seres humanos de la naturaleza y la tradición, y subordinaba la rica variedad de la experiencia humana a los cálculos del racionalismo instrumental” (p.169, nuestros paréntesis).

Tecnología vs empleo

Existen varios factores que configuran la situación del empleo, adquiriendo aquellos mayor o menor peso dependiendo de las características productivas de cada país y su posición en el actual mercado global. Olmedo (2018) muestra algunas características sobre el empleo en Ecuador, citando que la población empleada se agrupa substancialmente en la zona urbana, empleo no adecuado, trabajo juvenil altamente sensible a la coyuntura política y brecha salarial de género en decrecimiento. (p. 1)

Kenichi Ohmae al tratar de los desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras (2012) manifiesta que la economía global es interconectada e interactiva y es a menudo confusa y desorientadora: plantea un desafío tanto a la manera como vemos los negocios, como a

la manera de hacerlos. El mundo es un ruedo colosal que ha dejado de estar fragmentado por fronteras, por lo que ninguno de nosotros es completamente independiente.

Esas y otras características, sirvieron para plantear varios objetivos nacionales en relación directa con el empleo, originados en los compromisos del Ecuador para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se plasman en la Agenda 2030. El Objetivo 8, contiene la siguiente meta, que vincula producción, empleo, innovación y tecnologías: “8.2 Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación [...]” (Ecuador, 2018), volviendo a Olmedo, los datos muestran que esa meta aún no se ha cumplido, considerando que “Entre el 2015 y el 2016 (el PIB) decreció en 5,7%” (Olmedo, 2018)

Como puede verse la meta plantea crear una estrategia que integre de forma efectiva los aspectos productivos, con las tecnologías digitales y el talento humano. Por tanto se debe erradicar la percepción relativamente generalizada de que la automatización, el desarrollo de aplicativos y en general, cualquier adopción de las tecnologías contemporáneas, se traducen en la salida de los trabajadores de sus empleos. Ciertamente, las evidencias dictan lo contrario; por ejemplo, en los países desarrollados donde hay mayor presencia de las tecnologías digitales se presenta un efecto de sustitución, transformándose los antiguos obreros de la fábrica en operadores de maquinarias, desarrolladores o reparadores. Lo que no se puede negar, en cambio, es que para permanecer en el ambiente laboral, el trabajador en general debe estar preparado emocionalmente, capacitado en los cambios que se vienen y entrenado en tecnologías apropiadas y necesarias para mantener o cambiar y mejorar en su puesto de trabajo o estar preparado para aquellos que estén por venir.

Efectivamente, Schlogl y Sumner (2018) aplicaron un análisis en varias áreas encontrando que las tecnologías digitales pueden crear "suministros ilimitados de mano de obra artificial", especialmente en los sectores agrícola e industrial altamente automatizables, lo cual impulsaría que la fuerza laboral se incline hacia la provisión de servicios, -como efectivamente ocurre- en ese sentido, vincular de manera causal las tecnologías al desempleo no tiene fundamento, ya que estas promueven el apareamiento de nuevas labores que substituyen las que automatizan, y no amenazan el empleo al menos en el corto y mediano plazo, manteniendo las tasas vinculadas en valores casi constantes.

Lo anterior puede verificarse en el Ecuador, (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019), en marzo del 2019, la tasa de desempleo a nivel nacional fue de 4,6%, a nivel urbano esta tasa se ubicó en 5,8%, y a nivel rural en 2,2%; las variaciones tanto a nivel nacional, urbano y rural respecto a marzo de 2018 no fueron estadísticamente significativas. En todo caso, en cuanto al desempleo por sexo, la tasa para las mujeres fue mayor a la de los hombres, en marzo de 2019, el 5,7% de las mujeres en la PEA estuvieron en situación de desempleo, mientras que entre los hombres el desempleo fue de 3,8%, como puede observarse, no hay variaciones bruscas en cada sexo, de año a año.

TASA DE DESEMPLEO POR SEXO EN EL ECUADOR

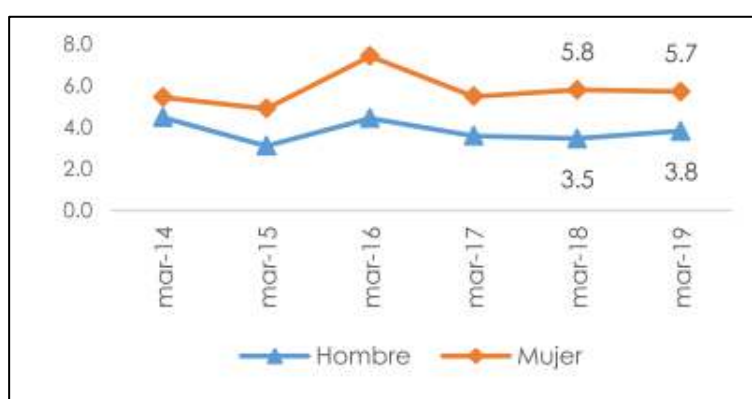


Figura 1: Tasa de desempleo por sexo en el Ecuador – periodo 2014-2019. Recuperado del INEC (2019)

Conociéndose que las tecnologías digitales no provocan desempleo, sino que generan un proceso de sustitución acorde a la capacidad de adaptación de los trabajadores públicos y privados, en el Ecuador se están llevando adelante procesos de transformación en lo productivo y lo organizativo para cumplir de manera más efectiva con el propósito de mejorar la calidad del trabajo. Así, desde la política pública, el Estado ecuatoriano está promoviendo la integración de tecnologías en todos los niveles, comenzando por su actual proceso de digitalización plasmada en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Mintel, 2018), y en el apoyo a la transformación digital de las empresas, que considera tres etapas: Concienciación, Capacitación y Madurez digital, con las que se espera que pasen de modelos tradicionales a modelos de economía digital, según proyecto previsto en el Plan Nacional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018-2021. (Mintel, 2018)

En línea con lo anterior, Oppenheimer (2018) sostiene que la respuesta de la gran mayoría de las empresas que están automatizando sus operaciones es que lejos de reducir empleos están aumentando la productividad y creando nuevos trabajos para sus empleados; aún así, la percepción negativa frente a la automatización toma cuerpo en el descontento de

trabajadores, lo que ha ocasionado el surgimiento de partidos nacionalistas, proteccionistas y antiglobalización en Estados Unidos y varios países europeos con un nivel significativo de aceptación en diversos territorios.

Los argumentos de economistas y estudiosos del tema indican que, a diferencia de los avances tecnológicos del pasado, la tecnología ahora está avanzando de manera exponencial, cada vez más acelerada, siendo sus alcances poco previsibles. Y es que efectivamente las tecnologías de la información y la comunicación dan pasos significativos en periodos de tiempo cada vez menores, lo mismo que ocurre con la biotecnología, la robótica y la nanotecnología. Según la Ley de Moore, la capacidad de las computadoras aumenta 100% cada 18 meses, lo que significa que el poder de los ordenadores aumentará alrededor de 10000% en 10 años. En 2003, economistas como Maarten Goos y Alan Manning advirtieron que el avance exponencial de la tecnología estaba empezando a crear una polarización laboral de la que solo sobrevivirían trabajadores con mayor y con menor educación, existiendo el riesgo de que la mayoría de quienes estén en el medio queden desempleados (Oppenheimer, 2018).

Ante ese riesgo, y de forma más optimista, Agarwal (2018) plantea que los trabajos futuros requerirán -y hacia allí deben enfocarse los currículos educativos- una visión amplia y compleja sobre la resolución de problemas específicos, “[...] la inteligencia artificial y la automatización transformarán tanto el mercado laboral que los programas que enseñen como pensar desde lo macro y como colaborar mejor, serán mucho más valiosos” (Nuestra traducción); en esa línea, habilidades blandas como el liderazgo, trabajo en equipo o similares cobrarán importancia y peso al no ser fácilmente automatizables, a mediano plazo al menos, siendo aún una incógnita los avances que se logre con algunas tecnologías, por ejemplo, la inteligencia artificial como vemos más adelante.

Industria 4.0 y sociedad inteligente

Como se dijo previamente, los avances tecnológicos actuales son permanentes, situación que obliga a las empresas a adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno. Las ventajas que ofrecen las aplicaciones tecnológicas son múltiples, y han ayudado a mejorar considerablemente los procesos; sin embargo, debido a la introducción de la tecnología en diferentes áreas empresariales, muchos puestos de trabajo están en proceso de desaparición, mientras nuevos perfiles tienen cada vez mayor peso. En ese sentido, el

progreso económico y el bienestar social dependen, en gran medida y a largo plazo del progreso técnico, en donde la transformación tecnológica y digital es una oportunidad en la historia de la humanidad, que constituye un reto, en especial referido a como se asimila esa transformación en la formación del ciudadano y del trabajador, que debe estar alfabetizado y culto en tecnologías digitales.

De acuerdo a (Rodríguez, 2018), el orden cronológico de las revoluciones industriales y tecnológicas, son las siguientes:

- Primera Revolución: Invención de la máquina de vapor
- Segunda Revolución: La energía eléctrica, la bombilla
- Tercera Revolución: La industrial con el surgimiento del automóvil
- Cuarta Revolución: La de la tecnología de la información, las comunicaciones y la era digital
- Quinta Revolución: La sostenibilidad digital (inteligente) conocida como la Súper Smart Society 5.0.

El concepto de Industria 4.0 surge en Alemania en 2011, y hace referencia a una política económica gubernamental basada en estrategias de alta tecnología, caracterizada por la automatización, la digitalización de los procesos y el uso de las tecnologías de la electrónica y de la información en la manufactura (Carmen, 2017). La industria 4.0 corresponde a la cuarta revolución industrial contada a partir de la primera revolución industrial descrita por Rodríguez: siendo la inteligencia artificial señalada como elemento central de esta transformación. En esta etapa, (Doménech, 2017) colocan varios factores a considerar:

- Un robot adicional por cada mil empleados reduce la tasa de empleo entre 0,18 y 0,34 pp² y los salarios entre 0,25 y 0,5 pp. El efecto es mayor en las industrias más expuestas, ocupaciones manuales y trabajadores no universitarios.
- A medida que la sociedad se hace más rica se demandan más servicios, por los que se estarán dispuestos a pagar mayores salarios: sanidad y cuidados personales (envejecimiento), educación, industria del ocio y turismo, etc.

² Puntos porcentuales

- El desafío consiste en que la transición entre empleos que se crean y se destruyen sea la más eficiente y equitativa posible: proteger a las personas y no los puestos de trabajo.

Siguiendo a los autores, la revolución industrial 4.0 tendrá efectos disruptivos sobre el empleo, las ocupaciones, las habilidades necesarias, la brecha salarial, la desigualdad y la polarización. Bajo esa prospectiva, la tendencia denominada "Industria 5.0", es un término que se utiliza para designar escenarios en los que convergen las capacidades de los robots y las habilidades de los humanos, con el ánimo de alcanzar una armonía en la producción y sobre todo en el cotidiano y desarrollo de la población.

La Sociedad 5.0, trata de conformar una sociedad súper-inteligente que fusione el ciberespacio con el mundo físico a través de las TIC y en donde se aprovechen los avances de la Industria 4.0. En esta revolución industrial interviene el "Internet de las cosas, IoT", que se refiere a una amplia red de dispositivos conectados a internet (Rodríguez, 2018), no únicamente los ordenadores, tabletas y teléfonos inteligentes se conectan al internet, se promueve que todo tipo de maquinismos con los que se interactúa en el cotidiano tengan también su conexión. Así automóviles, componentes industriales, servicios públicos, aparatos del hogar y sensores de todo tipo están en conexión permanente mejorando la gestión de la vida en general.

El modelo tecnológico y cultural japonés está liderando la transformación hacia la Sociedad 5.0 basado en el cambio de la economía industrial a la del conocimiento, donde prevalezca la educación basada en la innovación de las ciencias. Uno de los pilares fundamentales de la estrategia es mantener a Japón como líder de la robótica a nivel mundial, enfocando los avances en inteligencia artificial, lo que se ha manifestado como robots humanoides que han traído una gran admiración y perplejidad a todos los humanos, donde ya robots y seres humanos pueden interactuar inteligentemente (Rodríguez, 2018), e incluso son ya objetos de derecho en algunas legislaciones al reconocer su ciudadanía. (El País, 2017)

El Estado Japonés, a diferencia de la visión de libre mercado difundida en occidente, respecto a la intervención del Estado como simple regulador, afirma que es necesaria una visión gubernamental para asegurar la prosperidad (Ohmae, 2012) que consiste en lo siguiente:

- Ser embajadores de las nuevas tecnologías

- Disminuir los impedimentos para la entrada y salida de capitales
- Eliminar obstáculos para las compañías que atraigan a la mejor gente, sean trabajadores o directivos especializados
- Minimizar la burocracia y
- Decidir en qué se requiere especializarse para atraer y promover los diferentes sectores productivos y sociales

En resumen, y como concluyen Welfare (2019) la industria 5.0, en lugar de reemplazar a los humanos, debe explorar cómo los humanos y los robots pueden complementar sus fortalezas particulares, propósito en el que la ética está llamada a retomar su papel fundamental, centrando los avances en el ser humano en armónico desarrollo con las tecnologías, apuntando al desarrollo individual en el marco del bien común.

Destrucción creativa

Cuando el progreso tecnológico es incorporado, hay un efecto denominado de destrucción creativa, entendido como la aceleración del progreso tecnológico que conduce a una mayor obsolescencia y, con ello, a una mayor destrucción de puestos de trabajo. (Lesmes, 2014). Este proceso, en la mayoría de casos, debe ser acogido por las empresas, que deben observar en esa destrucción la necesidad de innovar en productos y servicios, caso contrario se estancará y saldrá del mercado. Esto se evidencia en varios ejemplos, como la empresa Kodak, creadora de la cámara digital, que decidió conservar y seguir utilizando como paradigma sus viejos métodos y tecnologías, lo cual causó su declive y salida en el segmento de fotografía a nivel mundial.

De acuerdo a Alba (2007), en los países industrializados la destrucción de empleo es más volátil que la creación; en épocas de recesión se ajusta la estructura productiva y los empleadores destruyen empleos en las plantas más ineficientes. En los países en desarrollo los flujos de creación del empleo son más volátiles, especialmente en épocas de desarrollo, es muy probable que las empresas nacionales entren en la misma dinámica, especialmente dentro de la economía global, pero con la gran desventaja de ser principalmente usuarios de las tecnologías, y no participar en su diseño y planificación, siendo esta una de sus principales limitaciones respecto a la competencia mundial.

Por otra parte, el incremento del progreso tecnológico puede aumentar o disminuir el desempleo, dependiendo de si ante la llegada de nuevas tecnologías, una firma destruye el puesto o despide al trabajador, pero también puede mantenerlo y actualizarlo, con las

debidas condiciones y capacitaciones que, de ser bien enfocadas permitirían que la experiencia y la memoria institucional no se pierdan junto con la mejora de las tecnologías implementadas.

En otras palabras, depende de si el progreso tecnológico es incorporado o desincorporado en los puestos de trabajo (Lesmes, 2014). Por ejemplo, cuando surgió el ferrocarril perdieron empleo quienes realizaban transportes de mercaderías con carrozas o por canales, pero surgieron otros trabajos sustitutos, y al incrementarse los kilómetros para recorrer el ferrocarril se generaron nuevos empleos impulsados desde el comercio y la movilidad de personas.

En el afán de actualizar los puestos y de acuerdo a Carlos et al. (2006), es importante que se formen clústers de TIC (procesos de encadenamiento productivo de todos los agentes, de forma que estén vinculados a la actividad económica de las tecnologías digitales dentro de una región o un grupo de regiones.) de tal forma que sumando sus capitales, talento humano y conocimiento enfrenten el reto de la nueva economía, con un alto nivel de especialización entre sus agentes, gran adaptabilidad y un alto nivel de competitividad internacional. En esta línea, organizaciones “tipo cerebro” o cualquiera que promueva la multifunción y el trabajo por proyectos podrían tener mejor desempeño al destruir/actualizar puestos sin tener que prescindir de sus empleados ya formados y confiables a la empresa.

Efectos de la capitalización y la destrucción creativa

Si adoptar una nueva tecnología mediante la actualización es más costoso que crear un nuevo puesto de trabajo, es muy probable que la firma prefiera destruir el puesto de trabajo existente, lo que se traduce en el desempleo. En cambio, si los costos de actualización son lo suficientemente bajos, la firma se inclinará por renovar de forma continua sus puestos de trabajo, evitando su salida. Esto implica que el progreso tecnológico puede ser a la vez incorporado y desincorporado y el cambio en el desempleo dependerá de cuál efecto domine: destrucción creativa o capitalización (Lesmes, 2014).

Si el trabajo y el capital son sustitutos, la demanda por trabajo puede reducirse y con ello los salarios son perfectamente flexibles. Cuando los salarios no son flexibles, la menor

demanda se puede traducir en un mayor desempleo. En la Figura 2 se observa la relación entre la incorporación de nuevas tecnologías y su efecto en el empleo:

EFFECTOS DEL PROGRESO TECNOLÓGICO SOBRE EL DESEMPLEO

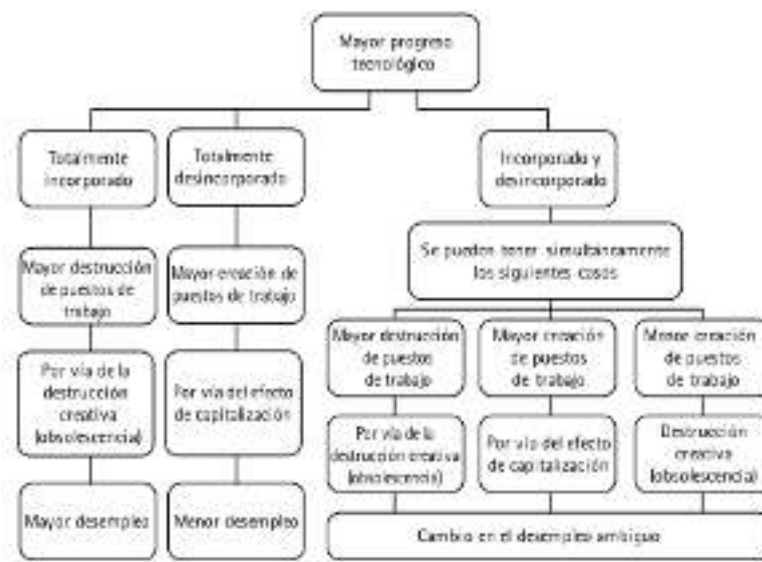


Figura 2. *Efectos del progreso tecnológico sobre el desempleo. Tomado de Lesmes (2014)*

De acuerdo a la revista Finanzas Personales (2019) existen trabajos que serán eminentemente reemplazados por los robots, debido a la mayor productividad, optimización de tiempo y el bajo costo a largo plazo. En la siguiente figura, varias profesiones están clasificadas de mayor a menor, de acuerdo a un porcentaje en el cual uno (1) es la probabilidad más alta de que su trabajo sea desempeñado por robots y cero es la probabilidad más baja, es decir que su profesión será difícilmente realizada por un robot en el lapso de los próximos 20 años.

TRABAJOS QUE SERÁN EMINENTEMENTE REEMPLAZADOS POR LOS ROBOTS

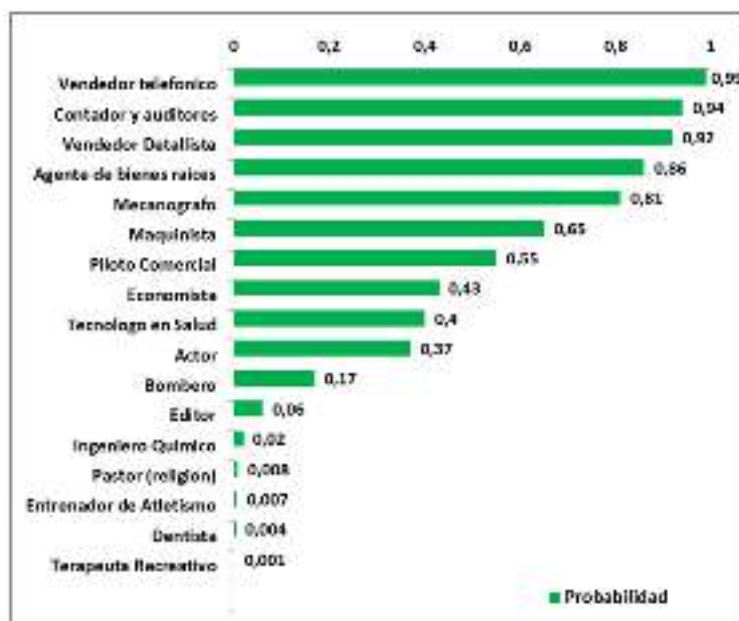


Figura 3: *Trabajos que serán eminentemente reemplazados por los robots.* Recuperado de Finanzas personales (2019)

Oppenheimer (2018) coincide en que los trabajos rutinarios poseen una mayor posibilidad de desaparecer, lo que también corresponde con la perspectiva de Schlogl y Sumner, (2018), según el autor existe un 98% de probabilidad que los puestos administrativos, los analistas bancarios dedicados a calificar y procesar préstamos y la inspección de compañías aseguradoras desaparezcan, ya que esas tareas rutinarias pueden ser emuladas con cierta facilidad por la inteligencia artificial, al igual que las operadoras telefónicas y los vendedores en las tiendas, que efectivamente ya están siendo substituidos por el comercio electrónico e incluso por robots con aspecto humano.

Esos Cambios, según Foucault citado por Habermas, (2008) representan una incompatibilidad de los períodos históricos, que implica la sustitución de las unidades de pensamiento humanista como la tradición, influencia, desarrollo, evolución, fuente y origen por conceptos como discontinuidad, ruptura, umbral, límite y transformación.

Con base de lo mencionado, se puede deducir que existen pros y contras con respecto a la relación entre implementación de nuevas tecnologías en las empresas y el empleo. De acuerdo a Doménech (2017), existen posiciones pesimistas y optimistas con respecto a los avances tecnológicos y el empleo:

Pesimistas:

- Avent (2016): las nuevas tecnologías crearán empleos nuevos y buenos, pero no serán suficiente para absorber la sobreabundancia de mano de obra.
- Frey y Osborne (2013): un 47% del empleo en EE.UU. se encuentra amenazado por la computación.
- Benzell et al (2015): Disminución a largo plazo de la participación del trabajo en la redistribución del ingreso de ganadores a perdedores. Las máquinas inteligentes pueden significar una miseria a largo plazo para todos.
- Piketty (2014): El capital (en manos de pocos) crece más que el PIB y aumenta la desigualdad.

Optimistas

- El progreso en unos sectores da lugar a un crecimiento de la renta, que aumenta la demanda de producción de otros sectores y a la aparición de nuevos bienes y servicios, que a su vez aumentan el empleo de otros sectores.
- Moretti (2010): cada trabajo creado en sectores high-tech crea 4,9 empleos en sectores de bienes no comercializables.
- Arntz et al (2016): cuando se tienen en cuenta las diferentes tareas de cada ocupación, solo un 9% del empleo es automatizable, de media en 21 países de la OCDE, muy por debajo de los estimados por Frey y Osborne (2013).
- Gregory et al (2016): el cambio técnico que sustituye trabajo rutinario tiene efectos netos positivos sobre el empleo total en una muestra de 27 países entre 1999 y 2010.
- El progreso en unos sectores da lugar a un crecimiento de la renta, que aumenta la demanda de producción de otros sectores y a la aparición de nuevos bienes y servicios, que a su vez aumentan la demanda de trabajo: el empleo pasa de unos sectores a otros.

En cuanto al último punto, reiteramos que los países en vías de desarrollo tienen un punto a favor en el sentido de que ya tienen una industria vinculada a las tecnologías y la información razonablemente desarrollada, siendo el empoderamiento de este desarrollo una necesidad apremiante de nuestros países. Así, se requiere discriminar varios elementos y conflictos organizacionales, algunos a los que hace referencia, la Tercera Ola (Toffler, 1980), en relación con lo que ocurrió en escuelas, empresas y gobiernos, donde

la aplicación de los principios propios de la revolución industrial apuntaba a la uniformización, especialización, sincronización, concentración, maximización y centralización. Ciertamente, el tiempo ha demostrado que tales principios no responden más al escenario contemporáneo, ya que el mundo actual no es uniforme, es diverso, asincrónico, desconcentrado y no busca el mayor beneficio colectivo sino el individual, y personalizado, teniendo rasgos más biográficos que geográficos.

En el caso particular del Ecuador, el Plan Nacional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, citado previamente, posee un proyecto dedicado a fomentar la industria propiamente dedicada a lo digital, incluyendo producción de dispositivos, desarrollo de software entre otros, hoy en día está levantándose una línea base diagnóstica que permita definir hacia dónde promover la inversión y en qué áreas estratégicas impulsar el trabajo público-privado. Así, en la actualidad es más relevante la presencia de los Gobiernos en el proceso de implementación y adaptación de las instituciones a las nuevas tecnologías. De acuerdo a (Doménech, 2017), las políticas para gobernar el cambio tecnológico deberían ser:

- La inversión en capital humano para conseguir habilidades con las que el progreso técnico sea complementario.
- Mejorar la percepción social y la calidad de empleos en el sector servicios para hacerlos socialmente más respetables y atractivos, y más productivos
- Mejora de los conocimientos y de las habilidades sociales, gerenciales y personales necesarias para atender las necesidades crecientes de la sociedad.
- Formación continua y reciclaje: flexibilidad para cambiar y diversificar habilidades durante toda la carrera laboral.
- Eliminación de barreras a la creación de empleo, inversión y el crecimiento de las empresas.
- Mejorar el proceso de emparejamiento entre vacantes y desempleo mediante una plataforma pública que utilice *Big data* de forma inteligente y aproveche economías de escala, permitiendo anticipar las necesidades de las empresas y la formación de trabajadores en centros con mejor desempeño.
- Buscar el equilibrio en la presión fiscal y en su estructura de manera que la mayor redistribución no perjudique al empleo ni a la inversión en nuevas tecnologías.
- Modernizar las regulaciones laborales, atendiendo las necesidades del trabajador independiente y de los nuevos intermediarios en el mercado de trabajo.

- La educación y políticas de empleo son condiciones necesarias, pero puede que no sean suficientes para asegurar un crecimiento inclusivo.
- Progreso técnico sesgado en habilidades: para muchas empresas, la principal restricción es encontrar trabajadores cualificados, con más y mejor educación. El sistema educativo debe evolucionar conforme lo haga la sociedad, fomentando la creatividad, potenciando las capacidades no cognitivas y mejorando la inteligencia social.

Como se mencionó anteriormente, el escenario futuro apreciará más las competencias blandas por sobre las duras, lo que se refleja en los actuales procesos de selección, en los cuales en busca del personal idóneo, las empresas analizan minuciosamente aquellas capacidades en las personas, ya que los conocimientos duros brindan soluciones a problemas técnicos, pero las crisis no solo se resuelven de manera técnica, sino de forma adaptativa.

De acuerdo a la Revista MBA & Educación Ejecutiva (2015), las habilidades blandas más solicitadas empresarialmente son: ética, responsabilidad, empatía, sociabilidad, facilidad de comunicación, escucha activa, trabajo en equipo, adaptación al cambio, capacidad para resolver problemas, creatividad, optimización del tiempo, actitud positiva, espíritu de servicio, tolerancia a la presión, asertividad y respeto a las opiniones, todas que se desarrollan en espacios íntimamente humanos, en el interaprendizaje, la discusión y la construcción colectiva del individuo.

Además, se debe considerar que debido a la complejidad del entorno y al ambiente extremadamente competitivo, la sociedad necesita líderes que aprovechen las bondades de las nuevas tecnologías existentes. De acuerdo a Salazar (2019), las empresas actuales necesitan liderazgos flexibles y resiliencia que puedan tomar decisiones en entornos complejos, así como gestionar toda la abundancia de información que el ciberespacio ofrece, en otras palabras tener la capacidad de procesar información de calidad para la toma estratégica de decisiones.

Conclusiones

El progreso y el bienestar de las sociedades están fuertemente implicado por el cambio tecnológico, que tiene efectos en la productividad, los salarios, la renta per cápita y en

general la esfera económica. Se debe considerar que las tecnologías de la comunicación y la información pueden efectivamente substituir trabajo, pero también aumentar la productividad de los trabajadores apoyando sus capacidades u optimizando procesos y además crear empleo en otras ocupaciones, siendo los efectos de la integración tecnológica muy diversos y relacionados con varios factores, algunos aquí analizados.

Actualmente las empresas se enfrentan a numerosos desafíos en una etapa de constantes innovaciones en todos los ámbitos; en este contexto, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) permiten a las empresas mejorar su eficiencia por medio de la reducción de costos, la mejora de la calidad y del servicio ofrecido a los consumidores. Por lo tanto, la adopción de estas tecnologías resultará fundamental para lograr un mayor nivel de competitividad en las empresas.

Aunque a largo plazo el cambio tecnológico suponga mayor bienestar, es posible que a corto y medio plazo tenga costes de transición importantes para muchos trabajadores. El reto es diseñar, implementar y evaluar de manera continua políticas que garanticen la equidad al menor coste posible en términos de empleo e inversión en innovación. El Gobierno juega un papel importante en el proceso de innovación tecnológica, y es además imprescindible que la sociedad se prepare y administre el cambio de manera activa con un amplio conjunto de políticas. Además, se deben forjar líderes organizacionales, quienes tendrán la responsabilidad de fomentar la implementación de ecosistemas tecnológicos en sus instituciones, crear trabajos sustitutos que promuevan la innovación, sin perder la experiencia de sus colaboradores y mantener la competitividad respecto a sus competidores.

La posibilidad de substituir los puestos de trabajo, dependerá de la capacidad de las organizaciones para adaptarse a las condiciones del medio, ya que se pueden crear nuevas formas de trabajo para el mismo personal; así, mientras las máquinas y robots van asumiendo trabajos de algunas actividades actuales, se desarrollan otros vinculados a la decisión, el liderazgo y la creatividad.

La falta de imaginación es en gran parte responsable del pesimismo actual sobre las nuevas tecnologías existentes. Los términos industria 4.0 y sociedad 5.0 son relativamente nuevos, por esta razón en muchos países del mundo se están realizando esfuerzos a nivel de política gubernamental para difundir las tecnologías y los beneficios de su incorporación. En el proceso de introducción e implementación de nuevas tecnologías el

Gobierno debe actuar activamente, para de esta manera apoyar a las empresas y principalmente a los empleados en el proceso de adaptación. La adaptación temprana de nuevas tecnologías representa una oportunidad para incrementar el nivel de competitividad empresarial, caso contrario las empresas están condenadas a desaparecer; en todo caso, más allá de la cuestión empresarial, es preciso entender que los procesos de alfabetización digital son una necesidad e incluso un derecho de la población para integrarse efectivamente en la ciudadanía actual.

Es comprensible que las empresas prefieran automatizar sus procesos ya que se eleva la eficacia en varias áreas, y además no existen demasiadas exigencias, como en el caso de los trabajadores, cuyas preferencias incluyen un deseo de autonomía personal, interacción social y variedad de trabajo. Sin embargo, se debe considerar que aún muchas competencias humanas distan mucho de ser emuladas, incluso desde los avances de la inteligencia artificial, lo que abre la posibilidad de que lo humano y lo tecnológico armonicen en el desarrollo de la humanidad a una escala impredecible.

Bibliografía

- Acevedo, L. M. (2010). Educación, tecnología y ética. *Investigación educativa*, 191-207.
- Agarwal, A. (2 de Octubre de 2018). *Data Reveals Why The 'Soft' In 'Soft Skills' Is A Major Misnomer*. Obtenido de Forbes: <https://www.forbes.com/sites/anantagarwal/2018/10/02/data-reveals-why-the-soft-in-soft-skills-is-a-major-misnomer/#2418e7e66f7b>
- Alba, L. &. (2007). *Creación, destrucción y reasignación del empleo en el sector manufacturero colombiano*. *Revista de Economía Institucional* ISSN:, 15, 281-311. Bogotá: Revista de Economía Institucional.
- Bertagna, G. (Agosto de 2015). Teachers of tomorrow: premises for a teacher training. *Revista Española de Pedagogía*, LXXIII(261), 245-262.
- Carmen, Y. J. (2017). El entorno de la Industria 4.0: Implicaciones y Perspectivas Futuras. *Conciencia Tecnológica* 54.
- Doménech, R. G. (2017). *El Impacto del Cambio Tecnológico y el Futuro del Empleo*. Bilbao: Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. Obtenido de website: https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/11/El_empleo_del_Futuro-FIDE-2
- Echeverría, J. (2010). Tecnociencia, tecnoética y tecnoaxiología. *Revista Colombiana de Bioética*, 5, 142-152., 142-152.
- Ecuador, N. U. (12 de Abril de 2018). *Ecuador y la Agenda de Desarrollo 2030*. Obtenido de Localizing the SDGs: <https://www.localizingthesdgs.org/library/239/Ecuador-y-la-Agenda-de-Desarrollo-2030.pdf>
- El País. (17 de Octubre de 2017). *¿Cómo funciona Sophia, la primera robot ciudadana del mundo?* Obtenido de El País: *¿Cómo funciona Sophia, la primera robot ciudadana del mundo?*
- Estrada, S., Cano, K., & Aguirre, J. (2018). *¿Cómo se gestiona la tecnología en las pymes? Diferencias y similitudes entre micro, pequeñas y medianas empresas*. *Contaduría y administración*, 1-21.
- Fajardo, G. &.-5. (2015). Innovación. *Revista Médica del Instituto Mexicano del Seguro Social*, 532-533. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=457745483010>
- Finanzas Personales. (2019). Los trabajos que ocuparán los robots. *Finanzas Personales*. Obtenido de <https://www.finanzaspersonales.co/trabajo-y-educacion/articulo/que-profesiones-terminaran-ejerciendo-maquinas/52859>
- Gargallo, A. &. (2007). La adopción de las tecnologías de la información en las pequeñas y medianas empresas. *Alcance*, 357-374. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477748626003>

- Habermas J., B. J. (2008). *La Posmodernidad*. Barcelona: Kairós.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). *Boletín técnico N° 02-2019-ENEMDU. 14*. Quito: INEC. Obtenido de http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/Boletin_mar2019.pdf
- Lesmes, J. (2014). Progreso tecnológico y desempleo en Colombia: una aproximación desde los modelos de búsqueda. *Desarrollo y Sociedad*, 71-110.
- MBA & Educación Ejecutiva. (2015). Las 17 habilidades blandas más solicitadas para cargos TIC en Chile. *MBA & Educación Ejecutiva*. Obtenido de <https://mba.americaeconomia.com/>
- Mintel. (2015). *Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información*. Recuperado el 17 de Agosto de 2018, de Valores/Misión/Visión: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Mintel. (2015). *Plan Nacional de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información 2016 - 2021*. Recuperado el 17 de Agosto de 2018, de Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información: <https://www.telecomunicaciones.gob.ec/wp-content/uploads/2016/08/Plan-de-Telecomunicaciones-y-TI..pdf>
- Mintel. (2018). *Plan de la Sociedad de la Información y el conocimiento*. Quito: Viceministerio de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Mintel. (2018). *PLAN NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO V3* (1a ed., Vol. I). (Mintel, Ed.) Quito: Mintel.
- Mitcham, C. (2005). De la tecnología a la ética: experiencias del siglo veinte, posibilidades del siglo veintiuno. *Revista CTS*, 167-176.
- OCDE-EUROSTAT. (2005). *Manual de Oslo*. Oslo: OCDE.
- Ohmae, K. (2012). *El Próximo Escenario Global*. Bogotá: Norma.
- Olmedo, P. (30 de Mayo de 2018). *El empleo en el Ecuador - Una mirada a la situación y perspectivas en el mercado laboral*. Obtenido de Friedrich Ebert Stiftung: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/14525.pdf>
- Oppenheimer, A. (2018). *¡Sálvese quien pueda! El futuro del trabajo en la era de la automatización*. México DF: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Rodríguez, E. (2018). *La 5ta revolución tecnológica en Japón*. México DF: Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón.
- Salazar, Q. &. (2019). Algunos ejemplos para recurrir a la formación filosófica en la formación de líderes. *Sincronía*, 75.
- Schlogl, L., & Sumner, A. (30 de Julio de 2018). *The Rise of the Robot Reserve Army: Automation and the Future of Economic Development, Work, and Wages in Developing Countries*. Obtenido de Center for Global Development:

<https://www.cgdev.org/publication/rise-robot-reserve-army-automation-and-future-economic-development-work-and-wages>

- Toffler, A. (1980). *La Tercera Ola*. Barcelona: Plaza & Janes Editores.
- Viotti, E. (2001). *Indicadores de inovação tecnológica, Fundamentos, Evolução e sua situação no Brasil*. São Paulo: Unicamp.
- Viotti, E. (2018). De política de C&T para Política de Inovação? Evolução e Desafios das Políticas Brasileiras de Ciência, Tecnologia e Inovação. En V. e. Sousa-Paula, *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras* (págs. 137-174). Brasília: CGEE.
- Welfare, K. S. (2019). Consider the Human Work Experience When Integrating Robotics in the Workplace. *ACM/IEEE International Conference on Human-Robot Interaction*, 75-84. Obtenido de <https://doi.org/10.1109/HR>

Análisis del Ejercicio del Derecho de Visita a los buques extranjeros que pescan en la proximidad de las Aguas Jurisdiccionales Ecuatorianas, e el contexto de la Libertad de Pesca en la Alta Mar. Propuesta de procedimientos para la inspección.

CPCB-SU VÍCTOR MASSON

Centro Estratégico de Estudios Marítimos de la Armada del Ecuador

Resumen

Los buques extranjeros que pescan anualmente cerca de la zona económica exclusiva ecuatoriana en la alta mar, genera en la sociedad ecuatoriana y en la comunidad internacional una percepción de depredación sobre los derechos de soberanía de los recursos vivos y especialmente contra la megadiversidad existente en las islas Galápagos. En relación a este aspecto, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, estableció un régimen jurídico para la alta mar, que incluyó la libertad de pesca con sujeción a las medidas de conservación y ordenamiento. Al respecto, el *Acuerdo de aplicación sobre las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995*, determinó las reglas generales para el ejercicio del derecho de visita en la alta mar, que permitiría a los Estados ribereños asumir mencionado derecho a los buques extranjeros que pescan en la proximidad de su zona económica exclusiva. En función de lo planteado, se realizó un análisis cualitativo del contenido de las normas mencionadas, identificando los requisitos y elaborando un proyecto de procedimiento para que la Armada del Ecuador pueda ejecutar operaciones que le permitan al Estado ecuatoriano ejercer el derecho de visita en la alta mar a través de las inspecciones a los buques extranjeros que pescan en las áreas aledañas a la zona económica exclusiva para controlar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento.

Palabras Clave

Derecho de visita, inspección, pesca en la alta mar.

Introducción

El servicio de guardacostas de los Estados Unidos afirmó que existirían tres mil buques formando parte de la “*People’s Armed Forces Maritime Militia*”, que estarían realizando actividades agresivas en la alta mar afectando los derechos de soberanía y soberanía de otros Estados, a través de, la pesca ilegal en apoyo de objetivos estratégicos marítimos del Partido Comunista Chino (United States Coast Guard, 2020, pág. 14).

Referidos intereses, podrían estar vinculados al inusitado crecimiento de la flota de pesca a distancia de la República Popular China. Una parte de esta flota, se presenta anualmente cerca de las aguas jurisdiccionales del Ecuador, generando en la sociedad, una percepción de depredación de nuestros recursos y la afectación directa a la biodiversidad de las islas Galápagos.

En lo esencial, se necesita identificar los requisitos para que el ejercicio del derecho de visita en la alta mar sea viable, además, definir los procedimientos para ejecutar la inspección de buques extranjeros que pesquen en la alta mar en la proximidad de la zona económica exclusiva y se presuma que están incumpliendo con las medidas de conservación y ordenamiento de las especies altamente migratorias y transzonales asociadas a nuestras aguas jurisdiccionales.

El trabajo de investigación individual inicia con la descripción de la metodología empleada, continua con el análisis técnico legal del derecho de visita, la pesca en la alta mar bajo el mandato de los organismos regionales de ordenamiento pesquero, el estudio de los artículos 21 y 22 del *Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de pesca transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios de 1995*, conocido como “Acuerdo de Nueva York”, para finalmente, presentar el procedimiento para ejercer el derecho de visita a través de la inspección de alta mar, que requiere algunos supuestos que el Estado ecuatoriano debe cumplir.

Marco legal del Derecho de Visita y de Alta mar

Régimen jurídico. Es un sistema o marco de reglas que gobiernan algún territorio físico o ámbito de acción que está al menos en principio arraigado en algún tipo de ley (Hurst, 2018).

Régimen de alta mar. El régimen jurídico de la alta mar está contenido en la Parte VII de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (CONVEMAR), entre los artículos 86 y 120. Para la presente investigación se destaca el uso pacífico de la alta mar y la libertad de pesca con sujeción a las medidas de conservación y ordenamiento contenidas en los artículos 87 y 88 respectivamente (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

Régimen jurídico de zona económica exclusiva. El régimen jurídico de la ZEE está detallado en la Parte V, desde el artículo 55 al 75 de la CONVEMAR. En la ZEE se consideran los derechos de soberanía sobre los recursos (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

Derecho de visita. El derecho de visita está contenido en el primer párrafo 1, del artículo 110 de la CONVEMAR que se detalla a continuación:

Salvo cuando los actos de injerencia se ejecuten en ejercicio de facultades conferidas por un tratado, un buque de guerra que encuentre en la alta mar un buque extranjero que no goce de completa inmunidad de conformidad con la inmunidad de los buques de guerra en la alta mar¹ y la inmunidad de los buques utilizados únicamente para un servicio oficial no comercial² no tendrá derecho de visita, a menos que haya motivo razonable para sospechar que el buque se: a) dedica a la piratería; b) dedica a la trata de esclavos; c) utiliza para efectuar transmisiones no autorizadas, siempre que el Estado del pabellón del buque de guerra tenga jurisdicción con arreglo a las transmisiones no autorizadas (artículo 109); d) no tiene nacionalidad; o, e) tiene en realidad la misma nacionalidad que el buque de guerra, aunque enarbole un pabellón extranjero o se niegue a izar su pabellón (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pág. 74).

¹ Artículo 95 Los buques de guerra en la alta mar gozan de completa inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier Estado que no sea el de su pabellón.

² Artículo 96 Los buques pertenecientes a un Estado o explotados por él y utilizados únicamente para un servicio oficial no comercial tendrán, cuando estén en la alta mar, completa inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier Estado que no sea el de su pabellón.

Marco conceptual.

Procedimiento para ejercer el derecho de visita. El procedimiento para ejercer el derecho de visita está contenido en el segundo párrafo del artículo 110 de la CONVEMAR.

El buque de guerra podrá proceder a verificar el derecho del buque a enarbolar su pabellón. Para ello podrá enviar una lancha, al mando de un oficial, al buque sospechoso. Si aún después de examinar los documentos persisten las sospechas, podrá proseguir el examen a bordo del buque, que deberá llevarse a efecto con todas las consideraciones posibles. Si las sospechas no resultan fundadas, y siempre que el buque visitado no haya cometido ningún acto que las justifique, dicho buque será indemnizado por todo perjuicio o daño sufrido. Estas disposiciones se aplicarán también a cualesquiera otros buques o aeronaves debidamente autorizados, que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio de un gobierno (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, pág. 74).

Cabe considerar por otra parte, que el Código de Conducta para la pesca responsable de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en idioma Inglés) en su numeral 7.7.3, estableció que los Estados, de conformidad con su legislación nacional, deberían aplicar medidas eficaces de seguimiento, control, vigilancia y ejecución de las leyes en lo que se refiere a la pesca.

En relación a la idea anterior, los Estados deberían incluir programas de observadores, mecanismos de inspección y sistemas de vigilancia de buques, cuando proceda. Además, las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP) les correspondería promover e impulsar las medidas y procedimientos acordados en relación al ejercicio del derecho de visita.

Ordenación pesquera. La ordenación pesquera se refiere a las normas y procesos que se elaboran y aplican para regular las poblaciones de peces transfronterizas, transzonales, altamente migratorios y peces de alta mar, cuando éstos recursos vivos son explotados por dos o más Estados.

