



Escuela de
Seguridad y Defensa

Boletín

IAEN - N.º 2 | Octubre de 2020

Créditos

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:
Fernando López Parra

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa:
Daniel Pontón

Comité editorial:
Francisco Chamorro, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Fernanda Brozoski, Universidad Federal de Río de Janeiro
Klever Bravo, Universidad Fuerzas Armadas ESPE
Milton Reyes, Instituto de Altos Estudios Nacionales
Diego Pérez, Instituto de Altos Estudios Nacionales

Dirección editorial:
Bolívar Lucio

Corrección de estilo:
David Chocair

Diagramación y portada:
Gabriel Cisneros

Contenido

Presentación
Daniel Pontón

Artículo central
Covid-19: desafíos para la planificación territorial y la gestión de riesgos
Pablo Melo y Diana Salazar

Misceláneos
Las paradojas del ciclo pandémico
Patricio Rivas

Análisis criminal y la seguridad ciudadana
Daniel Pontón

Un proyecto geopolítico ratzeliano
Francisco Chamorro

Entrevista a Javier Cardoso
La Conveimar y la pesca en zonas cercanas a las Galápagos
Entrevistada realizada por: Francisco Chamorro

Presentación

El segundo número de esta publicación de pensamiento académico evidencia el propósito de continuidad de una línea de publicación referida al campo del pensamiento estratégico, desde el plano de los temas de seguridad, defensa y riesgos en un sentido teórico amplio. Transitamos por un ciclo de tiempo histórico, signado por los efectos profundos de la pandemia y de los impactos sociales y políticos que esta tiene. La crisis de salud pública mundial ha derivado en un profundo giro de civilización, el cual compromete desde la vidas sociales hasta la estabilidad de la economía mundial, como no ocurría desde mediados del siglo pasado.

El año 2020 pasará a los anales de la humanidad como un tiempo en el que la vida, en todas sus intensidades, se situó en la mirada de cada reflexión. Con seguridad, cada ámbito del pensamiento estratégico académico a escala mundial está reactualizando hoy sus opciones de estudio y análisis. Las relaciones entre salud, trabajo y estabilidad de los sistemas políticos, en contextos culturales de amplias transformaciones, aluden a las de tensiones en marcha, pero también a nuevos eventos críticos. Como se pone en evidencia con la agudización polar de los roces entre Estados Unidos y China, con la emergencia de la crisis en Bielorrusia o incluso con el uso geopolítico de la vacuna contra el covid-19.

Los artículos agrupados en este segundo número del boletín *Paralelo 0* expresan un intento por situarse en la panorámica amplia de seguridad y defensa para explorar asuntos emergentes, por lo que ampliamos las reflexiones de pensamiento estratégico y geopolítico a los planos marítimos, diplomáticos,

de seguridad interna, desastres y pandemia, con el propósito de ajustar nuestras preocupaciones a las dinámicas en curso de los temas reseñados a continuación.

El aporte de Francisco Chamorro nos invita a dos prioridades analíticas con evidentes efectos de política nacional y mundial. Comprender la centralidad de la presencia de flotas pesqueras extranjeras (de China, de manera particular) en la zona de Galápagos. Nos interpela con el imperativo de construir una visión geopolítica amplia sobre los intereses marítimos de largo plazo de nuestro país desde las lógicas del Estado nación. Estas analíticas se complementan con la entrevista a Javier Cardoso, quien postula que la gobernanza mundial pesquera actual permite proponer nuevas regulaciones. Pero, en este caso, sostiene que la presencia de flotas extranjeras en la zona de Galápagos constituye una amenaza, sin vulnerar los tratados. Estamos aquí frente a un panorama de amplia complejidad estratégica y de lógicas de poder.

Por su parte, Pablo Melo y Diana Salazar se ubican desde el manejo del riesgo y las amenazas. Afirman que la pandemia develó las variadas vulnerabilidades que han gestado los modelos históricos de crecimiento económico, que deterioran tanto la vida como la capacidad del Estado, del Gobierno y de las autoridades locales en el manejo de las crisis. De forma particular, los grandes centros urbanos están impelidos a elaborar de manera participativa nuevas planificaciones territoriales en el clima de una economía popular y solidaria.

Desde otra aproximación temática, Daniel Pontón profundiza en la significación decisiva que tiene la producción y uso de la información estratégica para formular políticas públicas solventes en el campo de la seguridad interior, desde las matrices de información, acción. Se trata de hacer coherente las premisas informáticas nacionales y locales desde el plano de los enfoques prácticos y operacionales.

Patricio Rivas analiza los giros más acuciantes que están en marcha en el debate geopolítico internacional, a partir de los impactos pandémicos. Un factor relevante en esta argumentación es la trascendencia del miedo y la incertidumbre psicosocial y sus ensambles con el ámbito estratégico, en un orden social desigual de manera acentuada. La estructura reflexiva sugerida se hace desde una visión del biopoder y la biopolítica.

Como se puede observar, la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), mediante esta publicación, busca tejer nexos entre sus líneas de investigación programáticas y el actual ciclo histórico, por medio de un diálogo abierto con la comunidad académica que aporta al desarrollo del pensamiento estratégico y geopolítico del país. De forma particular, se trata de un trabajo investigativo que cuenta con la participación de estudiantes e instituciones civiles, militares y policiales, con las cuales la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN mantiene una relación analítica continua.

Daniel Pontón
Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa
Instituto de Altos Estudios Nacionales

Covid-19: desafíos para la planificación territorial y la gestión de riesgos

Pablo Melo

Escuela de Seguridad y Defensa,
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
pablo.melo@iaen.edu.ec.

Diana Salazar

Docente externa. Escuela de Seguridad y Defensa,
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN),
dia_salazar@hotmail.com.



Foto: Pablo Melo

Introducción

Las ciudades se han convertido en el centro de acción, reacción, interés y gestión del manejo de riesgos y amenazas, tales como disturbios sociales, riesgos naturales y biológicos, entre otros (Borraz & Le Galès, 2010). Con una tendencia creciente en relación con la cantidad de personas que habitan en las ciudades, en las que según datos de la ONU se estima que para 2050 el 68 % de la población se encontrará en ciudades, este tema de los nuevos desafíos que se presentan con relación a la gestión de los riesgos para las ciudades no es un asunto menor.

Dalziel *et al.* revelan que las diferencias endógenas a escala de ciudad, que incluye variables tales como la geografía, su microclima, las características de la población, su estructura espacial, su conectividad regional, están asociados con variaciones en la dinámica epidémica (p. ej., potencial de transmisión y patrones de infección) en todas las ciudades (Dalziel *et al.*, 2018).

La nueva pandemia ocasionada por el Sars-Cov2 ha provocado que países de todo el mundo implementen medidas sin precedentes de distanciamiento social para frenar la propagación del covid-19. Tales medidas incluyen la restricción de movilidad, el cierre de escuelas e instar a las personas a quedarse en casa, y centrarse en reducir la cantidad de interacciones físicas cercanas entre personas. Es muy probable que estas interrupciones repentinas y de gran envergadura afecten la vida cotidiana de los seres humanos en términos de su bienestar, de modo particular entre las poblaciones que viven en entornos urbanos densos con limitaciones de espacio público (Hawkley & Cacioppo, 2007; National Academies of Sciences, 2020).

La pandemia ha desvelado múltiples vulnerabilidades de las sociedades, generadas por modelos de desarrollo históricos que han provocado desigualdades e inequidades territoriales, respecto del acceso de la población a servicios



Foto: Diana Salazar

básicos, como el de la salud, la educación, entre otros. Por otro lado, las medidas restrictivas que han tomado los Gobiernos nacionales y locales para limitar la propagación del virus han impactado de manera diferenciada a las poblaciones según sus condiciones socio económicas. Sin duda, la pandemia ha incrementado la pobreza a escala mundial; solo en la región de América Latina y El Caribe, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “el número de pobres en la región pasaría de los 185 millones actuales a unos 220 millones, sobre un total de 620 millones de habitantes. Por su parte, el número de personas que viven en la pobreza extrema ascendería de 67,4 millones a 90 millones”.

Como lo mencionan Schull y Smith en su artículo que lleva por título “¿Cómo afectará la pandemia del COVID-19 a las ciudades?”, esta pandemia, de impactos insospechados, ha desnudado al menos dos hechos que a primera luz resultan incuestionables sobre nuestra nueva realidad: somos una sociedad mucho más interconectada e interdependiente y además son las ciudades las que deben hacer frente a cualquier crisis similar en el futuro. Aun cuando todavía se están evaluando los impactos de esta pandemia a escala mundial, sin duda es una de las experiencias que dejará huella en las ciudades, tanto en lo físico como en lo social, por generaciones.

La enfermedad del covid-19 se reportó de manera oficial en

Ecuador el 29 de febrero de 2020. De acuerdo con información del portal del Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (SNGRE), con cierre al mes de mayo de 2020, en el territorio ecuatoriano se registraban 39 098 casos confirmados de covid-19 y 3358 personas fallecidas por la enfermedad, registro en el que Guayas resulta ser la provincia más afectada, con el 46 % de los casos. En el caso ecuatoriano la gestión de la emergencia sanitaria tuvo al menos dos grandes momentos: uno, en el cual el Gobierno central lideró la gestión por intermedio del Ministerio de Salud, en coordinación con el SNGRE; y un segundo momento, que implicó otorgar la competencia a los Gobiernos locales de la gestión de la emergencia, en concordancia con el marco legal vigente. Este segundo momento puso a prueba las capacidades de la gestión local para hacer frente a esta emergencia y la adaptación de las ciudades para soportar los choques y tensiones, evidenciando varias falencias en la gestión local del riesgo en su integralidad, vinculados con procesos de planificación territorial.