De esta manera, los Estados que participen en la ordenación pesquera, deberían cooperar para velar por la conservación y gestión de los recursos de forma eficaz. La ordenación pesquera se ejecuta a través del establecimiento de una organización o arreglo bilateral, subregional o regional de ordenación pesquera (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1995).

Derecho de pesca en alta mar. El derecho de pesca en la alta mar está definido en el artículo 116 de la CONVEMAR. Se refiere a que todos los Estados tienen derecho a que sus nacionales se dediquen a la pesca en la alta mar. En lo esencial, dicha libertad solo se configura con sujeción a sus obligaciones convencionales; los derechos y deberes; así como, los intereses de los Estados ribereños que se estipulan, entre otras disposiciones.

Especies altamente migratorias. El concepto está detallado en el artículo 64 de la CONVEMAR y el listado de las especies en el Anexo I de dicho instrumento. El concepto establece que el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales pesquen en la región las especies altamente migratorias cooperarán, directamente o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas, con miras a asegurar la conservación y promover el objetivo de la utilización óptima de dichas especies en toda la región, tanto dentro como fuera de la ZEE. En las regiones en que no exista una organización internacional apropiada, el Estado ribereño y los otros Estados cuyos nacionales capturen esas especies en la región cooperarán para establecer una organización de este tipo y participar en sus trabajos (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

Medidas internacionales de conservación y ordenación. Se entienden las medidas encaminadas a conservar u ordenar una o varias especies de recursos marinos vivos adoptadas y ejecutadas de conformidad con las normas aplicables de derecho internacional tal como se hallan reflejadas en la CONVEMAR. Tales medidas pueden ser adoptadas por organizaciones pesqueras mundiales, regionales o subregionales, sin perjuicio de los derechos y obligaciones de sus miembros, o mediante tratados u otros acuerdos internacionales (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, 1995).

En esta perspectiva, la CONVEMAR determinó el deber de los Estados de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar en relación con sus nacionales, en su artículo 117, en los términos siguientes “(...) *todos los Estados tienen el deber de adoptar las medidas que, en relación con sus respectivos nacionales, puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos de la alta mar, o de cooperar con otros Estados en su adopción*” (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

El Código de Conducta en su numeral 6.10, establece que, los Estados deberían asegurar el cumplimiento y la aplicación de las medidas de conservación y ordenación, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con el derecho internacional. Dentro de este marco, se incluyen a las OROP, que al igual que los Estados, debe asegurar el cumplimiento y la aplicación de las medidas de conservación y ordenación; además de, establecer mecanismos eficaces, según proceda, para vigilar y controlar las actividades de los buques pesqueros y los buques de apoyo a la pesca (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1995).

Así mismo, en el numeral 6.12, el Código de Conducta determinó que los Estados, dentro del marco de sus respectivas competencias y de conformidad con el derecho internacional, deberían cooperar a nivel subregional, regional y mundial, a través de las OROP, otros acuerdos internacionales u otros arreglos. Ello, con el fin de promover la conservación y ordenación y asegurar la pesca responsable y la conservación y protección eficaces de los recursos acuáticos vivos en toda su zona de distribución, teniendo en cuenta la necesidad de medidas compatibles en las áreas situadas dentro y fuera de la jurisdicción nacional pesquera (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1995).

En efecto, las poblaciones que se encuentren dentro de las ZEE de dos o más Estados ribereños y en lo que se refiera a los mamíferos marinos, poblaciones anádromas y especies catádromas, deben acordar medidas de conservación (Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982).

Artículo 63 1. Cuando en las ZEE de dos o más Estados ribereños se encuentren

la misma población o poblaciones de especies asociadas, estos Estados procurarán, directamente o por conducto de las OROP apropiadas, acordar las medidas necesarias para coordinar y asegurar la conservación y el desarrollo de dichas poblaciones, sin perjuicio de las demás disposiciones de esta Parte. 2. Cuando tanto en la ZEE como en un área más allá de ésta y adyacente a ella se encuentren la misma población o poblaciones de especies asociadas, el Estado ribereño y los Estados que pesquen esas poblaciones en el área adyacente procurarán, directamente o por conducto de las OROP, acordar las medidas necesarias para la conservación de esas poblaciones en el área adyacente.

El Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada de la FAO de 2001 (PAI), determinó en su numeral 31, que los Estados del pabellón deberían examinar la posibilidad de concertar acuerdos o arreglos con otros Estados y cooperar de otras formas para hacer cumplir las leyes aplicables y las medidas o disposiciones de conservación y ordenación aprobadas a nivel nacional, regional o mundial (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, 2001).

Autorización para pescar. El PAI determinó en el numeral 44, que los Estados deberían adoptar medidas para prohibir la pesca en la alta mar a sus buques, con la salvedad de que, esté autorizada conforme con el derecho internacional. En ese sentido, se debe garantizar los derechos y deberes establecidos en la CONVEMAR, respecto al derecho de pesca (artículo 116) y el deber de los Estados de adoptar medidas para la conservación de los recursos vivos de la alta mar en relación con sus nacionales (artículo 117) o de conformidad con la legislación nacional dentro de las zonas de jurisdicción nacional.

Hallazgos. En la alta mar existe un régimen jurídico que garantiza la libertad de pesca con sujeción a las medidas de conservación y ordenamiento que pueden ser establecidas por los organismos regionales de ordenación pesquera y por los Estados ribereños que hayan determinado las especies altamente migratorias vinculadas a su ZEE.

Se ha verificado, que el ejercicio del derecho de visita en la alta mar se realiza mediante las inspecciones al cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento por

parte del Estado de inspección. Se destaca la cooperación regional que los países deben brindar para cumplir con la libertad de pesca en la alta mar.

Conceptualización del Derecho de Visita

La alta mar es una zona más allá de la jurisdicción nacional donde prevalece entre otras, la libertad de navegación y la libertad de pesca con sujeción a las medidas de conservación y administración de los recursos vivos. En esta perspectiva, los buques que ejercen la libertad de navegación en la alta mar, prevista en el artículo 87 numeral 1 literal a) de la CONVEMAR, están sujetos a la jurisdicción exclusiva del Estado de bandera, conforme a lo estipulado en el artículo 92, de mencionado instrumento.

En ese sentido, el fallo del Tribunal del Mar en el caso “The M/V Norstar” en el párrafo 222, determinó que “(...) cualquier acto de injerencia en la navegación de buques extranjeros o cualquier ejercicio de jurisdicción en la alta mar, constituye una violación de la libertad de navegación, a menos, que lo justifique la CONVEMAR u otros tratados internacionales (...)” (The M/V "Norstar" case (Panama v. Italy) Judgment, 2019).

Cabe resaltar, que la CONVEMAR aplica *ius cogens*, frase latina que hace alusión a la ley imperativa, entendida esta, como una norma que no permite derogación (Lagerwall, 2017) al referirse a la jurisdicción universal, en relación a los crímenes que cualquier Estado puede aplicar sus leyes, aunque no exista un vínculo de territorio o nacionalidad entre el delito y el Estado que actuaría para juzgarlo. En relación a la idea anterior, en esta figura legal se encuentran la esclavitud y la piratería, contemplados en los artículos 99 y 100 de la CONVEMAR respectivamente.

Por otro lado, con la finalidad de luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva, los Estados Unidos impulsó la Iniciativa de Seguridad sobre la Proliferación (PSI, por sus siglas en idioma Inglés), cuya primera reunión de los delegados de los Estados participantes³ se realizó en Madrid el 12 de junio de 2003 (Koch, 2012). Esta iniciativa

³ Once países participantes en el Grupo Central de la PSI inicial. Estaban conformados además por: 9 miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), 6 pertenecían al G-8 y 8 a la Unión Europea (UE). Al menos 92 países han suscrito este acuerdo, incluyendo a Colombia y Chile de la región del Pacífico Sur.

comprometió a los países participantes a tomar medidas para impedir la transferencia de armas de destrucción masiva, con especial atención a la interdicción⁴ de los buques de los Estados miembros en la alta mar (The White House, Office of the Press Secretary, 2003). El PSI marcó una alteración al principio de libertad de navegación de la forma como está consagrado en la CONVEMAR, permitiendo la inspección de sus buques de bandera por acuerdo previo de los Estados participantes.

En esta perspectiva, los convenios de Naciones Unidas disponen a sus Estados parte, que, cooperarán en la represión del tráfico ilícito de estupefacientes drogas y sustancias psicotrópicas. En ese sentido, si existe duda razonable de que algún buque está realizando estas actividades en la alta mar, se podría solicitar la cooperación de otros Estados en contra de dicha actividad sobre el buque de su pabellón.

Por lo dicho, queda claro que existe el derecho de interceptar buques extranjeros en la alta mar, atendiendo específicamente al derecho de universalidad de jurisdicción para el caso de piratería y esclavitud; buques sin bandera; buques que realicen transmisiones de radio no autorizadas; además, de la legítima defensa, contenida en la Carta de las Naciones Unidas.

Evidentemente, el ejercicio del derecho de visita, el registro y la incautación deben cumplir con las condiciones establecidas por el derecho internacional, por lo tanto, cualquier interferencia con la libertad de navegación de los buques extranjeros debe ser necesaria y proporcional a la amenaza planteada (Barry, 2004), como es el caso de la PSI.

De allí, que el derecho de visita no puede ser aplicado en contra de buques de guerra y embarcaciones gubernamentales de otros Estados, de conformidad con su inmunidad determinada en los artículos 95 y 96 de la CONVEMAR.

Cabe considerar por otra parte, que el Acuerdo de Nueva York en sus artículos 21 y 22 estableció los procedimientos básicos para el ejercicio del derecho a la visita a través de la inspección de los buques en el marco de la cooperación subregional y regional. Los

⁴ Inspección en alta mar a buques de bandera de países miembros que se presume están en actividades contrarias al PSI.

Estados a través de las OROP puede establecer referidos procedimientos para realizar la inspección en la alta mar.

De esta manera, los Estados, en mencionados procedimientos, no pueden discriminar a países que no sean miembros de la OROP y realizarán la debida publicidad de los procedimientos establecidos.

Por consiguiente, se destaca que el ejercicio del derecho de visita puede ejecutarse bajo ciertos requisitos básicos que los países interesados deben cumplir.

Obligación de los Estados sobre ordenación pesquera.

El Estado ribereño debe impulsar el uso óptimo de los recursos vivos en su ZEE, determinando la captura permisible de cada población de peces (artículo 61 numeral 1), con el fin de garantizar que no exista exceso de explotación. De este modo, evaluará su propia capacidad de captura en la ZEE. Si tal capacidad es inferior a la captura total admisible, el Estado ribereño podría autorizar a otros Estados, mediante acuerdos o arreglos, como lo estipula la CONVEMAR en el artículo 62.

Es por eso que, el Estado ribereño debe realizar la evaluación y autorizaciones teniendo debidamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, sin litoral y otros desfavorecidos, así como, los posibles derechos históricos de países que han pescado siempre en una zona determinada.

De allí que, para la medida que los buques extranjeros que han logrado un derecho de pesca en ZEE deben respetar las aguas jurisdiccionales y la normativa interna en materia de conservación de los recursos, en particular las especies y el tamaño de los peces que se pueden capturar, cuotas de capturas, temporadas de pesca, artes de pesca a utilizar, zonas de pesca, número y tipo de embarcaciones permitidas, observadores a bordo de embarcaciones extranjeras (Bardin, 2002).

En consecuencia, cualquier Estado parte de la CONVEMAR o un grupo de Estados tienen derecho a invocar la responsabilidad de un Estado o Estados que no cumplan con sus obligaciones en virtud de la sujeción de las medidas de conservación y ordenamiento,

incumpliendo las obligaciones contraídas con la comunidad internacional (Golitsyn, 2017).

Es por ello, que el Estado ribereño en la ZEE puede tomar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de su legislación relativo a la exploración, explotación, conservación y gestión de los recursos vivos dentro de su ZEE, como embarque, inspección, arresto y procedimientos judiciales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73 de la CONVEMAR.

Además, el buque detenido debe ser liberado sin demora previo pago de una garantía razonable y las sanciones impuestas por tales violaciones a la tripulación no pueden incluir el encarcelamiento, ni ninguna forma de castigo corporal. Es cierto que, el Estado ribereño para cooperar y tomar medidas para la conservación y ordenamiento de los recursos vivos a los buques de bandera, puede hacerlo con la ayuda o bajo el auspicio de las OROP. Se resalta, que, la CONVEMAR solo prevé para la alta mar, la jurisdicción sobre todas las actividades de pesca sobre los buques de su pabellón.

Resulta claro, que los Estados tienen el derecho de establecer medidas que permitan la gestión adecuada de los recursos vivos en su ZEE o en las áreas donde se encuentren especies vinculadas a sus aguas jurisdiccionales.

Organismos regionales de ordenamiento pesquero.

Las condiciones oceanográficas en las aguas jurisdiccionales del Ecuador generan áreas donde predominan las aguas frías, con gran cantidad de nutrientes, lo que eleva la probabilidad de la existencia de especies transzonales y altamente migratorias.

Por lo tanto, en los últimos años, ha provocado que, al menos anualmente, una flota extranjera de pesca realice su actividad pesquera en las áreas próximas a la ZEE. El ordenamiento de dichas especies correspondería al Estado ribereño y a las OROP en la alta mar, que para el caso del Ecuador son la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT) y la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero de Pacífico Sur (OROP-PS).

Cabe resaltar, que la autoridad de pesca del Ecuador tiene la responsabilidad de elaborar y promulgar las medidas para la conservación y el ordenamiento de las pesquerías en las aguas jurisdiccionales, mientras que las OROP competentes en esta región del Pacífico, definen las medidas de conservación y ordenamiento en sus áreas correspondientes.

Desde la perspectiva general, el Acuerdo de Nueva York es el segundo acuerdo de aplicación de la CONVEMAR, que tiene el objetivo de asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios mediante la aplicación efectiva de las medidas antes referidas.

En habidas cuentas, la CONVEMAR y el Acuerdo de Nueva York, son instrumentos que han facilitado el establecimiento de la gobernabilidad en la alta mar, basado en la cooperación y el derecho internacional, a través de las OROP, para la gestión de recursos pesqueros.

En relación con este tema, el Acuerdo de Nueva York definió los principios básicos sobre los cuales deben administrarse los recursos pesqueros; y, determinó los lineamientos y criterios generales para la creación y reforzamiento de las OROP y sus mandatos para la conservación y manejo sustentable de los recursos a largo plazo.

Mencionado acuerdo, entró en vigor el 11 de diciembre de 2001; y, el Ecuador se adhirió, el 16 de diciembre de 2016. Actualmente existen 91 Estados (Division for ocean affairs and the law of the sea, 2020) que han adherido a este instrumento internacional. En la región del Pacífico Sur, Chile adhirió al acuerdo, el 11 de febrero de 2016, mientras que en la región, no son parte de la CONVEMAR ni del Acuerdo de Nueva York, Colombia y Perú.

Cabe considerar, por otra parte, que este instrumento internacional permite la determinación de los procedimientos tendientes a la conservación de las especies transzonales y altamente migratorias. En este sentido, el Ecuador podría realizar inspecciones en la alta mar en las inmediaciones de su ZEE, con el objeto de controlar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento que permita preservar este tipo de especies.

En esta perspectiva, primero se requiere, coordinar con las OROPs y definir las áreas aledañas donde se encuentren especies altamente migratorias y transzonales vinculadas a las aguas jurisdiccionales ecuatorianas, sujetas a la conservación. Para esto, la autoridad pesquera nacional debe presentar estudios científicos que fundamenten la definición de las áreas mencionadas. En tal virtud, en coordinación con las OROPs se podrán establecer

acuerdos para realizar las inspecciones y de esta manera precautelar los recursos vivos asociados a nuestra ZEE.

Comisión Interamericana del Atún Tropical, CIAT.

Los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica suscribieron la convención para el establecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, en Washington D.C., el 31 de mayo de 1949 (Estados Unidos y Costa Rica, 1949), que tenía como objeto la creación de la CIAT para la conservación y el ordenamiento de los túnidos y otras especies marinas en el océano Pacífico Oriental (OPO). Cabe resaltar que, la Convención para el fortalecimiento de la CIAT de 2003 (Convención de Antigua) entró en vigor el 27 de agosto de 2010. De hecho, el Ecuador es parte de la CIAT desde 1967, suscribió la Convención de Antigua el 14 de abril de 2004, y está pendiente la ratificación de la Convención para el fortalecimiento de la CIAT (Comisión Interamericana del Atún Tropical, 2020).

En lo esencial, la Convención determina las obligaciones principales de la CIAT, que son: estudiar la biología de los atunes, peces de carnada y demás tipos de pesca realizada por barcos atuneros en el OPO, los efectos que ejercen sobre ellos la pesca, los factores naturales; y, recomendar medidas apropiadas de conservación, cuando convenga, para permitir mantener los stocks de peces a niveles que brinden las capturas máximas sostenibles. Dentro de este marco, el área de aplicación de la convención comprende el área limitada por el litoral y por el paralelo 50 grados Norte hasta la intersección con el meridiano 150 grados Oeste; el meridiano 150 grados Oeste hasta su intersección con el paralelo 50 grados Sur; y, el paralelo 50 grados Sur hasta su intersección con la costa de América del Sur (Convención de Washington, 2003), como se observa en el mapa de la Figura 1. Debe señalarse, que una de las acciones a destacar de la CIAT, es el establecimiento de una medida de conservación a partir de las zonas de pesca identificadas, determinando un área de veda⁵ (ver Figura 2), que cuenta con las características de un área marina protegida temporal, que en la actualidad es conocida como *Corralito*, y se encuentra al oeste de las islas Galápagos en la alta mar.

⁵ El área de veda se activa entre el 29 de septiembre al 29 de octubre de cada año. Fue creada en el 2006.

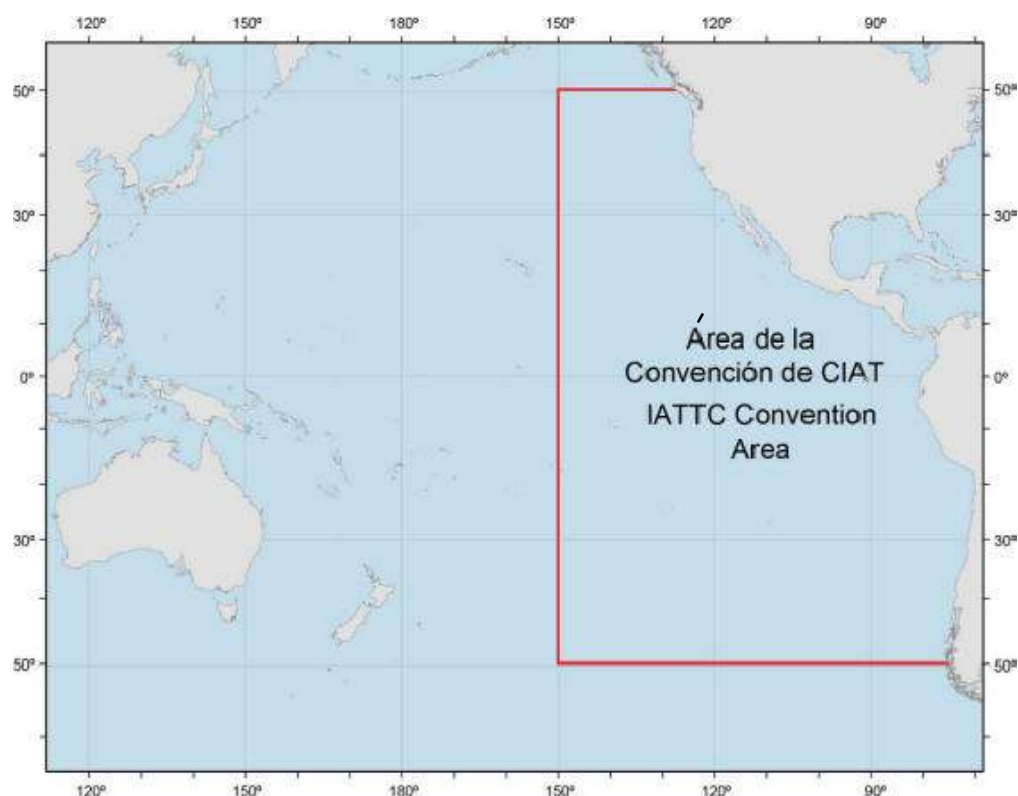


Figura 1. Área de jurisdicción de la CIAT.

Fuente: Página electrónica de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (Comisión Interamericana del Atún Tropical, 2020).

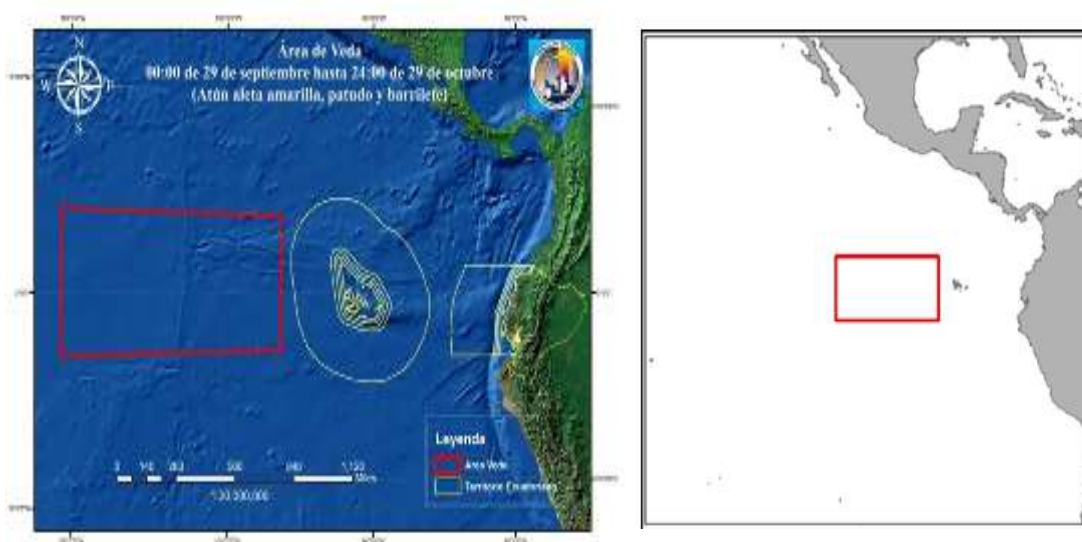


Figura 2. Área de conservación de la CIAT "Corralito".

Fuente: Dirección General de Intereses Marítimos 2019.

Otra medida importante resuelta por la CIAT, fue el embarque de observadores en los buques a través de la Resolución sobre Observadores científicos en los buques de palangre, resolución Nro. C-19-08⁶, que se acogió en la 94 reunión de la Comisión que se realizó entre el 22 al 26 de julio de 2019, en Bilbao, España.

En las generalizaciones anteriores, se resalta la antigüedad y la acción de la CIAT para la gestión y el uso sostenible de las pesquerías de atún en el OPO.

Organización de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur. La OROP-PS es una organización intergubernamental responsable de la conservación y uso sostenible de los recursos pesqueros en el océano Pacífico Sur. La sede de la Secretaría Ejecutiva de la OROP-PS que funge como depositaria de la Convención es Nueva Zelanda. Se observa que, la OROP-PS tiene actualmente 15 miembros procedentes de Asia, Europa, América Latina y Oceanía, entre los que se encuentra, la República del Ecuador. La OROP-PS mantiene zonas de competencia traslapadas con la CIAT, como se observa en la Figura 3.

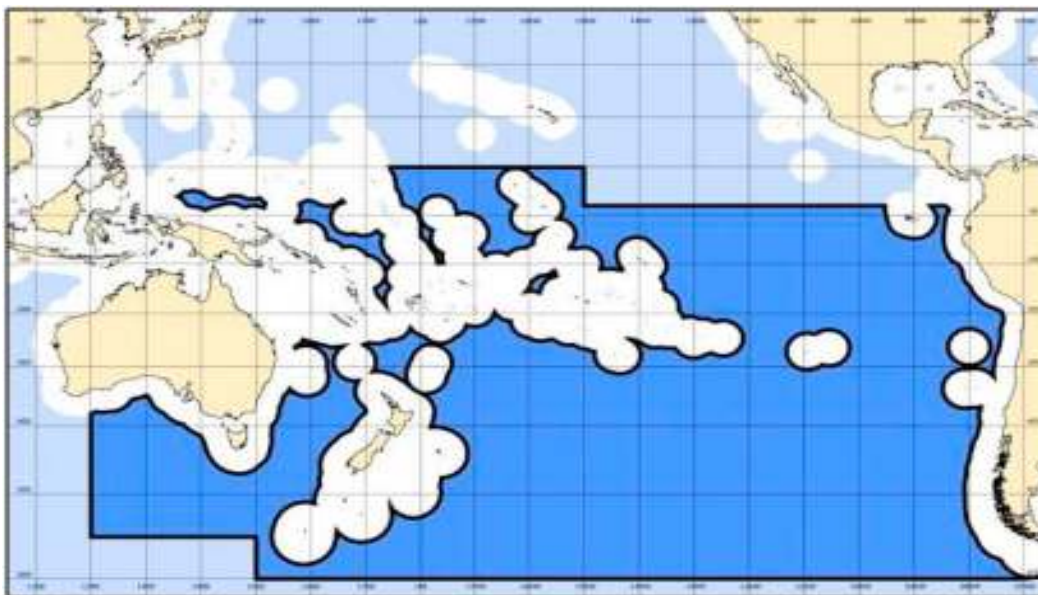


Figura 3. Área de jurisdicción de la OROP-PS.

Fuente: OROP-PS (South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, 2020).

⁶ La resolución es una actualización de la que se definió en 2012, Nro. SAC-03.

En relación al derecho de visita la OROP-PS aprobó la medida “Medida de conservación y ordenación relativa a los procedimientos de embarque e inspección en el área de la Convención de la OROP-PS”, Nro. CMM 11-2015, en los términos siguientes:

Los procedimientos de la Comisión sobre inspección en el mar en el Área de la Convención de la OROP-PS serán los contenidos en los Artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York. De conformidad con los compromisos asumidos por las Partes Contratantes y los Miembros Cooperantes No Contratantes podrán realizar inspecciones en el mar siguiendo los procedimientos contenidos en los Artículos 21 y 22 del Acuerdo de 1995 con respecto a un buque que enarbole el pabellón de una Parte no contratante colaboradora. Esta medida será vigente desde el 24 de agosto de 2015 hasta el momento en que la Comisión adopte un régimen específico de inspección en el mar de la OROP-PS (Commission of the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, pág. 1)”

Gracias a esta medida, los miembros de la OROP-PS se obligan a cumplir con lo dispuesto en el Acuerdo de Nueva York, respecto al derecho de visita (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, 2015). De igual manera, la OROP-PS estableció la *Medida de conservación y ordenación sobre la ordenación de la pesquería de calamar gigante* Nro. CMM 18-2020, que entrará en vigencia el 1 de enero de 2021 (South Pacific Regional Fisheries Management Organisation, 2020). En esta medida se destaca que los miembros de la OROP-PS que participen en la pesquería del calamar gigante deben: implementar “vessel monitoring system” (VSM), entregar al Secretario Ejecutivo de la OROP-PS un listado de los buques que están autorizados a pescar en la OROP-PS, entre otras acciones. Además, el Secretario Ejecutivo compartirá esta información a través de la página electrónica de la OROP-PS. Por lo tanto, la OROP-PS acepta las medidas establecidas en los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York, que obliga a sus miembros a su cumplimiento, como es el caso de la República Popular China, que es parte de la CONVEMAR pero no del Acuerdo de Nueva York.

Participación del Ecuador en los organismos supranacionales. Se realizó una encuesta a expertos pesqueros cuyos nombres constan en el Anexo “B”, Lista de expertos, quienes

al consultarles sobre ¿Cuál es el porcentaje de participación por parte del Ecuador? respondieron que, a cabalidad, el Ecuador participa en mayor medida en la CIAT, luego en la OROP-PS y finalmente la Comisión de Pesca de la FAO, conforme a lo detallado en el gráfico de la Figura 4.

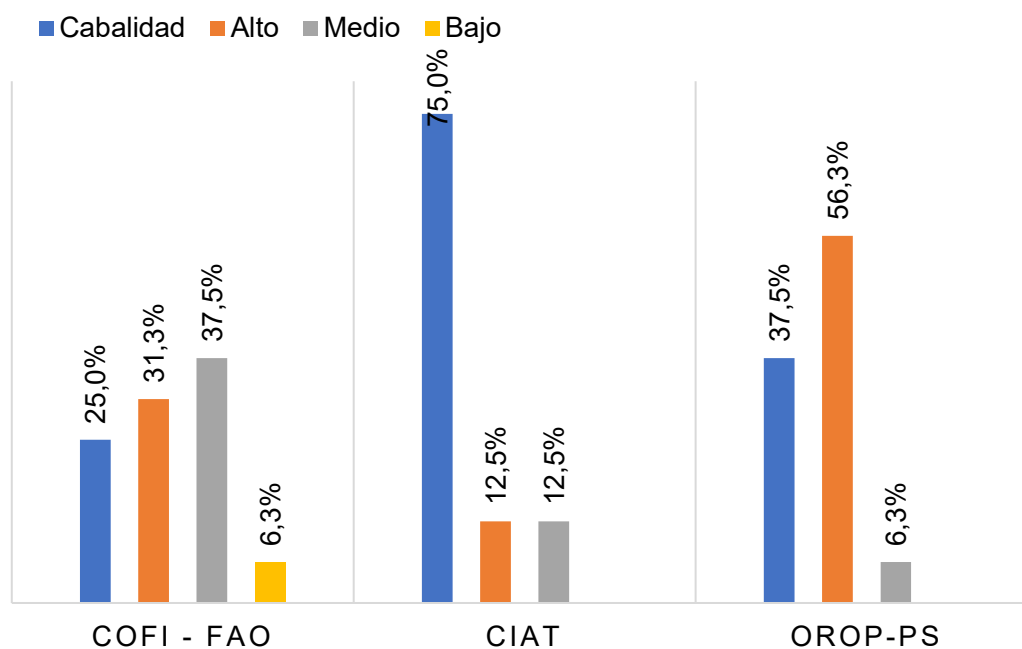


Figura 4. Participación el Ecuador en organismos internacionales.

Fuente: Expertos.

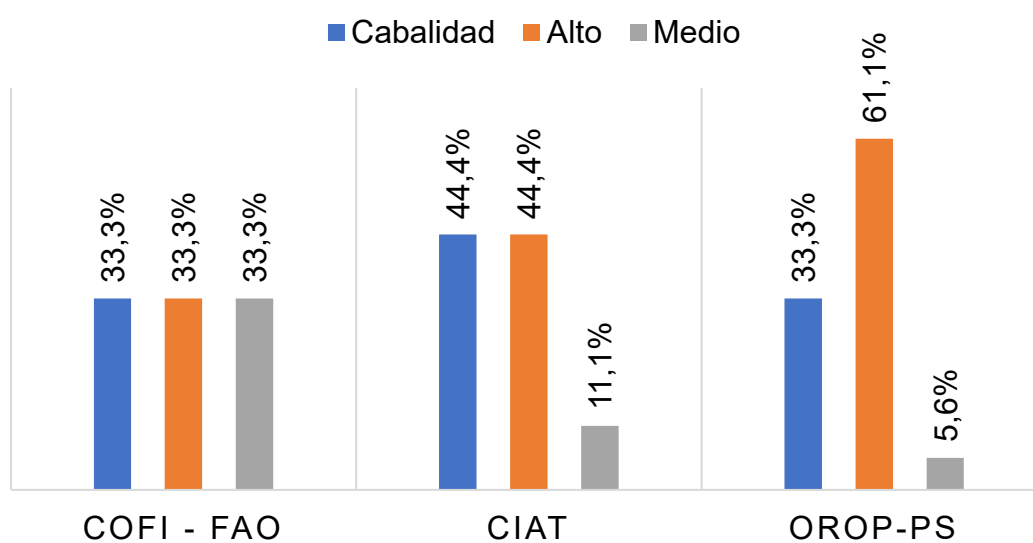


Figura 5. Cumplimiento del Ecuador con organismo.

Fuente: Expertos.

En cuanto al cumplimiento de las disposiciones de dichos organismos internacionales y al responder ¿Cuál es el porcentaje de cumplimiento por parte del Ecuador?, existe la percepción de un alto cumplimiento, como se observa en el gráfico de la Figura 5.

Pesca De Alta Mar

La pesca industrial.

La pesca industrial se define como una actividad extractiva realizada por embarcaciones con sistemas de pesca hidráulicos, mecanizados y tecnificados que permiten la captura de recursos hidrobiológicos (Asamblea Nacional, 2020). Esta actividad ha ido creciendo de forma sostenida por su impacto en la soberanía alimentaria de los países. Se observa que, la población mundial ha crecido en 68,1% desde 1950, con una proyección al 2020, de 7.713.468.205 de personas (División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 2019). En el mismo período, la pesca de altura se incrementó en un 7,8%, es decir, 8,7 veces menos que el incremento de la población; y, la acuicultura en 200,2% que representa un incremento respecto a la población de 2,9 veces (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020). En consideración a lo presentado, se comparó gráficamente la tendencia del crecimiento en el tiempo de la población y los registros de la pesca, en la Figura 6 “Población mundial y pesca”, destacando, que, la curva de la población (barras azules) es consistente con el crecimiento de la línea media (línea celeste entre cortada) resultante entre la línea de acuicultura (línea naranja) y la línea de las pesquerías de altura (línea verde). Este comportamiento se debe a que el crecimiento de la acuicultura disminuye la presión de las pesquerías de altura en el mundo, convirtiéndose la pesca sostenible en alta mar en una opción al posible déficit de alimentos.

Sin embargo, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) es una amenaza mundial para los recursos pesqueros y los ecosistemas marinos, además, socava cualquier tentativa para lograr la ordenación sostenible de la pesca y conservar la diversidad marina (Graziano da Silva, 2016).

En ese contexto, la FAO aceptó que la pesca ilegal no declarada y no reglamentada (INDNR) representa entre el 11% al 19% de la pesca declarada, en base a un estudio de la Universidad de California de 2009 (Agnew, y otros, 2009). Al respecto, la FAO comunicó que está trabajando en una metodología para estimar la magnitud de la pesca INDNR, y, estarían próximos a ser publicados (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020).

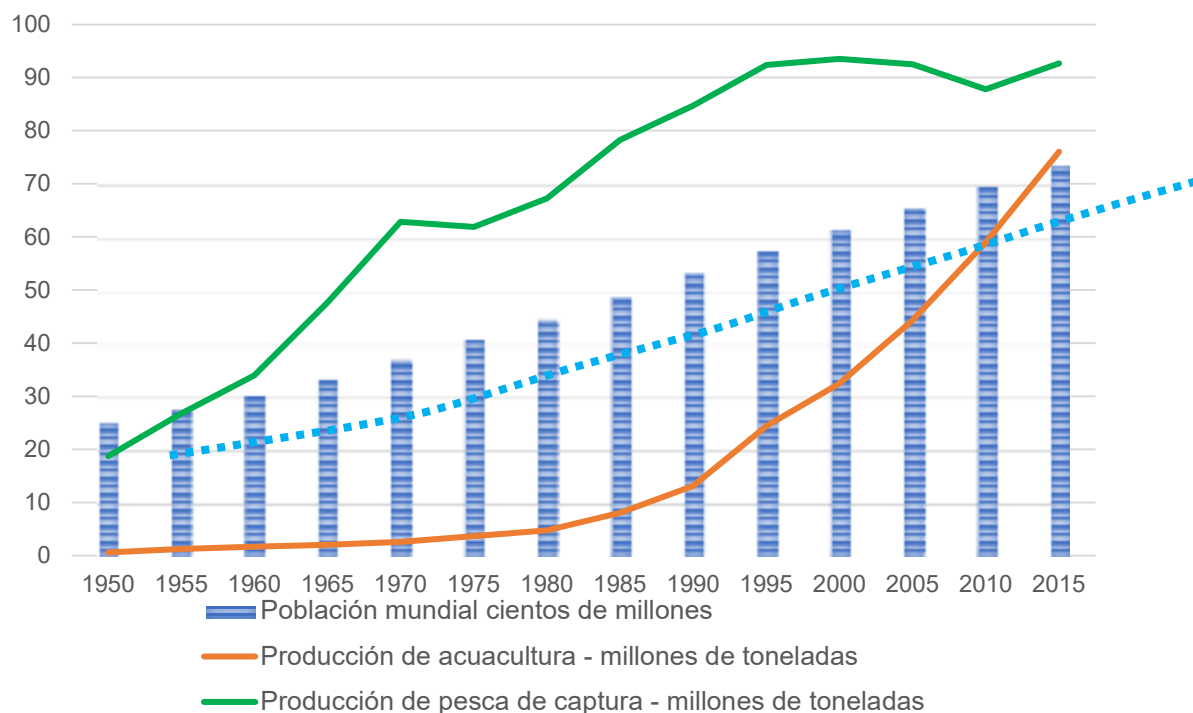


Figura 6. Población mundial y pesca.

Fuente: Informe Pesca Mundial 2020 – Naciones Unidas.

En esta perspectiva, la producción total en la región del Pacífico aumentó hasta 12,6 millones de toneladas en el 2015, de las cuales, el atún y especies afines representan el 25% (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020). Debe señalarse, que el atún es una especie altamente migratoria cuya pesca produce un rendimiento mundial de aproximadamente 7.000.000 de toneladas anuales, con una captura de entre 40% a 50% en las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020). Además, se estimó que el atún representa el 9% de los peces considerados en las estadísticas del Informe sobre la situación mundial de la pesca y acuicultura 2020 de la FAO, siendo sus principales mercados los Estados Unidos de América y la Unión Europea.

Dentro de este orden de ideas, el mayor importador mundial de atún fresco y congelado en forma de lomo o entero es Japón, mientras que las principales industrias de elaboración y reexportación de atún importado se encuentran en China, Ecuador, España, Filipinas y Tailandia, siendo Ecuador la segunda industria más grande después de la de Tailandia (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2020). La

materia prima procede de las flotas atuneras de larga distancia que pescan múltiples especies en la jurisdicción de las OROP, en las latitudes tropicales y subtropicales de los océanos Atlántico, Pacífico e Índico. Se requiere con ello significar, que la pesca industrial es un interés nacional que requiere el seguimiento, especialmente en los organismos multilaterales que se encargan de su gestión y control.

Áreas de pesca

La FAO definió las principales áreas de pesca para fines estadísticos en el 2004 (Food and agriculture organization of the United Nations, 2004), correspondiendo al área Nro. 87, a la región del Pacífico Sur Este, como se evidencia en la Figura 7 siguiente:



Figura 7. Áreas de pesca de la FAO.

Fuente: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, 2015).

Cabe resaltar, que los sistemas de corrientes en la zona 87 provocan afloramientos periódicos que hacen de esta zona una de las más productivas del mundo, con una pesca de 3.600.000 toneladas de pequeños pelágicos costeros, especialmente la anchoveta; y, los 400.000 toneladas de jurel (Taconet, Kroodsma, & Fernandes, 2019).

De esta manera, se verificó que la zona FAO de interés para este estudio es la zona 87, donde están las jurisdicciones de la CIAT y la OROP-PS.

Flota de pesca en la región próxima al Ecuador.

La mayor cantidad de embarcaciones presentes en el Pacífico son de una eslora menor a 24 metros, es decir, puede ser catalogada como pesca artesanal. Sin embargo, la pesca industrial se ubica en una de las zonas pesqueras productivas y más grandes del mundo, con pesquerías notables como: para el Ecuador el atún, para Perú la anchoveta y para Chile el jurel, por acción principalmente de la corriente fría de Humboldt.

En la Figura 8, se evidencia que buques estuvieron pescando en el área 87 de la FAO durante el 2017; en la parte izquierda de la figura, denominada (A) se presenta el número de embarcaciones con propulsión mecánica por país, y en la parte derecha de la figura (B), están el número de buques identificados por medio de AIS, clasificados por bandera, tipo y arte de pesca.

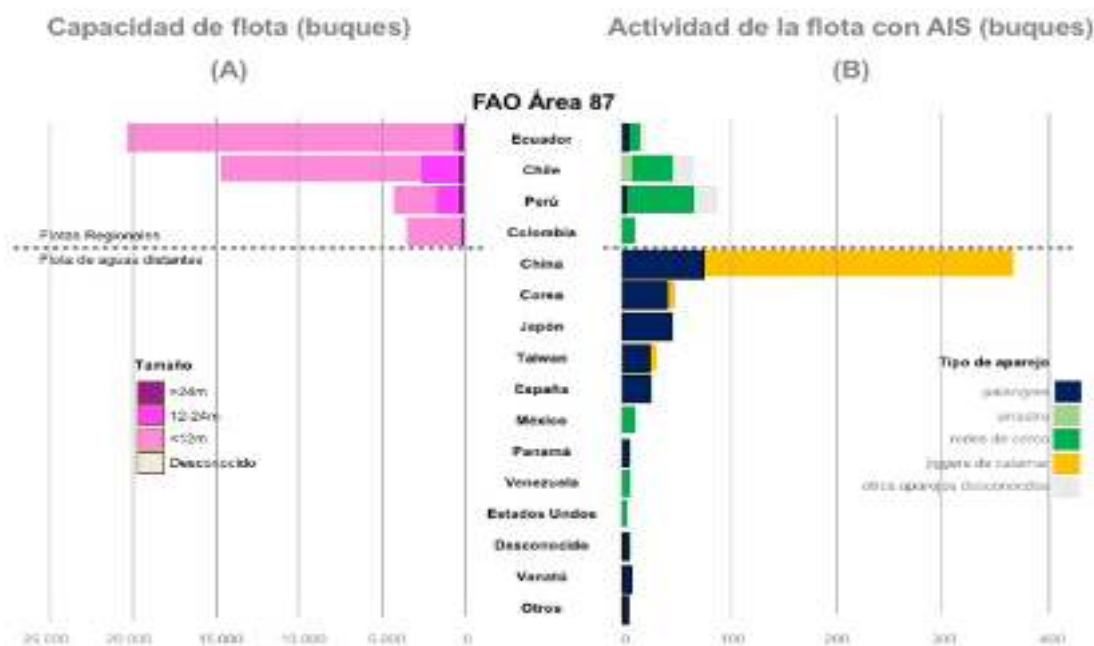


Figura 8. Resumen de las flotas de pesca 2017 en la Área 87.

Fuente: FAO (Taconet, Kroodsma, & Fernandes, 2019)

Se destaca que, existe una alta presencia de buques con arte de pesca para pescar calamar gigante, conocidos como buques poderos, la mayoría con bandera de la República Popular China, que generalmente se acercan a pescar en las áreas aledañas a la ZEE ecuatoriana todos los años.

Flota de pesca ecuatoriana.

En nuestra región, la pesca del atún está regulada por la CIAT, donde el Ecuador, tiene la flota más grande con 112 buques y ha pescado 2.487.678 de toneladas en los últimos 10 años, seguido por México con 53 buques, con 1.274.109 de toneladas (Comité Interamericano de Atún Tropical, 2020) en el mismo período, como se muestra en la Figura 9. Para el caso del jurel, calamar, entre otras especies, regulados en la OROP-PS, el Ecuador solo tiene registrado un buque para pescar⁷ a diferencia de los cientos de buques autorizados a pescar en esta OROP, como se observa en el gráfico de la Figura 10.

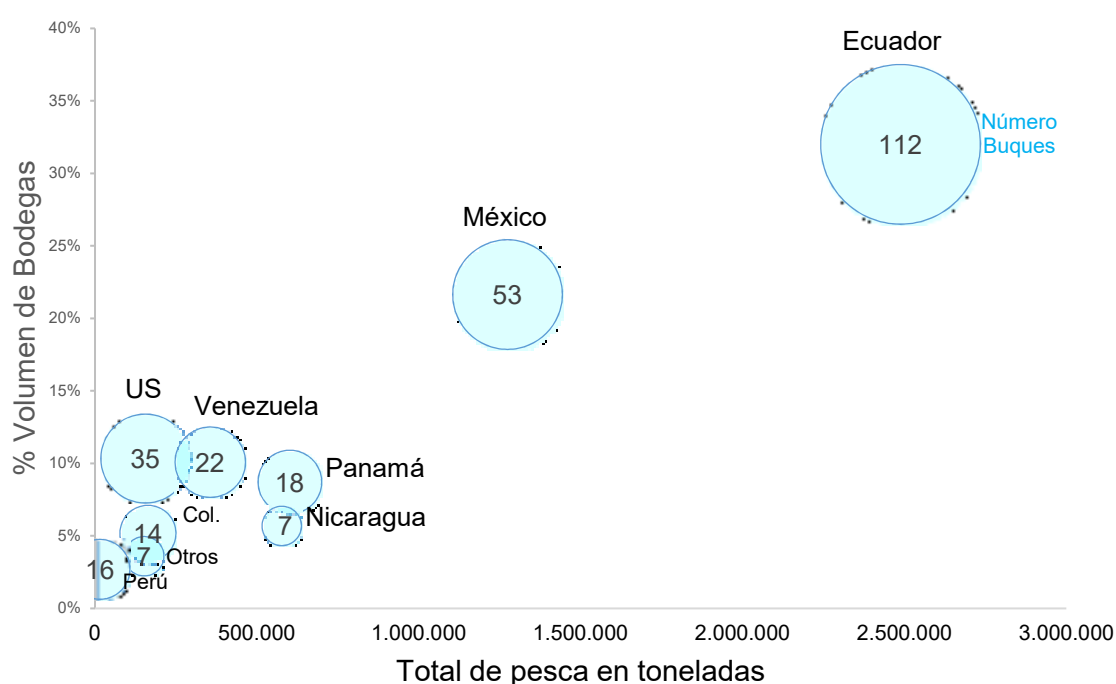


Figura 9. Pesca de atún en la CIAT durante 2010 – 2019.

Fuente: Informes de página electrónica de la CIAT.

Además, en los dos últimos años, las exportaciones ecuatorianas de los productos del mar, subieron de 15,4% a 15,7% (Banco Central de Ecuador, 2020) de las exportaciones totales, siendo en conjunto, el grupo de ítems más importante de los ingresos nacionales luego del petróleo, como se muestra en la Figura 11.

⁷ La actividad de pesca es el término genérico para un buque que participa en algún lugar del proceso para la producción de pescado. El buque ecuatoriano registrado es un buque tanque.

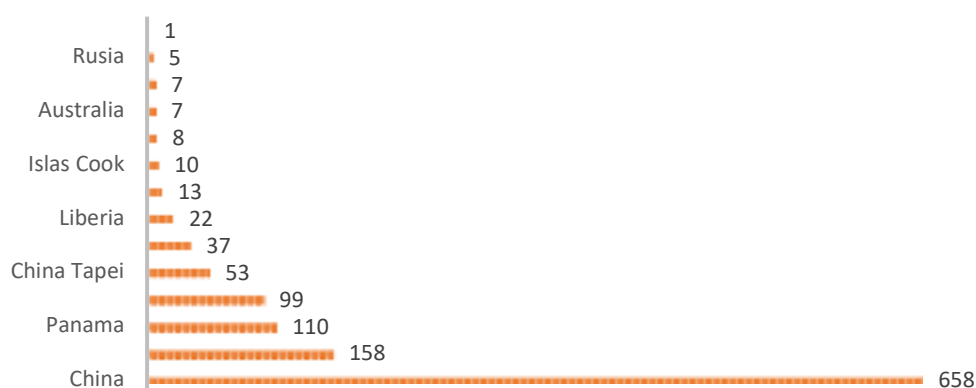


Figura 10. Buques autorizados a pescar por la OROP-PS.

Fuente: Página Electrónica OROP-PS (Organismo Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur, 2020).

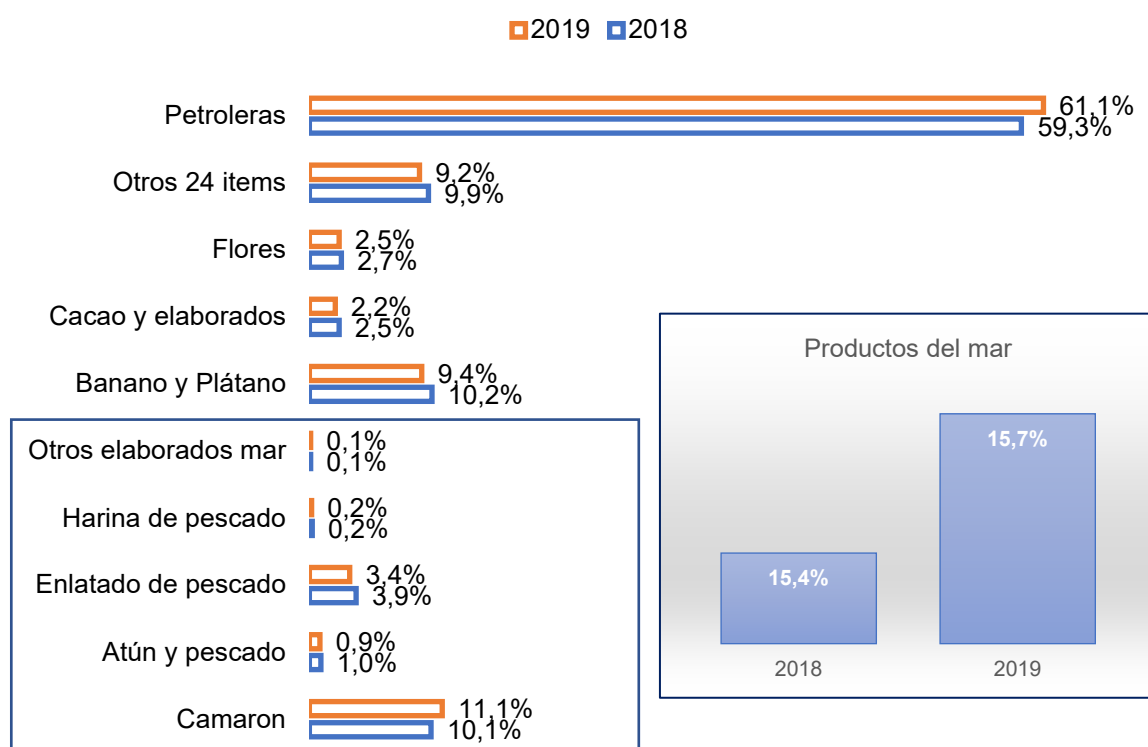


Figura 11. Exportaciones del Ecuador.

Fuente: Banco Central, 2020.

De esta manera, la comparación entre los ingresos por exportaciones de productos del mar y la inversión total del Plan Nacional de Desarrollo durante el 2019, permite

identificar que la producción supera en 142,9% a la inversión prevista en mencionado plan, como se puede apreciar en la Figura 12. Estos valores, permiten situar a la pesca como un interés nacional del Estado ecuatoriano.



Figura 12. Exportación total - Inversión planificada PND 2019.

Fuente: Banco Central del Ecuador – Estrategia Territorial 2017 – 2021.

Dentro de este marco, la pesca de altura ecuatoriana en el período entre el 2000 hasta el 2019 alcanzó 311.819 toneladas en el último año, que representa un 52,01%; sin embargo, dicho crecimiento ha sido notablemente inferior si se lo compara entre el 2015 y 2019, donde el alza es de apenas de 0,6%. Además, se debe considerar que los buques pesqueros ecuatorianos tienen un promedio de servicio de 40 años, por lo que, enfrentan los problemas de una flota antigua, con una mayor probabilidad de caer en figuras de pesca INDNR. Existe el interés del sector de pesca industrial de iniciar con las pesquerías de calamar gigante, bacalao de profundidad y jurel. En relación con este tema, la pesca de altura ecuatoriana en los últimos 19 años, realizó su actividad en promedio, el 23,42% dentro de la ZEE y el 76,58% en la alta mar (Instituto Nacional de Pesca, 2020).

Desde una perspectiva más general, la pesca industrial ecuatoriana se sitúa al oeste de las islas Galápagos. Un estudio⁸ realizado en el 2006, sobre las estrategias de ordenación con el propósito de establecer vedas temporales a través de diagramas de tiempo y espacio de capturas por especie, realizado por el Comité Científico de la CIAT (Comisión Interamericana del Atún Tropical, 2006) fundamentó este hecho, que se presenta en la Figura 13. En relación a lo expuesto, la legislación interna cuenta con una nueva ley de pesca que facultó a la Armada de Ecuador para que realice inspecciones a las embarcaciones cuando se encuentren en faenas de pesca en aguas jurisdiccionales y

⁸ Informe de la reunión técnica sobre estrategias de ordenación. Compilado por Mark N. Maunder. La Jolla, California del 17 al 20 de octubre de 2006.

reporten al ente rector las novedades encontradas, disposición prevista en el artículo 160 de dicha ley (Asamblea Nacional, 2020).

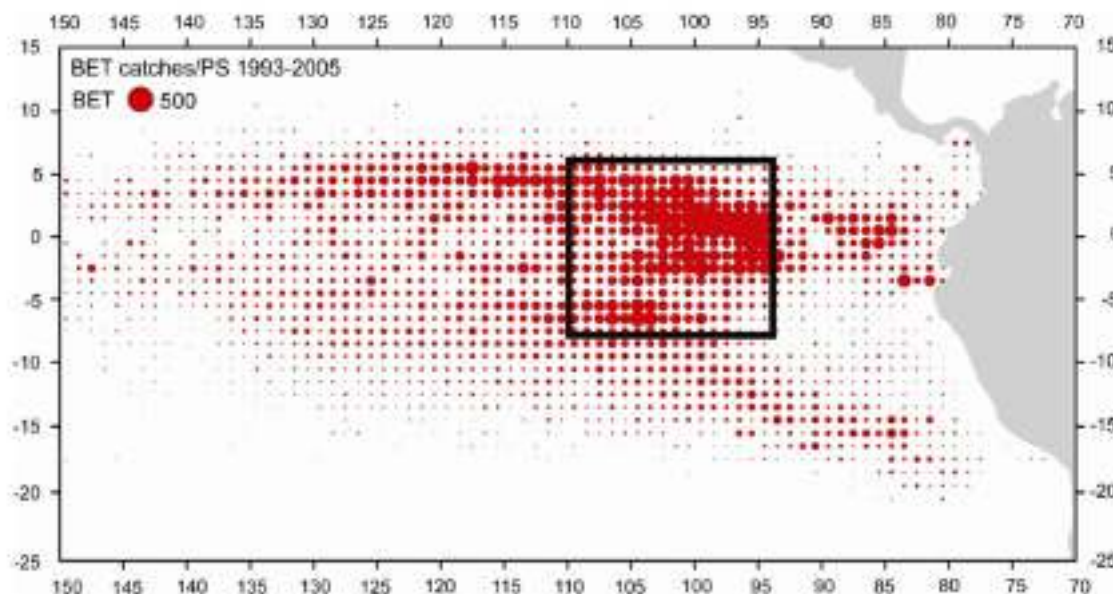


Figura 13. Promedio de capturas 1993-2005.

Fuente: Informe Reunión Técnica Estrategias de Ordenación 2006 Compilado por Mark Maunder.

Flota de pesca extranjera.

A finales de 2017, la Armada del Ecuador informó sobre la detección de una gran cantidad de buques de bandera extranjera en las áreas aledañas a la ZEE ecuatoriana; y, desde entonces cada año por las mismas fechas la presencia de mencionados buques; además, se inició con el proceso judicial a la tripulación del buque carguero FU YUAN YU LENG 999, de bandera china, que fue detenido en la Reserva Marina de Galápagos (RMG), en esa época, debido al transporte de al menos 300 toneladas de pesca, que incluía especies protegidas, situación que está tipificada como delito en el Código Integral Penal.

El buque mencionado, estaba registrado y acreditado para pescar⁹ calamar gigante en la jurisdicción de la OROP-PS. En los últimos informes anuales de la República Popular China al Comité Científico de la OROP-PS, se reportó la pesca de calamar gigante mediante un gran número de buques muy cerca de las aguas jurisdiccionales del Ecuador, del Perú y de Chile, principalmente en los meses de junio, julio y agosto. Cada año, se registra la presencia de varios centenares de buques de pesca de bandera extranjera en la

⁹ La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, determinó que, se considera que un buque es de pesca, si su actividad contribuye en la cadena productiva de la misma.

proximidad de la ZEE ecuatoriana, ejerciendo su derecho de libertad de pesca en la alta mar. El 28 de abril de 2020, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina informó la retención de un buque pesquero chino “LU RONG YUAN YU 668”, que habría realizado pesca ilegal dentro de la zona económica exclusiva de ese país (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2020), resaltando, la coordinación que existe entre los ministerios argentinos de Agricultura, Defensa, Seguridad y Cancillería, para realizar los controles y las acciones legales tendientes a la búsqueda y captura de embarcaciones que pesquen de manera ilegal. A diferencia de los intereses pesqueros ecuatorianos, la mayoría de la pesca argentina se produce en aguas jurisdiccionales orientada a especies como el calamar, la merluza, la polaca, entre otras. Una parte de los buques de aguas distantes de la República Popular China, que incluye a varios buques de otras nacionalidades, algunas veces, amparados en contratos de asociación entre los armadores y el Estado ribereño, pescan en el Pacífico Sur y en el Atlántico Sur, entre enero y abril de cada año, para encontrarse en el mes de mayo, fuera de las aguas jurisdiccionales del Perú y conformar una sola gran flota (Aroni, 2020). Mencionada flota, estaría pescando calamar gigante, que es un cefalópodo que tiene un ciclo reproductivo breve, condición que ha permitido su incremento considerable, especialmente en las zonas donde existe la presencia de corrientes frías, como es el caso de las zonas de influencia de la corriente de Humboldt, que se intensifica en las áreas aledañas al sur de la ZEE ecuatoriana en determinados meses del año.

La flota de aguas distantes de la República Popular de China en registros oficiales, creció de 13 buques a mediados de la década de 1980, hasta 16.966 buques al 2019 (Gutierrez, Daniels, Jobbins, Guterrez, & Montenegro, 2020). Dicho país, en la lista de buques que han estado inmersos en actividades de pesca ilegal, elaborada por parte de Trygg Mat Tracking (TMT), registró el 8,95% de buques chinos del total (Trygg Mat Tracking, 2020). TMT recoge el registro de los buques que están en algún listado de pesca ilegal o de pesca INDNR de los organismos regionales de ordenación pesquera en el mundo. El esfuerzo pesquero de China es impulsado, además, por una política de Estado sobre soberanía alimentaria, que se refleja en el incremento de la pesca de un 9,26% en el 2010 al 10,5% en el 2015, frente al valor total de la silvicultura y la ganadería (Wenwu & Shen, 2019). El crecimiento de la pesca como actividad legal, también genera el incremento de las prácticas de pesca ilegal y pesca INDNR en las respectivas proporciones, que

generalmente, están asociadas a la actividad de alta mar, donde el control y vigilancia del cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación pesquera es menor debido a varios factores.

Caso de Nueva Zelanda.

La Fuerza de Defensa del Gobierno de Nueva Zelanda para los patrullajes de la pesca en el Pacífico, realiza operaciones marítimas, monitoreando la actividad pesquera en la alta mar para la Agencia de Pesca del Foro de las Islas del Pacífico y apoyando las patrullas de pesca dentro de la ZEE de Fiji. En la actualidad, las áreas de interés estarán cubiertas por patrullas de vigilancia marítima y aérea, con el buque patrullero de alta mar de la Marina Real de Nueva Zelanda HMNZS Otago, con un helicóptero SH-2G (I) *Seasprite* a bordo, además de, un avión P-3K2 *Orion* de la Real Fuerza Aérea de Nueva Zelanda. Los patrullajes se orientan a las actividades pesqueras sospechosas, en particular en relación con el atún aleta amarilla, altamente migratorio y de valor comercial (Defence Force on fisheries patrols in the Pacific, 2020). En julio de 2017, durante la Operación *Zodiac*, una patrulla conjunta del Ministerio de Industrias Primarias (MPI) y la Fuerza de Defensa de Nueva Zelanda, inspeccionaron a los buques chinos Da Yang 15 y Da Yang 16 que se encontraban infringiendo las medidas de conservación y ordenamiento de la Comisión de Pesca del Pacífico Centro-Occidental (WCPFC) sobre las poblaciones de atún del Pacífico en alta mar adyacentes a la ZEE de Nueva Zelanda y Fiji. En este caso, el Estado de bandera, la República Popular China es en última instancia responsable de tomar medidas contra cualquiera de sus buques que viole las leyes. Por tal motivo, las autoridades concluyeron su investigación, que dichos buques no solo no tenían licencia, sino que informaron erróneamente más de 100 toneladas de atún rojo del sur de alto valor como otra especie de menor valor.

Esta fue la primera vez que se tomaron muestras genéticas de peces durante una inspección en el mar, y el posterior análisis genético del MPI reveló que los peces eran atún rojo del sur y no atún patudo, como lo informó el capitán del Da Yang 16. El MPI además de multar y dar de baja a la compañía armadora, los buques fueron prohibidos permanentemente en todas las actividades de pesca en alta mar. En este caso, la coordinación de ambos Estados y la ejecución de las operaciones de Nueva Zelanda permitió evidenciar el valor de emprender actividades de seguimiento, control y

vigilancia en la alta mar. Las autoridades chinas anularon el registro y multaron a una empresa de pesca comercial china con aproximadamente dólares NZD \$ 825.000 por declarar erróneamente las capturas de atún rojo y la pesca sin una licencia adyacente a la ZEE (Ministry for Primary Industries, 2017).

Propuesta De Procedimiento De Inspección

Cooperación regional con fines de ejecución de la inspección.

A continuación, se analizan las disposiciones para ejercer el derecho de visita a través de la inspección, verificando el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento pesquero conforme a lo establecido en el artículo 21 del Acuerdo de Nueva York.

Área de la inspección. El numeral 1 del artículo 21 del Acuerdo, trata de responder la pregunta ¿Dónde se realizaría la inspección? En ese sentido, se considera que, el lugar donde se realizaría la inspección, es en un área de la alta mar bajo la jurisdicción de la OROP; y, en la ZEE de un tercer Estado cuando haya duda de la actividad y se tenga indicios de que la infracción sucedió en la alta mar durante una misma trayectoria de navegación.

Inspectores. En el mismo numeral, se responde la pregunta de ¿Quién puede ejercer este derecho? Refiriéndose a los inspectores que ejecutan el derecho de visita que están autorizados por el Estado miembro de la OROP.

Ejecución. En relación a la ejecución que responde el ¿Qué? Se materializa al subir a bordo del buque pesquero de un Estado parte o un Estado no parte para la inspección.

Objetivo. El objetivo de la inspección, es decir, el ¿Para qué se realizará la inspección? Se define en el numeral 1 del artículo 21, el objetivo que es el asegurar el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenación de las especies bajo gestión de la OROP o del Estado que haya establecido las medidas para su ZEE y las áreas de la alta mar aledañas, donde se ubican las especies altamente migratorias.

Procedimiento. En el numeral 2 del artículo 21 se establece el ¿Cómo se instrumenta la inspección? Los Estados por intermedio de la OROP establecerán sus procedimientos para realizar la inspección y ejercer el derecho de visita, que necesariamente deben ser compatibles con los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York. Los procedimientos no discriminarán contra no miembros de la OROP.

Publicidad. Los Estados deben dar publicidad a los procedimientos que se establezcan, informando a todos los Estados parte, sobre la identificación que tendrán los inspectores y los buques autorizados para ejecutar la inspección. La publicada es considerada en los numerales 2 y 4.

Inexistencia de medidas. En el numeral 3 del artículo 21, determina que si la OROP o el Estado, después de dos años, no haya establecido procedimientos, el ejercicio del derecho a la visita y la inspección se realizarán en espera del establecimiento de dichos procedimientos, conforme a los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York.

Notificación. El Estado designará la autoridad para intercambio de notificaciones, dando debida publicidad a los Estados por conducto de la OROP para la aplicación del sistema de inspección.

Resultados de inspección. En el numeral 5 del artículo 21, determina que los resultados de la inspección en caso de verificación de incumplimiento, obliga al Estado inspector a reunir pruebas y notificar¹⁰ al Estado de bandera.

Respuesta del Estado de bandera. El Estado de bandera deberá responder a la denuncia, en tres días o en el plazo que se haya establecido en el procedimiento para la inspección. Se debe considerar el inicio de la investigación y emitir resultado del proceso, imponiendo sanción si procede y comunicar al Estado denunciante el resultado de la investigación; y, autorizar al Estado de Inspección para realizar la investigación, en cuyo caso debe informar al Estado de bandera del resultado de la investigación, como consta en el numeral 6.

¹⁰ Denunciar.

Autorización a investigar. En el numeral 7, se establece que el Estado de bandera podrá autorizar al Estado de inspección a realizar la investigación. El Estado de inspección debe comunicar al Estado de bandera el resultado. Si existen pruebas que lo justifique el Estado de bandera cumplirá su obligación de adoptar medidas de ejecución con respecto al buque. Alternativamente, el Estado de bandera podrá autorizar al Estado de inspección para tomar medidas de ejecución que el Estado de bandera pueda especificar con respecto al buque.

Indicios de infracción grave. En el caso de que existan infracciones graves¹¹, el Estado de inspección puede decidir que los inspectores permanezcan a bordo y reúnan pruebas; y, dirigir el buque a puerto cercano informando al Estado de bandera, conforme al numeral 8.

Investigación ulterior. El Estado de inspección comunicará al Estado de bandera y a la OROP, los resultados de toda investigación ulterior que se realice, disposición contenida en el numeral 9.

Protocolos. Los protocolos de investigación deberán observar los reglamentos, procedimientos y prácticas internacionales relativos a la seguridad del buque y de la tripulación. Además, se buscará la menor afectación posible a las operaciones de pesca y se evitará la afectación a la calidad de la captura, evitar hostigamiento al buque pesquero, garantizar el bienestar de la tripulación del buque, como está descrito en el numeral 10.

Infracción grave. Las infracciones graves están detalladas en el Numeral 11 y son referidas a pescar sin autorización, falta de registros, pescar en una área cerrada, pescar especies prohibidas, usar aparejos prohibidos, falsificar y/o ocultar marcas del registro pesqueros, destruir pruebas y cometer violaciones múltiples.

Medidas del Estado de bandera. El Estado de bandera podrá tomar medidas en cualquier momento para cumplir con sus obligaciones en relación a las obligaciones de la CONVEMAR y el Acuerdo de Nueva York.

Sanción. Las consideraciones sobre las sanciones, están enunciadas en el numeral 13 del artículo 21, donde se orientan las infracciones sobre las medidas de conservación y ordenación que se hayan definido. De este modo, los expertos consultados (Anexo “B” Lista de Expertos), determinaron que el sistema de sanciones sobre el incumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento, deberían aplicarse sobre el buque, luego al armador y finalmente al capitán del buque que cometió la infracción como se observa en la siguiente gráfica.

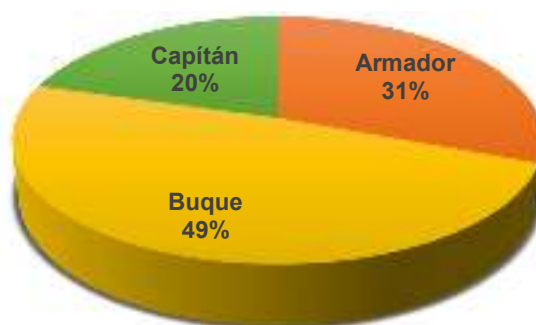


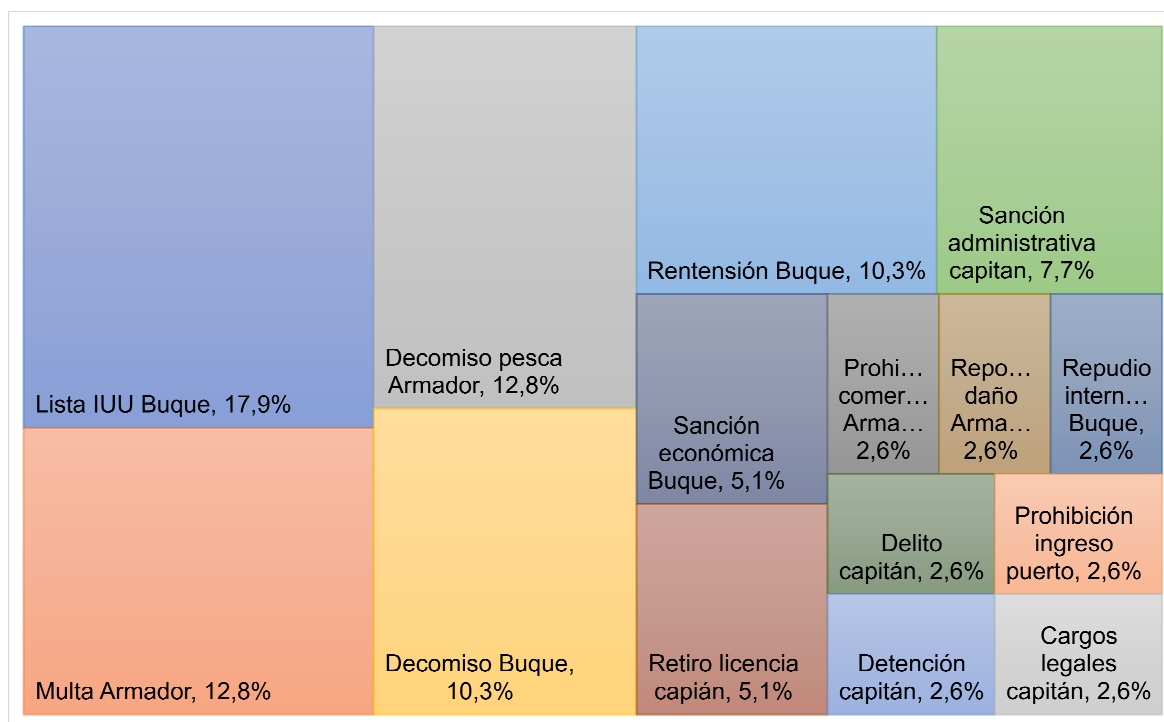
Figura 14. Orientación de las sanciones.

Fuente: Expertos.

Dentro de este orden de ideas, los expertos indicaron que para definir las sanciones se deben considerar, principalmente, la inclusión del buque en una lista de pesca INDNR, multa al armador y decomiso de la pesca, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1

Orientación de las posibles sanciones



Fuente: Expertos.

Mutatis mutandis. En el numeral 14 del artículo 21, se dispone que el Estado de bandera que disponga de indicios claros, podrá realizar la inspección de un buque pesquero de otro Estado parte en alta mar o en su propia ZEE. Para este punto, se debe tomar en cuenta que se haya declarado las medidas, las especies y el área de aplicación, así como, la socialización de dichos procedimientos.

Mecanismo alternativo. En el numeral 15 del artículo 21, considera a las medidas generadas y establecidas por la OROP, como un mecanismo alternativo que incumbe a los miembros su cumplimiento.

Medidas a Estados que no sean Estado de bandera. En relación a la aplicación de las medidas a un Estado que no sea parte de la OROP, establecidas en el numeral 16 del artículo 21, expresa que deben ser proporcionales a la gravedad de la sanción.

Situación del buque sin bandera. El numeral 17 del artículo 21 determina que un buque sin bandera puede ser inspeccionado por cualquier Estado.

Responsabilidad del Estado de inspección. El Estado de inspección es responsable de los daños por medidas ilícitas o que afecten la proporcionalidad y la razonabilidad, conforme a lo citado en el numeral 18.

Requisitos Básicos para la Inspección.

El ejercicio del derecho de visita a través de la inspección necesita cumplir requisitos básicos para que sea viable, conforme lo establecido en el Acuerdo de Nueva York. Mencionados arreglos están descritos principalmente en el artículo 21 y 22, que se detallan a continuación.

Inspectores. El inspector al ejercer el derecho de visita, presentará al capitán del buque pesquero sus credenciales otorgadas por la autoridad del Estado inspector correspondiente; además, las Medidas de conservación y ordenamiento por escrito, cuyo cumplimiento va a inspeccionarse. Se realizará la notificación al capitán del Acta de inspección, que debe incluir espacios que deberán ser llenados por el capitán de requerirlo, para que pueda introducir observaciones de descargo.

Notificación. Se debe realizar la notificación al Estado de bandera al momento de la inspección, por lo cual, se necesita contar con los mecanismos de coordinación adecuados a través de la Cancillería y la Autoridad Marítima. Además, se debe permitir al capitán del buque pesquero que se comunique con las autoridades del Estado de bandera de su buque. También se requiere la notificación al Estado de bandera del Acta de Inspección, incluyendo espacios para que el capitán pueda introducir observaciones de descargo.

Objeto. El objeto de la inspección son: inspección física del buque (casco e instalaciones), licencia, aparejos de pesca, equipo general, registros de captura y lances, pescado, carnada, productos derivados y cualquier otro elemento pertinente a juicio del inspector, proporcional a la medida que está verificando.

Deberes del capitán. Los deberes del capitán del pesquero son: aceptar y facilitar el acceso a bordo de los inspectores; cooperar en la inspección; abstenerse de actos de intimidación o interferencia; facilitar a los inspectores para comunicarse con las autoridades del Estado de bandera; proporcionar facilidades, incluso alojamiento y alimentación a los inspectores; y, facilitar desembarco seguro de los inspectores.

Negativa del capitán. Las acciones del Estado de bandera en el caso de negativa del capitán del pesquero son: ordenar al capitán del pesquero que se someta a la inspección; si no obedece, debe suspender la autorización de pesca del buque y ordenar regreso a puerto; informar al Estado de inspección sobre las acciones efectuadas.

Procedimientos para la Armada del Ecuador.

Estructura. Para establecer un procedimiento se deberían contestar las preguntas (Charles, 2001):

- ¿Quiénes son los actores?
- ¿Quién ejerce el derecho de visita?
- ¿Cómo debe conocer el Estado de bandera de la inspección?
- ¿Qué elementos deberá evidenciar el inspector?
- ¿Cuáles son los deberes del capitán pesquero frente a una inspección en el mar?
- ¿Cuáles son las responsabilidades del Estado de bandera frente a la negativa de inspección por parte del capitán?
- ¿Quién puede pescar?
- ¿Dónde se permite pescar?
- ¿Es necesario autorizar el uso de fuerza?

El análisis deductivo de los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York, realizado en el punto 4.1, confrontado con las preguntas antes detalladas, son contestadas en la Tabla 2. Los conceptos recogidos en dicha tabla constituyen el insumo principal para la elaboración de la propuesta de Procedimientos.

Tabla 2. Elaboración del procedimiento

Preguntas	Procedimiento de inspección
Actores	
¿Quiénes son los actores?	1. Estado de inspección. – El Estado que ejerce el derecho de visita para prevenir que se cumplan con las Medidas de conservación y ordenamiento. a. Buque de la Armada que ejecuta la inspección. b. Autoridad Nacional de Pesca. c. Autoridad Marítima. d. Cancillería. 2. Estado de bandera y buque pesquero inspeccionado. a. Estado de bandera del buque pesquero. b. Buque pesquero sujeto a inspección. 3. Organismo regional de ordenamiento pesquero. a. CIAT b. OROP-PS
Estado de inspección	
¿Quién ejerce el derecho de visita?	Inspectores. El inspector presentará al capitán del buque pesquero al momento de la inspección los documentos siguientes: 1. Credenciales otorgadas por el Estado de inspección; 2. Medidas de conservación y ordenamiento impresas; y, 3. Notificar al capitán el acta de inspección, incluyendo espacios para que el capitán pueda introducir observaciones de descargo.
¿Cómo debe conocer el Estado de bandera de la inspección?	Notificación. Se debe realizar la notificación al Estado de bandera al momento de la inspección, por lo cual, se necesita tener los

	mecanismos de coordinación adecuados. Además, se debe permitir al capitán del buque pesquero que se comuniquen con las autoridades del Estado de bandera de su buque. También se requiere la notificación al Estado de bandera del Acta de Inspección, incluyendo espacios para que el capitán redacte las observaciones de descargo.
¿Qué elementos deberá evidenciar el inspector?	Objeto de la inspección - Inspección física del buque. - Licencia del capitán y listado de la tripulación. - Aparejos de pesca. - Registros de captura y lances, pescado, carnada, productos derivados y cualquier otro elemento pertinente a juicio del inspector, proporcional a la medida de conservación y ordenamiento que está verificando.
Estado de bandera y buque pesquero inspeccionado	
¿Cuáles son los deberes del capitán pesquero frente a una inspección en el mar?	Deberes. Los deberes del capitán del pesquero son: - aceptar y facilitar el acceso a bordo de los inspectores; - cooperar en la inspección; - abstenerse de actos de intimidación o interferencia; - facilitar a los inspectores para comunicarse con las autoridades del Estado de bandera; proporcionar facilidades, incluso alojamiento y alimentación a los inspectores; y, facilitar desembarco seguro de los inspectores. (Continúa)
¿Cuáles son las responsabilidades del Estado de bandera frente a la negativa de inspección por parte del capitán?	Negativa del capitán. Las acciones del Estado de bandera en el caso de negativa del capitán del pesquero son: - ordenar al capitán del pesquero que se someta a la inspección; si no obedece, debe suspender la autorización de pesca del buque y ordenar regreso a puerto;

	- informar al Estado de inspección sobre las acciones efectuadas.
¿Quién puede pescar?	Identificar la OROP en la cual estaría inscrito el buque que se está inspeccionando.
¿Dónde se permite pescar?	La autoridad de pesca del Ecuador deberá determinar el área donde está autorizada la pesca y dónde se aplican las medidas de conservación y ordenamiento.
¿Es necesario autorizar el uso de fuerza?	Se puede realizar la interceptación del buque pesquero, cuando se tenga indicios sobre actos sancionados por el derecho internacional y constan en la doctrina. Se debe guardar una buena conducta del inspector y de la partida de inspección durante todo de procedimiento.

Fuente propia.

Propuesta de Procedimiento para la inspección. La propuesta de Procedimiento para la inspección puede ser aplicada siempre y cuando el Estado ecuatoriano¹², haya cumplido con los requisitos básicos establecidos en el punto 4.2 que se enuncian a continuación:

- 1) Contar con las *Medidas de conservación y ordenamiento de las especies altamente migratorias y transzonales vinculadas a las aguas jurisdiccionales ecuatorianas con soporte en los datos científicos*, por escrito, legalizadas, promulgadas y socializadas. Esta condición debe lograrse a través de la Autoridad de Pesca y socializada por la Cancillería, en los organismos internacionales correspondientes y por su intermedio a sus Estados miembro.
- 2) Disponer de la definición a través de coordenadas geográficas de las áreas de la ZEE y la alta mar próxima donde se deben cumplir las medidas.
- 3) Se hayan entregado y socializado las medidas de conservación y ordenamiento (incluyendo áreas geográficas; especies transzonales y altamente migratorias; y, acciones que se deberán tomar en el caso de infracciones graves a las medidas), el

¹² Esta responsabilidad del Estado podría ser asumida por el Comité Interinstitucional del Mar.

listado de los buques que ejecutarán las inspecciones (distintivos) y los procedimientos que se aplicarían; ante, los organismos regionales de ordenamiento pesquero respectivos.

4) Definido un canal de comunicación permanente entre todos los actores definiendo los puntos de contacto.

Objetivo. Ejercer el derecho de visita sobre el cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento de especies transzonales y altamente migratorias en las áreas de alta mar próximas a la ZEE ecuatoriana mediante la inspección de buques de la Armada del Ecuador sobre buques pesqueros de bandera extranjera que estén pescando en dichas áreas geográficas.

Empleo. El procedimiento se aplicará en las áreas aledañas a la ZEE donde se hayan definido las Medidas de conservación y ordenamiento para los recursos vivos altamente migratorios y transzonales.

Medios

- Medidas de conservación y ordenamiento vigentes y por escrito.
- Buques de la Armada del Ecuador. Partida de inspección.
- Inspector de pesca calificado.

Consideraciones. El personal que esté involucrado en la inspección deberá estar capacitado sobre los procedimientos a emplearse y contará con los formatos y medios que permitan documentar a detalle todo el proceso de inspección y recoja las impresiones y descargos que presente el capitán del buque pesquero.

Procedimiento. El procedimiento que se requiere para ejercer el derecho de visita a través de la inspección se presenta en la Tabla 3 y su flujograma en el Anexo “C”.

Tabla 3

Procedimiento para realizar las inspecciones en alta mar

No.	Responsable	Acción
A1	Armada del Ecuador	Informa por los canales establecidos a la Cancillería sobre la presencia de buques de bandera extranjera en

		las áreas aledañas a la ZEE en la alta mar en faenas de pesca donde se han establecido las Medidas de conservación y ordenamiento.
A2	Comando de Operaciones Navales - Guardacostas	Ejecuta planes sobre control y vigilancia y el ejercicio del derecho de visita del Estado ecuatoriano sobre la verificación del cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento en las áreas de alta mar aledañas a la ZEE. (Continúa)
A3	Comandante del Buque de inspección	Responsable que se ejecute la inspección a los buques pesqueros conforme a los procedimientos, medidas de conservación y ordenamiento vigentes, el plan de operaciones y la doctrina (Manual de Procedimientos para la neutralización de las actividades ilícitas y el ejercicio del derecho de visita e inspección en los espacios marítimos y fluviales, Manual de Abordaje, entre otros).
A4	Jefe partida	Velará por la seguridad del personal y material y de las Reglas de enfrentamiento (de requerirlas) durante todo el procedimiento.
A5	Jefe partida	Responsable de que se realicen los respaldos de video, audio, fotografía, entre otros, que documenten la inspección desde la identificación del buque pesquero hasta el retorno al Buque de inspección. Se debe lograr la constatación de la ubicación (coordenadas geográficas), hora y fecha.
A5	Inspector	Presentará al capitán del buque pesquero al momento de la inspección los documentos siguientes: 1. Credencial otorgada por la Autoridad de Pesca; 2. Medidas de conservación y ordenamiento impresas; y,

		pesquero y garantizará el bienestar de la tripulación del buque
A12	Comandante del buque de inspección	Al encontrar infracciones graves a las medidas de conservación y ordenamiento (<i>pescar sin autorización, falta de registros, pescar en una área cerrada, pescar especies prohibidas, usar aparejos prohibidos, falsificar y/o ocultar marcas del registro pesqueros, destruir pruebas y cometer violaciones múltiples</i>), en coordinación con el jefe de partida e inspector; decidirá si permanecen, a bordo reuniendo pruebas de la infracción; y, dirigen el buque pesquero a puerto cercano informando al Estado de bandera.
A13	Armada del Ecuador	Entregará el Acta de Inspección y todos los soportes y pruebas a la Autoridad de Pesca y a la Cancillería.
A14	Cancillería	A petición de la Autoridad de Pesca, notificará al Estado de bandera y la OROP competente los resultados de la Inspección y de ser el caso, la ejecución de la investigación ulterior.
A15	Autoridad de Pesca	Conducirá la investigación ulterior.
A16	Autoridad de Pesca	Atenderá las posibles sanciones y petición para que el buque sea registrado en uno de los listados de pesca INDNR.
B1	Capitán pesquero	El capitán del buque pesquero tendría el deber de: - Aceptar y facilitar el acceso a bordo de los inspectores; - Cooperar en la inspección; - Abstenerse de actos de intimidación o interferencia; - Facilitar a los inspectores para comunicarse con las autoridades del Estado de bandera; proporcionar facilidades, incluso alojamiento y alimentación a los inspectores; y, facilitar desembarco seguro de los inspectores.

B2	Estado de bandera del buque pesquero	El Estado de bandera en el caso de negativa del capitán del pesquero debería: - Ordenar al capitán del pesquero que se someta a la inspección; si no obedece, debe suspender la autorización de pesca del buque y ordenar regreso a puerto; - Informar al Estado de inspección sobre las acciones efectuadas. - Identificar la OROP del buque que se está inspeccionando.
----	--------------------------------------	--

Fuente propia.

Conclusiones

- 1) El análisis de la inspección, sus requisitos básicos y las acciones para su ejecución en el marco de la CONVEMAR y los artículos 21 y 22 del Acuerdo de Nueva York facilitó la identificación de la influencia del ejercicio del derecho de visita del Estado sobre los buques extranjeros que aplican la libertad de pesca en la alta mar.
- 2) El ejercicio del derecho de visita de un Estado a los buques extranjeros que pescan en la proximidad de sus aguas jurisdiccionales se realiza a través de la inspección que facilita la verificación del cumplimiento de las medidas de conservación y ordenamiento establecidas para las especies altamente migratorias y transzonales.
- 3) El régimen jurídico de la alta mar establecido en la CONVEMAR y el Acuerdo de Nueva York facilita la libertad de pesca con sujeción a las medidas establecidas por los organismos regionales de ordenación pesquera competentes o el Estado que haya declarado y aplicado las medidas en su zona económica exclusiva y las áreas de la alta mar aledañas.
- 4) La inspección de la alta mar requiere el cumplimiento de ciertos requisitos y acciones que permiten el ejercicio del derecho de visita a los buques extranjeros.

Bibliografía.

- Agnew, D., Pearce, J., Ganapathiraju, P., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J., & Pitche, T. (2009). *Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing*. San Diego: Stuart A. Sandin, University of California.
- Agnew, D., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J., & Pitcher, T. (2009). Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing. *Plos one*, 1-8.
- Aroni, E. (13 de Octubre de 2020). *Global Fishing Watch*. Obtenido de Siguiendo las luces: La pesca del calamar en el Océano Pacífico Sudoriental: <https://globalfishingwatch.org/es/transparencia/la-pesca-del-calamar/>
- Asamblea Nacional. (21 de Abril de 2020). Ley orgánica para el desarrollo de la acuicultura y pesca. *Registro Oficial suplemento Nro. 187*. Quito, Pichincha, Ecuador.
- Asamblea Nacional. (21 de Abril de 2020). Ley Orgánica para el desarrollo de la acuicultura y pesca. Quito: Registro Oficial Suplemento 187.
- Banco Central de Ecuador. (13 de Febrero de 2020). Evolución de la Balanza Comercial Enero Diciembre 2019. Quito: Subgerencia de Programación y Regulación - Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica.
- Bardin, A. (2002). Coastal State's Jurisdiction over Foreign Vessels. *Pace International Law Review*, 28-45.
- Barry, I. P. (2004). The Right of Visit, Search and Seizure of Foreign Flagged Vessels on the High Seas Pursuant to Customary International Law: A Defense of the Proliferation of Security Initiative. *Hofstra Law Review*, 299-331.
- Charles, A. (2001). Sustainable Fishery Systems. *Blackwell Science*. Oxford, United Kingdom.
- Comisión Interamericana del Atún Tropical. (2006). *Informe de la reunión técnica sobre estrategias de ordenación*. La Jolla: Maunder, Mark N.

Comisión Interamericana del Atún Tropical. (26 de Mayo de 2020). *Comisión Interamericana del Atún Tropical*. Obtenido de Océano Pacífico oriental: <https://www.iattc.org/images/WebPics/EPOMap.jpg>

Comisión Interamericana del Atún Tropical. (6 de Mayo de 2020). *Convención de Antigua*. Obtenido de <https://www.iattc.org/IATTCdocumentationSPN.htm>

Comité Interamericano de Atún Tropical. (7 de Julio de 2020). *Informes mensuales*. Obtenido de <https://www.iattc.org/MonthlyReports.htm>

Commission of the South Pacific Regional Fisheries Management Organisation. (24 de August de 2015). Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area. *CMM 11-2015*. Wellington, New Zealand.

Convención de Washington. (14 de Noviembre de 2003). Convención para el fortalecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical establecida por la Convención de 1949. *Convención de Antigua*. Washington, Estados Unidos.

Defence Force on fisheries patrols in the Pacific. (15 de July de 2020). Obtenido de Sunlive: <https://www.sunlive.co.nz/news/247774-defence-force-on-fisheries-patrols-pacific.html>

División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. (2019). *Informe Perspectivas de la Población Mundial 2019*. Nueva York: Naciones Unidas.

Division for ocean affairs and the law of the sea. (9 de Marzo de 2020). *Oceans and law of the sea. United Nations*. Obtenido de Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements: https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#Agreement%20for%20the%20implementation%20of%20the%20provisions%20of%20the%20Convention%20of%2010%20December%201982%20relating%20to%20the%20conservation%20and%20managemen

Estados Unidos y Costa Rica. (31 de Mayo de 1949). Convención para el establecimiento

de una comisión interamericana del atún tropical. *Convención entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica para el establecimiento de una comisión interamericana del atún tropical*. Washington D.C.

Food and agriculture organization of the United Nations. (2004). Handbook of fishery statistical standards. *Coordinating working party on fishery statistics*. Rome.