El presente documento pretende poner en relevancia una serie de aspectos a ser considerados para un nuevo diseño de políticas públicas locales que vinculen la planificación territorial, la gestión de riesgos y la resiliencia urbana desde una nueva perspectiva teórica y operativa que tome como centro de acción las decisiones a nivel granular de las

ciudades en Ecuador. Para ello, se ha realizado una recopilación de experiencias a partir de dos talleres llevados a cabo durante el mes de abril y mayo del 2020, con personal de municipios y Gobiernos locales que han estado vinculados al proceso de gestión de riesgos y emergencias durante la pandemia del covid-19 en Ecuador.

La gestión de riesgos, planificación territorial y resiliencia urbana

La planificación territorial constituye una herramienta imprescindible para la gestión de riesgos de desastres, en especial para lo que se conoce como gestión prospectiva del riesgo, la cual “involucra acciones encaminadas a evitar la creación de nuevos riesgos, a través de la intervención de procesos territoriales y sectoriales generadores de riesgo” (Narváez, Lavell y Pérez, 2009). En Ecuador, el riesgo de desastre es una realidad debido a las condiciones de amenaza y de vulnerabilidad de los territorios, y el Estado así lo ha reconocido en el momento en que menciona en la Constitución que “protegerá a la población de los efectos negativos de los desastres”.

Los desastres son considerados por Lavell como “problemas no resueltos del desarrollo”. Es decir, un desarrollo, en el que prima el crecimiento económico a costa de oportunidades y beneficios sociales y que incrementa las desigualdades e inequidades territoriales, tiene una alta probabilidad de desembocar en un desastre, a partir de la

ocurrencia de un evento peligroso. Para que un desarrollo sea sostenible, se requiere de una eficiente previsión y control del riesgo de desastre (Narváez *et al.*, 2009). Desde hace más de diez años, el Estado ha desarrollado varios instrumentos de planificación que, al menos en papel, han intentado vincular a la gestión del desarrollo con la gestión del riesgo de desastre. Los Planes Nacionales de Desarrollo, las Estrategias Territoriales Nacionales y los Planes Sectoriales han incluido en mayor o menor medida, y con mucho o poco éxito, políticas públicas nacionales, sectoriales y territoriales enfocadas en la reducción del riesgo de desastre.

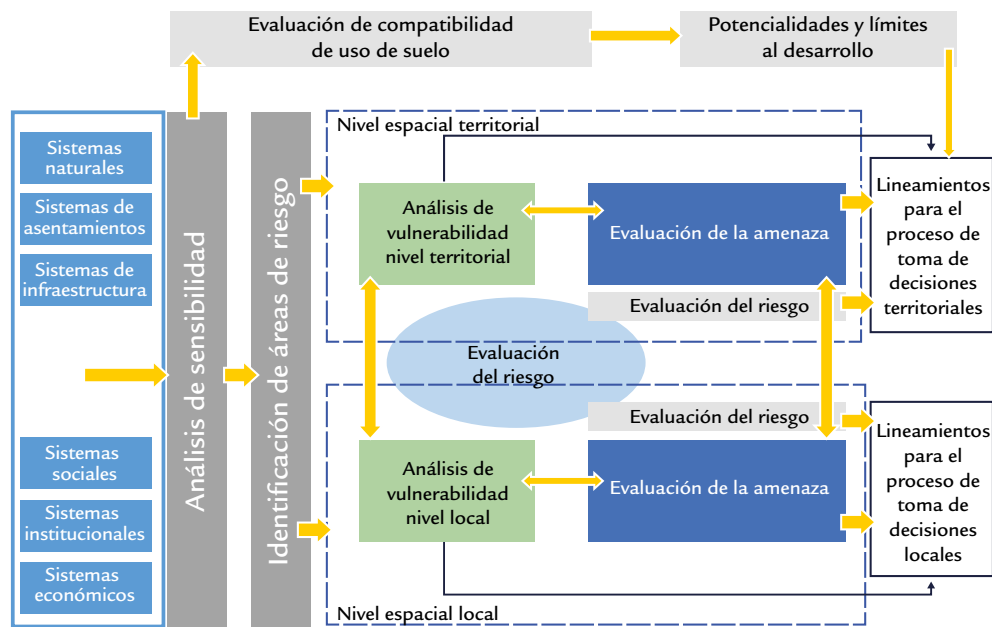
En los territorios se materializan las políticas públicas encaminadas a alcanzar el modelo de desarrollo deseado. Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son los instrumentos que ordenan el territorio con el objeto de definir la localización de las acciones públicas en función de las cualidades y demandas territoriales (Senplades, 2010). La ordenación territorial se comprende como un intento de integrar la planificación socioeconómica con la física, procurando la consecución de la estructura espacial adecuada para un desarrollo eficaz y equitativo de la política económica, social, cultural y ambiental de la sociedad, para así avanzar hacia el sistema territorial de largo plazo (Subdere, 2011; Pujadas y Font, 1998). En el ámbito territorial, la institucionalidad para la gestión del riesgo se sustenta en

el principio de descentralización (Calderón Ramírez y Frey, 2017). En Ecuador, según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad), la gestión de riesgos es competencia de los Gobiernos autónomos descentralizados.

Por su parte, las ciudades son invenciones humanas construidas sobre el sistema natural, en el cual la sociedad y los distintos agentes sociales contribuyen a la creación de contextos y entornos de riesgo (Calderón Ramírez y Frey, 2017). El riesgo de desastre en un sistema territorial involucra dinámicas naturales, sociales y espaciales cambiantes de modo constante

(Richemond et Reghezza, 2010). Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en las ciudades se generan alrededor de 250 000 millones de dólares en pérdidas medias anuales a partir de los desastres. Sin embargo, los impactos de los desastres pueden ser reducidos mediante una planificación adecuada que incorpore medidas de reducción de riesgos de desastres en los procesos de desarrollo urbano y en la planificación del uso de suelo (GFDRR y EMI, 2014). En el gráfico 1 se ejemplifica el proceso mediante el cual se puede integrar el análisis y evaluación de riesgos en la planificación territorial y en los instrumentos de uso de suelo.

Gráfico 1
Proceso para la integración del análisis y evaluación de riesgo en la planificación y en los instrumentos de uso de suelo



Fuente: Samakovlija (2013).



De igual manera, es necesario incrementar las capacidades de los sistemas urbanos para: a) mantener la estabilidad; b) tener flexibilidad para adaptarse al cambio en el momento en que sufren un trauma o se ven sometidos a tensiones; y c) recuperarse de los desastres, como lo que distintos autores reconocen como resiliencia urbana. Para alcanzar la resiliencia, es necesario, además de comprender los riesgos, entender los efectos inmediatos de un choque en la zona afectada, pero además de las consecuencias en cascada, que pueden tener un impacto profundo y duradero en las comunidades, sistemas financieros y las fronteras geográficas. La resiliencia en las ciudades reconoce el área urbana como un sistema complejo y dinámico que debe adaptarse de forma continua a diversos desafíos en una manera integrada y holística. En términos de planificación, las estrategias de resiliencia pueden contribuir a un modelo de urbanización compacto, conectado, integrado e incluyente (ONU-Habitat, 2015).

La pandemia del covid-19 ha puesto a prueba las capacidades de los Gobiernos locales para hacer frente al choque de la epidemia en un primer momento, pero, posterior a eso, las ciudades han debido adaptarse a los efectos en cascada de las medidas impuestas desde el ámbito nacional, como son el confinamiento y el distanciamiento social. Para hacer frente a este desafío, las ciudades han debido reorganizar la dotación, frecuencia

o modalidad de prestación de los servicios públicos, tales como el transporte público, recolección de residuos, abastecimiento de productos de primera necesidad, así como también de ciertos servicios sociales, de administración pública, entre otros.

Lecciones aprendidas y desafíos de la resiliencia urbana en el marco de lo territorial

1. Restricciones a la movilidad.

Otras alternativas sustentables

Las restricciones de movilidad han tenido un amplio impacto en la productividad, la contaminación del aire y las emisiones de carbono. Por ejemplo, solo en China, la pandemia ha provocado una reducción del 15-40 % en lo que respecta a industrias clave, lo que se considera como una reducción del 25 % en las emisiones de carbono (Myllyvirta, 2020). Además, se debe recalcar que datos satelitales capturaron un cambio radical en los niveles de contaminación del aire en China e Italia a medida que las restricciones entraron en vigor. Por otra parte, cabe mencionar que, con respecto al covid-19, que ataca sobre todo al sistema respiratorio, al parecer las personas que viven en áreas con una mala calidad del aire son más susceptibles a la enfermedad (Friedman, 2020; Sutter, 2020).