Golitsyn, V. (2017). Freedom of Navigation: Development of the Law of the Sea and Emerging Challenges. *International Law Studies U.S. Naval War College*, 93, 262-271.

Graziano da Silva, J. (2016). Acuerdo sobre medidas del Estado rector de puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Gutierrez, M., Daniels, A., Jobbins, G., Gutierrez, G., & Montenegro, C. (2020). *China's distant waters fishing fleet. Scale, impact and governance*. Manila: Overseas Development Institute (ODI).

Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, M. (2010). Metodología de la Investigación. Mexico D.F.

Hurst, W. (2018). Ruling Before the law. In *Ruling before the Law: The Politics of Legal Regimes in China and Indonesia*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.

Instituto Nacional de Pesca. (2020). *Estadística de la flota atunera cerquera ecuatoriana, período 2000 - 2019*. Guayaquil: Instituto Nacional de Pesca.

Koch, S. (2012). Proliferation Security Initiative: Origins and Evolution. *Center for the Study of Weapons of Mass Destruction*. National Defense University.

Lagerwall, A. (2017). Jus Cogens. *Oxford Bibliographies*.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (13 de Mayo de 2020). *Argentina.gob.ar*. Obtenido de Argentina logró detener al buque pesquero Chino que se había

fugado: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-logro-detener-al-buque-pesquero-chino-que-se-habia-fugado>

Ministry for Primary Industries. (22 de Jun de 2017). *Chinese fishing vessels fined close to \$1 million for tuna offences near NZ waters*. Obtenido de News - Media releases: <https://www.mpi.govt.nz/news/media-releases/chinese-fishing-vessels-fined-close-to-1-million-for-tuna-offences-near-nz-waters/>

Organismo Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur. (2020). *SPRFMO*. Obtenido de <https://www.sprfmo.org/Web/Vessels/VesselSearchView.aspx>

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. (1995). Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en la alta mar. Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación. (2001). Plan de acción internacional para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura . (2020). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. La sostenibilidad en acción. Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (1995). Código de Conducta para la pesca responsable. Roma.

Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. (13 de May de 2015). *Base de datos FAOLEX*. Obtenido de Conservation and Management Measure Relating to Boarding and Inspection Procedures in the SPRFMO Convention Area (CMM 11-2015).: <http://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC165927/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2020). *El Estado Mundial de la pesca y la acuicultura*. Roma: Naciones Unidas.

South Pacific Regional Fisheries Management Organisation. (2020). *Conservation and*

management measures. Obtenido de 2020 Conservation and management measures: <https://www.sprfmo.int/measures/>

South Pacific Regional Fisheries Management Organisation. (2020). *South Pacific Regional Fisheries Management Organisation*. Recuperado el Noviembre de 2020, de Illustrative map of the SPRFMO area: <https://www.sprfmo.int/about/illustrative-map-of-sprfmo-area-2/>

Taconet, M., Kroodsmá, D., & Fernandes, J. (2019). Global Atlas of AIS based fishing activity, challenges and opportunities. Rome: Food and agriculture organization of the united nations.

Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (10 de Diciembre de 1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Montagobay, Jamaica.

The M/V "Norstar" case (Panama v. Italy) Judgment, 25 (International tribunal for the law of the sea 10 de April de 2019).

The White House, Office of the Press Secretary. (4 de September de 2003). Statement of Interdiction Principles. *Interdiction Principles for the Proliferation Security Initiative*. Washington D.C.

Trygg Mat Tracking. (1 de Noviembre de 2020). *Combined IUU Fishing Vessel List*. Obtenido de Coombined IUU vessel list TMT: www.tm-tracking.org

United States Coast Guard. (2020). *Illegal, unreported, and unrgulated fishing strategic outlook*. Washington D.C.: September.

Wenwu, Z., & Shen, H. (2019). A statistical analysis of China's fisheries in the 12th five-year period. *Aquaculture and Fisheries*, 1-9.

Seguimiento a las investigaciones 2014 - 2019 sobre etiquetado nutricional de alimentos procesados para mejorar la calidad de vida y salud en el Ecuador, conforme a las declaraciones de la Carta de Ottawa (1986) y de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011).

Luz Martínez^a, Gabriel Cevallos^b, Marcelo Reinoso^c, Guillermo Fuenmayor^d

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar los diferentes tipos de estudios realizados sobre la aplicación del Reglamento de Etiquetado de Alimentos Procesados para Consumo Humano, para incentivar la generación de nuevos análisis y repotenciar la política pública sanitaria. La metodología del estudio fue bibliográfica, analizada desde repositorios académicos, así como análisis y procesamiento de fuentes secundarias. El etiquetado de alimentos en el Ecuador constituye un hito en cuanto a su implementación desde la perspectiva de las políticas públicas, la información disponible en medios, la ética en la adopción de medidas, el crecimiento económico generado por la compra y venta de productos colocados a disposición del público considerados como saludables, entre muchos aspectos que afectan a los consumidores.

Palabras clave: Etiquetado, nutrición, alimento, Iramuteq, similitud.

Abstract

This article aims to analyse the different types of studies carried out on the implementation of the Regulation on the Labelling of Processed Foods for Human

^aLuz Martínez.- Doctora Químico Farmacéutica y Magister en Derecho Internacional Ambiental por la Universidad Central del Ecuador, Profesora de la Carrera de Bioquímica y Farmacia de la Facultad de Ciencias Químicas de la Universidad Central del Ecuador. Email: lmartineza@uce.edu.ec

^b Gabriel Cevallos .- Doctor en educación por la Universidad Federal de Bahía, Magister en tecnologías aplicadas a la educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador e Ingeniero en electrónica y telecomunicaciones por la Escuela Politécnica Nacional. Profesor del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Email: gabriel.cevallos@iaen.edu.ec

^c Marcelo Reinoso .- Doctor en Administración Pública de la Universidad Central del Ecuador, MBA por la Escuela Politécnica Nacional, Profesor del Centro de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Email: marcelo.reinoso@iaen.edu.ec

^d Guillermo Fuenmayor .-Doctor en Medicina y Cirugía y Especialista en Ciencias Básicas Biomédicas con mención en nutrición por la Universidad Central del Ecuador Email: gfuenmayor@uce.edu.ec

Consumption, to encourage the generation of new analyses and to enhance public health policy. The methodology of the study was bibliographic, analyzed from academic repositories, as well as analysis and processing of secondary sources. Food labelling in Ecuador is a milestone in its implementation from a public policy perspective, media available information, ethics in taking measures, economic growth generated by the purchase and sale of publicly available products considered to be healthy, among many aspects affecting consumers.

Keywords: Labeling, nutrition, food, Iramuteq, similarity.

Introducción

El etiquetado de alimentos en el Ecuador constituye un hito en cuanto a su implementación, estas medidas obedecieron a un análisis de políticas públicas, desde perspectivas diversas, como la legitimidad, la información disponible en medios, la ética en la adopción de medidas o procesos de producción, la comercialización de productos, el crecimiento económico generado por la venta de productos colocados a disposición del público considerados como saludables, entre muchos aspectos que afectan a la sociedad.

En respuesta a las cifras alarmantes que se registran de sobrepeso y obesidad de la población a nivel mundial, las autoridades sanitarias del Ecuador desarrollaron una estrategia preventiva, en la cual uno de los eslabones primordiales de este enfoque fue la promoción de una alimentación equilibrada, para así incidir en la disminución de la tasa de mortalidad de la población por enfermedades no transmisibles, patologías que están correlacionadas con la epidemia obesogénica.

Según la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición ENSANUT, el Ecuador está frente al desafío de la malnutrición, el sobrepeso y obesidad en menores de cinco años, así como en los escolares de 5 a 11 años. La prevalencia supera el 29 % y en los adultos de 20 a 60 años es de 62,8 % (Ministerio de Salud Pública, 2014). Sumado a estas cifras 4 de las 5 causas de muerte están vinculadas con las enfermedades no transmisibles, lo que significa el 31,11% del total de muertes en el país (INEC, 2014). Frente a esta realidad sanitaria el Ministerio de Salud Pública, en el 2014 implementó un sistema de etiquetado nutricional tipo semáforo a los alimentos procesados con la finalidad de garantizar el derecho a un consumo informado sobre la composición de estos alimentos. Desde ese año la vigencia

del Reglamento de Etiquetado de Alimentos Procesados para Consumo Humano, hasta el año 2019 se ha analizado y discutido esta temática en varios segmentos comerciales, jurídicos, nutricionales y académicos sobre la aplicación de esta estrategia de política pública sanitaria.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los diferentes tipos de estudios realizados sobre la aplicación del Reglamento, para lo que aplicó un análisis de similitud y de Reinerd, tomando como base el metaanálisis de la producción científica ecuatoriana sobre el etiquetado nutricional 2014 – 2019. Los resultados pretenden incentivar la generación de nuevos análisis de la estrategia sanitaria, con el propósito de repotenciar la política pública sanitaria. La metodología del estudio fue bibliográfica, analizada desde repositorios bibliográficos y académicos, así como análisis y procesamiento de fuentes secundarias.

Política de etiquetado de alimentos

Dada su generalidad, las políticas públicas, no pueden agrupar en su seno las condiciones o los enfoques que deben considerar para ser implementadas. Eso significa que pueden tener deficiencias o subjetividades, en la medida que su implementación se acerca o se aleja de la realidad formal; por ello, para su análisis se considera a dichas condiciones como “variables dependientes” (Fontaine, 2015) influenciadas por hechos económicos, sociales, políticos y culturales del entorno, visiones y conductas individuales y colectivas, las relaciones entre países, condiciones ambientales, entre otras.

En estas condiciones las políticas públicas, bajo la mirada del neoinstitucionalismo normativo (Fontaine, 2015), determinan que quienes las conozcan, por los diferentes canales de comunicación, o por si mismos, asumirían de manera racional una posición que les permita discernir de manera positiva y racional, una efectiva toma de decisiones sobre lo que es bueno para su salud o lo que le es perjudicial; sin embargo, en la práctica las personas se ven influenciadas por sus creencias y valores culturales, que transversalizan sus decisiones y la percepción de sus problemas.

Esta brecha entre la norma legal y la cultura de las personas en cuanto la toma de decisiones, se subsana por medio de una información neutral, ecuánime, equitativa y

documentada, de la que puede disponer un usuario, beneficiario o cliente para decidir, sin influencias comerciales o de cualquier otra índole, respecto a su beneficio personal o el de su familia, empresa, asociación o comercio.

El etiquetado de alimentos, pretende ser esa información neutra, siendo las variables para resolver su contenido de tipo “endógenas”, tales como la estructura del sistema educativo, el nivel de formación de la población objetivo, la capacidad de organización de los consumidores; así como “exógenas” (Fontaine, 2015), como la población y estratificación por grupos de edad, difusión y uso de tecnologías de información y comunicación, las éticas culturales, entre otras.

Por otro lado, vale recordar que, además de las variables propias de cada política, todas ellas deben articularse con otras de ámbito sectorial, que inciden en su aplicación. Así la educación proporciona la capacidad de sensatez y la salud permite mantener un nivel de vida adecuado, con base a una alimentación saludable. Ambas evidencian que salud y educación guardan una relación compleja e interconfigurante que se amplía a otros sectores y derechos de las personas.

En el caso ecuatoriano, la base legal que constituye el eje de la política pública es la Constitución de la República (Asamblea Nacional, 2008) que dispone como deberes primordiales del Estado: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes; las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales. El Estado ecuatoriano promoverá la soberanía alimentaria.”

Se entiende entonces que la Salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos la alimentación, estableciéndose que las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, atada a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. El artículo 361 del citado cuerpo normativo, dispone que el ejercicio de la rectoría del Sistema Nacional de Salud corresponde a la Autoridad Sanitaria Nacional, como responsable de formular la política nacional de salud y de normar, regular y

controlar las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.

La Carta de Ottawa (1986), adoptada en la Conferencia Internacional de Promoción de la Salud, y la declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011) en el marco de la vigilancia integral para la prevención y control de las enfermedades no transmisibles (ENT), recomiendan a los países signatarios un compromiso a favor de la promoción de la salud, a través de la adopción de Políticas Públicas saludables con componentes tales como la legislación, las medidas fiscales, el sistema tributario y los cambios organizativos; comprometiéndose la Conferencia, a oponerse a las presiones que se ejerzan para favorecer los alimentos procesados dañinos, los medios y condiciones de vida malsanos, la mala nutrición, entre otros aspectos relacionados.

Fue necesario entonces, actualizar las normas del contenido de las etiquetas de los alimentos procesados de consumo humano en lo relativo a la inocuidad de los mismos, con el fin de garantizar al consumidor información oportuna y veraz respecto de la verdadera naturaleza, composición y demás características de dichos alimentos procesados desde el año 2013, con varias revisiones, hasta que finalmente se publicó el Reglamento de Etiquetado de Alimentos Procesados para Consumo Humano, con Acuerdo Ministerial 5103, Registro Oficial Suplemento 318 de 25 de agosto de 2014.

Se determina que el etiquetado de los alimentos procesados para el consumo humano se ajustará a su verdadera naturaleza, composición, calidad, origen y cantidad del alimento envasado, de modo tal que se evite toda concepción errónea de sus cualidades o beneficios y estará fundamentada en las características o especificaciones del alimento, aprobadas en su Registro Sanitario.

Conforme se ha indicado es necesario analizar la profundidad de los estudios realizados del etiquetado de alimentos procesados de consumo humano, por lo que se planteó la realización de un metaanálisis de la producción académica vinculada, de forma que se identifiquen temáticas y métodos utilizados para aproximarse a “lo que se sabe” del etiquetado, pero también aquello que no se ha investigado y representa vacíos en la literatura desarrollada hasta ahora. El incremento de la investigación a nivel mundial no es ajeno a este tema, de allí que se decidió apoyarse en aplicativos específicos para la

precategorización y análisis de contenido de los datos recolectados, mediante el proceso iterativo de revisión-categorización para disminuir los sesgos que suelen aparecer en los investigadores al hacer revisiones extensas de literatura. A continuación se presenta la metodología aplicada en este abordaje exploratorio.

Metodología

Se definió como campo de estudio del presente trabajo las publicaciones de artículos científicos y tesis comprendidas entre los años 2014 y 2019, referentes a la aplicación del Reglamento Sanitario de Etiquetado de alimentos Procesados para el Consumo Humano, publicado en el año 2014 como parte de la política pública en salud; para lo cual, se exploraron por medio de la internet con la palabra de búsqueda “etiquetado de alimentos procesados” en las áreas del conocimiento de las ciencias de la salud, ciencias económicas y administrativas y en las de ciencias sociales.

En este contexto se identificaron 111 documentos relacionados con el etiquetado de alimentos procesados, los cuales fueron analizados y compilados en una matriz de recolección de información. De este proceso de sistematización, se definieron 22 artículos científicos y 89 tesis a considerarse en el análisis. Los artículos científicos en cuanto al lugar de publicación correspondieron a 1 de Argentina, 1 de Brasil, 1 de Colombia, 9 de Ecuador, 2 de España, 3 de Perú y 5 de los Estados Unidos de América, que fueron publicados 2 en el 2015, 5 en el 2016, 7 en el 2017, 3 en el 2018 y 5 en el 2019. En cuanto a las tesis, se publicaron 1 en Brasil, 1 en Chile, 3 en Colombia, 72 en Ecuador, 3 en España, 1 en Guatemala, 3 en Honduras, 5 en Perú. De ellas se publicaron 2 en el año 2014, 12 en el 2015, 20 en el 2016, 29 en el 2017, 19 en el 2018 y 7 en el 2019. En ambos casos se llegó al máximo de publicaciones en el año 2017, luego de lo cual han ido disminuyendo paulatinamente las mismas.

Los resúmenes o textos de ambos grupos de investigaciones se codificaron a través de dos variables, la primera referida a su naturaleza como artículo o tesis y la segunda correspondiente a un número secuencial asignado a cada trabajo. Con dicha codificación se ingresaron los resúmenes al aplicativo Iramuteq con el objetivo de categorizar de forma automática todos los textos, de forma que el programa permita definir en esquemas simples las principales ideas que han sido investigadas o abordadas en los textos, así como

las expresiones más utilizadas en los resúmenes y como sus palabras muestran conexiones lexicales significativas.

Iramuteq es un interfaz del programa de código abierto R, dedicado al análisis automático textual, que hace posible aproximarse a un texto a través de varios análisis, cada uno con resultados particulares que descubren otras facetas del texto analizado, pero que también comparten una sola raíz como es el uso de la lexicometría, textometría, lexicografía o estadística de los textos o textual. La lexicometría parte de que todo cuerpo escrito puede dividirse en segmentos que responden siempre a una estructura propia de cada lenguaje - por ejemplo, sujeto, verbo y objeto o complemento- siendo el reconocimiento de estructuras comunes de palabras una forma de extraer las expresiones principales de un texto alrededor de un tema dado.

La lexicometría va más allá del conteo de palabras, más aún cuando puede apoyarse en programas específicos, capaces de realizar operaciones largas y complejas en textos largos. Esta posibilidad de hecho es ya aplicada en este tipo de análisis al lematizar textos, lo que significa, en primer lugar asignar el tipo de palabra ya sea adverbio, sustantivo, verbo, adjetivo, etcétera, para agruparla en conjuntos de una sola representante, correspondiente a la palabra raíz llamada “formas”; por ejemplo, un grupo de verbos de un texto como alimentarse, alimenté, alimentaría; se agrupan y se representan por el verbo correspondiente en infinitivo; en cuanto a sustantivos el representante es la forma masculina y singular del mismo, y así por el estilo, proceso que podría ya considerarse una cierta forma de categorización. (Ruiz Bueno, 2016)

Lematizar, es un proceso extremadamente largo si se hace manualmente, pero con apoyo de programas específicos puede lograrse en poco tiempo aplicado a grandes volúmenes de información, más allá incluso de las formas obtenidas de la lematización que pueden agruparse a través de la lexicometría, al determinarse de forma estadística sus cercanías en función de su aparición significativamente frecuente en segmentos diferentes del texto. Esto posibilita identificar las expresiones que las personas usan de forma frecuente respecto a un tema, no en palabras inconexas, sino en grupos de palabras que bosquejan ideas sobre lo que se está analizando (Molina Niera, 2017).

Cabe indicar que para ese bosquejo se suelen dejar de lado ciertas palabras, calificando algunas como formas activas y otras como formas suplementares, que incluyen

principalmente artículos o conectores cuya ausencia si bien afecta la sintaxis, no quita complejidad a las categorías con las que se busca representar el texto analizado.

En este trabajo se aplicó Iramuteq en dos procedimientos: el Análisis de Similitud y el Método Reinert. El Análisis de similitud aborda al texto por segmentos, dividiéndolo en partes que después se comparan en busca de palabras y estructuras que se repitan con frecuencia significativa. El producto final del análisis consiste en un esquema similar a un árbol, en donde los nodos son las formas (palabras raíz) obtenidas de la lematización con tamaños proporcionales a su presencia en el texto, los cuales se unen a través de líneas (ramas) en función de cuan fuerte es la correlación positiva entre las palabras; es decir, que dos palabras que estadísticamente demostraron alta probabilidad de aparecer juntas en los segmentos del texto, se representan vinculadas con una línea gruesa. En todo caso para el árbol del análisis, incluso la línea más delgada corresponde a una correlación estadísticamente significativa. En esa línea las palabras que en su conjunto muestran estar relacionadas, describen algunas ideas que se revelan comunes entre las entradas del texto analizado.

La siguiente gráfica (Figura 1) muestra el Análisis de Similitud para nuestro estudio. Para la legibilidad del gráfico se optó por dejar únicamente palabras que muestren frecuencia de al menos siete^e en el texto, se obtuvieron ocho mundos lexicales representados por los halos de distintos colores. Cada uno de ellos simboliza una idea común, siendo el centro o forma principal del esquema la palabra “Nutricional”.

^e Con esta decisión se gana el poder observar con facilidad un esquema completo, pero indudablemente se pierde información, en especial respecto a características muy específicas de los artículos y tesis representadas principalmente en los hápax (cómo la palabra “yogurt” o “papas” que representan estudios enfocados específicamente a ciertos alimentos) en todo caso, este aporte en general es un esfuerzo de síntesis, de allí que la pérdida de información -que se procura sea mínima- es inevitable.

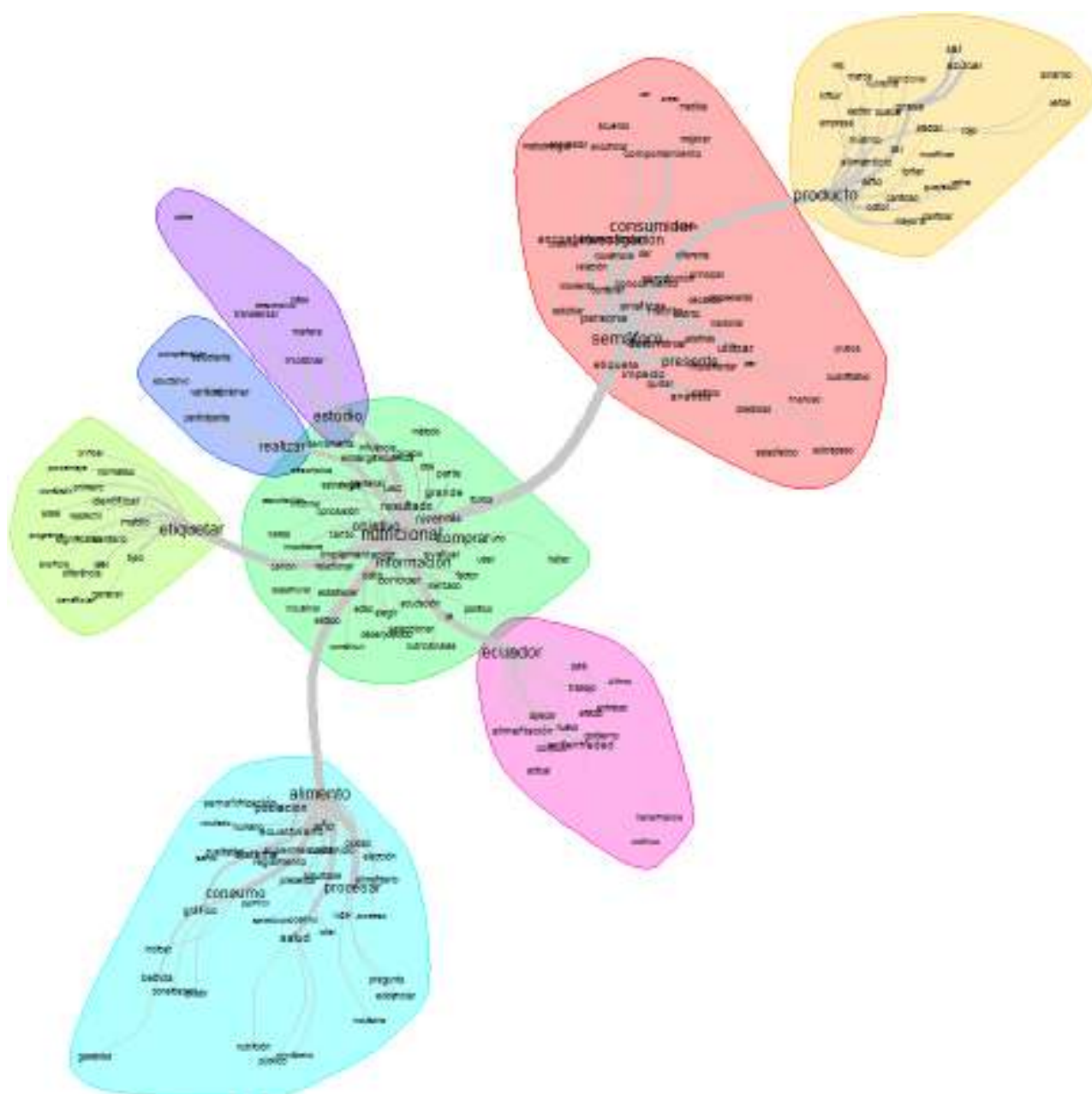


Figura 1

La sistematización de la información conforme a la metodología aplicada permite visualizar el número de frecuencias que más se repiten entre los resúmenes analizados, conectados a los centros de cada uno de los halos o comunidades; es decir, los aportes enfatizan sobre lo “nutricional – alimento” alrededor de la etiqueta en formato de semáforo aplicada en el Ecuador. Dentro del halo verde con centro en “nutricional” se observa que las investigaciones consideraron analizar como la información de la etiqueta pudiera influenciar en los hábitos nutricionales, considerando mayoritariamente la

variable Edad, lo cual se enlaza con la naturaleza mayoritaria transversal de los aportes como se verá más adelante. Varias de las conclusiones de los aportes son representadas también en este halo, incluyéndose la necesidad de buscar otros canales de información para la población tales como campañas educativas sobre las etiquetas -algunas investigaciones reportan que poblaciones vulnerables aún no las saben utilizar- y la renovación del apoyo político a esta reglamentación.

Abordando uno a uno los mundos lexicales pueden evidenciarse ideas más específicas sobre esa tarea, mostrándose formas comunes de acción, interpretación y descriptores utilizados. El halo rojo, por ejemplo, muestra como una tendencia fuerte en las investigaciones vincula al semáforo con su forma de etiqueta y los efectos que tiene respecto al comportamiento del consumidor, cuantificado esto en relación a la obesidad y el sobrepeso principalmente.

El halo amarillo, por su parte representa como las investigaciones vinculan el semáforo a los productos alimenticios y por extensión, a los sectores empresariales que han debido regirse a la normativa y presentar sus alimentos en función de los indicadores descritos (sal, azúcar y grasa). Los halos con centro en “Estudio”, “Etiquetar” y “Realizar” por otro lado muestran entre las tendencias metodológicas de los estudios analizados, estableciéndose que la mayoría buscan comprender o identificar relaciones entre variables desde el enfoque transversal descriptivo, con uso de cohortes y apoyo del aplicativo SPSS^f principalmente. En cuanto al Halo con centro en “Ecuador” se observa cómo se han definido los escenarios de investigación amplios, ya sea como país o teniendo al Estado como gobierno y promotor, dentro de la problemática actual del incremento de las enfermedades no transmisibles, lo cual ocurre a nivel mundial.

Finalmente, en la comunidad de palabras centrada en “Alimento” se observa cómo éste se vincula tanto a lugares como a su condición. Las investigaciones se centran en alimentos procesados, de allí que varios se hayan desarrollado en supermercados. De la información se desprende que varios aportes se enfocaron en el consumo de gaseosas y cómo este se afectó por el rotulado en el Ecuador. Por supuesto que el alimento se vincula en las investigaciones a la salud y lo saludable, considerando que se esperaba que la aplicación del Reglamento, aporte a una población informada que opte/seleccione por

^f El nombre originario correspondía al acrónimo de *Statistical Package for the Social Sciences*.

nutrirse mejor, eligiendo industrias que ofrezcan alimentos procesados con menos sal, azúcar y grasas.

En cuanto al segundo método, se diferencia del primero al abordar el texto como un todo y no desde la consideración de las diversas entradas que lo conforman. Se trata de la automatización del método Alceste del profesor Max Reinert quien propuso una forma de análisis automático de textos cuya tesis principal es que “[...] todo discurso expresa un sistema de “mundos lexicales” que organiza una racionalidad y da coherencia a todo lo que el locutor enuncia. [...] El término “mundo lexical” es una noción primaria o precategorial que remite a la concatenación de las palabras que componen un discurso determinado.” (Ruiz Bueno, 2016, p. 10)

Al tratarse del estudio de textos en general, el método puede aplicarse en todo tipo de análisis discursivo. Existen experiencias de uso desde redacciones académicas, entrevistas de todo tipo, hasta expresiones informales en la urbe (De Alba, 2004) ya que siempre, si todas las expresiones comparten el mismo idioma, pueden agruparse en aquellos mundos lexicales, incluso con expresiones nuevas (hapax) o ambiguas, que adquirirán sentido al vincularse estadísticamente con otras palabras que las complementan como ideas. Aquella vinculación o cercanía estadística, se refiere, en términos muy simples, a la verificación de la distribución de las palabras con mayor co-ocurrencia en el texto completo analizado; en otras palabras, se observa cuáles muestran mayor presencia y también se verifica estadísticamente si aquella presencia ocurre significativamente junto a otras expresiones que la complementan. De ser así se crea un mundo lexical. Este método es conocido también como clasificación jerárquica descendente ya que parte con una sola clase o mundo, del que se estiman todas las palabras están vinculadas, para después ir agrupando las palabras en función de su co-ocurrencia, de forma que en cada verificación o descenso se crean más clases, que demuestran vinculaciones más fuertes y finalmente representan una temática descrita por el vocabulario conformado por las formas elegidas por el algoritmo. (Ruiz Bueno, 2017)

De esa forma, un texto dado contiene varios mundos lexicales representados en aquellas palabras que se muestran consistentemente cercanas entre sí, agrupación que genera una clase propia que las separa de las demás, evocándose aproximaciones específicas y frecuentes. En este caso particular se han realizado alrededor del etiquetado nutricional aplicado en el Ecuador.

Resultados

El producto final del análisis de Reinert realizado a través de Iramuteq se muestra a continuación (Figura 2). Está dividido en tres clases, las palabras mayores son aquellas que más presencia tienen en el texto.

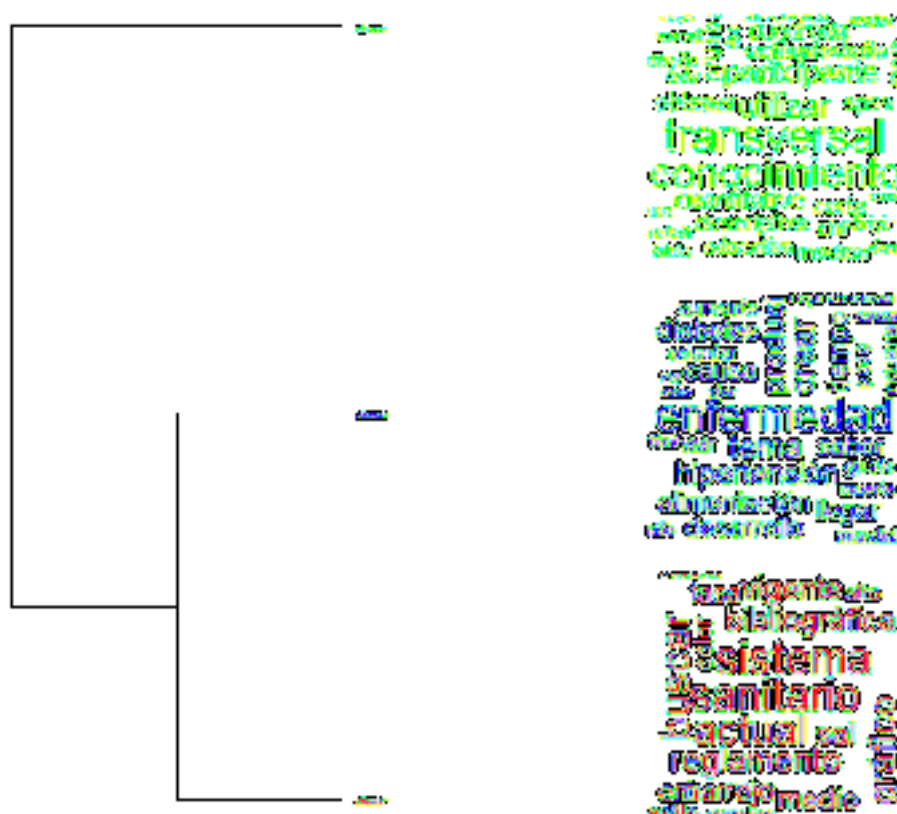


Figura 2

De lo anterior puede decirse que el texto completo conformado por los resúmenes de artículos y tesis se enfoca en tres temáticas:

La azul o de Justificación de los estudios se engloba en el crecimiento o aumento de las enfermedades no transmisibles -diabetes, hipertensión- sus consecuencias en la población ecuatoriana -se habla incluso de la muerte- y su relación con la alimentación. La verde o de Metodología muestra que la mayoría de los trabajos corresponden a estudios transversales, principalmente cuantitativos y descriptivos con uso de chi cuadrado y con herramientas que incluyen Excel y SPSS. Si bien existen también estudios cualitativos dentro de la muestra analizada, estos no pueden considerarse un tema en el conjunto total; dicho eso, el análisis de las actitudes e interpretaciones de las personas alrededor de la etiqueta -por ejemplo, ahondar en el por qué algunas personas que conocen la información

y la comprenden no cambian sus hábitos alimenticios- requiere mayor investigación en grupos particulares. Finalmente la roja o de Contexto, muestra en que escenarios se plantearon la mayoría de las investigaciones, lo cual corresponde específicamente a la aplicación del reglamento en el país. Es interesante observar que pocos escenarios se plantean de manera mundial, aun cuando ya existe un número interesante de aportes a cotejarse. En este tema también se hace referencia únicamente al sistema sanitario, contexto que podría ampliarse a las políticas intersectoriales, en especial porque la forma de consumir los alimentos tiene efectos no solo en la salud sino en lo económico, por ejemplo.

Discusión

Los hallazgos de este estudio están conformados por los resúmenes de artículos y tesis que se enfocan en tres temáticas. La primera temática de “Justificación” de las investigaciones de la Figura 2 de color “azul”, muestra que la mayoría de las investigaciones se anclan en el incremento de las enfermedades no transmisibles y su relación con la alimentación para dar relevancia a los aportes por realizarse. Esto tiene mucho sentido, en especial si se considera que, conforme lo descrito en la 9^a Conferencia Mundial de Promoción de la Salud realizada en Shanghái - 2016, los conocimientos sanitarios empoderan a las personas en las iniciativas sobre promoción de salud, lo que revierte en una responsabilidad sanitaria individual y colectiva, que suma esfuerzos en la lucha contra la epidemia de enfermedades no trasmisibles; compromete a los Estados en aplicar mecanismos para proteger la salud y promover el bienestar mediante políticas públicas; y, refuerza la legislación, la reglamentación y la fiscalidad de los productos no saludables.

La temática de “Metodología” de color “verde” evidencia que los trabajos en su mayoría corresponden a estudios transversales, cuantitativos y descriptivos con uso de chi cuadrado y con herramientas que incluyen Excel y SPSS, en casos aplicados al análisis de las actitudes e interpretaciones de los consumidores de la etiqueta denominada “semáforo”. Este resultado nos muestra además un desequilibrio en cuanto a las aproximaciones científicas sobre el etiquetado, en este caso refleja trabajos cualitativos en poblaciones diversas que apuntan a la heurística y la fenomenología en diversas poblaciones y edades. Esto posibilitaría el establecimiento de nuevas formas de presentación y lenguaje del etiquetado y un sinnúmero de otras aproximaciones que

podrían hacerse sobre el etiquetado, con la intención de ver su eficacia en otras dimensiones y además establecer puntos de mejora y actualización según segmentos específicos de la población.

La temática de “Contexto” de color “rojo” infiere sobre los escenarios seleccionados para las investigaciones. El resultado del análisis es la aplicación del Reglamento en el Ecuador; en este sentido, se observa el escaso estudio comparativo internacional de aplicación de etiquetados similares. En esta misma temática se observa también que pocas investigaciones abordan el carácter intersectorial de la aplicación del Reglamento, situación que debilita los resultados de los estudios alrededor del etiquetado nutricional y en consecuencia de la gobernanza en la ejecución de la política pública sanitaria, reflejada en la integralidad del abordaje de la promoción de la salud, así como el componente de los Estados para asegurar que los entornos de consumo promuevan elecciones saludables mediante políticas de información transparente y un etiquetado claro.

Las políticas públicas envuelven el uso racional del poder conferido por el Estado; sin embargo, para alcanzar los objetivos planteados en la aplicación del etiquetado de alimentos procesados, esta racionalidad tiene su complejidad. En tal sentido, Max Weber distinguía la racionalidad instrumental o técnica, de la racionalidad electiva o de metas, a la cual es posible agregar en el ámbito político la racionalidad de medios o factibilidad (Universidad de Chile - Facultad de Medicina, Diciembre 2010).

El caso que nos ocupa referido a la normativa de etiquetado, existe la racionalidad instrumental (técnica - azul), cuya aplicación está posicionada para evitar el incremento de enfermedades respecto a la alimentación, pero no se evidencia una racionalidad de metas o parámetros que permitan en un tiempo definido alcanzar a reducir las tasas de morbilidad de las enfermedades no transmisibles, al no evidenciarse la presencia de estudios sobre el consumo y del empoderamiento de la sociedad (contexto - rojo) y tampoco se determina una racionalidad de medios (metodología - verde) toda vez que existe una escasa presencia de estudios comparativos sobre etiquetado con otros países y de relaciones intersectoriales, aspectos que debilitan la aplicación de las políticas públicas de salud, que en el caso ecuatoriano se aplican como una garantía de derechos para mantener una vida digna.

Para el presente estudio, la racionalidad de metas tiene prioridad sobre la instrumental, toda vez que permite que la política respete y haga respetar sus beneficios en toda la población. Esta racionalidad determina la calidad de la gestión; no obstante, su legitimidad moral proviene del objetivo de desarrollo se decida alcanzar, aspecto que se refleja en la calidad de la gestión de las políticas a través de instrumentos de difusión, regulación y control.

Conclusiones

Los resúmenes de artículos y tesis realizadas en aplicación del etiquetado de alimentos realizado en el Ecuador (Justificación) muestran que la mayoría de las investigaciones se anclan en el incremento de las enfermedades no transmisibles y su relación para dar relevancia a temas como alimentación, etiquetado, estudios, semaforización y productos, que giran en torno a la nutrición. Los conocimientos sanitarios empoderan a las personas en las iniciativas sobre promoción de salud, lo que revierte en una responsabilidad sanitaria individual y colectiva, que suma esfuerzos en la lucha contra la epidemia de enfermedades no trasmisibles y compromete a los Estados para la aplicación de mecanismos de protección a la salud y la promoción del bienestar mediante el reforzamiento de la legislación, la reglamentación y la fiscalidad de los productos no saludables.

La “Metodología” evidencia que los trabajos en su mayoría corresponden a estudios transversales, cuantitativos y descriptivos aplicados al análisis de las actitudes e interpretaciones de los consumidores de la etiqueta denominada “semáforo”. Este resultado muestra un desequilibrio en las aproximaciones científicas sobre etiquetado, lo que refleja trabajos cualitativos en poblaciones diversas que apuntan a la heurística y la fenomenología en diversas poblaciones y edades. Esto implica desarrollar a posterior nuevas formas de presentación y lenguaje del etiquetado a otros segmentos para analizar su eficacia en otras dimensiones y además establecer puntos de mejora y actualización según segmentos específicos de la población.

El “Contexto” como resultado del análisis es la aplicación del reglamento en el Ecuador refleja un escaso estudio comparativo internacional de aplicación de etiquetados similares y también pocas investigaciones de carácter intersectorial en la aplicación del

Reglamento, aspecto que precisa fortalecer los resultados de los estudios alrededor del etiquetado nutricional y de la gobernanza en la ejecución de la política pública sanitaria.

Bibliografía

Asamblea Nacional, 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: s.n.

De Alba, M., 2004. El Método ALCESTE y su Aplicación al Estudio de las Representaciones Sociales del Espacio Urbano: El Caso de la Ciudad de México. 13(Papers on social representations), pp. 1.1-1.20.

Fontaine, G., 2015. *El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Quito: Anthropos.

INEC, 2014. *Principales causas de Mortalidad 2014*. [En línea]
Available at: <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>
[Último acceso: 2016].

Ministerio de Salud Pública, 2014. *ENSANUT-ECU 2012*. Quito: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Molina Niera, J., 2017. *Tutorial para el análisis de textos con el Software Iramuteq*, Catalunya: Universitat Ramon Llull.

Ruiz Bueno, A., 2016. *Aproximaciones automáticas en el tratamiento de datos textuales*, Barcelona: Universidad de Barcelona.

Ruiz Bueno, A., 2017. *Trabajar con Iramuteq: Pautas*, Barcelona: Universitat de Barcelona.

Universidad de Chile - Facultad de Medicina, Diciembre 2010. [Bio]ética y políticas públicas sanitarias. *Nuevos Folios de Bioética*, Issue N ° 3.

El Estado y la Movilidad Humana en la Globalización

María Eugenia Avilés¹

Héctor Patricio Tapia²

Resumen

El ensayo analiza los postulados de Hana Arendt y Saskia Sassen respecto a la interacción del individuo con el Estado, la globalización y sus vínculos que parecen cada vez más forzados al considerar que el territorio físico es un espacio de Glocalización, el cual define e irrumpe al mismo tiempo el rol del ciudadano en el extranjero y el rol del Estado en el mundo globalizado. Se explica aun que hay varios países que comprueban que la interacción de Derechos Humanos y elementos del estado pueden ser cuestionados y puestos a prueba en un mundo totalmente interconectado.

Palabras claves

Hana Arendt, Ciudadanía Global, Triada del Estado, Migración y Globalización

Summary

The paper test the postulates of Hana Arendt and Saskia Sassen regarding the interaction of the individual with the State, globalization and its links that seem increasingly forced when considering that the physical territory is a space of Glocalization, which defines and breaks into the at the same time the role of the citizen abroad and the role of the State in the globalized world. It is even explained that there are several countries that prove that the interaction of Human Rights and elements of the state can be questioned and put to the test in a totally interconnected world.

Keywords:

Global citizenship, state elements, migration, globalization, glocalization

¹ María Eugenia Avilés. - Diplomática Ecuatoriana

² Héctor Patricio Tapia, PhD. Docente de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales, especialista en DDHH y Derecho Internacional Público.

Introducción:

Partiendo lo de las hipótesis de Hanna Arendt (1951), sobre los apátridas, la vigencia de los Derechos Humanos y la caída del Estado-nación; y, la hipótesis de Saskia Sassen sobre las interacciones de los elementos: territorio, autoridad y derechos del Estado-nacional, los cuales permiten un ensamblaje, desensamblaje; y, la nueva era digital y global hacen que las instituciones de ciudadanía y la nacionalidad sean los ejes centrales para comprender en los tiempos actuales, a la movilidad humana en la globalización.

Para explicar el rol de los tres elementos del Estado-nación en la actualidad, se propone analizar la composición actual de la autoridad, y los derechos, considerando al territorio el elemento físico y geográfico donde inicia el Estado- Nación, más no donde termina. Una vez demarcados los elementos, se desarrollan las nociones de ciudadanía y de nacionalidad, donde se expondrán las nuevas percepciones y en lo que devendrán sus definiciones en la globalización.

El desarrollo de los elementos de la triada, junto con las nociones de ciudadanía y de nacionalidad, dan el marco teórico idóneo para explicar la relación de la movilidad humana en la globalización, con la que se presentará ejemplos de Estado-nación actuales que presentan características muy particulares gracias a interacción con los elementos de las triadas, las definiciones incompletas aunque formalizadas, su ejercicio en las relaciones Internacionales y el Derecho Internacional. Además, la movilidad humana y conceptos de ciudadanía y extranjerismo, dando a entender lo nacional, lo desnacional, lo posnacional.

En este ensayo se abordarán ejemplos de la sinergia de la Triada en la globalización específica en el ámbito de la movilidad humana.

Los Elementos del Estado-nación y su articulación general.

Sassen (2010) propone un nuevo modelo de articulación de tres elementos, el territorio, la autoridad y los derechos en los que gira y se sustenta el Estado-nación. Estos elementos pueden construir o deconstruir a lo que se denomina “nacional”, y a su vez, generan entre el individuo y el Estado nacional vínculos que parecieran ser indivisibles como la nacionalidad y ciudadanía. Sin embargo, a criterio de Sassen, la interacción de los

elementos en la globalización arrojan preguntas sobre su vigencia y la duda de que las definiciones de ciudadanía y nacionalidad sean del todo completas, a pesar de ser ampliamente formalizadas. Este criterio será comparado en este ensayo con el planteamiento de Hana Arendt (1959) referente a la decadencia del Estado-Nación y el final de los derechos del hombre, donde el el derecho a tener derecho o el derecho de cada individuo a pertenecer a la Humanidad, pertenece a la Humanidad únicamente, lo que debe ser garantizado por los mismos Estados-Nación (Arendt, 1959: p.371).

Cronológicamente, en la Edad Media dominaba la autoridad quien sostiene al territorio y los derechos que eran exclusivos para algunos. Luego con el aparecimiento del Estado-Nación dominaba el territorio donde se incluían a los derechos y el ejercicio de la autoridad. Hasta que, en los años ochenta rige el mundo globalizado, tal y como se entiende actualmente, quienes dominan son los derechos, lo que implica la modificación de la autoridad para que el plano nacional sea el escenario para la política global, que en muchas veces sobrepasa los límites geográficos y las construcciones del territorio

Para explicar su hipótesis, Sassen (2010) explica el ensamblaje del Estado-nación o “nacional” se sustenta en el territorio, el mismo, que sostiene a la autoridad y los derechos. Expone que en esta época existieron varias formas de sujeción territorial, la ausencia de una autoridad exclusiva la aplicación de derechos para determinadas clases de personas dueñas de territorios. En el desamblaje del Estado-nación se da gracias a la regencia de la globalización, en los años ochenta del siglo XX y se caracteriza por una nueva definición del concepto de autoridad al considerar al plano nacional como el escenario para la política global. En este nuevo marco los elementos del Estado-nación giran alrededor de la autoridad que estimula cambios en los derechos para una integración económica más afincada, lo cual, genera nuevas construcciones y micro-descomposiciones de las articulaciones de los elementos, de la nacionalidad y la ciudadanía, así como efectos impensables en épocas previas a la segunda guerra mundial, tales como el desnacionalizar los programas estatales y se privatiza la elaboración de normas jurídicas. (Sassen, 2010: p. 252). Esta hipótesis plantea también los ensamblajes digitales y globales, o mejor dicho, los problemas de ensamblaje de la triada en el ordenamiento jurídico actual, que no es otra cosa que la complejización de las interacciones de los Estados-nación entre sí, - *los conflictos y las interdependencias de la autoridad estatal frente a las redes estatales y la progresiva conversión de lo local en*

multinacional- la definiciones incompletas pero muy formalizadas que permiten la evolución o transformación mas no extinción del Estado-nación incluyen el reconocimiento y protagonismo de otros sujetos de las relaciones internacionales que no son Estado-nación y que pueden llegar a tener igual o mayor poder que ellos.

Al tratar los ensamblajes digitales, se explica que dichos ensamblajes son de alcance global y están modificando conceptos tales como territorio, autoridad y derechos, por lo que hay que preguntarse necesariamente cómo se estudian las nuevas tecnologías desde las ciencias sociales (p. 46), porque lo digital, a pesar de ser específico e irreductible, tiene igualmente imbricaciones complejas con lo no digital (p.408), con la capacidad de alterar todo un escenario. (Sassen, 2010). Un ejemplo de la complejización actual o de las relaciones en la “era digital y global” son las medidas que el Banco Central Europeo plantea, al comprar bonos soberanos, mediante el programa APP (Rueda de Prensa BCE 2015) que permite la compra de bonos locales y regionales para la creación de liquidez en el mercado europeo, una medida que permite la deslocalización territorial, transborda las fronteras geográfica de los países y se amplían hacia el territorio Schengen, poniendo dichos bonos en mercados internacionales, que como Piketty (2013) afirma, podrían ser vendidos en Qatar, es decir, los Estados-nacionales podrían ser ahora una barrera de contención de las ciudades que relativiza sus ambiciones globales. (Sassen:1996:p.132). Otro ejemplo es la vigencia de los Derechos Humanos y la cobertura transnacional en protección de las garantías fundamentales de los individuos, como los casos de la Corte Penal Internacional en contra de Sudán. (ICC, 2015)

Sassen concluye mostrando la multiplicación de ordenamientos especializados, en los que la relación entre territorio, autoridad y derechos es totalmente distinta. Esta situación muestra un parentesco con las estructuras de la poliarquía medieval: también todos los elementos estaban ligados y se evitaba la identidad completa de estos elementos que se produciría luego en el Estado-Moderno

La relación del individuo y el Estado.

Para comprender la relación entre la movilidad humana y la globalización. Es importante entender los vínculos establecidos entre el individuo y el Estado, -la nacionalidad y la ciudadanía- durante las diferentes coyunturas históricas en las que estas categorías se han formalizado, más no completado. Este ensayo parte de los postulados de Hannah Arendt

(1951) y su libro, *Los orígenes del totalitarismo*; ya que, a pesar de que sus propuestas fueron desarrolladas en otro contexto histórico; sus postulados aún tienen vigencia, y en muchos casos, son elementos constantes que se encuentran incluidos en las relaciones de territorio, autoridad y derechos en la actualidad.

Los postulados de Arendt (1951), son el complemento necesario para poder apoyar aún más la hipótesis de Sassen (2008) del porqué la ciudadanía y la nacionalidad son instituciones incompletas; y como ese sentido incompleto y formalizado, permiten hoy por hoy, transformarse y verse alterados por las relaciones de la triada del Estado en tiempos de globalización.

Arendt (1951) afirma que, desde 1914 se produjo una explosión que desde entonces ha desatado reacciones en cadena y que nadie ha sido capaz de detener, el hecho que cuando un grupo abandona el Estado que protege sus derechos, supone el final de los derechos del hombre o de ese grupo (Arendt, 1951: p. 344). En la Europa del periodo de postguerra se produce un fenómeno novedoso de desintegración, la desnacionalización de los Estados, generando desintegración de unos y la creación de otros. La incapacidad constitucional de las Naciones-Estados para garantizar los derechos del Hombre a aquellos que habían perdido los derechos nacionalmente garantizados, fue lo que permitió a los gobiernos totalitarios la persecución de estas minorías, que eran calificadas como “la escoria de la tierra” y reconocidos en toda Europa como “los indeseables” (Arendt, 1951:p. 345). La desintegración de las Naciones-Estados comienza después de la primera guerra mundial, con la aparición de minorías creadas a partir de los tratados de paz y de un movimiento creciente de refugiados, consecuencia de las revoluciones. Son tratados realizados por una generación formada en la preguerra, que tienen una concepción homogénea de la sociedad. Por ello regularon el problema de la nacionalidad con tratados para las minorías. Estos mismos tratados que amontonaron a muchos pueblos en cada uno de los Estados, confiándolos a un Gobierno y añadiéndolos por imposición la responsabilidad de hacerse cargo de unas minorías mediante unas regulaciones especiales. Pero las minorías a quienes no se les había otorgado Estado consideraban esta práctica como el mando y la servidumbre. Dando lugar a la formación de minorías y apátridas. (Arendt, 1951;pp 347-368).

Los apátridas fueron un nuevo fenómeno de masas en la historia contemporánea, estos demostraron una fuerte convicción por conservar su nacionalidad, no se interesaban por ser nacionalizados y nunca se unían, como habían hecho las minorías, para la defensa de los intereses comunes. Se tomaron acciones pensando en resolver finalmente el problema de los apátridas: La primera acción fue la repatriación, que fracasó, debido a que como el hombre sin Estado era una anomalía para la que no existe espacio apropiado en el marco que la ley genera, se hallaba a merced de la policía, que no tenía inconveniente en actuar mediante actos ilegales. El Estado insistiendo en su derecho soberano a la expulsión, se vio forzado a la realización de actos reconocidamente ilegales. La segunda acción fue la nacionalización, que también fracasó. El sistema de nacionalización de los países europeos se vino abajo cuando tuvieron que enfrentarse al problema de los apátridas. Pues la nacionalización se planteaba en las Naciones-Estados sólo para casos excepcionales. Pero fue quebrada por la llegada masiva de peticiones, porque los Estados, aún queriendo, no hubieran podido abarcarlo desde las administraciones. El problema no era que estos nuevos residentes no fueran a nacionalizarse, sino que aquellos que ya habían sido nacionalizados con anterioridad podían perder ese derecho. De manera que existía la distinción entre refugiados, apátridas y residentes extranjeros normales. (Arendt, 1951). Cuando apareció la Declaración de los Derechos Humanos, (1948), los apátridas, las minorías, los refugiados y los extranjeros, supusieron un problema, esta Declaración se refería a un ser humano abstracto que parecía no existir en ninguna parte, por ello, los Derechos Humanos se vieron rápidamente mezclados con la cuestión de emancipación nacional. Sólo la soberanía emancipada del pueblo podía garantizar los Derechos Humanos. Así, el pueblo y, no el individuo, fue la imagen del hombre. Por lo que unos derechos concebidos como inalienables y, por tanto, separados de los gobiernos, resultó que en el momento en que los seres humanos carecían de su propio gobierno, no quedaba autoridad para protegerlos. Por lo que la pérdida de los derechos nacionales se identificaba con la pérdida de los derechos del hombre, pues los derechos nacionales garantizaban a los derechos humanos.

Los apátridas y todo aquel que no era ciudadano -de nacimiento o consanguinidad- se vieron desprotegidos por el derecho de asilo legítimo en los países, pues los que huían no eran perseguidos por aspectos políticos o religiosos sino por haber nacido dentro de un tipo inadecuado de raza o de clase o aislados por el gobierno inadecuado. El problema fundamental es que ahora los perseguidos ya no eran, como lo habían sido siempre, un compromiso y una vergüenza para los perseguidores, pues su condición no es la de no ser

iguales ante la ley, sino la de que no existe ley alguna para ellos. Ya que no va a haber un país que los reclame como ciudadanos. (Arendt, 1951: p. 368-382). Arendt plantea en su tesis central que cuando se proclamaron los derechos del hombre, éstos se concibieron como independientes de la Historia. Así, los derechos históricos se reemplazaron por los derechos naturales del Hombre (dignidad por naturaleza). La naturaleza ocupó el lugar de la Historia, pues era menos extraña que la Historia a la esencia del hombre. Pero desde que el hombre aprendió a dominar la naturaleza -por instrumentos creados por el hombre- ha conseguido emanciparse de la naturaleza, del mismo modo que el hombre del siglo XVIII lo hizo de la Historia. Ambas, son ahora extrañas a los hombres, pues la esencia del hombre ya no puede ser comprendida ni de una manera ni de otra, han sido sustituidos por la Humanidad y, por ende, el derecho a tener derecho o el derecho de cada individuo a pertenecer a la Humanidad, pertenece a la Humanidad únicamente, mostrando una ruptura concreta a la muy delgada línea entre lo que se concibe como nación y lo que se concibe como Estado, haciendo que los derechos sean potestad de la autoridad y no de la Naturaleza, al igual que dependerá de la autoridad la asignación de la ciudadanía y la nacionalidad. (Arendt, 1951)

Ciudadanía y Nacionalidad en la Globalización

La ciudadanía es la norma básica de la condición del Estado nacional que describe la relación legal entre el individuo y el sistema político. Las entidades políticas que formaron al Estado otorgaron a la ciudadanía su carácter absolutamente formalizado e institucionalizado, además, de transformar a la nacionalidad en un componente fundamental de ésta. Hoy en día, tanto la ciudadanía como la nacionalidad se refieren al Estado nacional. Como dice Sassen, “en esencia el concepto es el mismo –de vínculo con el Estado-, sin embargo, cada uno de los términos refleja un marco legal distinto” (Sassen, 2007: p. 354). Ambos identifican el estatus legal de un individuo en términos de pertenencia al Estado, pero la ciudadanía se limita en gran medida a la dimensión nacional, mientras que la nacionalidad se enmarca en la dimensión jurídica interestatal. El estatus legal abarca los detalles específicos de la definición de ciudadano reconocida por el Estado, y el fundamento formal de los derechos y responsabilidades que tiene cada individuo en relación con el Estado. Según el Convenio de la Haya, respecto a Determinadas Cuestiones Relativas a Conflictos de Leyes de Nacionalidad de 1930 (UNtretries, 2016) cada Estado puede determinar a quien considera ciudadano. Las leyes nacionales que definen la condición de ciudadano varían de modo tan significativo

según el Estado, al igual que las definiciones de los derechos y obligaciones que conlleva la ciudadanía. Esta medida perdura similar desde los tiempos de Arendt (1951). Y, precisamente la ciudadanía y la nacionalidad son las que han sufrido grandes modificaciones gracias a la globalización, el transcurso coyuntural mundial, y las interacciones de la triada del Estado-nación; junto con las relaciones interestatales y los marcos jurídicos modificados para la integración económica.

El concepto de nacionalidad se vincula con la lealtad debida por el individuo al Estado soberano, describiendo el nexo inherente, indisoluble y permanente entre Estado Nacional, el sistema interestatal y el ciudadano. Este nexo se consideraba indisociable, o, al menos, exclusivo. Esto era defendible en épocas de movilidad individual limitada, pero se volvió problemático ante los procesos de migración a gran escala -precisamente en la época entre guerras y la Europa de posguerra (Arendt, 1971)-. La naturaleza indisociable se reemplazó por la exclusividad en épocas de intensos nacionalismos de los Estados del Siglo XIX y mediados del XX, los mismos que le otorgan un carácter indeseable a la idea de la doble nacionalidad, porque resultaba incompatible con las lealtades individuales y desestabilizaba el ordenamiento internacional de esa época, por lo que existían una serie de mecanismos destinados a prevenir o contrarrestar las causas comunes de la doble nacionalidad. Obviamente, en ese entonces, no se podía hablar de doble nacionalidad, porque los Estados-nación tenían la prioridad imperante de encontrar una solución a la apatridia y un método para ubicar a las minorías. El trato a los extranjeros y los refugiados no fueron tan urgentes y hasta la actualidad se carece de una postura concreta, tal cual lo expresan la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961, desarrolladas bajo auspicio de las Naciones Unidas (UNTreaties.org, 2016). Es cierto que estos tratados sirven como punto de referencia para el consenso internacional sobre principios concernientes a la nacionalidad, pero también son la muestra de la priorización de la atención de un problema que ha dejado pendiente otro, algo que hoy en día la misma integración económica se ha encargado de agravarlo.

La nacionalidad ha pasado por varias modificaciones. Según los periodos de la historia, y su vinculación con la lealtad alcanzó su punto máximo en el siglo XX pero, estas se han alejado del concepto de ciudadanía. Los órdenes institucionales fundamentales del Estado -que sustentan a la ciudadanía- como el militar, el industrial, el educativo y el cultural son

consolidados dentro del territorio o escala nacional, sin embargo, el contenido de las mismas instituciones son reconocidas por otros Estados y sus intereses, de manera que sus características sobrepasan las fronteras de los territorios nacionales.

Por ejemplo, ahora pueden existir militares de un país que luchen por otro, ya sea por estar contratados por una empresa privada, o bien, por su vinculación a las fuerzas armadas gracias al derecho adquirido por naturalización o doble nacionalidad, o por haberse establecido como residente en un país de acogida que permita su enrolamiento en la fuerza pública, tal como el caso de jóvenes latinoamericanos en ejércitos de Estados Unidos o España. De igual manera, existen profesionales extranjeros, residentes o ciudadanos por naturalización o por doble nacionalidad gerenciando empresas públicas, y desempeñándose como altas autoridades diplomáticas o carteras de Estado —como el caso del diputado José María Guijarro, quien siendo de nacionalidad española, residente en Ecuador y posteriormente diputado por las cortes de España, se desempeñó como subsecretario de Asia, África y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador (2013-2015), cargo exclusivo anteriormente para ciudadanos ecuatorianos de nacimiento (Ministerio Relaciones Exteriores de Ecuador, 2015)-. De igual manera profesores y académicos extranjeros y no residentes especializados en conocimientos nacionales sensibles y que sus conocimientos generan algún tipo de vinculación específica con las instituciones nacionales, como fue el caso de Wernher Von Braun y otros científicos alemanes reclutados para desarrollo de armas en los Estados Unidos (Zavoli, 1971).

Estos cambios tienen una explicación, la creciente articulación de la globalización con las economías nacionales y la consiguiente retirada del Estado de varias esferas relativas a los derechos ciudadanos, con la posibilidad de un debilitamiento de la lealtad del Estado. A su vez, la lealtad de los ciudadanos puede ser menos importante hoy para el Estado de lo que fue en otras épocas de actividades bélicas, donde se necesitaban soldados fieles. Hoy por hoy, los Estados juegan de otra manera en las relaciones internacionales, por lo que los intereses de los mismos y los medios usados para obtenerlos son totalmente diferente de lo que eran hace un siglo.

La globalización y la movilidad Humana.

En la globalización se han facilitado las relaciones gubernamentales, diplomáticas, comerciales entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Sin duda la globalización

en los últimos años se ha acelerado principalmente por las facilidades de movilidad de la información, los capitales y las personas, el avance de las telecomunicaciones y el creciente papel de la inversión de multinacionales en el mapa económico mundial, la garantía de derechos se ha visto seriamente disminuida, en buena parte, por las reformas y sucesivos ajustes al gasto que se han promovido para brindar las condiciones de existencia del libre juego económico y de las privatizaciones.

A criterio de González (2010), la firma de acuerdos de integración dinamizan y agilizan los intercambios comerciales entre las naciones y, tienen como objetivo central las transformaciones para redefinir el papel de los Estados, introduciendo competencias económicas y facilitando el desarrollo de nuevos mercados de acuerdo a los procesos globales (González, 2010: pp 429-439). Un ejemplo podría ser el acuerdo de creación del Banco Central Europeo (1997), cuyo fin es definir metas macroeconómicas comunes en materia de inflación, déficit fiscal, endeudamiento público interno y externo, déficit de cuenta corriente y reservas internacionales, entre otros. (BCE, 1997)

Sin embargo, la mayoría de regiones en vías de desarrollo se caracterizan por tener aun altas tasas de analfabetismo, mortalidad, exclusión y concentración de la riqueza, que impiden, en la práctica un adecuado ejercicio de la ciudadanía que busca todo Estado constitucional y democrático, algo que, a criterio de los representantes de las organismos internacionales, parece ser un aspecto complementario al Estado Social de Derecho, y no una consecuencia de la globalización (UNHCR Yearbook 2013: p. 49).

Para Ariel Sánchez (2006) los cambios en los derechos en la globalización, especialmente en regiones en vías de desarrollo, implican cuatro características que comparten los sistemas políticos: 1) *ingobernabilidad y desconfianza de las instituciones*; 2) *corrupción y clientelismo*; 3) *modificaciones del régimen político*, debido a la reducción progresiva del Estado, o al menos una pérdida de importancia en algunos aspectos que eran exclusivos de su resorte, entre ellos, económicos, políticos y jurídicos debido a que el debate al interior de la clase política ha conseguido gestionar la agenda de gobierno a la vez que se mantienen claras las prioridades y el equilibrio entre las demandas sociales; el ajuste al gasto y la estabilidad macroeconómica; 4) *democracia representativa*.- porque los intereses de la nación y de Estado se disuelven en los intereses del pequeño círculo de gobernantes y hace todo a su alcance para mantenerse y sostenerse, algo así como las puertas giratorias (Pradera, 1994). El clientelismo refleja el entramado de lobbying y reformas jurídicas del ejercicio del gobierno para modificar normas electorales y de representación que permitan extender al mayor tiempo posible su estancia en el poder. O

mejor dicho, entendiendo a la corrupción como la apropiación por particulares de beneficios públicos, (especialmente poder y demás recursos) que han reestructurado al estado para legitimar dichas acciones como medidas que salvaguarden el bienestar general de la sociedad, la seguridad, la estabilidad económica y la justicia eficaz. (Sánchez 2006). Estos son los parámetros de lo que se considera como globalización y el marco sustancial, en el cual, se desarrolla la movilidad humana a nivel mundial.

Según las estadísticas de migración de Naciones Unidas y de OCDE (2013), cerca de la mitad de la migración internacional reside en diez países. En 2013, Estados Unidos, ha recibido al mayor número de inmigrantes internacionales (45.8 millones de personas, equivalente al 20% de la población global de personas en países de acogida), seguido por la Federación Rusa (11 millones), Alemania (9.8 millones), Arabia Saudita (9.1 millones), Emiratos Árabes Unidos y Reino Unido (7.8 millones respectivamente), Francia (7.5 millones), Canadá (7.3 millones), Australia y España (6.5 millones respectivamente). (OCDE, 2013).

Es precisamente en la movilidad humana, que el concepto de nacionalidad y de ciudadanía son los elementos centrales que rigen el reconocimiento de los individuos en el país de destino y el país de origen, caso contrario no tendría sentido que más de la mitad de la población mundial desplazada se encuentra en diez de los países más ricos o influyentes del mundo. Las múltiples interacciones entre la legalidad y el reconocimiento plantea la posibilidad de estudiar a dos sujetos estereotipados que desestabilizan los significados formales de la institución de la ciudadanía y crean tensiones internas, en especial, en el ciudadano como sujeto de derecho. El primer sujeto es el ciudadano “reconocido, pero no autorizado”, en referencia a los inmigrantes indocumentados o sin papeles con un “contrato social informal y extra estatal”, hace alusión a la situación de aquellos inmigrantes sin papeles que muestran una buena conducta social, participación cívica y lealtad al país de destino, es decir, ciudadanos no autorizados que por sus prácticas pueden ser aceptados como miembros de la comunidad política, donde tienen un salario, pagan impuestos, pueden realizar transacciones comerciales, pero no poseen residencia legalizada en el territorio. Y el segundo sujeto es el ciudadano “autorizado, pero no reconocido”, en alusión a los ciudadanos de pleno derecho formal, que no están incluidos del todo, como los ciudadanos minoritarios discriminados por alguna razón (Sassen, 2014 p. 170). Un ejemplo de ello puede ser el caso de las minorías o las amas de casa, quienes son ciudadanos con plenos derechos, sin embargo, no son reconocidos como tales ciudadanos activos. En el caso de las amas de casa se ha cuestionado mucho sobre

sus derechos y las ventajas que tienen el formar parte de esta minoría, ya que el ser ama de casa es apenas uno de los múltiples sujetos que constituyen a una mujer, quien está en todo su derecho de autonomía, y es una agente político pero no ser reconocida como tal.

El reconocimiento y la autorización formal conllevan a otros elementos como la ciudadanía y el extranjerismo, donde ambos presentan un alto grado de formalización, porque se trata de acuerdos con el Estado que han sido completamente teorizados. En estos tiempos, y durante esta globalización, ya no se puede ver con claridad lo que se entiende como ciudadano y extranjero, a pesar de las políticas de pertenencia, así como las características determinadas en la institución de la ciudadanía. Sin embargo Karst reconoce que el tener un nacionalismo virulento implica exponencialmente la exclusión de los extranjeros ya que se otorga una posición central a la situación legal, la ilegalidad implica una transgresión y una violación al estatus quo del Estado-Nación

La nacionalización de la ciudadanía que se ha producido en la globalización —en cualquier parte del trayecto, o bien en el país de origen o en el de destino y sus circunstancias para desplazarse— puede dar lugar a la desnacionalización parcial o a la posnacionalización. Lo posnacional es la teorización de la ciudadanía con una interpretación alternativa que incluya a los nuevos fenómenos, suspendiendo lo nacional, y postular que la cuestión de donde se inscribe la ciudadanía debería ser determinada a la luz de las prácticas sociales en proceso de desarrollo. La ciudadanía posnacional carece de un marco institucional que pueda proteger los valores sustanciales de la ciudadanía. Mientras las formas desnacionalizadas de ciudadanía son las modificaciones de las características de ciudadano y extranjero que no suponen como condición necesaria la desterritorialización ni la ubicación de esa institución del Estado-nación, porque las transformaciones mencionadas se dan en el seno del estado nación, y por ende, deben distinguirse de esas concepciones con sus transformaciones sin que ello implique que se derrumben, por ser considerada la ciudadanía una institución incompleta, a pesar de ser sumamente formalizada. Sin embargo, los cambios en la institución de la ciudadanía, sobre todo en lo referente a las definiciones formales y las ubicaciones nacionales, tienen múltiples consecuencias para la definición del inmigrante. (Sassen, 2010: p. 381)

La diferencia entre lo posnacional y la desnacionalización reside en una cuestión de alcance y arraigo institucional, y son dos trayectorias diferentes. La ciudadanía posnacional se ubica en parte, fuera de los confines de lo nacional, es decir su centro ya no es la nación, va más allá de este, un ejemplo de esta propuesta es el principio de

ciudadanía universal establecida en la Constitución del Ecuador. (Constitución Ecuador, 2008: Art. 416). La desnacionalización tiene que ver con la transformación de lo nacional, específicamente dada por el efecto de la globalización y otras dinámicas de desnacionalización que tienden a instalarse y crear su propia clase y espacio dentro de lo nacional. En otras palabras, la ciudadanía desnacional es una ciudadanía que “sigue basada en la nación, y podría concebirse como un desgaste o una devaluación de la ciudadanía” (Sassen, 2013:p. 184) al ver que sus elementos formales interactúan con los nuevos fenómenos de la globalización sin dar respuesta del todo. Un ejemplo de esta ciudadanía es la obtención de doble o múltiples nacionalidades.

La distinción entre dinámicas posnacionales y dinámicas desnacionales en la construcción de los nuevos componentes de la ciudadanía permite ver los cambios que quizás se instauren por medio del marco nacional, pero que en realidad están modificando el significado de ese marco. Y precisamente los cambios se darán en función de quienes son los países receptores de migrantes, y los motivos que se encuentren para que la gente opte por inmigrar, donde ya no será tan importante sino, cómo serán recibidos, qué derechos podrán ser ejercidos, y qué medidas tomarán las autoridades y los organismos internacionales, respecto a la potencial vinculación -de estos portadores de derechos humanos- con el Estado receptor.

Casos prácticos de las interacciones entre los tres elementos y ejemplos en la actualidad.

El proceso globalizador se ha hecho más complejo. El número de Estados nacionales que se esfuerzan por desnacionalizar parte de los marcos jurídicos y sus instituciones con el objetivo de que las empresas extranjeras operen en esos territorios como en espacios globales es cada vez mayor. Adicional a ello, la globalización es tan compleja porque es multidimensional y va mucho más allá de lo económico y sus facetas política, social o cultural también son importantes para sacarle provecho a este fenómeno. Es indudable que las transformaciones económicas son las que están teniendo implicaciones más visibles, pero quizá la movilidad humana y sus impactos podrían dedicar más atención al resto de facetas del fenómeno de la globalización, algo que Sassen (2010, 2013, 1996) expone claramente, y que, de cierta manera, guarda concordancia con Arendt (1959, 1971), teniendo plena vigencia en la actualidad.

Dentro de la movilidad humana hay que tomar en consideración el número de personas que se encuentran en los países de destino, y el porcentaje que este segmento representa en la totalidad de la población en ese territorio. Esta información permite tomar en consideración, en cierta parte, el denominado extranjerismo, las medidas de tendencia desnacional, y posnacional. Para visibilizar la importancia en la movilidad humana y sus impactos en los elementos del Estado-nación del modelo de Sassen y sus triadas, tanto en países de origen y de acogida; se desarrollarán en este ensayo los casos de Estados Unidos; Jordania; Francia y la Unión Europea; Siria, Palestina y Ecuador; con los cuales se busca explicar de manera ilustrativa la importancia de las relaciones en las triadas y la globalización.

Estados Unidos, autoridad y derechos. La tendencia realista y neorrealista.

Según Karst (2000) en los Estados Unidos, la ciudadanía es inseparable de un complejo marco legal que incluye un marco jurídico de derecho positivo comúnmente aceptado, instituciones normativas fuertes e instituciones para la aplicación de la ley capaces de realizar su trabajo, satisfaciendo las necesidades de sus ciudadanos (Karst, 2000: p. 600). Estados Unidos es el país que más acuerdos económicos y comerciales tiene firmados hasta el año 2013 (Baylis & Smith, 2013), con la habilidad de no haber modificado su constitución ni sus leyes orgánicas al respecto. Es un país que posee poder de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y en su territorio se albergan sedes como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, entre otras instituciones de gran importancia a nivel mundial. La triada de Estados Unidos es sólida, al considerar que es uno de los principales precursores de las políticas desnacionales, estimulando a otros países a la modificación de marcos jurídicos para la firma de acuerdos comerciales, a través de su presencia diplomática en todos los países del mundo, incluido palestina. (Lechner 2009). Respecto a los derechos, Estados Unidos no ha ratificado el tratado de Roma (ICC 1992) sobre la creación de la Corte Penal Internacional. Respecto a su autoridad, el gobierno actual ha peleado por una reforma migratoria (ICE Statistics Yearbook 2014), sin embargo es el gobierno que ostenta el record de deportaciones durante toda la Historia de Estados Unidos. (González 2014). Se ha caracterizado por ser un país que se financia de la guerra. (Baylis & Smith, 2011). Lo cual se puede concluir que Estados Unidos es un país que usa el territorio del Estado Nación para operaciones globales, impulsado por el dicho “América is its Interests” (Trump, 2016), en otras palabras, en concordancia con “el

motivo para separar Estados es primordialmente por el énfasis en sus intereses internos y demás”. (Linklater, 2001: p. 631).

Respecto al interés general de este ensayo, sobre la movilidad humana y la globalización. Estados Unidos es un Estado que posee dos cualidades bien definidas en términos de movilidad humana: La primera cualidad es la de ser el primer país receptor de inmigrantes de todo el mundo. Según el Subcomité de Inmigración del Senado de EE.UU. (2016), desde el 2013 este país posee una población de 316.5 millones de habitantes, aproximadamente la mitad de la población de América Latina (623.2 millones de habitantes), donde alberga seis veces más el número de inmigrantes acogidos en todos los países de América Latina en su conjunto (7.8 millones de extranjeros). Según la OCDE, (2013), los EE.UU. alberga 45,8 millones de migrantes en su territorio. Mientras que en el 2015, Estados Unidos alberga a 54.5 millones de inmigrantes, mientras que América Latina en su conjunto, 9.2 millones de inmigrantes. (Migration WallChart, 2015).

Comparando la población en el territorio, al 2015, Estados Unidos contiene aproximadamente el 4,5 % de la población mundial y alberga alrededor del 20% de los migrantes globales del mundo (OCDE 2013 y 2015). Mientras que América Latina tiene casi el doble de la población de Estados Unidos (623.2 millones) -más de un 8,5% - pero únicamente acoge alrededor del 3,35% de los migrantes del mundo. Es decir, Estados Unidos posee una quinta parte de los migrantes a nivel mundial, cifra no superada por ninguna otra nación en la tierra.

De igual manera el caso de la UE es muy curioso, ya que Estados Unidos ha aceptado más de 10 millones de inmigrantes que la misma UE, a pesar que la población total es 200 millones de habitantes más que los Estados Unidos. (OCDE, 2013).

La segunda cualidad es que Estados Unidos es el país más desarrollado en procedimientos de expulsión de inmigrantes (ICE Statistics Yearbook 2014) y el que mayor número de deportaciones posee en 2014, según el Banco mundial, en su informe Migration and Developmen Briebf 22, con cerca de dos millones de expulsiones desde el 2009.

Finalmente, Estados Unidos es el país que reconoce de forma formal a ciudadanos-nacidos o naturalizados-residentes y aliens o inmigrantes sin documentos; los cuales tienen reconocimiento de sus derechos y deberes en virtud a su categorización; aclarando que aquellos ciudadanos naturalizados no pueden ser revocados de sus derechos de nacionalidad salvo casos de traición a la patria o seguridad nacional (Patriot Act. 2009)

Jordania, The Real Welcome Refugees: Un oasis de paz

Jordania, un país ubicado en Medio Oriente que tiene fronteras con Israel, Siria, Palestina, Arabia Saudita e Irak. Es un país que posee 11 millones de habitantes, de los cuales 7 millones son ciudadanos nacionales y 4 millones son extranjeros provenientes de Siria, Libia e Irak, es decir el 35% de la población. Dentro de los extranjeros que viven en Jordania, 1,5 millones son Sirios. De los 4 millones de extranjeros únicamente el 20% son refugiados y el resto comparten con toda la población jordana los beneficios del estado de bienestar, servicios de salud, educación y el mercado laboral. Jordania es un Estado afectado por la crisis humanitaria Siria y Palestina, destinando más del 25% de su PIB, a la atención de estas crisis humanitarias.

Jordania respecto de la triada:

La autoridad es una monarquía constitucional que garantiza los derechos sin discriminación entre ciudadanos y extranjeros; denominando refugiados a quienes viven en campamentos y se benefician de ayudas internacionales. Y el territorio es considerado santuario de refugiados. El caso jordano acoge la demanda que Hana Arendt exigió en su momento con respecto a la atención de los apátridas y minorías. Donde las obligaciones y derechos son iguales entre extranjeros y nacionales.

Actualmente el Estado Jordano se encuentra en crisis debido a la sobre demanda y al desborde de atención en salud, educación, educación superior y mercado laboral.

Según su embajador Majali 2016, Jordania tiene un sobreuso de los servicios básicos, y; al respecto ningún Estado se ha pronunciado en su ayuda. A pesar de que Jordania absorbe el mismo número de habitantes de Bélgica como refugiados la comunidad Internacional únicamente aplaude los esfuerzos pero no ayuda. El principal problema de Jordania es el conflicto Palestina-Israelí, y; otro conflicto es que los centros de refugiados son centros para reclutar terroristas. De acuerdo a Giné (2016) y Nye (2016), los campos de refugiados son caldos que cultivo para reproducir y mantener el conflicto islámico de los grupos terroristas. Las relaciones de la triada Jordana muestran que se están repitiendo las acciones por las cuales Hanna Arendt peleó con respecto al pueblo judío, sorprende que en la actualidad los mismos acuerdos comerciales en su mayoría auspiciados por familias judías impliquen la transgresión a segmentos de la población bajo características muy parecidas.

El caso jordano llama la atención debido a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, lo cual puede ser tomado como una medida posnacional que permite a los derechos humanos alternativas para gobernar por encima del territorio y la autoridad.

Siria, Estado sin gente y autoridad de minorías

Uno de los Estados que ha estimulado, debido a la coyuntura, la salida de uno de casa seis habitantes. Siria es considerada hoy por hoy un Estado sin población.

Respecto a la triada, la autoridad siria proviene del seno de una minoría de la población en el territorio. Respecto a los derechos, se ha considerado que Siria ha buscado impartir la mayor igualdad posible, sin embargo; las medidas de represión son más visibles para un segmento de la población que para otro.

Siria es un país con territorio, donde su autoridad es reconocida por la comunidad internacional pero no aceptada, lo cual genera conflictos con los demás estados-nación lo que produce que las relaciones de la triada con los demás elementos de los estados-nación devenguen violencia.

Palestina. Un Estado sin reconocimiento internacional, con territorio y una autoridad considerada terrorista.

Es uno de los casos más particulares de las relaciones internacionales actuales. Una parte de la comunidad internacional no lo reconoce como autoridad y la otra parte lo identifica como un grupo terrorista.

Palestina es un Estado que no posee fronteras definidas, ni tampoco una población que goce de derechos en su propio territorio.

Palestina respecto a la triada:

Es un Estado cuya autoridad es legítimamente reconocida por unos y considerada subversiva por otros. El 80% de la población palestina es desplazada y se encuentra en proceso de movilidad humana constante, siendo uno de los países que más población de emigrantes genera. Su principal conflicto se da por la pugna de territorio con el Estado de Israel (Karkaowitz. 2016)

Ecuador. La dicotomía de anfitrión de vecinos, estado promotor de ciudadanía universal y financia su PIB de tiene en remesas de sus migrantes.

El caso más interesante del funcionamiento de la Triada (Sassen 2008) es el ecuatoriano. Es un país que se encuentra en las medias de acogida migratoria de Naciones Unidas (IMMIGRATION BRIEF 2018), receptando entre 4.3% y 5.8% del total de su población

nacional. Desde ha recibido desde el 2017 hasta el 2019 cerca de 600.000 ciudadanos venezolanos (Dir. Migr, 2020) entre regularizados y por regularizar. Cabe resaltar que gran parte de población venezolana se regularizó en Ecuador gracias a la Visa UNASUR y un gran programa de regularización de la población (Celleri y Tapia, 2019). También ha acogido a cerca de un millón de colombianos entre los años 2000 y 2020, de los cuales, según el INEC (2015) existe un registro de 348.151 ciudadanos colombianos en el Ecuador, y proyecciones planteadas por Loo y Zurita (2015), hasta el año 2015, existen cerca de 275.931 ciudadanos descendientes de la población colombiana, es decir, cerca de 800.000 colombianos que sumados a las residencias de corta estancia y viaje permanente al Ecuador, sobrepasan del millón de personas. En el caso peruano, según el censo 2010 existe un promedio de 150.000 ciudadanos peruanos en el Ecuador, siendo su característica principal el ser trabajadores temporales que se establecen por cortos periodos de tiempo, entre 3 y 5 meses al año. (Celleri y Tapia, 2019, pág 12).

El Ecuador promueve a nivel mundial la ciudadanía universal, la constitución de la República del Ecuador dispone en el art. 416 que “...*propugna la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición extranjera como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente norte-sur...*”. Al 2019 no se sabe a ciencia cierta cuántos ecuatorianos viven alrededor del mundo. Ahn existido propuestas como la del censo Ecuatoriano “E Ploribus Unum”(Tapia, 2008), o Población de Origen Ecuatoriano en España (Iglesias, Moreno, Fernández y Vega, 2015) Al tener cerca de tres millones de ecuatorianos viviendo en diferentes partes del mundo (Tapia, 2019) haciendo un análisis cuantitativo y cronológico, tomando las salidas y entradas, desde el año 1970 al 2017, son cerca de cuatro generaciones en Estados Unidos y tres en España, Italia Reino Unido y otros países de Europa, quienes sumados a sus descendientes, abordan los tres millones de ecuatorianos en el exterior. Ecuador a partir del año 2010 inició un proceso de acceso a servicios consulares para migrantes, inclusive masificando programas de retorno, (Nuñez, 2015). Cerca de un millón de migrantes han retornado entre 2012 y 2017, inclusive estudiantes, de los cuales, la mayoría han salido nuevamente por la situación local del Ecuador. (Celleri y Tapia, 2020). Al promover la ciudadanía universal Ecuador propone la libre movilidad, tanto de extranjeros a su territorio, así como de nacionales en territorios extranjeros, mismo que al llevar a la práctica ha generado den problemas jurídicos bastante difíciles, como el mismo hecho de la protección consular (Tapia, 2017), tanto para acceder para ecuatorianos en el exterior, así como extranjeros en territorio ecuatoriano.

Finalmente, Ecuador, a partir del año 2004 ha recibido grandes cantidades de ingresos por motivo de las remesas de los migrantes o ecuatorianos en el exterior, siendo esta, según el INEC 2010 la primera fuente de ingresos del Ecuador, superando al petróleo. Desde el año 2010 al 2017 Ecuador ha recibido entre 4.000 y 7.000 millones de dólares fruto de las remesas migratorias, teniendo un promedio de más de 30.000 millones de dólares en la década de 2010-2020 (Tapia, 2020). Ingresos que han permitido mantener, de una u otra forma el gasto interno de las familias, y que hasta la actualidad no existen mecanismos gubernamentales o financieros para convertirlo en fuente de inversión y reactivación nacional.

En tal virtud, los elementos de territorio, visto desde el caso ecuatoriano, es importante en virtud de la vinculación de sus ciudadanos con el entorno físico que los vio nacer o de donde pertenecen sus familiares. El elemento autoridad es el componente que transmuta el territorio, inclusive tomando medidas soberanas para definir la política migratoria ecuatoriana, y el derecho, es sin lugar a dudas, el componente formal que permite que la acción de la autoridad refleje el panorama real de la movilidad humana en el Ecuador y el mundo en general.

Conclusiones.

- Se ha comprobado que los postulados de Arendt (1951), a pesar de ser desarrollados en una época histórica distinta a la globalización, aun siguen vigentes en las triadas y sus consecuencias en la ciudadanía y nacionalidad de los Estados- Nación. De igual manera los elementos de Estado-Nación de Sassen permiten comprender que la ciudadanía y la nacionalidad son instituciones incompletas y bien formalizadas, lo que hoy por hoy da lugar a la transformación y alteración de sus relaciones.
- Los argumentos de Arendt en la actualidad pueden ser aplicados con toda la vigencia del caso para explicar la situación migratoria en Jordania, Siria y Palestina; en virtud de que el problema pendiente del trato de los extranjeros y los residentes que no se abordó y solucionó en las convenciones de apatridia de los años 1954 y 1961, demuestran que se está repitiendo la misma acción tomada hacia los judíos décadas atrás es ahora la misma medida adoptada para los Palestinos, ¿Acaso esta medida no es una adopción de la decisión de la autoridad con respecto a los derechos y no de la naturaleza humana? La respuesta es simple,

la perspectiva de Arendt demuestra que los derechos humanos siguen siendo una prueba de un “idealismo sin esperanza, o de hipocresía chapucera y estúpida” (Arendt, 1951:p.346).

- La ciudadanía posnacional y desnacional parecen considerarse las perspectivas que adoptará el sistema mundial en los próximos años, siempre y cuando la movilidad humana así lo defina, cosa que siempre será de una decisión de los países de destino, tal como se ha comprobado en los casos estudiados.
- Los derechos humanos podrán ser los que sustenten al territorio y a la autoridad en la era digital y global, siempre y cuando, los intereses estatales que se apañen en acuerdos comerciales y económicos lo permitan; caso contrario dependerá de la sociedad civil mantener las relaciones formales e informales en el reconocimiento de las categorías de: reconocido pero no autorizado y autorizado pero no reconocido.
- Las medidas de desarrollo económico generadas a través de la transformación de los marcos jurídicos y las consecuencias como el analfabetismo, índices de mortalidad, y de escolaridad en los estados ; no dependen ni de la globalización ni del Estado social de derecho; son consecuencias y producto de la correlación entre ellos y las triadas.

Bibliografía

- Arendt Hana. 1998. Los Orígenes del Totalitarismo. Grupo Santillana, editado en 1959. Madrid.
- Banco Mundial. 2014. Migration and Developmen Brieb 22. Wolrd Bank Press.
- Baylis John & Smith Steve. 2001. The Globalization of World Politics. Oxford University Press. New York
- Capella Juan .2001 Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teorética al estudio del Derecho y del Estado, Trotta, Madrid.
- Celleri Daniela y Tapia Héctor. 2019. Realidad Venezolana en Quito. IAEN
- Celleri Daniela y Tapia Héctor. 2020. La realidad del Derecho y tu barrio. Radiograf{ia de los derechos laborales y fundamentales de la población extrnajera en Quito. IAEN-Quito
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Publicación Oficial Asamblea Nacional del Ecuador.

- Convenio de la Haya, respecto a Determinadas Cuestiones Relativas a Conflictos de Leyes de Nacionalidad de 1930 en <https://treaties.un.org/Pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=514&chapter=30&lang=en>.
- EU Bookshop. 2013. Schengen: La puerta de acceso a la libre circulación en Europa / Secretaría General del Consejo. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Luxemburgo
- Iglesias Juan, Moreno Gorka, Fernández Mercedes, Oleaga José y, Vega de la Cuadra Felipe. 2015. La población de origen ecuatoriano en España. Características, necesidades y expectativas en tiempo de crisis. ICADE - Madrid
- Loo Valeriano, Katherine; Zurita Herrera, Gaudencio. (2013) “estadísticas y distribución espacial de la migración en el Ecuador según censo 2010”. En: <http://www.dspace.espol.edu.ec/handle/123456789/24489>
- Lechner Frank. 2009. Globalization, The Making of World Society. Ed. Wiley-Blackwell. Reino Unido.
- Linklater Andrew. 2001. Globalization and Transformation of Political Community. En: *Baylis John & Smith Steve. 2001. The Globalization of World Politics*. Oxford University Press. New York. Pp 617-633
- Naciones Unidas. 2015. Migration WallChart. En <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/index.shtml>.
- Núñez Stephanie (2015). Análisis del grado de cumplimiento del plan retorno voluntario como mecanismo integral del estado ecuatoriano para garantizar el derecho de movilidad humana: caso de migrantes ecuatorianos que han retornado de España. Visto en: <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/10137> Revisado: 01-05-2020.
- OCDE- Naciones Unidas. 2013. World Migration in Figures. UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development, 3-4 October 2013.
- Peces Jesús E. 2002. Inmigración y Derecho. Consejo General del Poder Judicial. Madrid

- Pradera Javier. 1994. Corrupción y Política. Los Costes de la Democracia pp 89-129. Materiales de clase UCM 2015-2016. Véase Pradera Javier. 2014. *Corrupción y Política. Los Costes de la Democracia. Galaxia Gutenberg. Barcelona.*
- Sassen Saskia. 2010. Territorio, autoridad y derechos. Katz. Madrid.
- Sassen Saskia. 1999. Guests and Aliens. The New York Press. Nueva York.
- Sassen Saskia. 2007. Una sociología de la Globalización. Ed. Katz. Buenos Aires.
- Sassen Saskia. 2014. Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza. Siglo XXI. España
- Sassen Saskia. 2003. Contrageografías de la Globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos. Ed. Traficantes de sueños. Madrid.
- Sánchez T. Carlos A. 2006. El Estado Constitucional en la Globalización: Garantía de derechos, ciudadanía y mercado en el contexto actual de reformas al Estado. En: *González I. Joaquín. 2006 Derechos Humanos, Relaciones Internacionales y Globalización.* Grupo Editorial Ibáñez. Colombia. Pp 449-448.
- Tapia Héctor, 2017. La protección Consular. Un derecho que a muchos se les ha olvidado. Ed. Berg. Madrid.
- Tapia Héctor, 2019. Servicios consulares y la protección consular en el Ecuador. UCE-Quito
- Tapia Héctor, 2020. Migrantes: potencia de recursos humanos y remesas caso Ecuador. UCE-Quito
- UNHCR Statistics Yearbook 2013. En <http://www.unhcr.org/54cf9bd69.html>
- European Central Bank. Statute of the ESCB and of the ECB. 1997. En: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/1341/1343/html/index.en.html>
- Zavoli Sergio. 1971. Viaje en torno al hombre. Ed. Mensajero. Bilbao.