De acuerdo con la Asociación de Empresas Automotrices del Ecuador (Aeade), en su anuario del 2018 precisan que el parque automotor del país se estimaba en

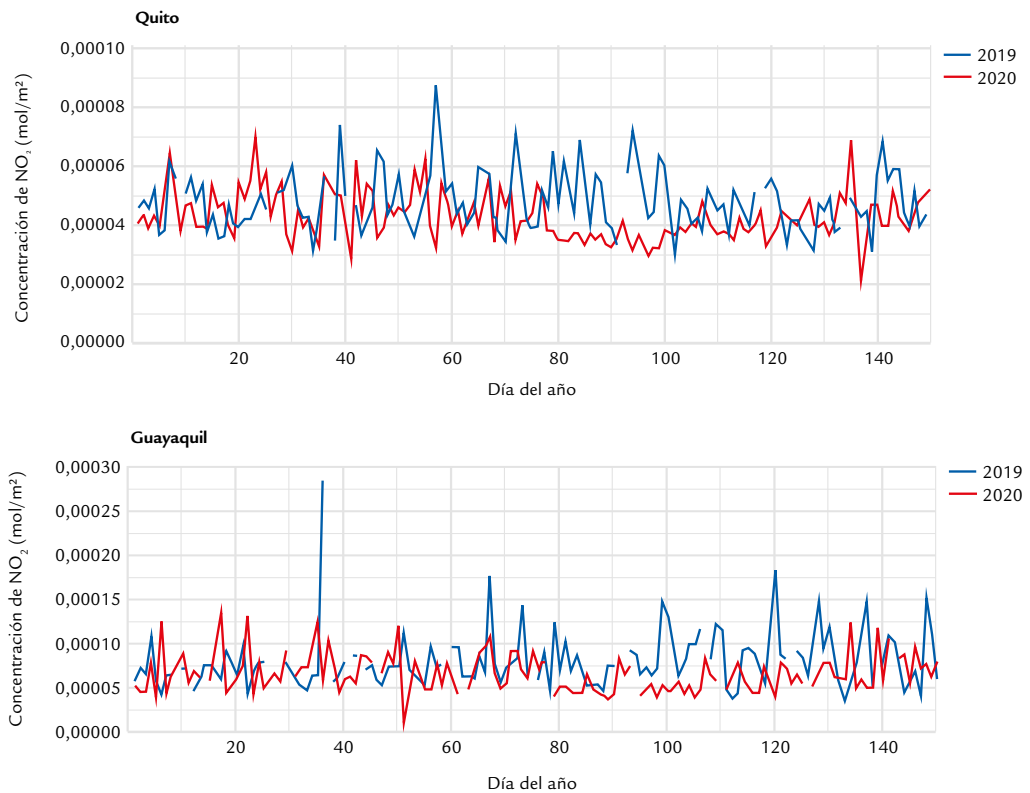
2 267 344 vehículos, de los cuales el 67% se ubica en Pichincha y Guayas. El sector genera, de acuerdo con el reporte de la Aeade, 56 801 empleos entre la comercialización y ensamblaje de vehículos, partes y piezas, generando tributos por cerca de 1221 millones de dólares en 2017.

En este caso, al tomar en cuenta las restricciones por placa en todo el territorio nacional, cerca del 80 % del parque automotor se restringía en circular a diario. El transporte público también estaba incluido en esta restricción. Esto supuso, al igual que en China e

Italia, reducciones importantes en las emisiones de contaminantes a la atmósfera, creando un aire más limpio y con menos cantidad de material particulado. En el gráfico 2 se muestran las emisiones de dióxido de nitrógeno para la ciudad de Quito y Guayaquil, de forma respectiva, obtenidas a partir de datos satelitales Sentinel 3, en el cual se comparan los primeros 150 días del año entre 2019 y 2020. Como resultado se observa una baja considerable a partir de los días 76-78 del inicio de las medidas de restricción vehicular con respecto a las mismas fechas el año pasado.

Gráfico 2

Gráficas de concentración de dióxido de nitrógeno para Quito y Guayaquil de enero a mayo para los años 2019-2020



Fuente: Sentinel 3 OLCI (2020). Elaboración: Pablo Melo.



Se observa una mejora en términos de calidad del aire, que puede ser diferenciado en los casos de Quito y Guayaquil. Esta experiencia resulta en un experimento importante, dada las condiciones de la pandemia que con dificultad se pueden repetir con relación a una paralización casi total del parque automotor en las ciudades mencionadas. Está claro que estas condiciones son temporales de forma anormal y van a tender a decaer a medida que las ciudades recuperen de manera mediana sus ritmos comerciales y de trabajo. Sin embargo, en este punto se cuenta con información de base para orientar políticas públicas ambientales, tomando en cuenta restricciones al parque automotor y que potencien medidas alternativas de movilidad.

2. Debilidad de los sistemas de transporte público.

Reorganización de esquemas

La pandemia del covid-19 ha demostrado la importancia de entender la conexión entre el sistema de transporte y sus usuarios. Por ejemplo, las órdenes de quedarse en casa han reducido los viajes y han aumentado el uso de opciones telemáticas de trabajo, reuniones, compras y atención. Frente a esta circunstancia, los planificadores de transporte en las ciudades deben prepararse para una variedad mucho más amplia de posibles interrupciones de las que se han considerado en el pasado y deben comprender los diferentes efectos potenciales en el sistema de transporte. Sin duda, la pandemia

ampliara las definiciones de lo que constituye un sistema de transporte resistente, confiable y sostenible.

Es necesario entender que las ciudades deben ejecutar de forma clara y precisa una evaluación del impacto que el covid-19 está teniendo en los distintos modos de transporte con respecto a la movilidad (velocidad), distanciamiento social (espacio) y congestión (sostenibilidad). No puede haber un mejor momento para estudiar las interdependencias de la red de modos, expectativas sociales e impactos del mandato de distanciamiento social en el transporte a medida que el covid-19 evoluciona y se desvanece.

En el caso de Quito y Guayaquil, la restricción de movilidad y las políticas de aislamiento domiciliario obligatorias dictadas desde el Gobierno nacional implicaron dejar de operar los sistemas de transporte público masivo en todo el país. Esto supuso un limitante para la transportación de sectores esenciales, como aquellos relacionados con la alimentación, salud, seguridad y sectores estratégicos. Sin embargo, a medida que las políticas de restricción de libre movilidad se liberan, para las ciudades esto implicará una reingeniería del transporte público, que en principio velará por las condiciones de bioseguridad de la población, pero que a la postre estará relacionado con un servicio mucho más eficiente, menos congestionado y con opciones multimodales. En el caso de Quito, se habla ya de un plan de ciclorutas

en paralelo a las principales arterias viales de la ciudad que conectarían el hipercentro con populosos barrios de la ciudad (Distrito Metropolitano de Quito, 2020). En el caso de no tomar políticas orientadas a fortalecer los sistemas de transporte hacia mecanismos multimodales, esto impactaría en una mayor cantidad de usuarios en espera y, por tanto, en mayor aglomeración y aumento en tiempos de viaje, con su implicación negativa en términos sanitarios.

3. Políticas estratégicas de cooperación y transparencia de información

Los Gobiernos locales y regionales son la línea de frente de la crisis actual del covid-19. En muchos países, los Gobiernos subnacionales son responsables de los aspectos críticos de la atención médica, y en algunos casos responsables clave en educación y servicios sociales, siendo estos últimos, de manera particular, afectados por la crisis de covid-19, incluida la atención a los ancianos, niños, personas con discapacidades y otras poblaciones vulnerables. Por otra parte, los Gobiernos locales también deben garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales, como la distribución y saneamiento del agua, la recolección y el tratamiento de residuos, la limpieza e higiene de las calles, el transporte público, el orden público y la seguridad y los servicios administrativos básicos, al tiempo que protegen a su propio personal. En particular, los servicios de emergencia y la policía

a veces también son administrados por el Estado y los municipios, y tienen un papel importante que desempeñar en el contexto de confinamiento para garantizar el control, la seguridad y el rescate.

El principal riesgo de falla de coordinación en un contexto de gestión de crisis es “pasar la pelota” a otros ámbitos de gobierno y tener una respuesta desarticulada a la crisis. Además de la coordinación vertical, existe la necesidad de una coordinación horizontal entre jurisdicciones, entre regiones y municipios. En definitiva, esto plantea un riesgo colectivo. En sistemas muy descentralizados, con mecanismos de coordinación subdesarrollados o débiles, puede haber un incentivo limitado para la cooperación intranacional o intermunicipal (por ejemplo, compartir equipos, personal calificado, etc.) (OECD, 2020), en el momento en que apoyar a un vecino puede poner en peligro la propia capacidad de responder de manera adecuada a una situación de crisis.

También ha surgido un problema crítico en las regiones transfronterizas, en las que la cooperación se ha dificultado debido al cierre de las fronteras, las restricciones de movimiento, en particular para los trabajadores transfronterizos y la falta de acuerdos de coordinación efectivos.