Artículos de prensa

- Picq Manuela. Feb-17-2016. Así denunció al Gobierno en Europa Manuela Picq. <http://www.planv.com.ec/historias/politica/asi-denuncio-al-gobierno-europa-manuela-picq>
- Ben Ami Shlomo. 2014. Los Dolores de parto de los Estados árabes. El País, sección Opinión. 06-ago-2014 España.

- Lee Rainie y Shiva Maniam. 2016. Americans feel the tensions between privacy and security concerns. Pew Research Center. 19-feb-2016. En <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/02/19/americans-feel-the-tensions-between-privacy-and-security-concerns/>
- International Criminal Court. 2014. Caso en contra Omar Hassan Ahmad Al-Bashir. En <http://www.iccnw.org/?mod=darfur&lang=es>.
- <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2014/04/11/remittances-developing-countries-deportations-migrant-workers-wb>

La Transversalidad de los Derechos Humanos en la Movilidad Humana

Luis Espinosa Salas¹

Introducción

De acuerdo con la normativa internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación primaria de respetar, proteger y realizar los derechos humanos de quienes se encuentran dentro de su territorio y/o bajo su jurisdicción. Este compromiso, que bien puede considerarse como un axioma del derecho internacional de los derechos humanos, necesita una renovación constante y una reafirmación diaria, habida cuenta de los múltiples retos que los Estados enfrentan en la actualidad, tales como amenazas a la seguridad interna y externa, como son el terrorismo o el crimen transnacional organizado; conflictos políticos, económicos y sociales internos, que en algunos casos desbordan las fronteras nacionales y generan crisis humanitarias regionales o hasta mundiales; inseguridad ciudadana; abusos contra los derechos humanos, incurridos por actores no estatales, por citar algunos casos. Al abordar estos temas, los gobiernos deben tomar decisiones que por lo general involucran un debate entre las visiones securitistas y aquellas que anteponen los derechos humanos de las personas por encima de otras consideraciones. El resultado, en más de una ocasión, se decanta por la restricción en el goce de los derechos humanos, a fin de preservar la seguridad nacional.

Entre esos retos, uno de los más acuciantes, destaca sin dudar la forma en que los Estados abordan los temas de movilidad humana, habida cuenta que los problemas arriba mencionados derivan o pueden derivar en la salida masiva de ciudadanos de un país de origen hacia otro u otros territorios en los que puedan continuar su vida y las de sus familias, con mejores perspectivas y esperanzas de supervivencia y desarrollo. El aspecto clave frente a esta realidad, es que la migración implica a seres humanos que por ese solo hecho merecen que sus derechos fundamentales sean respetados. No obstante, como se verá en las páginas a seguir, la evidencia demuestra que en más de una ocasión, desde

¹ Doctor en Jurisprudencia, master en Estudios Internacionales Avanzados y diplomático de carrera con el rango de Ministro del Servicio Exterior Ecuatoriano. Actualmente, Director de Derechos Humanos y Paz del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.

una perspectiva netamente legalista, los países de destino anteponen la condición migratoria de una persona antes que su naturaleza humana, para determinar la forma en que se debe tratar su situación.

Si bien los derechos humanos constituyen una materia transversal para casi todas, si no todas, las actividades de la convivencia en sociedad, es en la movilidad humana en donde los Estados someten a una verdadera “prueba de fuego” en cuanto a su aplicación, pues es en esa esfera donde se mide si en efecto cumplen con sus compromisos internacionales de respeto al ser humano o si, por el contrario, valoran más otro tipo de cuestiones para limitar al mínimo el goce de los derechos de quienes por diferentes razones han ingresado en su territorio.

Este artículo tiene como fin emitir criterios no exhaustivos para determinar la relación intrínseca y mutuamente transversal que existe entre los derechos humanos y la movilidad humana, poniendo énfasis en lo que Ecuador plantea al respecto, tanto en sus posiciones oficiales en los foros regionales y multilaterales, como en la práctica e implementación de acciones dentro de sus fronteras.

Este análisis no abarca, ni pretende hacerlo, todas las aristas que involucran a estos dos temas, caracterizados por ser amplios y profundos. Lo que busca más bien, es sentar algunas bases para la reflexión sobre la forma en que se deben enfocar los derechos humanos al aplicarlos a la movilidad humana.

Derechos humanos y movilidad humana: definiciones básicas

La expresión “derechos humanos” es utilizada cada vez con mayor frecuencia en la actualidad, aunque su significado y alcances no necesariamente sean de conocimiento o comprensión general. Ello obedece, entre otros motivos, a que los derechos humanos representan un concepto en evolución constante, que sigue ampliándose con la inclusión de nuevas categorías, a medida que las relaciones humanas se complejizan. En efecto, en los siglos XVIII y XIX se limitaban a los civiles y políticos, llamados de primera generación, tales como los derechos a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la propiedad, al voto, a la asociación o a la huelga. En los siglos XIX y XX se complementaron con los

derechos económicos, sociales y culturales, denominados de segunda generación, como son los derechos a la salud, a la educación, al trabajo o a la vivienda. Posteriormente, en los siglos XX y XXI la tercera generación o derechos de los pueblos, incluye derechos atinentes a justicia, paz y solidaridad, tales como el derecho a un medio ambiente limpio, a la paz o al desarrollo.

La visión universal de los derechos humanos se cimentó luego de la experiencia abominable de dos Guerras Mundiales, que entre otras lecciones dejaron como enseñanza la importancia de que los Estados respeten al ser humano, hombre o mujer, y le concedan protección a través de la aplicación y observancia de ciertos principios denominados justamente como “derechos humanos”.

El amplio uso, no siempre correcto, que se da a la palabra “**derecho**”, obliga a revisar sus definiciones básicas, entre las cuales vale citar al jurista Guillermo Cabanellas, quien lo concibe como la “facultad natural de obrar de acuerdo con nuestra voluntad, salvo los límites del derecho ajeno, de la violencia de otro, de la imposibilidad física o de la prohibición legal.”² Adicionalmente, según el mismo autor, esta palabra también implica la “potestad de hacer o exigir cuanto la ley o la autoridad establece a nuestro favor.”³ Tomando en consideración estas acepciones, un derecho implica la posibilidad de una persona de actuar según su criterio, teniendo como límites los derechos de sus congéneres o la normativa que rija en su jurisdicción. También es de entender que le corresponde al Estado el señalamiento de los derechos que pueden ser exigidos por quienes habitan en su territorio, lo cual acontece a través de los tratados internacionales, las normas constitucionales, legales y otras de menor jerarquía. De manera paralela, corresponde a sus beneficiarios exigir la protección y aplicación de los derechos que los cobijan.

En cuanto a los **derechos humanos**, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) los define como los “derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra

² Cabanellas de Torres, Guillermo: “Diccionario Jurídico Elemental”, Editorial Heliasta, 1993.

³ Idem.

condición.”⁴ Resalta en esta definición que los derechos humanos son inmanentes a los hombres y mujeres por su condición de tales, sin necesidad de requisitos previos, y sin dependencia de cualidades o características adicionales, preconfigurando así que el goce de los derechos humanos no es susceptible de discriminaciones.

En cuanto a la **migración**, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), señala que es el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.”⁵ Esta concepción de alcance amplio cubre las varias formas en que una persona puede movilizarse de un sitio a otro diferente, sin que interesen las causas que lo motivaron a tomar tal decisión.

Si bien el concepto “migración” se mantiene como el referente universal, en Ecuador se consideró pertinente ir más allá y redefinir el fenómeno migratorio, a la luz de nuevas experiencias que se evidenciaron en el país, como la salida masiva de ecuatorianos por motivos económicos, a finales del siglo XX, el ingreso de refugiados, principalmente colombianos, a lo largo de las tres últimas décadas, o el desplazamiento interno de personas afectadas por el conflicto interno de Colombia. En tales circunstancias se empezó a utilizar la expresión “**movilidad humana**”, para abarcar a “emigrantes, inmigrantes, personas en tránsito, personas ecuatorianas retornadas, quienes requieran de protección internacional, víctimas de los delitos de trata de personas y de tráfico ilícito de migrantes; y, sus familiares.”⁶

Con las definiciones anteriores se anticipan varios de los aspectos principales sobre los que más adelante se especificarán las características de la relación de transversalidad mutua que define la relación entre los derechos humanos y la movilidad humana.

⁴ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): “¿Qué son los derechos humanos?”, tomado de la página electrónica <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>, consultada el 13 de abril de 2019.

⁵ Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “Glosario sobre Migración”, serie Derecho Internacional sobre Migración, volumen N° 7, 2006, Ginebra, pág. 38.

⁶ Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 1, Registro Oficial, Suplemento N° 938, de 6 de febrero de 2017.

***“(...) Esos eran niños extranjeros, por lo que no importó.”*⁷**

El 2 de septiembre de 2015, la impactante fotografía de un niño recostado boca abajo, rodeado de agua en la playa turca de Bodrum, circuló internacionalmente en diferentes medios de comunicación. Dicha imagen representaba de manera gráfica el triste destino de Alan Kurdi, un menor de origen sirio, de apenas 3 años de edad, quien falleció junto con su hermano de 5 años y su madre, además de otros 12 ciudadanos sirios (entre ellos 4 niños más), mientras intentaban llegar a la isla griega de Kos. Según los informes de prensa, Alan y su familia, incluido su padre superviviente, tenían como destino final Canadá, en donde habitaban algunos familiares, con quienes deseaban unirse para escapar del conflicto interno que afecta a Siria desde hace varios años. De acuerdo con las entrevistas al padre y tía del desaparecido Alan, una solicitud de visa de refugio para todos los miembros de la familia fue negada por Canadá, por lo que optaron por utilizar una vía irregular que los llevaría por mar. En su momento, este caso generó indignación, llamados a la sensibilidad y críticas de diferentes sectores, en particular de organismos internacionales y sociedad civil, a los gobiernos de los países receptores, por considerar que no se estaban tomando las acciones necesarias que permitiesen un trato humano para quienes presionados por circunstancias diferentes, emprenden en la riesgosa e incierta aventura de migrar en condiciones desventajosas.

Dos años después, en un comunicado de prensa, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), recordaba que “desde el 2 de septiembre de 2015, al menos 8.500 refugiados y migrantes han muerto o desaparecido tratando de cruzar el Mediterráneo. Muchos otros han muerto en el desierto, que se ha convertido en una ruta aún más peligrosa que la marítima.”⁸

⁷ En circunstancias históricas diferentes, en Estados Unidos en 1941 se publicó una caricatura del Dr. Seuss, autor de cuentos infantiles, en el que una imagen femenina, que lleva en su blusa la inscripción “Primero Estados Unidos” (*“America First”*), lee a dos niños un libro alusivo a Adolf Hitler, llamado “Adolfo el Lobo” (*“Adolf the Wolf”*), en el que dice “(...) y el lobo masticó a los niños y escupió sus huesos, pero esos eran niños extranjeros, por lo que no importó.” Tomado de Kristof, Nicholas, en *The New York Times*: “Las crueldades de Trump hacia los niños migrantes suceden porque nadie lo frena”, edición de 27 de abril de 2018, tomado de la página electrónica <https://www.nytimes.com/es/2018/04/27/opinion-kristof-ninos-migrantes-trump/>, consultada el 14 de abril de 2019.

⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): “Aylan Kurdi: dos años y miles de muertos después”, comunicado de prensa publicado el 1 de septiembre de 2017. Obtenido en la página electrónica <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/aylan-kurdi-dos-anos-y-miles-de-muertos-despues>, consultada el 14 de abril de 2019.

En un balance más reciente, elaborado también por ACNUR, “en 2018, 2.262 personas perdieron la vida tratando de alcanzar Europa por el Mediterráneo. Al ACNUR le preocupa que las acciones de los Estados estén disuadiendo cada vez más a las ONG de realizar operaciones de búsqueda y rescate, y pide que se eliminen de inmediato.”⁹

La cadena noticiosa inglesa BBC informó sobre una caravana “olvidada”, “formada por miles de migrantes procedentes de Asia y el norte de África que intentan llegar a Europa. Pero su trayecto ha quedado detenido en Bosnia y Herzegovina, después de que se les impidió cruzar la frontera hacia Croacia.”¹⁰ La misma fuente cita al ACNUR, agencia según la cual en 2018 habrían llegado a Bosnia y Herzegovina unos 20.000 migrantes, en su mayoría de Afganistán, Bangladesh, Irán, Marruecos y Pakistán.

En nuestra región, los riesgos de la migración están presentes en particular para quienes intentan llegar a los Estados Unidos de manera irregular, y también para los ciudadanos venezolanos que tratan de llegar a otros países latinoamericanos debido a la crisis interna en su país. En el caso de los Estados Unidos, los medios de comunicación de ese y otros países dieron cuenta de la práctica de medidas extremas tomadas por las fuerzas de control migratorio para disuadir el ingreso de los migrantes irregulares. Así lo señaló, por ejemplo, el periódico *The New York Times*, que publicó que según datos revisados, “desde octubre de 2017, más de setecientos niños han sido apartados de los adultos que declararon ser sus padres, incluyendo a más de cien niños menores de cuatro años.”¹¹ La misma fuente recuerda que los migrantes provienen principalmente de países centroamericanos y huyen de la violencia común y amenazas reales contra la vida, impuestas por pandillas callejeras, así como por la falta de oportunidades de vida y buscan por lo tanto, refugio para sí mismos y para sus hijos en el extranjero.

⁹ ACNUR: “ACNUR consternado ante las noticias de muertes de refugiados y migrantes en el mar Mediterráneo”, comunicado de prensa de 19 de enero de 2019. Obtenido en la página electrónica <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/1/5c4291434/acnur-consternado-ante-la-noticia-de-decenas-de-muertos-en-el-mediterraneo.html>, consultada el 13 de abril de 2019.

¹⁰ BBC News Mundo: “La caravana de miles de migrantes olvidada en Europa”, edición de 6 de noviembre de 2018.

¹¹ Dickerson, Caitlin, en *The New York Times*: “Cientos de niños migrantes han sido separados de sus padres en la frontera de EE.UU.”, edición de 25 de abril de 2018. Obtenido en la página electrónica <https://www.nytimes.com/es/2018/04/25/menores-migrantes-estados-unidos/>, consultada el 14 de abril de 2019.

Las inhumanas medidas de separación de menores de edad de sus padres u otros familiares, tomadas por la administración Trump en los Estados Unidos bajo el esquema de la “tolerancia cero” a la migración irregular, tuvo su punto cúspide cuando periodistas y congresistas difundieron imágenes de esos niños encerrados en jaulas. Entre los múltiples relatos, el diario argentino “El Clarín” publicó las dantescas escenas en los siguientes términos:

Dentro de un viejo depósito en el sur de Texas, cientos de niños esperan, separados de sus padres, en **una serie de jaulas creadas con alambrados**.

En una jaula hay 20 niños. Hay botellas de agua y paquetes de papas fritas desparramados y grandes trozos de aluminio hacen las veces de mantas.

(...) Los grupos de la iglesia y los defensores de los derechos humanos han criticado considerablemente esta política, denominándola inhumana.

Se han revelados las historias de niños arrancados de los brazos de sus padres y padres que no pudieron saber dónde habían llevado a sus hijos (...) ¹²

Paradójicamente, las flagrantes y evidentes violaciones a los derechos humanos incurridas por las autoridades migratorias de los Estados Unidos en los casos arriba descritos, no impidieron que en su “Informe por país sobre las prácticas de derechos humanos de 2018” (“*Country Reports on Human Rights Practices for 2018*”), las primeras líneas del Prefacio, suscritas por el Secretario de Estado, Michael R. Pompeo, citen la Declaración de Independencia estadounidense y digan que

Los Estados Unidos fueron fundados sobre la premisa de que todas las personas ‘son creadas iguales, que son dotadas por su Creador de ciertos derechos inalienables, entre los que están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad’(...) La Quinta Enmienda también dispone que ninguna persona será

¹² Diario Clarín: “Relatos de terror. Estados Unidos: niños inmigrantes encerrados en jaulas. Están en un depósito en Texas, enjaulados como animales. Duermen en colchonetas en el piso, con la luz permanentemente encendida”, edición del 19 de junio de 2018. Obtenido en la página electrónica https://www.clarin.com/mundo/unidos-ninos-inmigrantes-encerrados-jaulas_0_rkS8wjI-X.html, consultada el 15 de abril de 2019.

‘privada de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal (...)’
Estos mismos conceptos fueron adoptados internacionalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, particularmente en los artículos 3, 10, 12, 18, 19 y 20.¹³

Lo anterior deja en claro que en la práctica hay una profunda digresión entre el trato impartido a los migrantes irregulares, en particular a los más vulnerables, como son los niños, y los objetivos altruistas sobre los que se asienta la democracia de los Estados Unidos. Aunque este doble discurso puede tener varias explicaciones, el mismo prefacio citado da luces sobre el pragmatismo que se impone en ese país, por sobre otras consideraciones, cuando el representante de la diplomacia estadounidense del régimen del presidente Donald Trump señala, sin ambages, que “La política de esta Administración es comprometerse con otros gobiernos, independientemente de sus antecedentes, si al hacerlo así se promueven los intereses de los Estados Unidos.”¹⁴

Los casos anteriores, que no constituyen sino una muestra mínima de la forma en que se violan los derechos humanos básicos de los migrantes, incluidos el derecho a la vida y a la libertad, deben conducir a una profunda y seria reflexión sobre la necesidad de insistir y persistir en la aplicación y respeto de los derechos humanos, sin que se requiera otro requisito que atender a las personas en su naturaleza humana y precautelando en especial a quienes por su condición son vulnerables.

También queda claro que lo previsto por la teoría o por los principios o inclusive por los instrumentos legales, nacionales o internacionales de derechos humanos, es letra muerta si no hay voluntad política para cumplir con esos preceptos y anteponer al ser humano por sobre otras consideraciones, como su “legalidad” migratoria, por ejemplo.

Otro hecho que resulta evidente es que los países desarrollados (quizá sin excepción), que se vanaglorian de ser los más fieles cumplidores de los derechos humanos con sus ciudadanos y que sobre esa base se auto atribuyen la condición de “guías” del resto de

¹³ Pompeo, Michael R., Secretario de Estado: “Prefacio al Informe por país sobre las prácticas de derechos humanos de 2018”, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, 3 de marzo de 2018. Enlace electrónico <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?dlid=288927&year=2018#wrapper>, consultado el 15 de abril de 2019.

¹⁴ Idem.

países en cuanto a los parámetros de medición que deben utilizarse en materia de las prácticas y el cumplimiento de los derechos humanos, tienen en realidad un serio déficit de respeto de esos derechos cuando se trata de aplicarlos en sus formas más básicas (vida y libertad, por ejemplo) a los migrantes, quienes pese a su condición de seres humanos, parecerían no ser merecedores de protección, según lo demuestra la evidencia.¹⁵

Cuestiones generales sobre derechos humanos y movilidad humana en Ecuador

Uno de los méritos de utilizar la expresión “movilidad humana” en lugar de migración, es que de esa manera se reconoce que la característica básica del movimiento de un lugar hacia otro, para asentarse y continuar su vida, es la naturaleza humana de quienes se movilizan. El mismo razonamiento se aplica a los “derechos humanos”, que en su esencia priorizan al ser humano como el acreedor de atención y protección especiales.

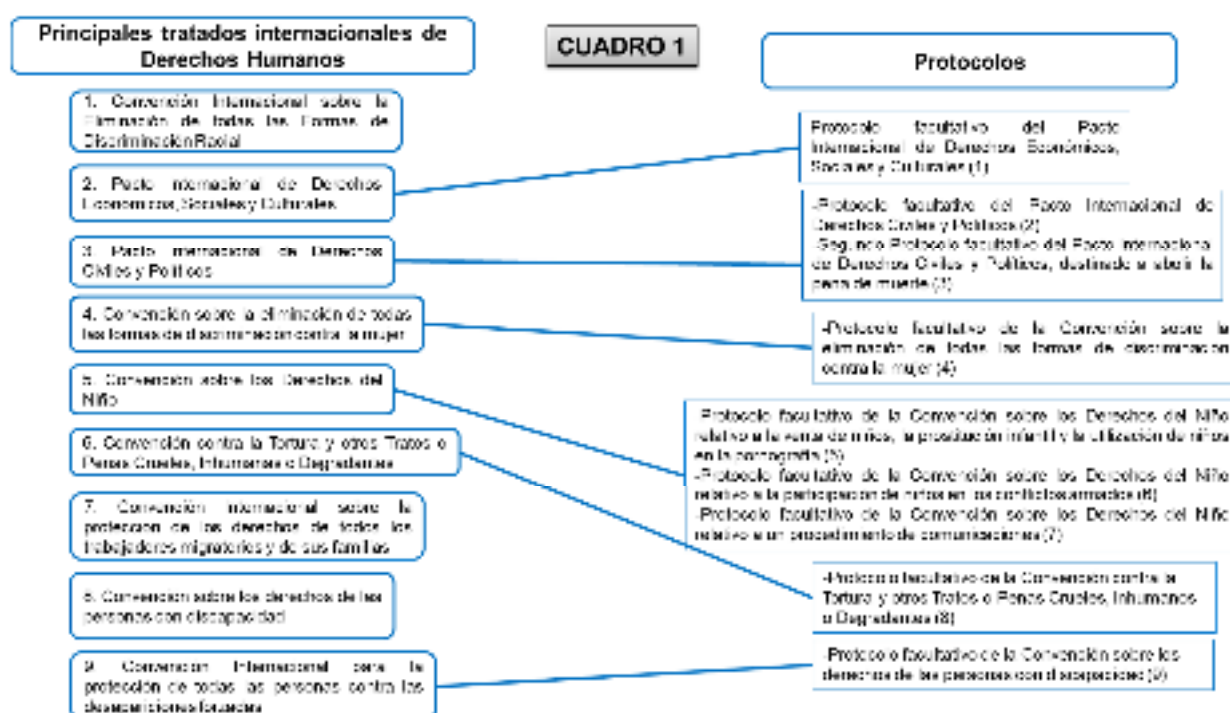
Los pocos ejemplos citados en el acápite anterior demuestran que estas aseveraciones, que parecerían ser evidentes en sí mismas, requieren ser reafirmadas y repetidas con insistencia, especialmente entre quienes crean política pública y toman decisiones gubernamentales, con el fin de regresar los ojos al ser humano como el sujeto principal de los derechos y de la movilidad. Resulta ineludible, por lo tanto, que la movilidad humana se trate con un enfoque de derechos humanos.

En el caso de Ecuador, es de reconocer que hay un amplio acervo legal que obliga al Estado a observar y respetar los derechos de las personas en movilidad humana y a tomar acciones y sostener una institucionalidad que permita la implementación de la normativa (ver cuadro 3 *infra*). Esta vocación de compromiso hacia los derechos humanos, no exenta de retos y falencias, tiene una de sus mejores expresiones en la ratificación de los nueve

¹⁵ De manera elocuente, uno de los acreedores al premio Nobel de la Paz 2015, Ahmed ben Tahar Galai (miembro de una de las cuatro organizaciones del Cuarteto para el Diálogo Nacional en Túnez, reconocidas en 2015 con el Premio Nobel de la Paz), al ser entrevistado sobre su participación en el “Hay Festival”, en Querétaro – México, manifestó “voy a denunciar la política de hipocresía de ciertos países, especialmente de la Unión Europea: hay muchos tunecinos, libios, sirios, mucha gente tiene que emigrar contra su voluntad y están encontrando las puertas de Europa cerradas, muriendo a las puertas de Europa. Y, mientras tanto, la UE tiene un acuerdo con Turquía que es un verdadero regateo de los derechos humanos (...) Cuando Europa llora por los migrantes muertos, llora con lágrimas de cocodrilo (...)” Entrevista efectuada por Arturo Wallace y publicada el 31 de agosto de 2016 en la BBC, enlace electrónico <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37062158>, visitado el 15 de abril de 2019.

instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y los nueve protocolos que los complementan (ver cuadro 1). En efecto, el 19 de septiembre de 2018, con el depósito del instrumento de ratificación del tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño, relativo a un procedimiento de comunicaciones, Ecuador, junto con Argentina, Bolivia, Bosnia Herzegovina y Uruguay, pasó a ser el quinto país del mundo, entre 193 Miembros de las Naciones Unidas, en suscribir todos los instrumentos citados.

1 Cuadro 1: Instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y sus protocolos



Como se puede evidenciar, el hecho de que sólo 5 de 193 países que conforman las Naciones Unidas hayan ratificado todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos tiene entre sus motivos la renuencia a comprometerse con el tema migratorio, pues no obstante los discursos públicos de respeto a los derechos humanos que caracterizan a los Estados, sólo 54 de ellos (todos países en desarrollo) han demostrado tener la voluntad política de ratificar la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.¹⁶ Los

¹⁶ Esta Convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990 y entró en vigencia trece años después, el 1 de julio de 2003. A abril de 2019 cuenta sólo con 54 ratificaciones, según los registros de las Naciones Unidas. El estado de las ratificaciones y el texto se pueden consultar en: *United Nations Treaty Collection*,

otros Estados, desarrollados y en desarrollo, han argüido diferentes motivos para no ratificar dicho instrumento y no se prevé un cambio de posición en el futuro cercano.

La dificultad general que este texto contiene para los países que no lo han ratificado, es que solicita el respeto de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migratorios, sin perjuicio de su situación legal en el Estado receptor. A manera de ejemplo, las razones esgrimidas en su momento por Canadá, un país con tradición migratoria, fueron cuatro:

- (1) La administración de la migración (incluyendo los derechos concedidos a los trabajadores migrantes) radica dentro de la soberanía nacional de cada Estado nacional y no debería por lo tanto estar sujeta a instituciones multilaterales.
- (2) El espíritu de la Convención está históricamente muy alejada de la filosofía canadiense en términos de la selección de los trabajadores migrantes que favorece el acceso a la ciudadanía canadiense.
- (3) Los derechos fundamentales de todas las personas, sin perjuicio de su estatuto legal, ya están garantizados en Canadá.
- (4) Firmar y ratificar la Convención forzaría a Canadá a revisar sus programas de migrantes temporales para hacerlos más respetuosos de la Convención.¹⁷

De manera similar, para el caso de la Unión Europea (UE), los motivos para no ratificar la Convención fueron varios: “las legislaciones nacionales ofrecían más garantías que un texto, en realidad muy anodino, y estos Estados han adoptado ya una serie de instrumentos para la protección de los migrantes, en particular a través de textos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Consejo de Europa.”¹⁸

enlace electrónico https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-13&chapter=4&clang=en, visitado el 17 de abril de 2019.

¹⁷ Piché, Víctor; Pelletier, Eugénie; Epale Dina y *Action Canada for Population Development* – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): “Identificación de los obstáculos para la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: el caso canadiense” (*Identification of the Obstacles to the Ratification of the United Nations International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: The Canadian Case*), en UNESCO *Series of Country Reports on the Ratification of the UN Convention on Migrants*, agosto 2006, página 3.

¹⁸ Barral, Marie, et al.: “La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes, un lujo para la Unión Europea?” (*The United Nations Convention on Migrant's rights, a Luxury for the European Union?*), *Policy Paper N° 24, Notre Europe – Etudes & Recherches*, diciembre 2006, resumen ejecutivo.

En un estudio efectuado en 2013 por el Parlamento Europeo, las razones para la no ratificación de la Convención, tenían relación directa con el goce de derechos: “Algunos Estados Miembros de la UE consideran que la Convención **no distingue suficientemente entre los derechos de los migrantes regulares e irregulares** y argumentan que su ratificación podría conducir a la obligación de los Estados de garantizar demasiados derechos a migrantes que no tienen un estatuto legal en el país.”¹⁹ El desarrollo de los argumentos contra la ratificación se resumen en tres aspectos:

- a) Redundancia o utilidad marginal de la Convención;
- b) Peso financiero u obstáculos administrativos en caso de ratificación; y
- c) Incompatibilidad de las provisiones de la Convención con la legislación nacional.

Es de manifestar que los argumentos arriba esgrimidos podrían aplicarse igualmente a muchos otros instrumentos internacionales de derechos humanos, teniendo en consideración que en muchos casos, la normativa nacional es más adelantada o ambiciosa que la internacional, siendo la última “redundante” y por ello, con “utilidad marginal”. El caso de Ecuador es un claro y positivo ejemplo: los derechos consagrados en la Constitución van mucho más allá que los previstos por los más adelantados instrumentos internacionales, sirvan de ejemplo los derechos de la naturaleza o los derechos consagrados para las personas en movilidad humana; ello no ha obstado para que Ecuador adquiera compromisos internacionales, inclusive si los instrumentos que los contienen no llegan al nivel de protección de la norma nacional. De igual forma, todo reconocimiento de los derechos humanos conlleva un “peso financiero”, por la necesidad de contar con recursos humanos, económicos y materiales para su implementación. De ser este un argumento, no sería recomendable ratificar ningún instrumento internacional, por la carga presupuestaria que acarrearán para los Estados. En relación con la “incompatibilidad” de las normas de la Convención con la legislación nacional, se deja de lado (¿a propósito?) que según el artículo 91 de ese instrumento, se prevé la posibilidad de que los Estados efectúen reservas sobre aquellas normas que no estén de acuerdo con su legislación.

¹⁹ Parlamento Europeo – Directorado General para Políticas Externas, Departamento de Políticas: “Retos actuales en la implementación de la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (*“Current challenges in the implementation of the UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their families”*), Bélgica, 25 de julio de 2013, página 24.

En lo que tiene que ver con Convención, su voluntad de protección queda en evidencia desde los párrafos preambulares, tres de los cuales abordan las dificultades que se derivan de la condición irregular y solicitan que “se debe alentar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales”. También se reconoce que la irregularidad migratoria conduce a una contratación laboral “en condiciones de trabajo menos favorables que las de otros trabajadores y que para determinadas empresas ello constituye un aliciente para buscar este tipo de mano de obra con el objeto de obtener los beneficios de una competencia desleal”. El penúltimo párrafo preambular es de particular interés, pues la Convención argumenta que el reforzamiento en la protección de los derechos humanos fundamentales de todos los trabajadores migratorios debería tener como uno de sus efectos desalentar “la práctica de emplear a trabajadores migratorios que se hallen en situación irregular.”

La transversalidad de los derechos humanos en los temas migratorios es evidente en esta Convención, empezando por su artículo 1, que recuerda que sus normas se aplicarán “a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares”, sin ningún tipo de discriminación, de forma paralela a lo previsto en términos generales, para todas las personas, en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, formulación que en lo esencial también ha sido recogida por la Constitución de Ecuador y en su Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH), según puede apreciarse en el cuadro 2:

2 Cuadro 2: La igualdad de derechos en la normativa internacional y nacional

CUADRO 2	
D Declaración Universal de los Derechos Humanos Artículo 2 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. 2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónoma o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.	Constitución de Ecuador Artículo 11, numeral 2, párrafo 2 Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, paridad VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares Artículo 1 1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todas las trabajadoras migratorias y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra circunstancia.	Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador Artículo 2.- Principios Igualdad ante la ley y no discriminación. Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, étnica o cultural. El Estado promoverá la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales.

La prevalencia de la naturaleza humana por encima de la regularidad de su situación migratoria se refleja además en otros artículos de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios, que requiere que los Estados Partes adopten medidas de protección para los trabajadores migrantes en situación de irregularidad, de tal manera que se respeten sus condiciones de empleo (art. 25), para que no se les niegue atención médica de urgencia (art. 28), acceso a la educación para sus hijos (art. 30) y sobre todo, para impedir y eliminar las acciones de la delincuencia transnacional organizada contra la trata de personas (art. 68).

Al respecto, en esta materia, la Constitución de Ecuador no deja lugar a dudas sobre la supremacía de los derechos humanos por encima de otras consideraciones, incluida la situación migratoria, cuando en su artículo 40, que además de reconocer a las personas el derecho a migrar, se manifiesta que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria.” Este mismo artículo obliga al Estado a proteger a los ecuatorianos en el exterior, “cualquiera sea su condición migratoria” con medidas como la asistencia, atención, asesoría y protección integral, así como la reunificación familiar y el estímulo para el retorno voluntario.

En efecto, la Constitución de 2008, calificada con fundamento como garantista de derechos, imprime una visión ampliamente basada en derechos humanos y los aspectos migratorios no son la excepción. Así se confirma, entre otros, con lo previsto en el artículo 416, que contempla los principios de las relaciones internacionales, cuyo numeral 6 “propugna el principio de ciudadanía universal, 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.” Esta provisión incluye varios aspectos de interés, que vale la pena revisar con mayor detalle.

Ciudadanía universal. Es de señalar que la Constitución ecuatoriana es la primera en el mundo en incluir este principio, cuya definición está contenida en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH):

El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero.

Cómo se verá, la Constitución y la LOMH incluyen un principio cuya aplicación resulta hipotética, pues la posibilidad de que las personas se movilicen libremente “por todo el planeta”, requeriría la anuencia de todos los Estados. Los hechos, no obstante, demuestran que la realidad dista mucho de la aspiración contenida en la normativa ecuatoriana, porque los Estados y en particular los receptores de migración, son muy celosos en la aplicación de sus propias regulaciones migratorias y si se toma en cuenta el bajo número de ratificaciones con el que cuenta la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios, es previsible que los Estados no estarían inclinados a aplicar este principio. Los ejemplos consignados en páginas anteriores, sobre casos de violaciones de derechos a migrantes, demuestran que por el momento el fin de la condición de extranjero no pasa de ser una aspiración loable, pero sin ninguna aplicación real.

Libre movilidad humana. Si bien este principio no es nuevo en las constituciones de otros países del mundo, su enunciación se refiere a la posibilidad de los individuos, nacionales o extranjeros, que residen en un país, para movilizarse sin limitaciones dentro de las fronteras del mismo. No obstante, la connotación de la Constitución ecuatoriana es

que dicha libertad de movimiento se debe extender fuera de las fronteras nacionales. El citado artículo 2 de la LOMH define este principio:

El reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva.

La libre movilidad tampoco tiene aplicación en la práctica, dado que cada país tiene sus propias reglas migratorias, especialmente en lo que respecta a la permanencia definitiva de extranjeros en su territorio. En cuanto a permanencias temporales, que podrían asimilarse a las turísticas, las opciones de circular con mayor libertad por el mundo con la sola presentación de su pasaporte, dependen de la nacionalidad, según lo demuestra el índice de pasaportes elaborado por la empresa *Henley & Partners*,²⁰ cuyo extracto consta en la tabla 1:

1 Tabla 1: Índice de pasaportes Henley & Partners 2019, según el acceso permitido a países

Tabla 1					
Índice de pasaportes <i>Henley & Partners</i> 2019, según el acceso permitido a países					
Puesto	Pasaporte	Acceso a países	Puesto	Pasaporte	Acceso a países
1	Japón Singapur Corea del Sur	189	14	Chile	176
2	Alemania	188	17	Argentina Brasil	171
3	Dinamarca Finlandia	187	24	México	158

²⁰ Según su página electrónica, *Henley & Partners* es una empresa radicada en Londres, que brinda asesoría sobre las condiciones de ciudadanía y residencia basadas en políticas de inversión. Su índice de pasaportes se basa en la información provista por la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA). El índice completo puede consultarse en el vínculo electrónico <https://www.henleypassportindex.com/passport-index>

	Francia Italia Suecia				
4	Luxemburgo España	186	25	Uruguay	155
5	Austria Holanda Noruega Portugal Suiza Reino Unido	185	34	Dominica El Salvador Honduras	137
6	Bélgica Canadá Grecia Irlanda Estados Unidos	184	35	Guatemala Venezuela	135
7	República Checa	183	36	Perú	134
8	Malta	182	41	Colombia	126
9	Australia Islandia Nueva Zelanda	181	53	Ecuador	93
10	Hungría Letonia Lituania Eslovaquia Eslovenia	180	104 (Último)	Afganistán Irak	30

Fuente: *Henley & Partners Passport Index, Global Ranking – 2019*

Elaborado por el autor

La tabla anterior demuestra que la posición de Ecuador puede considerarse modesta, representada en un acceso libre a sólo 93 países del mundo, si se la compara con la situación de otros países de la región, incluidos Perú (134), Colombia (126) o Venezuela (135). Esta realidad también demuestra que no obstante las provisiones incluidas en la

Constitución ecuatoriana, que abrieron las fronteras nacionales al resto del mundo, con imposición de visas solamente a doce países,²¹ no hubo reacciones que recíproquen esta medida y amplíen el ingreso de ecuatorianos a más países con la sola presentación de sus pasaportes. La libre entrada ofrecida unilateralmente por Ecuador implica también que no se puede utilizar el argumento de la reciprocidad para solicitar la exoneración de visas, toda vez que el libre ingreso a territorio ecuatoriano se aplica indiscriminadamente.

El fin de la condición de extranjero para balancear las relaciones Norte-Sur. Según lo dicho por la Constitución, el presupuesto de la aplicación de los dos principios arriba mencionados es que se eliminaría paulatinamente la condición de extranjero, imponiendo de esa manera la igualdad entre los seres humanos, que pasarían a estar cobijados y protegidos por libertad de movilidad e iguales derechos en todo lugar. Más aún, la norma señala que esta situación permitiría acortar el desequilibrio en las relaciones geopolíticas y económicas que separan a los países del Norte (desarrollados) y del Sur (en desarrollo). Nuevamente queda en evidencia que el idealismo y altruismo impregnan varios de los artículos constitucionales, y aunque desde el punto de vista de un país en desarrollo es de reconocer que en efecto lo óptimo sería acortar las brechas de desigualdad estructural que existen entre los países, ello no depende únicamente de los aspectos migratorios, sino sobre todo de cuestiones políticas, económicas, comerciales, sociales y culturales.

Un ejemplo de esta evolución es sin lugar a dudas el proceso integracionista de la Unión Europea, construido sobre la base de todas las características mencionadas, entre países que no obstante sus sangrientos conflictos históricos, han creado una plataforma de intereses comunes que les han permitido llegar a reducir las barreras migratorias, que los ciudadanos de los países que la conforman gocen de libre movilidad y puedan, en la práctica, asentarse, temporal o definitivamente, en cualquiera de los Estados miembros de la UE. El alcance de este proyecto cobija a los 28 países que hasta la actualidad conforman la UE (que pasarán a ser 27 luego de que se oficialice la salida del Reino Unido de la UE, a través del Brexit). Entre las enseñanzas que deja la experiencia de la UE, una de las principales es que los Estados menos aventajados han conseguido un

²¹ Según los Acuerdos Ministeriales 0105 (3 de septiembre de 2010); 0088 (30 de octubre 2015); 0098 (25 de noviembre de 2015) y 0020 (3 de marzo de 2017), hay doce países cuyos nacionales están sujetos a un Régimen Especial y por excepción deben obtener visa para ingresar en Ecuador: Afganistán, Bangladesh, Eritrea, Etiopía, Kenia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Somalia, Senegal, Cuba y la República Democrática de Corea (Corea del Norte).

mayor desarrollo, impulsados positivamente por los Estados más poderosos del grupo. Tales fueron los casos de países como España y Portugal en los ochenta, así como de varios que estuvieron bajo la esfera soviética, como Polonia, la República Checa o Hungría. Este proceso integracionista es el único en el cual se ha creado una ciudadanía colectiva con efectos reales que son gozados por los ciudadanos de los países miembros de la UE. Esta construcción jurídica consta en el artículo 20 de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,²² que vale citar textualmente:

Artículo 20

1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.
2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:
 - a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
 - b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones del Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
 - c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
 - d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.

²² La versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se fundamenta en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, suscrito el 25 de marzo de 1957 en Roma, y es el “resultado de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009”, ver: Unión Europea, “Tratados consolidados. Carta de los Derechos Fundamentales”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bélgica, marzo de 2010.

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos.

El ejemplo anterior deja en evidencia que el anhelo contenido en la Constitución ecuatoriana sólo podría tener avances si hubiese otros Estados que caminen en la misma dirección, sobre la base de intereses comunes, algo que en la actualidad, debido a la polarización generada por la crisis política, económica y migratoria de Venezuela, no se puede ni siquiera aspirar en una región como América Latina, en la que las grandes semejanzas deberían sobreponerse a las pequeñas diferencias, confirmando una vez más que la integración queda todavía como una tarea pendiente en el continente.

Además de lo anterior, como se desarrolla más adelante, es de manifestar que la apertura indiscriminada de las fronteras ecuatorianas para casi todas las nacionalidades, no obstante lo loable de su intención, ha generado críticas por la afectación que se alega hacia la seguridad ciudadana en Ecuador.

Ecuador y el enfoque de derechos humanos en la movilidad humana

Lo señalado hasta el momento demuestra que en Ecuador existe voluntad política de defensa de los derechos humanos en general y en lo atinente a los temas migratorios en particular, sin perjuicio de que en algunas facetas dicha visión altruista no sea compartida por otros Estados. Esta vocación ha quedado plasmada con claridad en la estructura jurídica e institucional que se ha creado para tal efecto, algunas de cuyas expresiones ya han sido destacadas en las páginas anteriores, al aludir a las normas constitucionales y legales que rigen en el país.

Para comprender esta visión humanista se debe retroceder al año 1999, cuando Ecuador sufrió la más severa crisis económica y financiera del siglo XX, caracterizada por la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional de entonces, el sucre, respecto al dólar estadounidense, la inestabilidad económica, una hiperinflación creciente, el desempleo, por citar varios de los aspectos principales. Entre las medidas tomadas por el gobierno de turno, bajo la presidencia de Jamil Mahuad, el 9 de marzo de 1999 se decretó un feriado bancario, seguido dos días después por el congelamiento por un año de los

depósitos de dineros privados.²³ El 9 de enero de 2000 se dolarizó la economía, a un tipo de cambio de 25.000 sucres por un dólar (en agosto de 1998 era de 4.000 sucres por un dólar). Estas medidas, empañadas por serias acusaciones de corrupción contra Mahuad y sus adláteres, determinaron la caída del gobernante el 21 de enero de 2000 y ocasionaron, desde el inicio de la crisis, la “masiva emigración internacional de trabajadores/as ecuatorianos/as hacia países industrializados, principalmente España, Estados Unidos e Italia, inducida por el proceso de globalización de la economía y por la crisis de 1998 (...) De acuerdo a una estimación moderada del número de ecuatorianos/as que ha emigrado al exterior (...) entre 1990 y 2001 alcanzaría a 682.000 personas, de las cuales 445.000, equivalentes a dos tercios, habrían salido a partir de 1998.”²⁴ Otras cifras señalan que sólo en el año 2000 salieron más de 560.000 ecuatorianos, es decir, casi el 4% de la población.²⁵

Las consecuencias sociales de esta migración forzada no se hicieron esperar: familias desmembradas; aumento en la emigración femenina, incluyendo a madres de familia; hijos separados de al menos uno de sus padres y abuelos y otros parientes que tuvieron que hacerse cargo de la educación de esos menores; pueblos (en particular en el austro ecuatoriano) habitados mayoritariamente por mujeres, pues los hombres migraron; aumento de las redes de tráfico de personas; detención, encarcelamiento y repatriación de migrantes ecuatorianos en condición irregular en países de tránsito y destino;²⁶ muertes y desapariciones en la ruta migratoria clandestina, por citar algunas.²⁷

²³ Entre las múltiples crónicas sobre los críticos momentos que vivió el país bajo el gobierno de Jamil Mahuad, se puede revisar el diario El Comercio: “Las 9 claves para entender la crisis de 1999 y la caída de Mahuad”, edición del 29 de mayo de 2014, página electrónica <https://www.elcomercio.com/actualidad/mahuad-peculado-feriado-bancario-ecuador.html>.

²⁴ Larrea Maldonado, Carlos: “Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador”, publicado por Abya-Yala et al., Quito, enero 2004, página 32. En una nota al pie sobre las cifras mencionadas, el autor señala que el censo nacional “subestima la emigración internacional, porque no incluye las familias completas que han emigrado.”

²⁵ Gratton, Brian: “Ecuador en la historia de la migración internacional. ¿Modelo o aberración?” en: Herrera, Gioconda et al.: “La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades”, Flacso Ecuador y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito, 2005, página 38.

²⁶ A título de ejemplo, “En 1999, una ruta marítima clandestina que iba desde la Costa ecuatoriana a México o Guatemala fue descubierta por la Guardia Costera estadounidense (USCG) cuando 44 ecuatorianos fueron detenidos en un barco pesquero. En abril de 2005, cerca de 6.700 ecuatorianos fueron detenidos por la USCG; era la nacionalidad con mayor número de ciudadanos en esta situación entre el 2000 y el 2002.” Ver: Jokisch, Brad y Kyle, David: “Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador, 1993-2003”, en Herrera, Gioconda et al.: “La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades”, Flacso Ecuador y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito, 2005, página 62.

²⁷ Para tener una idea más completa de esta problemática, se pueden revisar los diferentes artículos en Herrera, Gioconda et al.: “La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades”, Flacso Ecuador y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito, 2005.

Esta experiencia, inédita en la historia de Ecuador por los volúmenes tan altos de migración, implicó una toma de conciencia acerca de la importancia de la migración y de la protección a quienes debieron abandonar el país a causa de una crisis nacional que coartaba las opciones de crecimiento personal y familiar a las que aspiraban los ecuatorianos. Adicionalmente, se hicieron más visibles las historias de discriminación y violación de los derechos humanos de los migrantes ecuatorianos en el exterior, empeoradas por la imposición de una visa de ingreso en los países de la Unión Europea en agosto de 2003 que condujo al aumento en la migración irregular. Como ejemplo, al hablar del trato de los policías alemanes hacia los migrantes, el investigador J. Ramírez dice:

Al preguntarle a un policía cómo actúa en la práctica para detectar a los sin papeles se evidencia una práctica discriminatoria: ‘cuando están en la calle ven el fenotipo y si creen que no es Alemán proceden a interrogarle’ (...) Cuando una persona es detenida inmediatamente se corre la voz de alerta sobre todo a sus familiares más cercanos para que no regresen a casa, ya que es el primer lugar donde la policía registra. Por esto es muy común que las personas cambien constantemente de vivienda (...) Una vez que son detenidos se procede con el interrogatorio, se le toma las fotos de frente y de perfil, cual delincuentes, y no conformes con eso inspeccionan su cuerpo hasta el ano y/o la vagina, porque asumen que un trabajador extranjero indocumentado no solo que puede ser un criminal sino también un traficante de drogas (...) Y esta vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes sin papeles se complejiza aún más si se tienen hijos en edad escolar o necesitan alguna atención médica. Para el primer caso, el derecho universal a la educación, si bien la constitución alemana estipula como una obligación, las escuelas públicas solicitan el estatus migratorio de los padres como requisito para la inscripción, Nuevamente, cabe resaltar que se piden los papeles a aquellos niños/niñas cuyo fenotipo no concuerda con el alemán. Afortunadamente la iglesia y las escuelas religiosas han dado una mano a esta población infantil indocumentada e ‘ilegal’ para que pueda educarse (...) ²⁸

²⁸ Ramírez, Jacques: “Migración y derechos humanos: los extranjeros ecuatorianos ‘sin papeles’ en Alemania”, publicado electrónicamente, vínculo:

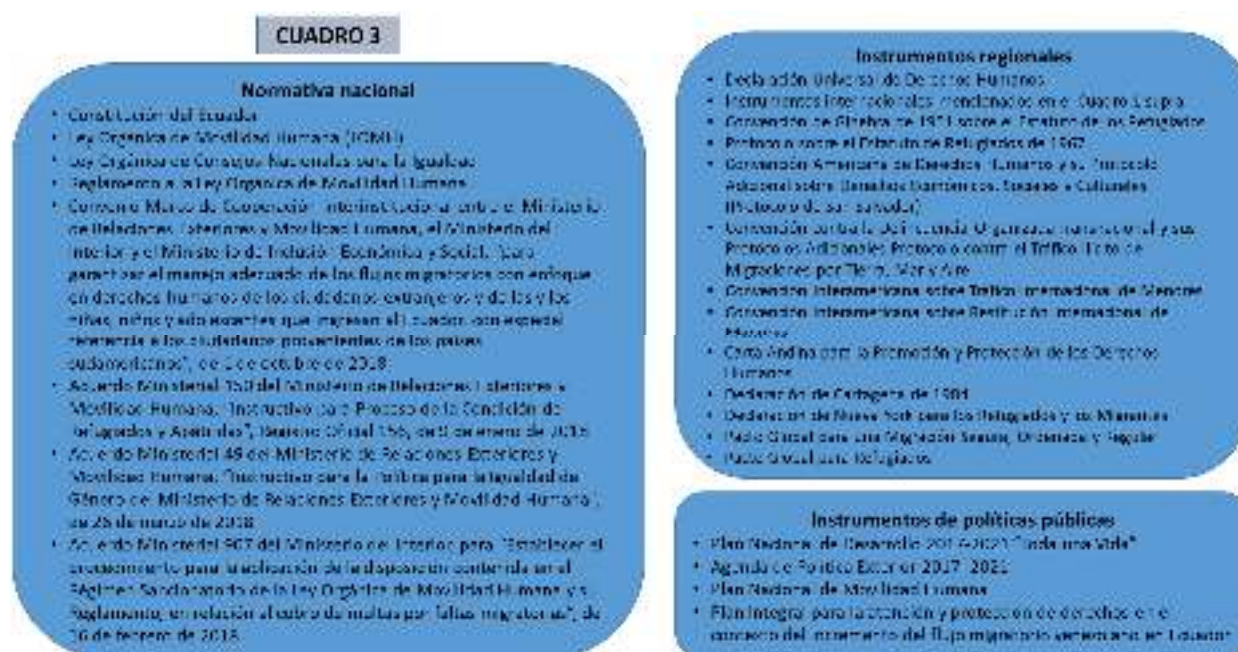
El mismo autor, al referirse al derecho a la salud, da cuenta de la limitación de contar con los servicios de la seguridad social pública para quienes no tienen un estatuto regular. Este tipo de evidencias, repetidas con diferentes matices en otros países, incrementaron la atención (e indignación) nacional por los casos de maltrato sufridos por algunos compatriotas, sea por parte de las autoridades, sea a manos de los nacionales del país receptor.

Los aspectos anteriores presionaron a los diferentes gobiernos nacionales a desarrollar medidas e iniciativas para apoyar y proteger a los ciudadanos ecuatorianos en el exterior, en especial a aquellos en situación de irregularidad y por lo tanto, expuestos a una mayor vulnerabilidad de sus derechos. En este contexto, y relativamente pocos años después del momento más dramático de emigración nacional, se adoptó la nueva Constitución en 2008, en la cual se acuñó la expresión “movilidad humana” y se creó un blindaje protector de los derechos de los migrantes, tanto de los ecuatorianos en el exterior, cuanto de los extranjeros en el país, según ya se ha adelantado en páginas anteriores.

Las previsiones constitucionales, que se alinean y superan los niveles de protección de los instrumentos internacionales que están vigentes en esta materia en Ecuador, han sido desarrolladas y complementadas con más detalle por normativa inferior, y entre ellas destacan la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, y con instrumentos como el Plan Nacional de Movilidad Humana. La normativa vigente en Ecuador consagra como obligatoria la protección internacional en sus tres formas: asilo, refugio y apatridia. En cuanto a la institucionalidad, la misma Constitución en su artículo 156 determinó la creación del Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (junto con otros cuatro Consejos), como órgano responsable “de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos”, con atribuciones en la “formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de (...) movilidad humana”, según prevé la Norma Suprema. Las acciones operativas quedaron en manos del Viceministerio de Movilidad Humana, entidad que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. En el cuadro 3 se puede apreciar la riqueza

normativa que rige en nuestro país en relación con la movilidad humana (listas no exhaustivas).

3 Cuadro 3: Normativa vigente y políticas públicas sobre movilidad humana en Ecuador



En el contexto arriba descrito, el **enfoque de Derechos Humanos** en Ecuador, vinculado a la movilidad humana, se puede resumir en lo manifestado por el Plan Nacional de Movilidad Humana,²⁹ que dice:

Para el Ecuador, la movilidad humana es conceptualizada a la luz del derecho internacional, de los derechos humanos y a partir de la nueva agenda internacional, que impone una serie de estándares orientados a la garantía y protección de las personas en movilidad. Es necesario recordar que la movilidad humana es un derecho transversal a los principios que rigen los derechos humanos, tal como lo establece la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en sus artículos 1, 9 y 13 garantiza la igualdad de derechos, la prohibición a la detención arbitraria y el derecho a la libre circulación y a escoger su lugar de residencia.

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador: “Plan Nacional de Movilidad Humana”, Quito, mayo de 2008, página 11.

Este enfoque se resume, además, en los principios que contempla la Constitución, algunos de ellos ya anotados, así como en el reconocimiento que se brinda para que los migrantes gocen también de otros derechos, según se puede apreciar en el siguiente listado:

- Promoción de la ciudadanía universal
- Promoción de la libre movilidad de las personas
- Defensa del fin progresivo de la condición de extranjero
- Ningún ser humano será considerado como ilegal por su condición migratoria
- Igualdad de derechos para ecuatorianos y extranjeros
- Derecho al voto activo de los extranjeros que hayan residido por al menos cinco años en el país
- Cobertura real de derechos para migrantes con medidas como dotación de servicios de salud, inclusión en el sistema educativo, inclusión laboral

Con los elementos anteriores, es de decir que el compromiso del Estado en esta materia debe propender a incluir y poner en práctica los siguientes aspectos principales, sin perjuicio de que algunos de ellos ya se apliquen:

- Los derechos humanos de las personas en movilidad humana deben ser respetados, con fundamento en la naturaleza humana de los migrantes y en observancia de lo previsto en los instrumentos internacionales en la materia, en la Constitución y en la legislación nacional.
- En el marco de la movilidad humana se debe brindar atención prioritaria y especializada a quienes enumera la Constitución en su artículo 35: las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, personas en situación de riesgo, víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.
- Se deben tomar e implementar medidas preventivas y de protección para evitar que la migración genere reacciones de discriminación y xenofobia contra la población en movilidad humana.
- El Estado debe tomar acciones de prevención y protección para evitar que quienes están en una situación de movilidad humana se conviertan en víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes.

- Es necesario que se genere diálogo con los actores vinculados a la movilidad humana, incluidas las instituciones del Estado, los organismos internacionales, la sociedad civil, la academia y los mismos migrantes, con el fin de plantear opciones conjuntas e inclusivas para una mejor conducción de la migración y buscar soluciones óptimas para sus dificultades.
- Se debe buscar el equilibrio entre la protección a los derechos humanos de la población en movilidad humana y la dotación de seguridad a la población local.
- Se deben formular políticas migratorias que incluyan el rol activo de las comunidades de acogida, cuyas necesidades también tienen que estar cubiertas, para que estén en condiciones de recibir los flujos migratorios, de tal forma que la inclusión de personas en movilidad humana vaya de la mano con el desarrollo de la comunidad.
- Es importante que las políticas migratorias se tomen en aplicación del principio de solidaridad entre los pueblos, teniendo presente que el trato a brindar a la población en movilidad humana que llega al territorio nacional debería ser el que se aspira que tengan los ecuatorianos en el exterior.
- Se impone la interacción y la mejor coordinación y cooperación posible con los diferentes actores involucrados en la movilidad humana, en particular Estados y organismos internacionales, y de ser necesario, se debe propender a formalizar estas acciones mediante acuerdos que fijen las reglas de juego.
- Es necesario tener claridad en cuanto a las necesidades que se deben cubrir, así como los recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para acoger a los nacionales retornados y a los migrantes.
- Toda medida a tomar debe estar basada en el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, contenidos en los instrumentos internacionales y regionales y en la normativa nacional, y en consideración a su naturaleza humana, por encima de otras consideraciones como su situación legal.

Ecuador como país receptor de migración: la reciente movilidad humana de ciudadanos colombianos y venezolanos

Históricamente Ecuador no se ha caracterizado por ser un país receptor a gran escala de migrantes, a diferencia de otros de América del Sur (como Argentina, Brasil, Chile, Uruguay o Venezuela), que han construido sus sociedades con un alto componente de

migración. No obstante, en diferentes momentos históricos, en el territorio ecuatoriano se han asentado ciudadanos provenientes de regiones tan diversas como el medio oriente (ciudadanos del antiguo imperio otomán, erróneamente llamados “turcos” o “libaneses”); lejano oriente (chinos y japoneses); o Europa (españoles, judíos de diferentes proveniencias).³⁰ En años más recientes la migración ha sido principalmente de ciudadanos de otros países latinoamericanos, principalmente colombianos, venezolanos, peruanos, cubanos y haitianos, quienes llegaron a Ecuador motivados por la dolarización y posteriormente por la apertura de fronteras, representada en la eliminación de visas en 2008.³¹ De este último grupo, es pertinente detenerse a hablar sobre las dos primeras nacionalidades, por ser las que mayor número de ciudadanos han integrado en la sociedad ecuatoriana.

En lo atinente a los **colombianos**, su llegada a Ecuador obedece por lo general a la búsqueda de seguridad y condiciones más propicias para continuar su vida lejos del conflicto interno que ha desangrado a Colombia desde mediados del siglo XX y que se desencadenó por el asesinato del político Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948. Este hecho dio lugar a una fase histórica de gran violencia, caracterizada por la beligerancia entre varias facciones: el Gobierno, diferentes grupos guerrilleros, narcotraficantes, paramilitares y grupos delincuenciales. Con la firma de los Acuerdos de Paz el 26 de noviembre 2016, entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), se dio un gran paso hacia la paz.³² No obstante, la dispersión de los ex integrantes de las FARC y el reforzamiento de los narcotraficantes y paramilitares, así como la subsistencia de otros grupos irregulares, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), han implicado que la violencia continúe y que una de las consecuencias sea la migración colombiana hacia Ecuador, principalmente bajo la figura del refugio. Este fenómeno no se ha detenido con los Acuerdos de Paz, aunque el escape

³⁰ Para un análisis resumido, ver: Valle Franco, Alex: “Breve Análisis Histórico de la Inmigración al Ecuador”, en RFJ, la Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, No. 2, diciembre de 2017.

³¹ Además de las nacionalidades citadas, con la eliminación de las visas llegaron al país ciudadanos de países de otros continentes; así, de África: Eritrea, Nigeria, Somalia, Camerún, Kenia y Etiopía y de Asia: Afganistán, Bangladesh, Nepal y Pakistán. Este inusitado flujo migratorio, si bien en baja escala, motivó que en septiembre de 2010, con la excepción de Camerún, al resto de nacionalidades se les aplique un Régimen Especial, con la imposición de una visa de ingreso. Ver: Valle Franco, Alex, Op. Cit., página 19.

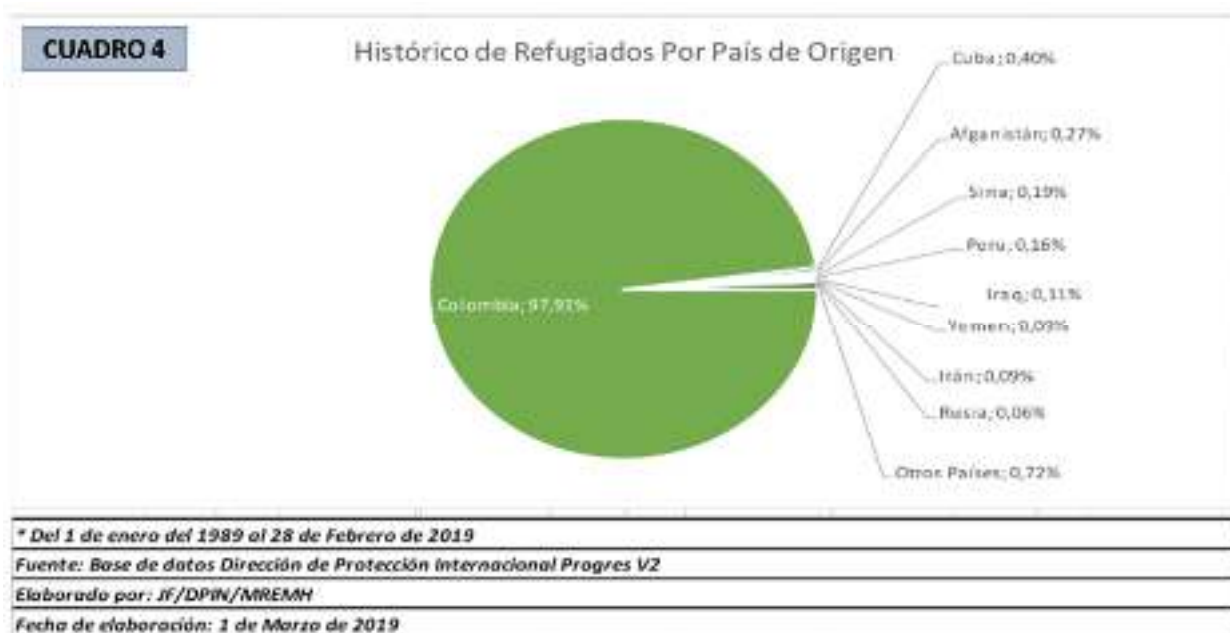
³² Los Acuerdos de Paz y otros documentos de interés acerca de este conflicto pueden encontrarse en la página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/Todo-lo-que-necesita-saber-sobre-el-proceso-de-paz.aspx>

de ciudadanos colombianos de su país se base ahora más en la inseguridad ciudadana creada por grupos delincuenciales derivados de los actores del conflicto en Colombia.

En este punto, es de anotar que Ecuador ha sentado, con sobra de méritos, precedentes humanistas y de respeto a la persona sobre la forma en que una sociedad de acogida debe tratar a quienes se movilizan bajo el refugio como figura jurídica protegida internacionalmente. Según lo demuestran las estadísticas desde 1989 hasta el 28 de febrero de 2019, “Ecuador es el país de América Latina y el Caribe con el mayor número de refugiados reconocidos: 66.288 personas de más de 70 países. Los ciudadanos colombianos, que suman el 97,91%, son el principal colectivo extranjero que ha recibido el estatuto de protección internacional en condición de refugiado.”³³ Esta información destaca que la mayor parte de refugiados son colombianos, con un porcentaje muy bajo de otras nacionalidades requirentes de refugio, limitados a ciudadanos de Cuba, Afganistán, Siria, Perú, Iraq, Yemen, Irán, Rusia y otros países, tal como se puede apreciar en el cuadro 4 *infra*. Es de aclarar, no obstante, que los refugiados representan solamente uno de los grupos que componen el total de la movilidad humana hacia Ecuador.

³³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: “Sobre refugio, datos actualizados”, boletín de prensa publicado en la página electrónica <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>, revisada el 25 de abril de 2019.

4 Cuadro 4: Histórico de Refugiados en Ecuador, por país de origen



Tomado de: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad de Ecuador, enlace electrónico <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>

En cuanto a los ciudadanos venezolanos, sus motivaciones para migrar obedecen a una crisis multidimensional que afecta a su país, cuya gravedad y consecuencias para el pleno goce de los derechos humanos ocasionaron que por primera vez en la historia, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, adopte una resolución, la A/RES/HRC/39/1, para la “Promoción y protección de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela.”³⁴ Este texto señala en su último párrafo preambular que “cientos de miles de ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, incluidos hombres, mujeres y niños, se ven obligados a abandonar el país, entre otras cosas, en razón de una crisis política, económica, social y humanitaria que afecta gravemente a sus derechos humanos.” Como antecedente, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos emitió un informe en junio de 2018,³⁵ motivado por cientos de muertes evidenciadas en las protestas en meses anteriores contra el gobierno

³⁴ Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/RES/39/1: “Promoción y protección de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela”, adoptada el 27 de septiembre de 2018.

³⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Violaciones de los derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin”, informe emitido en junio de 2018. Esta resolución se adoptó por votación de los 47 Estados Miembros del Consejo de Derechos Humanos, y Ecuador, miembro a esa fecha, votó a favor del texto.

del presidente Nicolás Maduro, en el cual se resaltaron como hallazgos principales de violaciones contra los derechos humanos, las siguientes:

- Violaciones a la libertad de reunión pacífica
- Violaciones a los derechos a la verdad y la justicia de los familiares de las personas muertas durante las protestas
- Muertes en el contexto de operaciones de seguridad no relacionadas con las protestas
- Detenciones arbitrarias y violaciones del debido proceso
- Tortura y malos tratos
- Ataques contra opositores políticos, activistas sociales y defensores de los derechos humanos
- Violaciones a la libertad de opinión y expresión
- Violaciones al derecho al más alto nivel posible de salud
- Violación al derecho a una alimentación adecuada

En cuanto a la resolución 39/1, se exhorta a Venezuela a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado y a aceptar “la asistencia humanitaria a fin de hacer frente a la escasez de alimentos, medicamentos y suministros médicos, el aumento de la malnutrición, especialmente entre los niños, y el brote de enfermedades que habían quedado erradicadas o bajo control en América del Sur” (párrafo 3).

El 20 de marzo de 2019, la Alta Comisionada actualizó la información sobre Venezuela ante el Consejo de Derechos Humanos³⁶ y reiteró el continuo deterioro en el ejercicio de los derechos sociales y económicos, con afectaciones mayores para los grupos más vulnerables como niños, mujeres embarazadas, ancianos y pueblos indígenas (como la etnia warao). Así mismo, se refirió a la interrupción constante de electricidad que afecta a todo el país, al limitado acceso de la población a alimentos, agua y medicamentos; la escasez de gas natural y transporte público; al abandono escolar por motivos económicos o por la salida del personal escolar del país; a la restricción a la libertad de expresión y de prensa y a la criminalización de la protesta y la disidencia pacíficas, con violaciones de

³⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Informe oral de actualización sobre la situación de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet”, presentado el 20 de marzo de 2019 en el marco del 40° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

los derechos humanos, perpetradas por las fuerzas de seguridad y grupos armados a favor del gobierno, que incluyen denuncias de posibles ejecuciones extrajudiciales; todo ello en un ambiente de hiperinflación y de sanciones económicas impuestas en 2017, principalmente por los Estados Unidos. En lo relativo a la migración, la Alta Comisionada expresó:

Un resultado directo de esta vasta crisis humanitaria es que más de 3 millones de personas han huido de Venezuela, en busca de comida, atención médica, empleo y protección. Muchas de ellas han partido en precarias condiciones de salud y con poco dinero, a veces sin ningunos; y sus dificultades se multiplican por las prácticas habituales de extorsión y confiscación empleadas por algunos agentes de fronteras. Asimismo, los venezolanos se enfrentan a enormes obstáculos para conseguir la documentación que les permita facilitar la migración ordenada y el acceso a la educación y al empleo en otros países.

Los países de la región se han visto confrontados a la llegada masiva de personas que a menudo presentan necesidades humanitarias urgentes y cuyos derechos humanos requieren protección. Esas personas necesitan que se realicen esfuerzos considerables y coordinados de regularización y reunificación familiar, y a veces necesitan también acceso urgente a la atención médica, comida y vivienda, así como al empleo o la educación. Aplaudo los esfuerzos que han realizado los países receptores de la región para abordar las necesidades de los refugiados y migrantes venezolanos y los aliento a que continúen el combate contra la xenofobia y la discriminación y mantengan el acceso a su territorio.³⁷

Lo señalado por la Alta Comisionada Bachelet en cuanto al número de migrantes venezolanos fue anunciado el 19 de febrero de 2019 por la OIM y el ACNUR³⁸ y según sus estimaciones, los refugiados y migrantes venezolanos en todo el mundo ascendía a unos 3.4 millones de personas. Sobre la base de los datos provistos por las dos agencias

³⁷ Idem.

³⁸ ACNUR y OIM: “Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3.4 millones”, boletín de prensa publicado el 22 de febrero de 2019 en la página electrónica <https://www.iom.int/es/news/los-flujos-de-venezolanos-continuan-constant-ahora-la-cifra-de-34-millones>, revisada el 30 de abril de 2019.

internacionales, la tabla 2 contiene un análisis comparativo de la población venezolana recibida por los países de la región, en proporción con la población total de cada uno de esos países, el porcentaje de desempleo y el PIB:

2 Tabla 2: Número de migrantes y refugiados venezolanos en los principales países receptores y comparación con otros indicadores

Tabla 2 Número de migrantes y refugiados venezolanos en los principales países receptores y comparación con otros indicadores						
Principal es países receptores de venezolanos en movilidad humana	Población total del país receptor (2017)³⁹	Migrante s y refugiado s venezolanos recibidos⁴⁰	Porcentaj e de venezolanos en relación con la población total (%)	PIB del país receptor a 2017 (dólares EEUU)⁴¹	PIB per cápita del país receptor a 2017 (dólares EEUU)⁴²	Tasa de desempleo del país receptor (%)⁴³
Colombia	49'065.610	1'100.000	2,24	314.457,60	6.408,9	9,1
Perú	32'165.490	506.000	1,57	211.389,27	6.571,9	2,8
Chile	18'054.730	288.000	1,59	277.075.94	15.346,4	7,2

³⁹ Información obtenida del Banco Mundial: "Población, total", página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.totl>, revisada el 30 de abril de 2019.

⁴⁰ ACNUR y OIM, Op. Cit.

⁴¹ Información obtenida del Banco Mundial: "PIB (US\$ a precios actuales). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE", página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.cd>, revisada el 30 de abril de 2019.

⁴² Información obtenida del Banco Mundial: "PIB per cápita (US\$ a precios actuales). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE", página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.pcap.cd>, revisada el 30 de abril de 2019.

⁴³ Información obtenida del Banco Mundial: "Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)", página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>, revisada el 30 de abril de 2019.

Ecuador	16'624.86 0	221.000	1,32	104.295,86	6.273,5	3,9
Argentina	44'271.04 0	130.000	0,29	637.430,33	14.803,0	9,5
Brasil	209'288.2 80	96.000	0,04	2'053.594, 88	9.812,3	12,5
Otros		1'059.000				

Fuentes: Banco Mundial, OIM, ACNUR (ver notas al pie de página)

Elaborado por el autor

La tabla 2, cuyos datos son referenciales, permite tener una noción de lo que representa para los principales países receptores la absorción de la migración venezolana en relación con su propia población y con su economía, siendo evidente que aquellos que mejores condiciones económicas tienen, deberían estar en capacidad de recibir más ciudadanos venezolanos en situación de movilidad humana. Esta decisión, sin embargo, depende de una serie de factores, pero sobre todo, de la voluntad política de los gobiernos de turno, la cual se refleja, entre otros aspectos como el discurso político o la preferencia entre el enfoque securitista o el de derechos humanos, en el grado de flexibilidad que apliquen a su normativa migratoria para facilitar o restringir la movilidad humana. Para el caso de Ecuador, como se vio anteriormente, la normativa es ampliamente favorable al libre tránsito y a la protección de los derechos humanos de las personas en movilidad humana, lo cual no ha impedido que en momentos determinados se hayan debido aplicar medidas restrictivas para el ingreso de migrantes venezolanos, como la solicitud del pasado judicial o de documentos apostillados o inclusive de un pasaporte vigente, documentos que dadas las condiciones imperantes en Venezuela, son de muy difícil obtención.

El número estimado de refugiados y migrantes venezolanos expandidos por América Latina y El Caribe, a enero de 2019, puede apreciarse en el siguiente mapa, preparado por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, “Respuesta a los venezolanos” (*Response for Venezuelans*, R4V)⁴⁴:

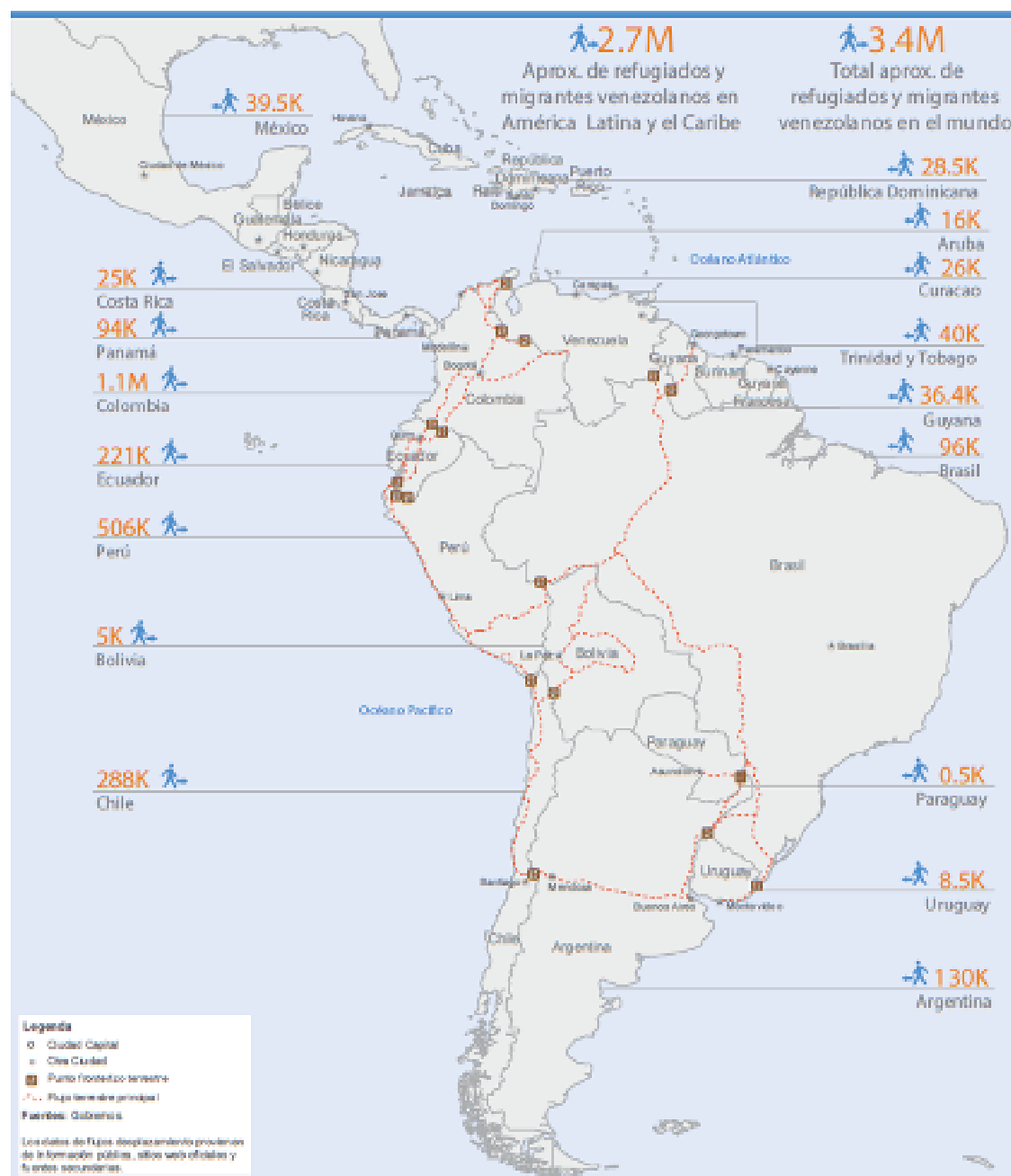
⁴⁴ Según su página electrónica, la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial está constituida por 41 organizaciones participantes, de las cuales 17 son agencias de la ONU, 15 ONG, cinco donantes, dos instituciones financieras internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja y “se estableció de conformidad con la solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas al ACNUR y la OIM el 12 de abril de 2018, para dirigir y coordinar la respuesta a los refugiados y migrantes de Venezuela. La Plataforma Regional

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Refugiados y migrantes de Venezuela

A enero de 2019

R4V RESPUESTA A LOS VENEZOLANOS
Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela



Las fronteras, nombres y designaciones utilizadas en este mapa no implican reconocimiento o aceptación oficial por parte de la Unión Europea.

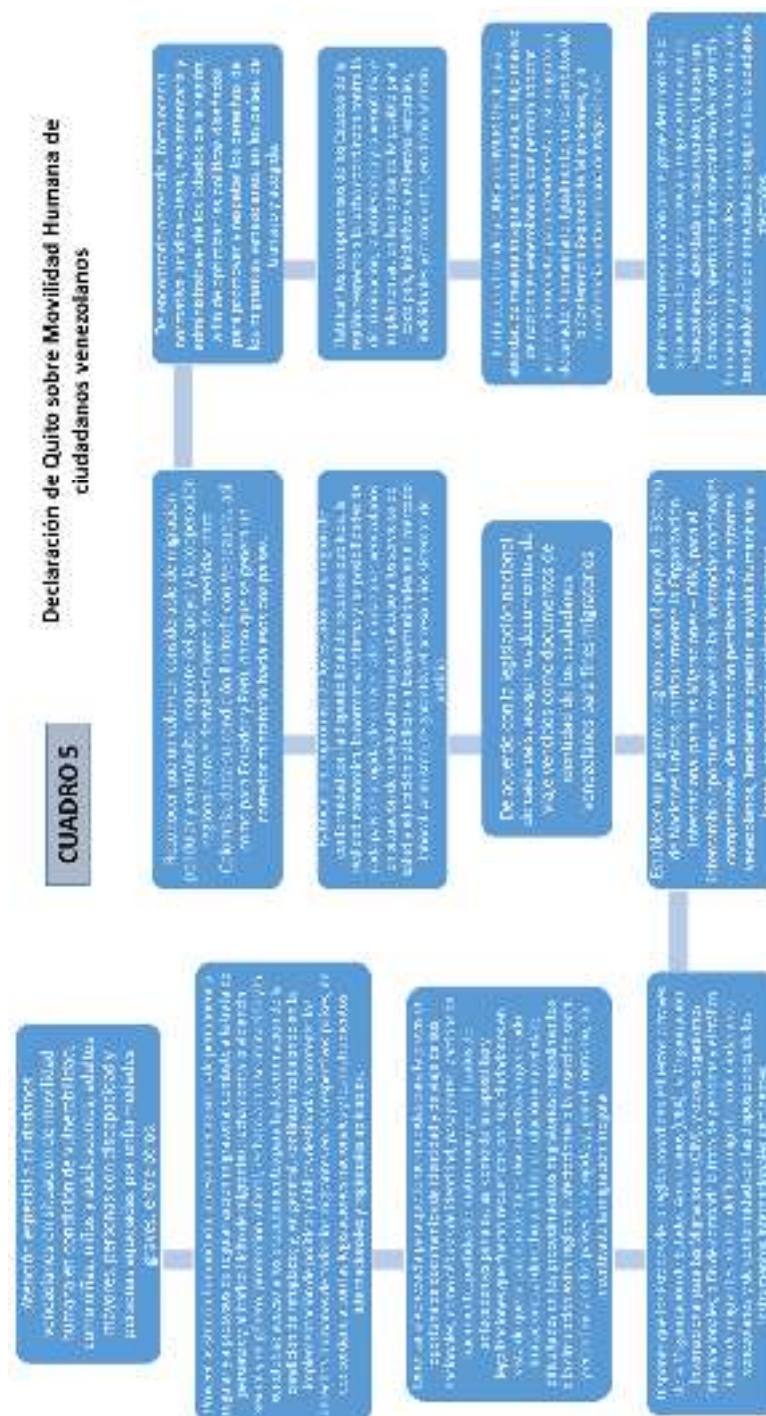
Fecha de creación: 15 febrero 2019

tiene como objetivo abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes venezolanos en los Estados afectados de América Latina y el Caribe, mediante el complemento y fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos, en consonancia con los principios descritos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes. La Plataforma se centra en la estrategia regional y el apoyo específico de país, la gestión de la información, la comunicación (mensajes e informes) y la movilización de recursos.” Ver: <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform#>, revisada el 30 de mayo de 2019.

Esta situación, que ha desbordado las capacidades de respuesta a nivel nacional, condujo, entre otras iniciativas, a que Ecuador convoque a varios países de la región para buscar respuestas conjuntas a la crisis migratoria venezolana. El primer encuentro, celebrado el 3 y 4 de septiembre de 2018 en Quito, condujo a que 11 países suscriban la “**Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos**” (llamada también “**Declaración de Quito I**”), con el objeto “de intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región.”⁴⁵ Este texto resulta altamente significativo, dado que en la mayoría de sus 18 numerales se enfoca principalmente en impulsar medidas de respeto hacia los derechos humanos de los migrantes venezolanos, según se aprecia en el cuadro 5:

⁴⁵ Los países suscriptores fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El texto de la Declaración de Quito puede obtenerse en el vínculo electrónico: <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>, revisado el 20 de mayo de 2019.

5 Cuadro 5: Derechos referidos en la Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos



La Declaración de Quito I pone de manifiesto que el interés regional por respetar los derechos humanos de los ciudadanos venezolanos en movilidad humana era un punto común entre los Estados de la región que la suscribieron. Con el fin de complementar esta iniciativa, nuevamente bajo el liderazgo de Ecuador, se convocó a la II reunión internacional de Quito, en la que a su vez se firmó un “**Plan de Acción sobre la**

movilidad humana de nacionales venezolanos en la región”⁴⁶ (llamado también “**Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región**”). Este texto, que incluye acciones concretas a tomar por parte de los Estados que se comprometieron, incluye plazos de cumplimiento y se basa en los siguientes ejes y subejos:

1. Permanencia regular de los nacionales venezolanos en la región
 - 1.1 Mecanismos de permanencia regular
 - 1.2 Procesos de regularización
2. Cooperación regional con la República Bolivariana de Venezuela
 - 2.1 Asistencia humanitaria hacia Venezuela
3. Cooperación internacional: ONU, CAN/MERCOSUR, OEA, CRM, CSM y CEPAL con los países de la región
 - 3.1 Naciones Unidas
 - 3.2 CAN/MERCOSUR/SGIB
 - 3.3 Organización de Estados Americanos
 - 3.4 Conferencia Sudamericana de Migraciones, Conferencia Regional sobre Migraciones (América Central, Norte y El Caribe)

Al organizar tales reuniones y conseguir que los países asistentes emitan un pronunciamiento político a favor de los derechos humanos de los migrantes venezolanos en la región, a través de su apoyo a la Declaración Quito I y a su Plan de Acción, Ecuador desplegó un claro liderazgo en el tema y sobre todo generó puntos en común sobre esta temática, que ameritan un tratamiento similar y coordinado entre los países de la región, ante un problema, como la crisis humanitaria venezolana, que desbordó las fronteras nacionales y que requiere soluciones grupales. Además, Ecuador consiguió que los países hallen el consenso para emprender en acciones específicas que permitan un manejo más racional y bajo parámetros de respeto a los derechos humanos, en cuanto a la movilidad humana de ciudadanos venezolanos. Es de resaltar, además, el énfasis en los grupos de atención prioritaria, en las acciones para contrarrestar la xenofobia y la discriminación, así como en la defensa de los derechos inherentes al ser humano.

⁴⁶ El “Plan de Acción sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región” fue suscrito el 23 de noviembre de 2018 por Argentina, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. El texto se puede encontrar en el enlace electrónico: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf, visitado el 28 de mayo de 2019.

El éxito de la iniciativa ecuatoriana permitió que se organice un último encuentro, denominado **“III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región”**, en Quito, el 8 y 9 de abril de 2019, en la cual los países asistentes acordaron una Declaración Conjunta⁴⁷ de 14 puntos, en la que además de reiterar la necesidad de implementar los compromisos de la Declaración de Quito I y su Plan de Acción, subrayan la necesidad de contar con cooperación internacional y en su párrafo 10 instan “a la comunidad internacional bajo el principio de la corresponsabilidad a destinar y priorizar de la forma más inmediata, fondos no reembolsables para coadyuvar solidariamente a la atención que vienen brindando los Estados de tránsito y acogida a los ciudadanos venezolanos en movilidad humana en la región.”

A diferencia de las dos primeras reuniones, a las que se invitó al gobierno venezolano sin que éste asista, en la tercera reunión participó el embajador de ese país, nombrado por el presidente de su Asamblea Nacional, Juan Guaidó, autoproclamado el 11 de enero de 2019 como presidente encargado de Venezuela, y reconocido como tal por Ecuador y por una cincuentena de países a nivel mundial. Este hecho permitió que la Declaración Conjunta cuente a Venezuela como uno de sus suscriptores.

Desde una perspectiva de relaciones internacionales, la organización de las tres reuniones bajo la sola y única convocatoria de Ecuador, sobre la base de un tema que si bien era de interés de la región, pero que ya estaba siendo tratado en otros foros regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y mundiales como la OIM, el ACNUR o el Consejo de Derechos Humanos, demostró que para los asistentes era necesario contar con un espacio flexible, de libre concertación de posiciones, que no implique el formalismo que en ocasiones se impone en la arena multilateral. Este hecho demostró, además, que el agotamiento y la politización excesiva de algunos escenarios (como la OEA), para debatir el tema venezolano, ameritaba otras opciones, más pragmáticas y concretas, y así fue interpretado por Ecuador al emitir sus tres convocatorias al llamado “Proceso de Quito”.

⁴⁷ La “Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región” fue acordada por Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela

El éxito de esta iniciativa en términos de política exterior se reflejó, entre otras cosas, en lo consignado en el párrafo 12 de la Declaración Conjunta, al “Solicitar a la Misión Permanente de Ecuador ante las Naciones Unidas que remita una nota a la Presidencia de la Asamblea General en la que solicite que los documentos del Proceso de Quito sean distribuidos entre la membresía de las Naciones Unidas y sean destacados como un ejemplo de cooperación Sur-Sur, en el ámbito de la migración, el refugio y en general de la movilidad humana.” Este párrafo bien pudiese haber sido complementado con una referencia al respeto a los derechos humanos aplicado a la movilidad humana, por los motivos señalados en las páginas anteriores.

Otra señal del acierto del liderazgo ecuatoriano es que Argentina haya tomado la posta de organizar la “IV Reunión Técnica Internacional del Proceso de Quito, en su capítulo de Buenos Aires”, el 4 y 5 de julio de 2019, en una demostración de que la visión impresa por Ecuador a este tema se encaminó en la dirección correcta y ameritaba una secuencia a manos de otro país de la región. Vale resaltar en este sentido, el último párrafo de la Declaración Conjunta, que consigna el espíritu que animó al “Proceso de Quito”:

Los países parte del Proceso de Quito dejan expresa constancia de su reconocimiento a esta importante iniciativa como mecanismos de diálogo, articulación y búsqueda de soluciones frente a la grave crisis migratoria y humanitaria venezolana y sus consecuencias en la Región, destacando los resultados de las tres reuniones realizadas, que han sido bien acogidas por la Comunidad Internacional y constituye un modelo de buenas prácticas internacionales para analizar y fortalecer la gobernabilidad de la movilidad humana en otras regiones del mundo.

La transversalidad de los derechos humanos en la movilidad humana: el “Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador”

Junto con lo señalado en las páginas precedentes, en las cuales se ha consignado de manera palpable la forma en que los derechos humanos son transversales a los temas de

movilidad humana, cabe un ejemplo más, desarrollado específicamente para abordar la situación de la migración venezolana hacia Ecuador.

Como se señaló en páginas anteriores, el incremento en el ingreso de ciudadanos **venezolanos** en situación de movilidad humana hacia los países de la región en particular desde 2018, motivó la toma de medidas para que esta migración sea controlada. En el caso de Ecuador, vale revisar la secuencia de actuaciones con fines de control migratorio, resumidas en la tabla 3:

3 Tabla 3: Medidas de control migratorio adoptadas por Ecuador para controlar la movilidad humana de ciudadanos venezolanos

Tabla 3 Medidas de control migratorio adoptadas por Ecuador para controlar la movilidad humana de ciudadanos venezolanos		
Fecha	Acción	Disposición
16 de agosto de 2018	Acuerdo Ministerial No. 000242, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Artículo único: “Establecer como requisito previo al ingreso a territorio ecuatoriano la presentación del pasaporte con una vigencia mínima de seis meses previa a su caducidad, a los ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela a partir del 18 de agosto de 2018.”
17 de agosto de 2018	Acuerdo Ministerial No. 000243, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	“(…) no será exigible el requisito previo de la presentación de un pasaporte válido para el ingreso al territorio ecuatoriano, para los niños, niñas y adolescentes originarios de la República Bolivariana de Venezuela.”