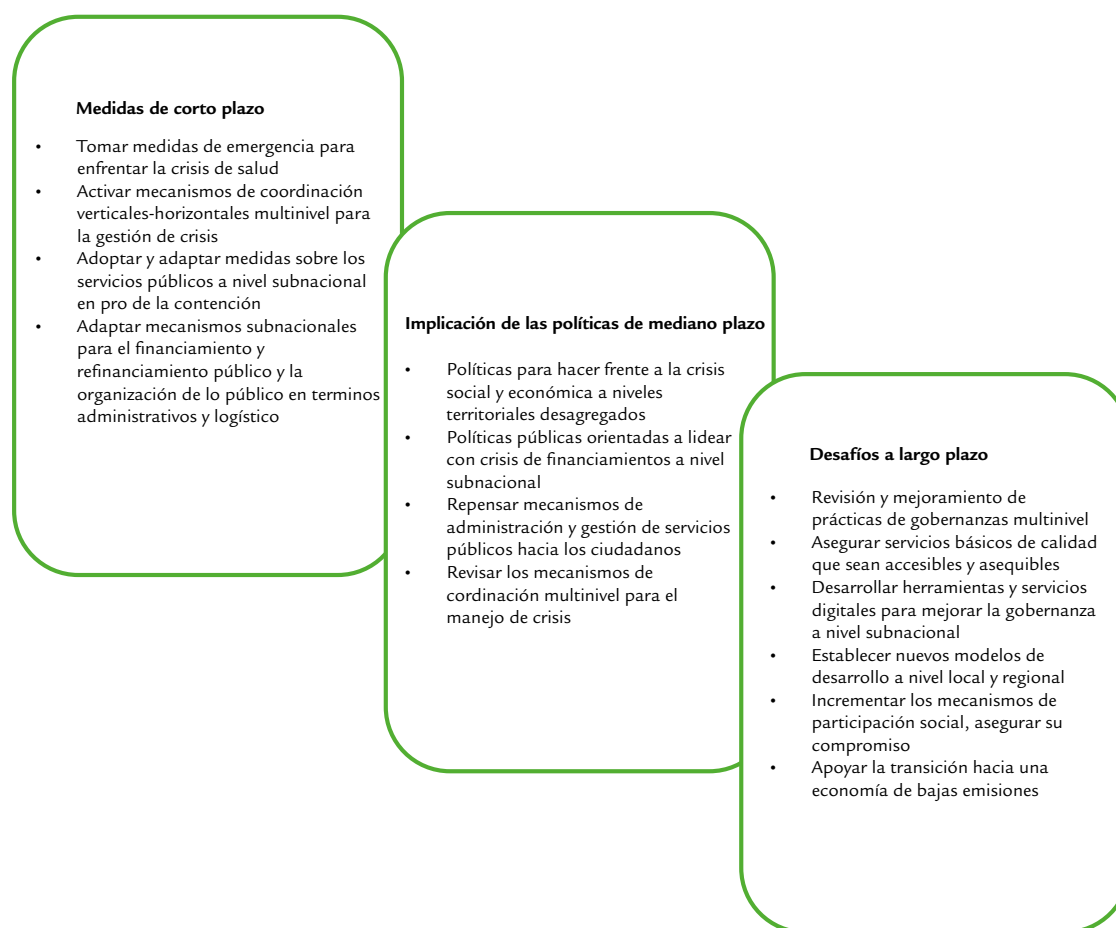
La pandemia de covid-19 tiene efectos a corto, mediano y largo plazo en el funcionamiento y las finanzas del gobierno subnacional. Mientras que a corto plazo las

prioridades son manejar la emergencia y la crisis de salud pública, las prioridades a mediano plazo serán más sobre manejar la crisis económica, social y de finanzas públicas, mientras que, a largo plazo, la pandemia actual llama a aumentar la resiliencia de nuestros sistemas sociales y económicos.

En el gráfico 3 se sintetizan algunas políticas emergentes que los Gobiernos locales harán frente en distintos momentos. En el largo plazo, se debe tener una visión prospectiva en la cual el territorio vaya de la mano con políticas definidas sobre la resiliencia y la mitigación de los riesgos, adaptando estas oportunidades.

Gráfico 3

Medidas, implicaciones y desafíos alrededor del manejo territorial de la pandemia del covid-19



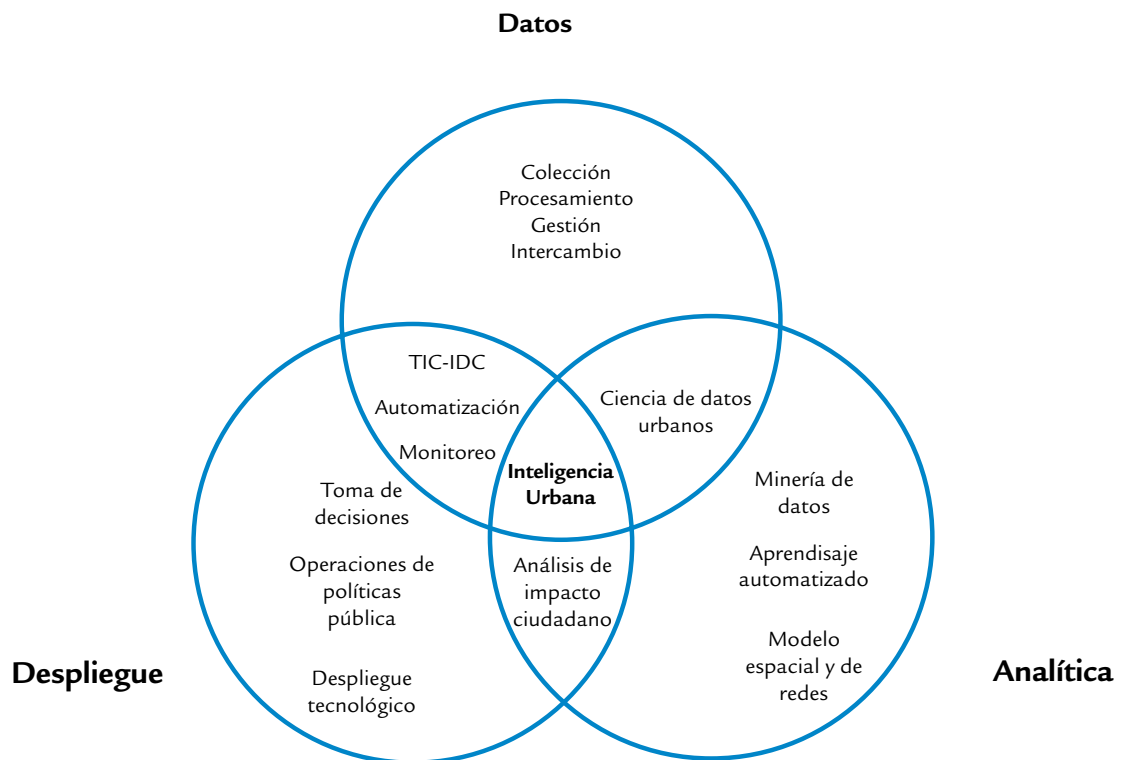
Fuente: OECD (2020).

El desafío principal en el caso ecuatoriano está asociado con las asimetrías que presentan los distintos municipios desde la parte territorial, capacidades técnicas, económicas, gobernanza, etc., que impactan en los distintos tiempos en los que estas fases empiezan a asentarse y tomar forma; y que requieren de medidas más adaptativas a estas condiciones.

4. Políticas de inteligencia urbana como apoyo a la toma de decisiones

La inteligencia urbana radica en el conjunto de capacidades para recopilar datos urbanos contextuales y situacionales, así como representaciones digitales de la realidad (entrada); percibir información de varias fuentes de datos (procesamiento); generar conocimiento (salida); y establecer o encaminar respuestas hacia comportamientos o decisiones dentro de un entorno específico (acción) (Lai, Yeung, & Celi, 2020).

Gráfico 4
Componentes de la inteligencia urbana



Fuente: Lai *et al.* (2020).

El gráfico 4 exhibe los componentes centrales de la inteligencia urbana. En esta se identifican tres capacidades fundamentales que permiten el despliegue de la inteligencia urbana: recursos de información de la ciudad (generación), habilidades en ciencia de datos (análisis) y poder ejecutivo para operar (decisiones) (Lai *et al.* 2020). La inteligencia urbana deriva de información que requiere un conocimiento profundo de diferentes fuentes y tipos de datos en ciudades, así como procesos para su recogida, gestión e intercambio.

Lai *et al.* explican que existen al menos cinco puntos críticos que deberían centrarse alrededor de un nuevo modelo de inteligencia urbana orientado a enfrentar una crisis como la pandemia actual, evento del cual se debe tener datos precisos, confiables y actualizados sobre movilidad, facilidades, población, circuitos de información y compromiso; sin embargo, esto puede ser extensible a otro tipo de situaciones críticas o para mitigar potenciales amenazas. Alrededor de estas temáticas debe estructurarse una nueva estrategia de reducción y mitigación de riesgos. Por ejemplo, en el caso de las ciudades, más allá de la información catastral, que sin duda es muy importante para la gestión de la ciudad, es necesario incorporar datos relativos a la manera en la que se mueve la población, que realizan sus actividades diarias, en las que se encuentran los espacios comunes de trabajo e interacción, esparcimiento y,

sobre todo, determinar qué medios utilizan para realizar estos movimientos. Esta información es muy relevante para brindar soporte al despliegue de recurso humano y equipos de primera respuesta en el momento en que se presenta una crisis, emergencia o desastre.

De igual manera, el tamaño de la población, la edad, el nivel de educación, el nivel socioeconómico, el capital social y el tipo de empleo de los residentes influyen, de modo considerable, en la vulnerabilidad de un área específica. En el caso de la pandemia del covid-19, los análisis a escala mundial han permitido determinar que la pandemia empieza antes y es más difícil de controlar en zonas con alta densidad poblacional, en comparación con áreas con un menor número de población (Goujon, Natale, Ghio, Conte, & Dijkstra, 2020).