22 de agosto de 2018	Acuerdo Ministerial No. 000244, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Artículo primero: “El ingreso de ciudadanos venezolanos que deseen utilizar no un pasaporte solo su cédula de identidad para entrar en territorio del Ecuador a través de los puntos autorizados por la Ley, se verificará cumpliendo con la siguiente validación de dicho documento de identidad por parte de la persona que desee ingresar al Ecuador: a) Con la presentación de un certificado de validez de la cédula de ciudadanía, emitida por un organismo regional o internacional reconocido por el Gobierno del Ecuador; o, b) Con la presentación de un certificado de validez de la cédula de identidad, emitido por las entidades autorizadas al efecto por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, debidamente apostillado.”
28 de agosto de 2018	Acuerdo Ministerial No. 000248, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Extiende “hasta el 30 de septiembre de 2018, la declaratoria de emergencia del sector de movilidad humana” en las provincias de Carchi, El Oro y en la provincia de Pichincha, referente al flujo migratorio inusual de ciudadanos de Venezuela. (El estado de emergencia se ha ido renovando

		hasta mayo de 2019, fecha de elaboración de este artículo).
--	--	---

Fuentes: Acuerdos Ministeriales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

Elaborado por el autor

Las disposiciones transcritas en la tabla 3, en particular las contenidas en los Acuerdos Ministeriales 242 y 244, motivaron que varios actores interpongan acciones legales⁴⁸ en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y que la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, entre otros, soliciten medidas cautelares el 17 de agosto de 2018,⁴⁹ al considerar que lo decidido constituía una violación al derecho a la libre circulación y residencia y ponían en situación de vulnerabilidad a la población venezolana. Además, se alegó una contradicción de las citadas disposiciones con normas constitucionales, específicamente, el artículo 40 de la Carta Magna, en el que “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. Así mismo, se alegó una violación al artículo 84 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que dice:

Art. 84.- Ingreso y salida del territorio nacional. Los ciudadanos suramericanos pueden ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales. Los documentos de identificación emitidos por sus respectivos países constituyen documento de viaje (...)

Se alegó también que estas medidas, al solicitar requisitos adicionales a los que la ley dispone, implicarían un trato discriminatorio en razón de su nacionalidad, en contra de los ciudadanos venezolanos, lo que contravendría el principio de igualdad ante la ley y no discriminación, contenido en el artículo 2 de la misma LOMH.

⁴⁸ El Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito y otros, motivaron un contencioso administrativo que puede ser consultado en el enlace electrónico

<http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

⁴⁹ La solicitud de medidas cautelares, presentada por la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la Misión Scalabriniiana puede ser revisada en el enlace

<http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>

El justificativo para emitir las disposiciones en cuestión radicaba en “los inconvenientes de seguridad de las cédulas de identidad y partidas de nacimiento venezolanas”⁵⁰ documentos que por su fácil adulteración, habrían sido utilizados para casos de trata de personas y tráfico de migrantes. La base normativa para tomar tales medidas se sustentó en el artículo 123.1 de la LOMH, que solicita la presentación de un “documento de viaje o documento de identificación válido y vigente.” Es de señalar que se exoneró de este tratamiento a los niños, niñas y adolescentes venezolanos, a través del Acuerdo Ministerial 000243.

En cuanto a las medidas cautelares, el 28 de agosto de 2018 la jueza constitucional a cargo del caso impuso una medida cautelar por 45 días, durante los cuales, además de suspender el requisito de presentación de un pasaporte para el ingreso de los ciudadanos venezolanos en territorio ecuatoriano, dispuso que “el Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Viceministerio de Movilidad Humana, en el ámbito de sus competencias presenten un plan integral de atención para la crisis humanitaria para la población Venezolana enmarcada en derechos humanos (...)”⁵¹

La disposición judicial fue cumplida y como resultado, el 26 de octubre de 2018, la Cancillería presentó el “**Plan integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador**” (**Plan integral**).

La elaboración de este documento, encomendada específicamente a la Dirección de Derechos Humanos y Paz de la Cancillería, incluyó una serie de consultas, reuniones y entrevistas con actores estatales y no estatales y permitió sobre todo que la migración de ciudadanos venezolanos a Ecuador, conceptualizada principalmente como un tema de movilidad humana bajo una perspectiva de seguridad, quede impreso con un enfoque de derechos humanos por parte de una institución estatal, como la Cancillería. El espíritu del

⁵⁰ Secretaría Nacional de Comunicación: “Comunicado Oficial”, emitido el 16 de agosto de 2018, enlace electrónico: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/comunicado_secom.jpg, revisado el 28 de mayo de 2019.

⁵¹ Idem nota al pie de página No. 49

Plan Integral se refleja y resume en su introducción,⁵² que se transcribe completa a continuación:

Introducción del Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador

En 1999 Ecuador sufrió una severa crisis económica que entre sus múltiples consecuencias generó la salida masiva de ciudadanos ecuatorianos hacia otros países, a donde migraron sin perspectivas ciertas, pero con la esperanza de aspirar a mejores condiciones de vida para sí mismos y para sus familias.

Dicho movimiento migratorio, que tuvo como sus destinos principales algunos países de Europa, en particular España e Italia; así como los Estados Unidos, tuvo repercusiones sociales, como la desmembración de familias, la crianza a cargo de los abuelos de niños y adolescentes hijos de migrantes, la acentuación de casos de tráfico ilícito de migrantes, el despoblamiento de algunas comunidades nacionales, por citar varias.

Esta experiencia marcó un punto de quiebre en la visión nacional sobre la migración, tema que hasta ese momento no había sido objeto de revisión, pero sobre el cual colectivamente se puso mayor atención e interés, y que pasó a ser entendido desde una perspectiva más humana y de respeto a la dignidad de las personas, habida cuenta de la reseña documentada de varios casos en los que compatriotas que habían optado por viajar para establecerse y trabajar en otros países, habían sido objeto de acciones que atentaron contra sus derechos humanos, sea por integrantes de las comunidades locales, sea por sus autoridades.

Esa nueva perspectiva fue la base para un desarrollo posterior de iniciativas concretas de los gobiernos de turno, con miras a la protección de la población ecuatoriana en el exterior, las cuales fueron plasmadas en legislación, creación de instituciones y en la

⁵² La introducción del Plan Integral fue uno de los aportes del autor de este artículo, como coordinador y responsable de su elaboración ante las autoridades de la Cancillería. El documento fue preparado colectivamente por los integrantes de la Dirección de Derechos Humanos y Paz de Cancillería, en particular, la experta Verónica Oquendo, apoyada por los funcionarios a octubre 2018: Daniela Saá, Cristina Barros, Marcel Gross, Víctor Calderón, Karina Valencia y la asesora ministerial Sigrid Vásquez.

adopción de políticas públicas en beneficio de los migrantes nacionales y extranjeros. Entre las múltiples referencias que pueden citarse, destaca el artículo 416, numeral 6 de la Constitución, que en una posición de vanguardia, propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero. El artículo 40 de la Carta Magna también es altamente significativo en este sentido, pues además de reconocer el derecho a migrar y a impedir que se considere “ilegal” a un ser humano por su condición migratoria, prevé que se tomen acciones para el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, entre las que vale citar la asistencia, atención, asesoría y protección integral, así como la reunificación familiar y el estímulo para el retorno voluntario.

La actual coyuntura, como país receptor de migración, amerita una reflexión introspectiva sobre nuestra propia experiencia como sociedad, ejercicio en el que se deben recordar y evaluar las carencias que empujaron a nuestros migrantes a abandonar su país, los desafíos que enfrentaron y siguen enfrentando en el exterior, los recuerdos de sus seres queridos dejados en Ecuador, las barreras que tuvieron que derribar y las aspiraciones, sueños y esperanzas que los empujaron y motivan a seguir hacia adelante.

Una mirada serena de la historia de nuestro país en materia migratoria se convierte en una herramienta útil al momento de evaluar, desde una perspectiva humana, los flujos migratorios de ingreso que se han evidenciado en las últimas décadas, y que incluyen principalmente a ciudadanos colombianos, haitianos, cubanos y en años recientes, a ciudadanos venezolanos.

Ecuador probó su vocación de respeto a los derechos humanos al abrir sus puertas durante varias décadas a los refugiados colombianos que como resultado del conflicto interno en su país, cruzaron la frontera ecuatoriana en muchos de los casos con el ánimo de radicarse en nuestro territorio para escapar de los enfrentamientos del ejército contra grupos guerrilleros, en una espiral de violencia que incluía a grupos paramilitares y a narcotraficantes. No obstante la firma de acuerdos de paz entre el gobierno de Colombia y grupos irregulares, el flujo de ciudadanos de ese país en

situación de movilidad humana no se ha detenido, aunque ha cedido su visibilidad a la migración de ciudadanos venezolanos que han salido de sus fronteras presionados por difíciles condiciones políticas, económicas y sociales que los han motivado a radicarse en Ecuador y en otros países del continente.

Para este nuevo grupo en situación de movilidad humana Ecuador ha observado también una política de apertura y apoyo, fiel a los compromisos asumidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y en observancia de la normativa interna de protección a los hombres y mujeres que habitan en su territorio.

Sin embargo, la dinámica de la migración venezolana ha implicado varios retos para las capacidades nacionales, las cuales han debido ser reforzadas para estar en condiciones de receptor los cada vez más altos flujos de personas que desde 2015 cruzan la frontera norte a donde llegan, en muchos de los casos, luego de haber efectuado largos viajes por tierra, e inclusive a pie.

Entre las acciones tomadas, Ecuador ha buscado facilitar el goce de servicios básicos como salud, educación, transporte, albergue y alimentación, por citar algunos, pero sobre todo, sus instituciones están en búsqueda constante de soluciones para integrar de la manera más efectiva a los migrantes venezolanos. Atención especial se ha brindado a los grupos vulnerables, para quienes se han aplicado medidas de mayor protección y cuidado.

En este ámbito, es imperativo que las múltiples iniciativas y medidas que se aplican para facilitar la integración de los ciudadanos venezolanos a la sociedad ecuatoriana, estén coordinadas y se planifiquen a futuro, para evitar la duplicación de esfuerzos, potenciar resultados y optimizar el uso de los recursos limitados. Al mismo tiempo, se requiere que tales medidas estén transversalizadas por un enfoque de derechos humanos, que prevenga reacciones sociales negativas, como la discriminación y la xenofobia y que permita que los migrantes se integren en plenitud de condiciones al país receptor y aporten positivamente en las diferentes facetas de su vida.

La implementación de los derechos humanos, no obstante, tiene como uno de sus retos más complejos la dotación de recursos de humanos y materiales, que deben ser cubiertos a su vez con recursos económicos que para el caso de una economía en desaceleración, como la ecuatoriana actualmente, pueden dificultar la evidente intención de mantener los altos parámetros de respeto y observancia de los derechos humanos, reflejados en la dotación de servicios públicos básicos. Hay confianza en este sentido, que dadas las dimensiones regionales de este fenómeno, la cooperación internacional apoyará los grandes esfuerzos que ha realizado Ecuador con sus propios medios, para que continúe en su línea de protección de los migrantes en general.

Bajo este contexto, el presente Plan Integral basado en un enfoque de derechos humanos, se plantea como una primera aproximación de las medidas y acciones que pueden y deben tomarse de forma coordinada entre diversos actores públicos y privados, para que los migrantes venezolanos gocen de los derechos reconocidos por la normativa vigente en todas las fases de su movilidad.

En el marco de la democracia plena que vive nuestro país, se establecerán además, los mecanismos para mantener consultas y diálogos con todos los actores que aportan a la protección de los derechos humanos de las personas en movilidad humana en el país.

Dado el carácter voluble de los fenómenos migratorios, este Plan Integral no puede considerarse como un texto final y definitivo, sino más bien como un documento que debe estar sometido a una evolución constante, que vaya de la mano con la transformación y cambios en los flujos de la movilidad humana y que se nutra de opiniones, visiones y aportes de diferentes actores nacionales. Igualmente, si bien el objetivo principal es la población venezolana en Ecuador, ello debe ir de la mano del goce de derechos de la población local y de migrantes de otras nacionalidades asentados en territorio ecuatoriano.

El Plan Integral enuncia como su objetivo general:

Generar directrices estratégicas para que el Estado ecuatoriano conjuntamente con los organismos internacionales, la sociedad civil y otros actores pertinentes, realice y continúe ejecutando programas y acciones a favor de los migrantes venezolanos que ingresan, transitan, permanecen, salen y retornan al Ecuador, con un enfoque de derechos humanos, y con una proyección hacia el futuro, que incluya la cuantificación de costos, las necesidades de financiamiento y evaluaciones de cumplimiento.

De lo anterior, es de rescatar que el Plan visualiza la necesidad de un trabajo que no se limite a la acción del Estado, sino que incluya a otros actores. En la práctica, la labor llevada a cabo por entes oficiales para atender las diferentes circunstancias que atraviesan los migrantes en general y venezolanos en particular, ha sido acompañada y en ocasiones complementada por actores no estatales entre los que resaltan las diferentes agencias de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. Estas acciones mancomunadas han sido de gran importancia en las zonas fronterizas y en las ciudades con mayor aglomeración de migrantes. Se anticipa además, la pertinencia de tener una noción de los costos a incurrir y el financiamiento con el que se los debería cubrir; aspectos que por su interés se ampliarán más adelante.

Para referirse al enfoque de derechos humanos, el Plan Integral recurre a lo señalado por la Organización Internacional para las Migraciones, que lo conceptualiza como “el reconocimiento de que todas las personas, simple y sencillamente por el hecho de serlo e independientemente de su edad, nacionalidad, género, condición social o cualquier otra condición, son titulares de derechos que le corresponden por el hecho de ser humano.”⁵³ Sobre esta base, se recuerda la importancia de tener en cuenta las cinco áreas de importancia al hablar de los derechos humanos en Ecuador: género y diversidades; intergeneracional; interculturalidad; discapacidades y movilidad humana.

Así mismo, y ya en el ámbito migratorio, se reafirma la observancia a los principios que se deben observar en esta materia: igualdad y no discriminación; *pro homine*; no

⁵³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata”, Quito – Ecuador, diciembre de 2013, página 16.

devolución; interés superior del niño/a; no criminalización de la migración; transversalidad; intersectorialidad; corresponsabilidad; universalidad y progresividad.

El Plan Integral se basa además en cuatro líneas estratégicas y en sus respectivas acciones concretas, las cuales por motivos de extensión simplemente se citan a continuación:

1. Acción humanitaria

- Procedimiento para determinar la condición de refugiado
- Protección a grupos de atención prioritaria en contextos de movilidad humana
 - Procedimientos en casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de sus familiares
 - Procedimientos para atención de víctimas de violencia basada en género
 - Procedimientos para atención a personas con discapacidad o enfermedades catastróficas
 - Atención primaria en salud integral
 - Salubridad y saneamiento
 - Alojamiento temporal
 - Alimentación
 - Violencia de género
 - Asistencia jurídica y acceso a la justicia

2. Integración, rol de la comunidad de acogida y acciones de prevención y protección contra la discriminación y xenofobia

- Directrices respecto a la información y documentación para el ingreso al territorio ecuatoriano
- Procedimiento en caso de personas con necesidad de protección integral en frontera
- Procedimiento en casos de niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familiares
- Procedimiento en casos de familias diversas con documentación incompleta
- Acciones relativas a la permanencia en el territorio ecuatoriano
 - Regularización accesible para las personas en movilidad humana
- Medidas de control migratorio adecuadas a derechos humanos de las personas en movilidad humana

- Acciones relativas al tránsito por el territorio ecuatoriano
Protección de personas en movilidad humana en tránsito
Corredor humanitario
Acciones relativas a la salida del territorio ecuatoriano
 - Igualdad, no discriminación y prevención de la xenofobia
Campañas para promover la convivencia entre población en movilidad humana y población local
Capacitación y sensibilización a servidoras y servidores públicos
3. Acciones de prevención y protección contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes
- Medidas para prevenir, investigar y judicializar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes
4. Acciones de coordinación y cooperación
- Alineación de la cooperación internacional no reembolsable (CINR) a la estrategia territorial
 - Acciones de coordinación de la cooperación internacional
Unión Europea
Naciones Unidas
Alemania
Italia
Estados Unidos
España
Iniciativas de organizaciones no gubernamentales extranjeras
Foros internacionales

El Plan Integral finaliza con una sección relativa a la implementación en cuanto a planificación y presupuesto, desglosado en las cuatro líneas estratégicas arriba citadas.

Entre los varios aspectos del Plan Integral que ameritan una mención, está la atención especial que se brinda a los **grupos de atención prioritaria**, entre ellos, los niños, niñas y adolescentes, quienes, según lo demuestran los hechos, llegan solos a la frontera ecuatoriana, sin ningún familiar o adulto que los acompañe, quedando, por lo tanto, más

expuestos a los riesgos que conlleva la movilidad humana, tales como la trata de personas o el tráfico de migrantes o también a la violencia y a abusos de todo tipo. Entre las medidas adoptadas para proteger a este grupo vulnerable, el 1 de octubre de 2018, se suscribió el **“Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión Económica y social, para garantizar el manejo adecuado de los flujos migratorios con enfoque en derechos humanos de los ciudadanos extranjeros y de las y los niñas, niños y adolescentes que ingresan al Ecuador, con especial referencia a los ciudadanos provenientes de los países sudamericanos.”**⁵⁴ En su artículo 1.18, dicho texto rescata que el artículo 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana determina que uno de los principios a respetar es el del “Interés superior de la niña, niño y adolescente”.

La cláusula segunda del Convenio Marco señala que su objeto es:

(...) la cooperación de las partes en el ámbito de sus competencias, para garantizar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de la Constitución de la República del Ecuador y su legislación interna con relación a todas las personas en situación de movilidad humana y en particular a los niños, niñas y adolescentes y sus familias, así como el cumplimiento de todas las obligaciones emanadas de los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos.

En sus objetivos específicos el Convenio Marco alude que el tratamiento que se debe dar a las personas en movilidad humana debe estar acorde “con los principios de dignidad, humanidad y justicia”; así mismo, que se debe promover que los niños, niñas, adolescentes y sus familias, “sean atendidos de forma prioritaria, a través de un sistema complementario de protección especial.”

Para dar mayor operatividad a lo previsto en el Convenio Marco, el 5 de noviembre de 2018, las mismas instituciones suscribieron el **“Procedimiento de atención para niñas,**

⁵⁴ El texto del Convenio Marco se puede consultar en https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/convenio_marco_mremh_mdi_mies.pdf, revisado el 30 de mayo de 2019.

niños, adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador”⁵⁵, preparado con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Este documento se fundamenta en los siguientes principios que protegen expresamente a niños, niñas y adolescentes:

- Interés superior del niño
- No inadmisión en frontera
- Prioridad absoluta
- Derecho a la reunificación familiar
- No institucionalización o internamiento
- No judicialización de los casos
- Transnacionalidad en la garantía de derechos a los niños, niñas y adolescentes sin importar el país de origen
- Participación
- Deber de denuncia
- No devolución
- No sanción por ingreso irregular
- Principio Pro persona

El Procedimiento incluye además una serie de medidas específicas y concretas a seguir por parte de los funcionarios que deben atender a los niños, niñas y adolescentes migrantes en los puntos de control fronterizo, asegurando de esta manera que se respeten sus derechos humanos.

Retornando al Plan Integral, otro aspecto de sumo interés es la invitación a la **regularización**, habida cuenta que muchos de los retos que representa la movilidad humana podrían ser superados mediante la legalización de la situación migratoria de los ciudadanos venezolanos y de otros extranjeros. Las ventajas y oportunidades de la regularización se grafican en el círculo virtuoso que consta en el cuadro 6:⁵⁶

⁵⁵ Este texto puede ser consultado en el enlace electrónico <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/procedimiento.pdf>, revisado el 30 de mayo de 2019.

⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: “Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador”, Quito, septiembre de 2018, página 48.

6 Cuadro 6: Ventajas y oportunidades de la regularización migratoria



Tomado del “Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador Fuentes”

Desde un punto de vista de derechos humanos, la regularización permite la reducción de algunos riesgos a los que están sujetos los migrantes en condición irregular, entre ellos, la trata de personas y el tráfico de migrantes, la indefensión legal y judicial, la precarización laboral o la limitación en el acceso a servicios públicos básicos (educación y salud). Adicionalmente, esta medida abre las puertas de la economía formal a los migrantes y con ello, la posibilidad de que se conviertan en sus contribuyentes, mediante el pago de impuestos y de aportaciones a la seguridad social.

Hay que reconocer que no obstante la riqueza normativa que rige en Ecuador para proteger los derechos humanos de las personas en movilidad humana en todas sus facetas, casos reales demuestran que la implementación de esos derechos puede convertirse en un verdadero desafío por diversos motivos, pero en particular, por la situación de irregularidad o indocumentación de los migrantes. La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados dice en este sentido: “(...) aun cuando existen normativas en que se protege a la población independientemente de su situación migratoria, el hecho de la indocumentación genera situaciones paradójicas que limitan en la práctica el acceso a derechos.”⁵⁷ En efecto, un migrante que no esté regularizado y que por lo tanto no cuente con un documento de identificación nacional, tendrá serias dificultades para insertarse en el mercado laboral, o para acceder al sistema financiero y en general, para ejercer otros derechos. Esta situación conduce a su vez a una espiral de precariedad económica, generada por la imposibilidad de obtener un trabajo adecuado e insertarse en el mercado laboral en condiciones adecuadas. Uno de los efectos más graves es la propensión a que otros derechos sean vulnerados, pues una persona en situación de irregularidad migratoria tiene un mayor riesgo de ser víctima de un trato discriminatorio en lo laboral, reflejado por lo general en la contratación en trabajos mal remunerados, en jornadas extenuantes, en condiciones indebidas que pueden rayar en la semiesclavitud, o, al extremo, caer en manos de quienes practican la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes.

Además de los retos formales para la regularización, como la justificación de documentos y requisitos contemplados en las leyes, una economía en desaceleración, como la ecuatoriana, tiene dificultades reales para absorber nuevos trabajadores en su sistema productivo, cuando la población local tiene limitado acceso a un trabajo digno o adecuado. Este aspecto viene aparejado de la sensibilidad que este tema implica para algunos segmentos de la población local, que al igual que en procesos migratorios en otros países, estará más propensa a culpabilizar a los migrantes de haber ocupado puestos

⁵⁷ ACNUR e Instituto de la Ciudad-Quito: “Más allá de las fronteras: la población colombiana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito”, noviembre de 2014, página 105. El texto ejemplifica la situación descrita con un ejemplo real en 2014: “El carnet de solicitante y visa de refugiado son los únicos documentos de identificación en el Ecuador que no son emitidos por el Registro Civil. Esto causa un problema adicional de acceso, puesto que el algoritmo con el que se emite la serie numérica de identificación es diferente al de la cédula ecuatoriana. Esta diferencia hace que instituciones como el Sistema de Recaudación de Impuestos y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que dependen del sistema del Registro Civil, no pueden ingresar el número de identificación de una visa de refugio. Esta situación se repite con la banca privada. Si se armonizaran los algoritmos, o si el Registro Civil emitiera el documento, estas barreras técnicas serían eliminadas.” Idem, nota al pie de página 54, página 105.

laborales que “deberían estar destinados” para trabajadores locales, incrementando al mismo tiempo, el riesgo de que aparezcan y se acentúen expresiones de discriminación y xenofobia.

El otro reto, igualmente preocupante, tiene que ver con la necesidad de obtener **recursos financieros, humanos y materiales** para cubrir los costos que demande la inserción de la población migrante en la población local. Para el caso de los venezolanos en Ecuador, el Viceministerio de Movilidad Humana, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, prepararon el “**Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador**”⁵⁸, documento en el cual se señala que los costos estimados que el Estado ecuatoriano cubrió en 2018 para responder a la emergencia derivada de la inusual movilidad migratoria venezolana ascendieron a 90’095.879,81 dólares estadounidenses. La misma fuente proyectó que para el trienio 2019 – 2021, Ecuador requeriría alrededor de 550’000.000 dólares estadounidenses para atender a la población venezolana⁵⁹, en cumplimiento de los siguientes objetivos, según el Marco de Cooperación:

- Garantizar la movilidad humana segura, ordenada y regular de acuerdo a los principios constitucionales, la ley orgánica de movilidad humana y los estándares internacionales de protección a migrantes y refugiados.
- Generar oportunidades para la integración y acceso a servicios en las comunidades de acogida bajo los principios de igualdad, no discriminación y progresividad.
- Promover el desarrollo económico inclusivo y la generación de trabajo para la comunidad de acogida y la población en movilidad humana.
- Fortalecer el marco institucional del estado y su rol de coordinación para la respuesta a los desafíos de la movilidad humana mediante el apoyo de la comunidad internacional bajo el principio de responsabilidad compartida.

Dado que la movilidad humana de ciudadanos venezolanos ha desbordado las capacidades nacionales de los países de la región, es imperioso contar con cooperación,

⁵⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – Viceministerio de Movilidad Humana, ACNUR y OIM: “Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador”, Quito, noviembre de 2018.

⁵⁹ Idem, páginas 42 a 47.

ante una crisis con ribetes internacionales, cuyos costos, como en el caso ecuatoriano, no obstante las mejores intenciones para integrar a los migrantes, pueden implicar grandes esfuerzos para la economía nacional.

A manera de ejemplo, las limitaciones presupuestarias en Ecuador han obligado a que el Gobierno nacional deba recurrir a préstamos internacionales, uno de ellos, aprobado el 24 de abril de 2019 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), equivalente a 500 millones de dólares estadounidenses,⁶⁰ es decir, un monto similar al proyectado por el Marco de Cooperación para atender a la población de migrantes venezolanos en el trienio 2019 – 2021.

Pese a estos serios retos y a la falta de concreción de las ofertas de cooperación internacional, el Estado ecuatoriano no ha reducido sus altos estándares de respeto a los derechos humanos para las personas en situación de movilidad humana, tanto provenientes de Venezuela, como de Colombia y de otros países, reafirmando de esta manera su serio nivel de compromiso y respeto a los derechos humanos.

A manera de conclusión: movilidad humana, la “prueba de fuego” de los derechos humanos

El párrafo 64 del documento “Consejo de Derechos Humanos: Construcción institucional”, mediante el cual se fijaron las reglas del juego de dicha entidad, dice expresamente:

64. En caso de situaciones de violaciones de los derechos humanos o de falta de cooperación que precisen la atención del Consejo deberían aplicarse los principios

⁶⁰ Según el Ministerio de Economía y Finanzas, este crédito, que es parte de otro mayor por 10.200 millones de dólares estadounidenses, serviría para que el país “siga avanzando en sus objetivos de recuperación y crecimiento sostenido de su economía, reducción de la pobreza y protección de los sectores más vulnerables”. Ver: Ministerio de Economía y Finanzas: “BID aprueba USD 500 millones para el Plan de Prosperidad del Ecuador”, boletín de prensa publicado el 24 de abril de 2019, enlace electrónico <https://www.finanzas.gob.ec/bid-aprueba-usd-500-millones-para-plan-de-prosperidad-del-ecuador/>, visitado el 30 de mayo de 2019.

de objetividad, no selectividad y la eliminación del doble rasero y de la politización.⁶¹

Entre los varios elementos contenidos en el párrafo transcrito se invoca la “eliminación del doble rasero y de la politización” en los temas a tratar por el Consejo de Derechos Humanos. Esta alusión tiene su origen en la pérdida de crédito que sufrió su antecesora, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, justamente por la alta politización que invadió sus debates.

A lo anterior se suma el “doble rasero” (o “doble moral”), expresión que implica la inconsistencia entre lo que un Estado manifiesta públicamente a través de declaraciones o discursos y sus acciones concretas en relación con los derechos humanos.

Los dos aspectos anteriores, que son una práctica recurrente de los Estados, en particular de aquellos que se vanaglorian de ser los más fieles observadores de los derechos humanos (véase el ejemplo de Estados Unidos, citado en las páginas iniciales de este artículo, o los argumentos de otros países para no ratificar la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios), se deben, entre otras razones, al “déficit de cumplimiento” (en inglés: *compliance gap*), que puede ser definido como una acción que “surge cuando los países se comprometen bajo un acuerdo internacional de derechos humanos, pero sus comportamientos subsecuentes no satisfacen los estándares contenidos en el acuerdo.”⁶²

De manera general, se espera que los Estados observen una trilogía de obligaciones en cuanto a los derechos humanos: respetar, proteger y cumplir. Sin embargo, al no existir un poder supranacional – internacional, con jurisdicción universal, que obligue a los Estados a observar estas obligaciones (salvo los casos específicos de algunas cortes internacionales o regionales), su cumplimiento queda sujeto a la voluntad estatal. En este sentido, según algunos autores, las “las tendencias globales de falta de responsabilidad

⁶¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 5/1: “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, adoptada el 18 de junio de 2007, Anexo: “Consejo de Derechos Humanos: Construcción Institucional”.

⁶² Dai, Xinyuan: “El ‘déficit de cumplimiento’ y la eficacia de las instituciones internacionales de derechos humanos” (“*The ‘compliance gap’ and the efficacy of international human rights institutions*”), en Risse, Thomas et al.: “*The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*”, Cambridge University Press, Reino Unido, 2014, página 88. (Traducción al español por el autor).

crean un círculo vicioso, en el cual los gobiernos propensos a violar los derechos humanos conocen que el compromiso hacia el régimen legal internacional es simbólico y virtualmente gratuito.”⁶³

Las inconsistencias mencionadas son particularmente significativas en el área de la movilidad humana, pues como se anotó en páginas anteriores, los Estados, en especial los desarrollados y aquellos que son receptores de migración, se muestran reacios a asumir compromisos que los obliguen a respetar a los migrantes, inclusive luego de que durante su Examen Periódico Universal (EPU),⁶⁴ se les haya recomendado que ratifiquen la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. A título meramente ejemplificativo, se transcriben las recomendaciones efectuadas a Bélgica en este sentido, las cuales bien pueden encontrarse también para otros países:

141.4 Considerar favorablemente la posibilidad de adherirse a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Perú);

141.5 Considerar la posibilidad de ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Filipinas) (Sri Lanka);

141.6 Adherirse a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Turquía) (Azerbaiyán) (Uruguay) (Argelia) (Ecuador) (Ghana) (Honduras) (Senegal);

141.7 Ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Argelia) (Azerbaiyán) (Egipto) (Ghana) (Honduras) (Senegal);⁶⁵

⁶³ Hafner-Burton, Emilie M; Tsutsui, Kiyoteru; Meyer, John W.: “Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las políticas de legitimación. Los Estados represivos y los Tratados de Derechos Humanos” (“*International Human Rights Law and the Politics of Legitimation. Repressive States and Human Rights Treaties*”, en *International Sociology*, Número 23, vol. 1, enero 2008, páginas 135 – 136.

⁶⁴ El Examen Periódico Universal (EPU) es el sistema internacional de monitoreo por excelencia del cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados. Se efectúa mediante sesiones específicas, en el Consejo de Derechos Humanos, y permite que los Estados presenten recomendaciones a sus pares, las cuales pueden o no ser aceptadas, bajo la expectativa de que si lo son, serán cumplidas por el Estado sometido al EPU.

⁶⁵ Consejo de Derecho Humanos: “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Bélgica”, documento A/HRC/32/8, distribuido el 11 de abril de 2016, páginas 25 – 26.

Según demuestra la evidencia, a diferencia de Ecuador, cuya Constitución en su artículo 40 reconoce a las personas el “derecho a migrar” y estipula que “no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”, otros Estados anteponen la condición migratoria a la naturaleza humana y no dudan en restringir el goce de los derechos a su mínima expresión, para quienes forzados por condiciones económicas, políticas o sociales adversas, se ven obligados a migrar, inclusive en condición irregular. El justificativo más recurrido es manifestar que todos deben cumplir con la ley, incluidos los migrantes, y que no se puede brindar excepciones a ninguna persona. Aunque esta debería ser la situación ideal, los hechos demuestran que la migración masiva de seres humanos obedece a factores extremos, como crisis económicas, conflictos armados, crisis humanitarias, regímenes autoritarios y persecución política, discriminación y xenofobia, factores que deberían ser valorados adecuadamente al considerar los casos de los migrantes en condición irregular.

Desde esta perspectiva, las medidas que se adopten en cuanto a la movilidad humana se convierten en una real “prueba de fuego” para demostrar si un Estado es en efecto coherente con su discurso de respeto a los derechos humanos y muestra apertura a los migrantes en cuanto a su condición de seres humano, o si, por el contrario, adolece de la “politización” y “doble rasero” que se intenta erradicar del debate de los derechos humanos y limita el ingreso de migrantes. Vale señalar que pocos, si acaso un puñado de Estados, pueden vanagloriarse de mantener coherencia en este sentido, de no caer en el “déficit de cumplimiento” y de sobreponer los derechos de las personas por sobre su situación legal en casos de movilidad humana.

Lo anterior debería ir aparejado de medidas de apoyo y cooperación a los Estados de origen de la migración, de tal manera que resuelvan las situaciones estructurales que conducen a que su población abandone su territorio.

El caso de Ecuador, como se ha visto en las páginas anteriores, se inserta en esas excepciones que permiten mantener la esperanza de que los hombres, mujeres y niños cuentan más por su naturaleza, que por su condición migratoria. Las palabras de la Alta Comisionada adjunta del ACNUR, Kelly Clements, son decidoras al respecto:

Ecuador ha sido generoso con muchos venezolanos, colombianos y otros refugiados a lo largo de los años. La protección se necesita ahora más que nunca (...)⁶⁶

Al tratar sobre los derechos humanos en la movilidad humana, es pertinente regresar la mirada a los fundamentos sobre los cuales se basa el sistema internacional de los derechos humanos y recordar, como punto de partida, lo que señala el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Bibliografía

Referencias bibliográficas

- ACNUR e Instituto de la Ciudad-Quito: “Más allá de las fronteras: la población colombiana en su proceso de integración urbana en la ciudad de Quito”, noviembre de 2014.
- Barral, Marie, et al.: “La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes, ¿un lujo para la Unión Europea?” (*“The United Nations Convention on Migrant’s rights, a Luxury for the European Union?”*), *Policy Paper N° 24, Notre Europe – Etudes & Recherches*, diciembre 2006, resumen ejecutivo.
- Cabanellas de Torres, Guillermo: “Diccionario Jurídico Elemental”, Editorial Heliasta, 1993.
- Consejo de Derecho Humanos: “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Bélgica”, documento A/HRC/32/8, distribuido el 11 de abril de 2016.
- Dai, Xinyuan: “El ‘déficit de cumplimiento’ y la eficacia de las instituciones internacionales de derechos humanos” (*“The ‘compliance gap’ and the efficacy of*

⁶⁶ Clements, Kelly T., citada en el artículo de prensa “La mayoría de ciudadanos venezolanos requiere ‘protección internacional’, según Acnur”, publicado por el diario El Comercio, edición de 6 de junio de 2019. Comentarios efectuados durante la visita de la señora Clements a Ecuador.

international human rights institutions”), en Risse, Thomas et al.: “*The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*”, Cambridge University Press, Reino Unido, 2014.

- Gratton, Brian: “Ecuador en la historia de la migración internacional. ¿Modelo o aberración?” en: Herrera, Gioconda et al.: “La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades”, Flacso Ecuador y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito, 2005.
- Hafner-Burton, Emilie M; Tsutsui, Kiyoteru; Meyer, John W.: “Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las políticas de legitimación. Los Estados represivos y los Tratados de Derechos Humanos” (“*International Human Rights Law and the Politics of Legitimation. Repressive States and Human Rights Treaties*”), en *International Sociology*, Número 23, vol. 1, enero 2008.
- Herrera, Gioconda et al.: “La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades”, Flacso Ecuador y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito, 2005.
- Jokisch, Brad y Kyle, David: “Las transformaciones de la migración transnacional del Ecuador, 1993-2003”, en Herrera, Gioconda et al.: “La migración ecuatoriana, transnacionalismo, redes e identidades”, Flacso Ecuador y Plan Migración, Comunicación y Desarrollo, Quito, 2005.
- Larrea Maldonado, Carlos: “Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador”, publicado por Abya-Yala et al., Quito, enero 2004.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Violaciones de los derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin”, informe emitido en junio de 2018.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: “Informe oral de actualización sobre la situación de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. Declaración de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet”, presentado el 20 de marzo de 2019 en el marco del 40º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos.

- Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “Glosario sobre Migración”, serie Derecho Internacional sobre Migración, volumen N° 7, 2006, Ginebra.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM): “Protocolo Nacional Unificado para la Protección y Asistencia Integral a Personas Víctimas de Trata”, Quito – Ecuador, diciembre de 2013.
- Piché, Víctor; Pelletier, Eugénie; Epale Dina y *Action Canada for Population Development* – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): “Identificación de los obstáculos para la ratificación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares: el caso canadiense” (*“Identification of the Obstacles to the Ratification of the United Nations International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: The Canadian Case”*), en *UNESCO Series of Country Reports on the Ratification of the UN Convention on Migrants*, agosto 2006.
- Plataforma Regional de Coordinación Interagencial, página electrónica <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform#>
- Pompeo, Michael R., Secretario de Estado: “Prefacio al Informe por país sobre las prácticas de derechos humanos de 2018”, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo, 3 de marzo de 2018. Página electrónica
<https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?dlid=288927&year=2018#wrapper>
- Ramírez, Jacques: “Migración y derechos humanos: los extranjeros ecuatorianos ‘sin papeles’ en Alemania”, publicado electrónicamente, vínculo: https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/6542.ecuatorianos_clandestinos_en_alemania.pdf
- Valle Franco, Alex: “Breve Análisis Histórico de la Inmigración al Ecuador”, en RFJ, la Revista de la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, No. 2, diciembre de 2017.

Referencias normativas y legales

- Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 5/1: “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”, adoptada el 18 de junio de 2007, Anexo: “Consejo de Derechos Humanos: Construcción Institucional”.
- Consejo de Derechos Humanos, resolución A/HRC/RES/39/1: “Promoción y protección de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela”, adoptada el 27 de septiembre de 2018.
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990, en vigencia desde el 1 de julio de 2003.
- Convenio marco de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión Económica y social, para garantizar el manejo adecuado de los flujos migratorios con enfoque en derechos humanos de los ciudadanos extranjeros y de las y los niñas, niños y adolescentes que ingresan al Ecuador, con especial referencia a los ciudadanos provenientes de los países sudamericanos.
- Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región
- Declaración de Quito, página electrónica: <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>
- Ley Orgánica de Movilidad Humana, Registro Oficial, Suplemento N° 938, de 6 de febrero de 2017.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: diferentes acuerdos ministeriales relativos a la movilidad humana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: “Plan Integral para la atención y protección de derechos en el contexto del incremento del flujo migratorio venezolano en Ecuador”, Quito, septiembre de 2018.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana – Viceministerio de Movilidad Humana, ACNUR y OIM: “Marco de cooperación internacional para la respuesta nacional a las personas venezolanas en situación de movilidad humana en Ecuador”, Quito, noviembre de 2018.

- Parlamento Europeo – Directorado General para Políticas Externas, Departamento de Políticas: “Retos actuales en la implementación de la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” (*“Current challenges in the implementation of the UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their families”*), Bélgica, 25 de julio de 2013.
- Plan de Acción sobre la movilidad humana de nacionales venezolanos en la región, suscrito el 23 de noviembre de 2018, página electrónica: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf
- Procedimiento de atención para niñas, niños, adolescentes y sus familias en contextos de movilidad humana en Ecuador, página electrónica <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/procedimiento.pdf>
- Unión Europea, “Tratados consolidados. Carta de los Derechos Fundamentales”, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Bélgica, marzo de 2010.

Publicaciones en páginas electrónicas

- Ahmed ben Tahar Galai (Premio Nobel de la Paz 2015), entrevista efectuada por Arturo Wallace y publicada el 31 de agosto de 2016 en la BBC, enlace electrónico <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37062158>
- ACNUR y OIM: “Los flujos de venezolanos continúan constantes, alcanzando ahora la cifra de 3.4 millones”, boletín de prensa publicado el 22 de febrero de 2019 en la página electrónica <https://www.iom.int/es/news/los-flujos-de-venezolanos-continuan-constant-alc-ahora-la-cifra-de-34-millones>
- ACNUR: “ACNUR consternado ante las noticias de muertes de refugiados y migrantes en el mar Mediterráneo”, comunicado de prensa de 19 de enero de 2019. Página electrónica <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/1/5c4291434/acnur-consternado-ante-la-noticia-de-decenas-de-muertos-en-el-mediterraneo.html>
- Acuerdos de Paz y otros documentos sobre el conflicto interno en Colombia. Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Paginas/Todo-lo-que-necesita-saber-sobre-el-proceso-de-paz.aspx>

- Banco Mundial: “Desempleo, total (% de la población activa total) (estimación modelado OIT)”, página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.ZS>
- Banco Mundial: “PIB (US\$ a precios actuales). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE”, página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.cd>
- Banco Mundial: “PIB per cápita (US\$ a precios actuales). Datos sobre las cuentas nacionales del Banco Mundial y archivos de datos sobre cuentas nacionales de la OCDE”, página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.pcap.cd>
- Banco Mundial: “Población, total”, página electrónica <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.pop.totl>
- Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito y otros: contencioso administrativo por las medidas implementadas por el gobierno del Ecuador en relación con la migración venezolana <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>
- BBC News Mundo: “La caravana de miles de migrantes olvidada en Europa”, edición de 6 de noviembre de 2018.
- Clements, Kelly T., citada en el artículo de prensa “La mayoría de ciudadanos venezolanos requiere ‘protección internacional’, según Acnur”, publicado por el diario El Comercio, edición de 6 de junio de 2019.
- Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y Misión Scalabriniana: solicitud de medidas cautelares contra las acciones implementadas por el gobierno del Ecuador en relación con la migración venezolana <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf>
- Diario Clarín: “Relatos de terror. Estados Unidos: niños inmigrantes encerrados en jaulas. Están en un depósito en Texas, enjaulados como animales. Duermen en colchonetas en el piso, con la luz permanentemente encendida”, edición del 19 de

junio de 2018. Página electrónica https://www.clarin.com/mundo/unidos-ninos-inmigrantes-encerrados-jaulas_0_rkS8wjI-X.html

- Diario El Comercio: “Las 9 claves para entender la crisis de 1999 y la caída de Mahuad”, edición del 29 de mayo de 2014, página electrónica <https://www.elcomercio.com/actualidad/mahuad-peculado-feriado-bancario-ecuador.html>.
- Dickerson, Caitlin, en The New York Times: “Cientos de niños migrantes han sido separados de sus padres en la frontera de EE.UU.”, edición de 25 de abril de 2018. Página electrónica <https://www.nytimes.com/es/2018/04/25/menores-migrantes-estados-unidos/>
- *Henley & Partners*: “Índice de pasaportes”. Página electrónica <https://www.henleypassportindex.com/passport-index>
- Kristof, Nicholas, en The New York Times: “Las crueldades de Trump hacia los niños migrantes suceden porque nadie lo frena”, edición de 27 de abril de 2018, tomado de la página electrónica <https://www.nytimes.com/es/2018/04/27/opinion-kristof-ninos-migrantes-trump/>
- Ministerio de Economía y Finanzas: “BID aprueba USD 500 millones para el Plan de Prosperidad del Ecuador”, boletín de prensa publicado el 24 de abril de 2019, enlace electrónico <https://www.finanzas.gob.ec/bid-aprueba-usd-500-millones-para-plan-de-prosperidad-del-ecuador/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: “Sobre refugio, datos actualizados”, boletín de prensa publicado en la página electrónica <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>
- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH): “¿Qué son los derechos humanos?”, página electrónica <https://www.ohchr.org/sp/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): “Aylan Kurdi: dos años y miles de muertos después”, comunicado de prensa publicado el 1 de septiembre de 2017. Página electrónica <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/aylan-kurdi-dos-anos-y-miles-de-muertos-despues>

- Secretaría Nacional de Comunicación: “Comunicado Oficial”, emitido el 16 de agosto de 2018, enlace electrónico: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/08/comunicado_secom.jpg