5. Economía diversa, social y solidaria

La economía mundial se ha visto afectada por una crisis de salud, humana y económica sin precedentes. Ante la pandemia de la enfermedad por coronavirus 2019 (covid-19), las economías se han cerrado y están paralizadas, en tanto que las sociedades están en cuarentena en diversos grados, medidas que solo son comparables con las de las situaciones de guerra (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2020).

La región de América Latina, de acuerdo con datos de la Cepal, sufrirá la peor crisis de su historia

en 2020, con una caída del 5,3 % en el PIB. No se ha producido una contracción de magnitud comparable desde la Gran Depresión de la década de 1930 (-5 %) o incluso desde 1914 (-4,9 %).

El Estado, en ese sentido, debe emprender actividades de planificación para crear las condiciones necesarias para sostener y luego estimular la oferta y la demanda. Esto, sin duda, requerirá de capacidades y recursos públicos e instrumentos de política que deben diseñarse de acuerdo con las capacidades productivas de cada país, con el objetivo de preservar la capacidad instalada.

En términos de impacto, el distanciamiento social, como medida efectiva para frenar la propagación del virus, por lo general implica también una desaceleración en la producción o incluso su suspensión total. Esto reduce las horas de trabajo y por tanto de los salarios, lo que nos da como resultado una reducción en la demanda agregada de bienes y servicios. Las perturbaciones de la oferta derivadas de las medidas de salud pública, adoptadas para contener el virus, deprimen la actividad económica (incluidos los cierres de fábricas, el cese de operaciones de algunos servicios públicos y la cancelación de actividades y eventos). Las interrupciones de la cadena de suministro pueden estimular la inflación de los costos, como lo demuestra el aumento de los precios de los alimentos en China durante el brote en dicho país.

Con los antecedentes previos, la realidad que enfrentan los Gobiernos locales está en franca relación con su nivel nacional, lo que ha implicado una fuerte reducción de la dinámica económica de forma drástica en todos los sectores. De esta forma, el covid-19 pone sobre la mesa de debate que las dinámicas económicas deban ser repensadas, lo cual está sucediendo en gran parte de las ciudades en una suerte de adaptación a la economía local y de acuerdo con las condiciones sanitarias. Sin embargo, tanto el Gobierno nacional como el local requieren de un marco de referencia que permita el desarrollo de estas actividades reformuladas, rediseñadas bajo la lógica de nuevos esquemas territoriales. Por poner un ejemplo, en el caso de mercados, plazas y supermercados, es probable que requieran de una reingeniería desde la perspectiva del acopio, esquema de comercialización, lugar, aforo del lugar, distancia a los consumidores. Bajo esa perspectiva, lo lógico implica que sectores desagregados de forma granular, como son los barrios, en los que su aprovisionamiento puede depender de redes de comercialización mucho más pequeñas pero diversificadas y accesibles por productores, también vean oportunidades de comercialización directa o con menor intermediación, lo cual a la larga disminuye la presión sobre la restringida movilidad de las personas.

Con lo expuesto con anterioridad se puede tomar esta nueva

experiencia como una oportunidad clave para que los Gobiernos locales desarrollen y formulen políticas públicas orientadas a fortalecer la economía popular y solidaria. Esto, junto con lo que se indicaba de manera previa, podría ayudar al impulso de los circuitos cortos de comercialización, incluyendo las medidas de apoyo al comercio de proximidad y local y limitando la expansión de grandes superficies comerciales.

Al hablar de la inteligencia urbana, un acápite importante resulta también el de las oportunidades alrededor del comercio electrónico, las plataformas de despacho y entrega que ahora compiten con redes y ciudadanos que están más interconectados. En tal sentido, el desafío de empresas, emprendimientos y demás actividades de negocio están relacionados con este nuevo modelo de negocio.

Referencias bibliográficas

- Borraz, O., & Le Galès, P. (2010). Urban Governance in Europe: The Government of What? *Pôle Sud*, n. ° 32(1), p. 137.
- Calderón Ramírez, D., y Frey, K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia. *Territorios*, (36), pp. 239-264.
- Dalziel, B. D., Kissler, S., Gog, J. R., Viboud, C., Bjørnstad, O. N., Metcalf, C. J. E., & Grenfell, B. T. (2018). Urbanization and humidity shape the intensity of influenza epidemics in U.S. cities. *Science*, 362(6410), pp. 75-79.
- Distrito Metropolitano de Quito (2020). Plan Emergente Ciclovías DMQ. Recuperado el 19/5/2020 de <http://www.quitoinforma.gob.ec/2020/04/27/se-implementan-25-km-de-ciclovias-emergentes-en-quito/>
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2020). Report on the economic impact of coronavirus disease (COVID-19) on Latin America and the Caribbean, (March), pp. 1-38. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45603/1/S2000312_en.pdf.
- GFDRR and EMI (2014). Risk sensitive land use planning. Manila.
- Goujon, A., Natale, F., Ghio, D., Conte, A., & Dijkstra, L. (2020). *Age, gender, and territory of COVID-19 infections and fatalities*. European Commission.
- Hawkey, L. C., & Cacioppo, J. T. (2007). Aging and Loneliness. *Current Directions in Psychological Science*, 16(4), pp. 187-191.
- Lai, Y., Yeung, W., & Celi, L. A. (2020). Urban Intelligence for Pandemic Response: Viewpoint. *JMIR Public Health and Surveillance*, 6(2), e18873.
- Myllyvirta, L. (2020). Analysis: Coronavirus temporarily reduced China's CO₂ emissions by a quarter. Recuperado el 1/6/2020 de <https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter>
- Narváez, L., Lavell, A., y Pérez, G. (2009). *La gestión del riesgo: un enfoque basado en procesos*. Recuperado de www.comunidadandina.org.

- National Academies of Sciences (2020). *Social Isolation and Loneliness in Older Adults*. Washington D. C.: National Academies Press.
- OECD (2020). The territorial impact of COVID-19: managing the crisis across levels of government, (April), pp. 2-44.
- ONU-Habitat (2015). *Temas Habitat III. 15. Resiliencia Urbana*. New York.
- Pujadas, R., y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.
- Richemond, N., et Reghezza, M. (2010). La gestion du risque en France: contre ou avec le territoire? *Annales de géographie* 2010/3 (n.º 673), pp. 248-267.
- Samakovlija, M. (2013). *Territorial risk and vulnerability: planning toolss at municipal scale*. Politécnico de Milán.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2010). *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*. Quito: Senplades.
- Subdere (2011). *Plan regional de ordenamiento territorial: contenido y procedimientos*.
- Sutter, J. (2020). What does air pollution have to do with Covid-19? Recuperado de <https://n9.cl/u0v5o>

Las paradojas del ciclo pandémico

Autor: Patricio Rivas

Doctor en Filosofía de la Historia

En este escrito expondremos una visión panorámica de los procesos y fenómenos que han emergido o se han agudizado con la crisis de salud pública mundial. Las teorías parecen petrificadas en el momento en que grandes conmociones históricas ponen en evidencia la rigidez de las palabras y los sistemas de referencia como sucede en este tiempo, en el que las doctrinas del siglo XX evidencian su aridez.

El advenimiento de una nueva forma de Estado

Durante el siglo XX, los debates sobre la forma del Estado y sus políticas públicas estuvieron signados por la naturaleza de poder intrínseco de este, que aludía al carácter de los grupos gobernantes o por la eficacia sistémica que era capaz de desplegar. Con la llegada del nuevo liberalismo, a inicios del siglo XXI, el Estado, en opinión de muchos, se comenzaba a difuminar frente a la fuerza del mercado. Ahora, con la expansión del ciclo pandémico, que tendrá efectos de largo plazo, el Estado parece estar de regreso con sus políticas públicas y financieras para mantener cohesionadas las sociedades y desplegar de nuevo la

economía entre perturbaciones teóricas evidentes.

En efecto, desde la seguridad interna y externa hasta los criterios de educación pública se están viendo afectados por el giro civilizatorio de la crisis globalizada en desarrollo. Como en otras ocasiones de tensión social, la seguridad interior se ve implicada en nuevas amenazas, como son los mercados negros de recursos sanitarios, el aumento de los consumos de droga y alcohol o el abastecimiento de alimentos básicos (Bagú, 1997). También ocurre que los grupos con mayor plasticidad adaptativa, como son los delitos nacionales y transnacionales, están rearticulando sus redes interiores a la búsqueda de nuevas oportunidades de negocios que les aporten ganancias extraordinarias (Beck, 1998).

El Estado que regresa ya no es el mismo de las referencias anteriores, sino una institución que vive de la paradoja de tener que volver a fortalecer lo que debilitó, como la salud pública, educación, seguridad social; y, por otro lado, se enfrenta al desafío de modernizarse de modo acelerado desde el punto de vista de la desconcentración



Foto: Patricio Rivas

y descongestión de sus grandes monopolios de poder, tales como la toma de decisiones, logísticas de recursos y modelos de cohesión social.

La relación entre Estado y economía estará marcada –mucho más allá de los integrismos teóricos– por el imperativo de reconstruirse, así como por la economía y por la fluidez de las relaciones sociales, comenzando por la familia, el barrio y la localidad hasta la reconexión de los grandes circuitos mundiales de recursos de toda la naturaleza. No obstante, esta relación entre el ámbito material de la economía y racional del Estado deberá acudir a la priorización por la salud pública y la vida; estas dos singularidades alteran lo que había sido durante el pensamiento neoclásico de la economía un fundamento de la productividad y la ganancia. No existe posibilidad de reconstrucción social sólida en un mundo empobrecido, enfermo o decepcionado de sus instituciones. Estos giros y sus sombras son sustantivos e implican dos cosas importantes para el siglo XXI: una nueva economía política y una nueva filosofía de política mundializada.

A partir de una mirada geopolítica crítica, lo que se resalta es un cambio acelerado en los criterios de estabilidad interior, mismo que ha sido agudizado por la pandemia y que entre otras singularidades están la salud pública, la calidad de los servicios estatales y la disconformidad política más amplia con las estructuras de representación y

participación política y social. Estos aspectos deterioran la calidad y los términos de la gobernanza interior de los países de la región y abre las condiciones para la emergencia de situaciones inesperadas o caudillismos nacionales y locales. En este sentido, el rasgo distintivo es la incertidumbre biopolítica.

Perspectiva regional

Desde el plano de la geopolítica nacional y regional, América Latina ingresó en un ciclo de profundas inestabilidades; junto con los fenómenos de arrastre de la crisis venezolana se incorporarán, ahora en un plano más social y político amplio, las crecientes disconformidades en Brasil y el aumento de las tensiones en la frontera norte de México. Pero estas manifestaciones vienen a expresar un desplazamiento más de fondo en toda la región. Las crisis latentes en Bolivia y Chile y el deterioro de las condiciones de estabilidad de gobierno y gobernanza en Centroamérica dibujan el ciclo de provisionalidad cuya matriz está ubicada en las demandas de salud y trabajo.

Esto alude, por lo menos, a cuatro vectores geopolíticos que deben ser considerados: el primero de ellos es la tensión entre sociedad y Estado como producto de la crisis y de la recesión de la economía mundial; el segundo refiere a la emergencia de una extensa marginalidad juvenil con significativos niveles de formación escolar y académica que busca representación e incorporación a unos mínimos de prosperidad

social; la tercera es la internacionalización no solo de los grandes grupos delictivos, sino también de muchos de significación mediana. Por último, la relocalización de la región en su conjunto en un cuadro internacional con un futuro inestable en alto grado, en el que todas las piezas del anterior tablero de poder están en movimiento.

Perspectiva mundial

Considerando un plano aún más general, estos meses de suspenso activo en el juego de la estabilidad global han sido intensos para grandes potencias que, como China, aceleran sus jugadas de mediano plazo a la búsqueda de instalar factores de poder y legitimidad. La estrategia de esta potencia no puede ser analizada en ciclos cortos. En todo caso, es evidente que el apoyo en materia logística-sanitaria es parte de un enfoque más global de relaciones y legitimidad, sobre la base de intereses muy amplios respecto a las materias primas y mercados, rutas de tráfico mercantil internacional, no en el patrón de la geografía clásica, sino de una geografía de poder que se sustenta en la concurrencia de socios que compiten por las ventajas comparativas.

Respecto a la situación de Estados Unidos, este país se ha enlentecido en términos de sus grandes iniciativas internacionales. Esta potencia se ha abocado a la lucha contra la pandemia en sus territorios interiores en un clima de aguda pugna electoral, en la que están en disputa, por lo menos, dos

grandes fracciones de la cúspide industrial y política. En la línea horizontal, estas pugnas remiten a las urgentes modernizaciones de poder de las élites, como expresa con crudeza el libro de John Bolton, titulado *La habitación en la que sucedió*, sobre la dinámica presidencial en Estados Unidos acerca de temas estratégicos. Lo que está en disputa es el modelo de recomposición de su situación de poder mundial frente al siglo XXI.

Desde este ángulo, los puntos críticos esenciales de la geopolítica internacional por un tiempo no menor estarán sentados en la estabilidad de la economía de las finanzas internacionales, en las que el FMI, contra todas sus doctrinas históricas, se ha abierto a las inversiones del Estado y al gasto social, intentando evitar derrumbes catastróficos de naciones o regiones. Este giro doctrinario responde a un efecto de pragmatismo político esencial, ya que una gran fractura en alguna región del planeta no haría sino agravar los frágiles equilibrios actuales.

Cabe resaltar que los organismos multilaterales e internacionales, de manera particular Naciones Unidas, la Organización Mundial del Trabajo y la Unesco, en sus respectivas áreas de salud laboral y educativa, están en una situación de observación crítica por la comunidad internacional, en esencia, desde el plano de su capacidad de respuesta operativa en el corto y mediano plazo.

Pero hay un mar de fondo, el que emerge de la disputa acelerada por obtener una o más vacunas, lo que sería, desde luego, en la lógica de algunas potencias un arma de hegemonía sustantiva. Este esfuerzo loable por conseguir una cura se ha transformado también en una muestra de desarrollo científico y tecnológico en un clima en el que la contención y superación del ciclo pandémico más crítico es decisivo, de modo particular. Una de las inferencias que resulta notable en este tiempo es que la salud pública, su sistema y subsistema tanto regionales como nacionales y locales, son condición de estabilidad política y equilibrio de gobierno, por ello se deberá estar muy atento a cómo la región o un país resuelve los temas más acuciantes.

Por las tendencias de la antropología social y de los procesos psicológicos más amplios, las sociedades están poco preparadas para vivir en la incertidumbre y sostenerse en el tiempo, esperando soluciones sustantivas. Hay una esperanza constante por volver a una situación pretérita de enorme normalidad habitual. Empero, esto no será posible, las relaciones sociales

están mutando hacia un nuevo orden tanto local como sistémico.

La relación entre la vida y la muerte tan próxima que hemos observado resituará las prioridades existenciales de gran parte de la población humana; esto no significa ni una catástrofe para lógicas del consumo, ni una alteración completa de la vida cotidiana. Sin embargo, en términos de racionalidad política, tenderá a fortalecer algunos campos significativos del debate público que han permanecido hasta hace muy poco en un segundo plano desde la lógica de las grandes potencias, como son: el calentamiento global, el debilitamiento de la capa de ozono, el cuidado de los recursos naturales, la contaminación de las grandes ciudades, el cuidado de la Amazonía y los casquetes polares. En definitiva, todo el gran proyecto medioambientalista, pero ahora concentrado en clave de política pública urgente. Debido a estos factores, es pertinente formular la idea de un giro de orden civilizatorio que tendrá diversas velocidades de acuerdo con el lugar y área temática de la cual se trate, ya que ingresamos en un ciclo de cambios rápidos y profundos.

Referencias bibliográficas

- Bagú, S. (1997). *Catástrofe política y teoría social*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

Análisis criminal y la seguridad ciudadana

Autor: Daniel Pontón

Doctor en Sociología



Foto: Daniel Pontón

El diseño de la política pública contemporánea requiere de la producción de información estratégica delineada de forma debida, de tal manera que les permita a los tomadores de decisión dar respuesta a las necesidades sociales a corto, mediano y largo plazo. Este es el caso del control del delito, sobre todo en el momento en que este tema ha emergido como uno de los principales problemas de la sociedad ecuatoriana y latinoamericana desde hace cerca de dos décadas. Por ello, el análisis criminal ha surgido como una subdisciplina importante de las ciencias policiales diseñada, de modo fundamental, para generar un mejor mecanismo de control y prevención del delito, crear una mejor y más eficiente organización del recurso policial, establecer un mejor sistema de coordinación con actores estatales y no estatales, así como dar una mejor respuesta a las expectativas ciudadanas frente al problema de la criminalidad a nivel estratégico.

El análisis delictual no ha sido una actividad sustentada en alguna corriente teórica y disciplinaria tradicional. Al contrario, esta actividad surgió en el mundo anglosajón en la década de 1970, como

producto de un ambiente político marcado por el crecimiento de las tasas delictivas de estas sociedades, la necesidad de enfrentar a las influyentes ideas radicales de la “teoría de la amplificación del delito, el pánico moral y que nada funciona frente al crimen” y la necesidad de resolver, de forma pragmática, un problema que afectaba al grueso de la población, de manera independiente de su estrato social, étnico y generacional. Producto de ello, el análisis del delito nace de la combinación de la experiencia práctica del trabajo policial en el terreno y las necesidades de modernización y optimización de la gestión operativa de los cuerpos policiales en general. En otras palabras, una especie de criminología pragmática de naturaleza multifactorial que se ha entrelazado con el desarrollo del saber del actualismo gerencial en la nueva Administración pública. El autor más influyente de este saber ha sido Ronald Clark, quien en los años 2000, junto con John Eck, escribió el libro denominado *60 pasos para ser un analista delictivo*.

La fundación Paz Ciudadana en Chile ha sido receptora de esta disciplina y ha diseñado varios manuales y libros sobre enfoques y métodos

para el análisis delictivo y su desarrollo en la región. Pese a ello, la receptividad de este saber no ha sido mecánico y directo en las organizaciones policiales. El desafío fundamental de este conocimiento fue abrirse campo, no exento de tensiones y conflictos, en el marco de culturas instituciones cerradas y poco proclives a cambios, en muchos casos. Por ejemplo, uno de los problemas centrales, hasta ahora, se origina en la necesidad de fijar una mirada de largo plazo en las instituciones policiales que oriente el accionar policial preventivo y trascienda el análisis de series estadísticas enfocada en el diseño de acciones tácticas de corto plazo y la compulsión al arresto de infractores. La reforma doctrinaria de la policía se alimenta, entre otras cosas, del desarrollo de una capacidad institucional innata ante la resolución de problemas para la prevención antes del delito. De aquí que el análisis delictual se diferencie de la clásica investigación judicial, centrada en el perfil criminal y el análisis de inteligencia enfocada en la infiltración y desmantelamiento de agrupaciones criminales.

Un tema que ha estado muy vinculado con el análisis criminal son los modelos de policía de proximidad o más conocido como policías de orientación comunitaria. Si bien el diseño original de una policía de proximidad fue mejorar la imagen de las policías en los territorios por medio de un modelo de consulta y diálogo con los actores comunitarios para la determinación de necesidades locales, su efectividad ha sido cuestionada de forma reiterada en función de la ausencia de recursos técnicos para una correcta identificación de los verdaderos problemas y por focalizar el trabajo policial en labores no convencionales y poco estratégicos. Por ello, los modelos de policía de proximidad orientados a la

resolución de problemas propuestos como salida al dilema mencionado requieren de un enorme esfuerzo de juntar el análisis delictivo y la gestión local del delito. El análisis delictivo, por tanto, se impone no como una estrategia centralizada en la estructura institucional superior, sino como una unidad alta y desconcentrada que oriente de forma más precisa al trabajo policial en los territorios.

Esto implica enormes y costosos esfuerzos institucionales en materia logística y recursos humanos. No se trata solo de territorializar personal para esta tarea, sino de un proceso constante de actualización y perfeccionamiento de funcionarios con capacidad de producir y transmitir información analizada para la toma de decisiones en el nivel y tiempo adecuado y su correcta dotación material y tecnológica. Un analista delictual debe estar familiarizado a la perfección con los supuestos de la criminología ambiental, la psicología conductista, la teoría de la elección racional y la teoría de los patrones y las actividades rutinarias (fundamentos de la prevención situacional del delito) que le permita determinar hipótesis de investigación adecuadas para su trabajo. La estabilidad en sus funciones es algo que se debe a toda costa precautelar y procurar.

De igual forma, el analista debe estar familiarizado con el manejo de técnicas sofisticadas en mediano grado con el procesamiento estadístico, manejo de base de datos, destreza en el uso de fuentes cualitativas y conocimiento en el uso de plataformas de geoestadísticas (GIS). A nivel institucional, se requiere de bases de datos criminales y registros administrativos confiables, de acceso rápido y con capacidad de georreferenciación. Asimismo, se requiere de un conocimiento de fuentes de

información no policiales que le permita establecer cruces y correlaciones analíticas importantes para la toma de decisiones. Al acceso oportuno a distintas fuentes de información en el entramado estatal y no estatal es un proceso clave para el desarrollo del análisis criminal. Una adecuada gobernanza de la seguridad ciudadana contribuye a un mejor sistema de gestión y acceso a la información. La adecuación policial a problemas locales tiene que ser a la medida de la naturaleza territorial del problema.

Los estudios de seguridad nos dicen que el nivel estratégico siempre terminará incidiendo o mandando sobre lo táctico. Este ha sido también un cometido importante en las ciencias militares en el momento en que se definen misiones operacionales determinadas. Lo macro o la escala nacional, por tanto, se impone frente a lo micro o local. Sin embargo, en el análisis para la gestión local del delito esta trayectoria no parece estar muy clara. Por esta razón, una de las críticas atribuibles del análisis delictivo local es que este pierde la dimensión estratégica frente a problemáticas delictivas de características regionales e internacionales. Después de todo, en ciertos problemas delictivos existe una intrínseca relación entre aspectos locales y globales que dificulta el correcto dimensionamiento y alcance de la responsabilidad territorial del problema. Es decir, muchas veces la dinámica delictual de las sociedades globales es tan compleja que someterla a la circunscripción de rígidas burocracias institucionales es una tarea fútil.

Pese a ello, la especialidad territorial sobre el problema delictivo y su fenomenología es un elemento importante en la organización del trabajo policial a nivel estratégico. Hay problemas globales que se manifiestan en lo local, de la misma

manera que existen problemas locales que alcanzan un dimensionamiento nacional o internacional. Ubicar de modo estratégico el margen de análisis delictual a escalas regionales, nacionales e internacionales es un desafío importante de las instituciones policiales en su conjunto. Las agendas locales, regionales y nacionales pueden ser distintas a partir del tipo de problemas, magnitudes y factores asociados al delito del cual se trate, pero son complementarias en función de una estrategia nacional de prevención del delito orientada a problemas. Es necesario también una comprensión cabal de este tipo de estrategias en la transformación operativa de las policías, pues su impacto no solo tiene efectos potenciales en el subsistema preventivo policial, sino también en lo que se denominaría la inteligencia estratégica criminal. Si el objetivo de la inteligencia estratégica es anticiparse antes que reaccionar frente al delito, los efectos del análisis delictual con orientación a problemas sobre la inteligencia son enormes de modo potencial. Los efectos pueden incluso llegar a tener consecuencias importantes en la organización de todos los subsistemas policiales en su conjunto, pues permitiría una mejor focalización en problemas con recursos siempre limitados.

El análisis delictual se presenta así como un potencial disparador de transformaciones operativas y doctrinarias al interior de las instituciones policiales y en general en la gestión gubernamental de la seguridad ciudadana. Sus beneficios son enormes de manera particular. Es hora ya de consolidar y fortalecer este proceso al interior de la Policía Nacional del Ecuador.

Un proyecto geopolítico ratzeliano



Foto: Francisco Chamorro

Autor: Francisco Chamorro

Máster en Seguridad y Defensa

A pesar de que las relaciones de fuerza siempre estuvieron presentes en las distintas disputas entre tribus, imperios, reinos y Estados, en lo posterior, el origen del término “geopolítica” aparece en escena en los primeros años del siglo XX como un término empleado para el análisis de las rivalidades e influencias de poder. Rudolf Kjellen fue quien daría origen al término geopolítica.

La publicación del libro *El origen de las especies* de Charles Darwin, en 1859, previo a la aparición del término, significó una gran conmoción en el mundo de la ciencia y más aún en el ámbito religioso, debido a que la tesis darwiniana desmentía la creencia de la creación divina de la Tierra y de todas las especies que reposaban en ella. Al contrario, introdujo una nueva visión acerca del origen de las especies basada en la “lucha por la vida” como ley de la naturaleza, es decir, la selección natural y la evolución harían que la adaptación de las especies al medio sea lo que marcaría la lucha por la supervivencia. Así, la especie que mejor se adapte al medio sería la sobreviviente de acuerdo con esta

tesis. Dicho razonamiento, que en principio fue planteado desde la perspectiva de las ciencias naturales sobre cómo entender la vida, transmutaría a la sociología y a la política para originar lo que se conoce como darwinismo político.

En ese contexto, Friedrich Ratzel, en los albores del siglo XX, tomaría los principios darwinianos y los aplicaría a las relaciones de poder entre Estados para desarrollar su teoría sobre el “espacio vital” (Ratzel, 1975), la cual concibe al Estado como un organismo territorial cuyo espacio vital es necesario para garantizar la supervivencia de este frente a otros. Por tanto, al igual que cualquier especie viva, el Estado necesita nutrirse de ciertos elementos para garantizar su supervivencia. Para Ratzel, sería inevitable el conflicto por el espacio debido a que la superficie de la tierra es limitada y el hombre necesitará cada vez más espacio para vivir y crecer, lo cual, en términos de política internacional, significa que el Estado, como organización que congrega a una población, también necesitará expandirse en función de las demandas internas de los habitantes.

Esto ocurre en la actualidad con las poblaciones de China e India (entre los dos países poseen el 36 % de la masa poblacional del mundo,¹ es decir, más de un tercio de la población mundial se asienta sobre los dos países), cuyas demandas internas no pueden ser satisfechas, por lo que exigen que los Estados deban proyectarse hacia el exterior para tratar de solventar dichas necesidades. Esta situación sin duda es un reto enorme en cuanto a la consecución de recursos energéticos, materias primas y alimentos. Por esto, sobre todo China ha emprendido años atrás varios proyectos de proyección de poder que le permita alcanzar y llevar a su territorio los recursos energéticos y alimentarios necesarios para resolver sus dificultades internas.

En el caso específico del gran enigma geopolítico chino, su pretensión de proyección de poder para alcanzar el liderazgo mundial es aún ambiguo. No obstante, varios han sido los mecanismos empleados para alcanzar sus objetivos, siendo uno de los más importantes su proyección marítima. Para tener una idea de lo mencionado se puede decir que en la actualidad seis de los diez puertos más importantes del mundo son chinos. Su proyección marítima es tan importante que

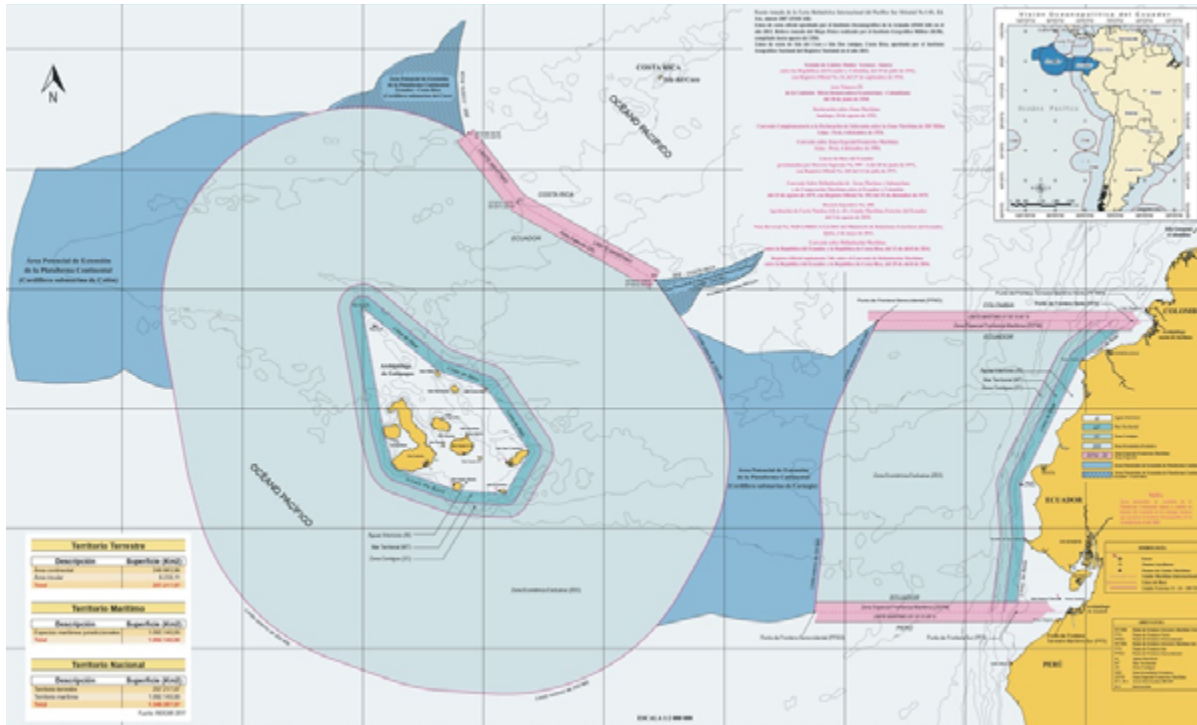
incluso ha llegado a aplicar una política expansionista evidenciada en la anexión de dos archipiélagos, el de las islas de Paracel y el de Spratly, pese a las reivindicaciones de otros Estados ribereños (Lacoste, 2008).

Bajo la luz de esta lupa se debe entender el origen de la problemática de la pesca no declarada y no reglamentada que se está desarrollando en las proximidades de la Zona Económica Exclusiva Insular del Ecuador por la presencia de 260 buques extranjeros, la mayoría de ellos de bandera china. El gigante asiático presenta varios problemas internos, entre ellos el alimentario, que además de afectar a la legitimidad de su aspiración para establecerse como único líder mundial, representa un alto riesgo para el bienestar de su propia población, convirtiéndose esta cuestión en una exigencia para que gigantescas flotas de pesca salgan a buscar recursos ictiológicos en territorios ricos de estas especies a miles de kilómetros de sus costas, como es el caso de las zonas próximas a las islas Galápagos. Además, se debe considerar que esto es efecto de la sobreexplotación de los recursos marítimos que China ha realizado en las zonas cercanas a su territorio.

¹ En mayo 2020 se estimaba una población aproximada de 7778 millones de personas. Revisar <https://conocedores.com/los-paises-con-mas-habitantes-del-mundo-34441>. India posee una población de alrededor 1410 millones y China de 1403 millones de personas, de forma aproximada.

Mapa 1

Carta didáctica del territorio marítimo del Ecuador



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. La alta mar constituye todos los espacios que se encuentran por fuera de las zonas marítimas demarcadas.

Sin embargo, para Ecuador existe una dificultad mucho más compleja que lo mencionado con anterioridad. Se trata de un problema estructural propio de la naturaleza del sistema internacional. Cerca de cuarenta años después de la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (New York, 1982), conocida como Convemar, se devela que los términos en los cuales fue

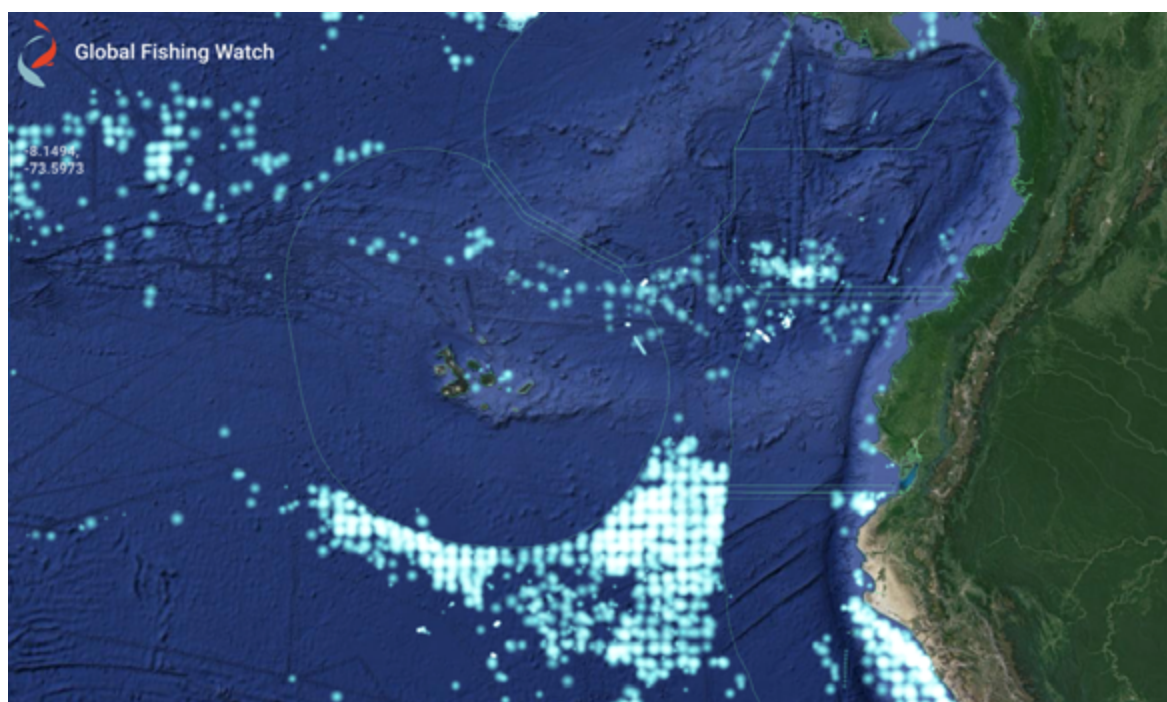
pensada no son los óptimos para un sistema internacional en el que impera la anarquía, la autoayuda y el balance de poder. Por tanto, al igual que otras instituciones internacionales, la eficacia de la Convemar es limitada o inclusive nula en ciertas cuestiones puntuales, como es en la gobernanza de dos espacios marítimos delimitados por esta institución: Alta Mar y la Zona.

De acuerdo con el artículo 87 de la Convemar, la alta mar está abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, en la que (poniéndolo en términos positivos) existe libertad de navegación, tendido de cables y tuberías, construcción de islas artificiales, de pesca, de investigación científica, entre otras. Lo cual, visto desde un vuelco de 180°, significa que en la alta mar la anarquía está imperando y dominando la escena, en virtud de que no existe ningún tipo de regulación que limite a las acciones de los Estados, incluyendo la pesca.

Es por esta razón que a pesar de los reclamos diplomáticos que ha efectuado Ecuador a China, el Gobierno chino considera que no se trata de ninguna acción ilegal mientras la flota no agrede la Zona Económica Exclusiva del Ecuador. Por tanto, la soberanía económica y alimentaria del Ecuador se encuentra en una condición de constante vulnerabilidad y solo la autoayuda sería un mecanismo eficiente para la solución definitiva de esta problemática que se presenta cada año y que afecta a la megadiversidad marítima que existe en la zona.

Mapa 2

Ubicación de buques pesqueros en los últimos dos meses (junio-julio 2020)



Fuente: Global Fishing Watch (2020).

Dicha autoayuda consistiría en la concepción y ejecución de un proyecto geopolítico que permita guiar al estadista en la conducción del Estado y orientar al militar en la conducción estratégica. Este proyecto debería incluir principios geopolíticos ratzelianos que direccionen sus líneas principales de acción, en el sentido de que es imperativo garantizar el espacio vital marítimo como fuente de recursos económicos, energéticos y alimentarios para el futuro de las generaciones venideras. Entendiéndose la garantía del espacio vital como acciones que no estén acordes de modo necesario con el deficiente derecho internacional actual.

La ineficiencia de los tratados internacionales, como es el caso de la Convemar, supone un reto estratégico para Ecuador. Es preciso

encontrar una forma eficiente de defender y proteger los espacios marítimos de interés para el Estado. Un buen ejemplo para seguir es la tesis chilena del “Mar presencial”, lo que requiere, en primera instancia, que los intereses marítimos nacionales sean entendidos, declarados y gestionados, en un sentido real, por parte de los poderes del Estado. Una vez que con claridad sean definidos los intereses, se proseguiría con la concepción de una estrategia marítima nacional para alcanzar los intereses y objetivos políticos planteados, todo esto acompañado de un arduo proceso de conciencia marítima nacional que legitime el proceso. Solo un proyecto geopolítico de largo aliento permitirá al Ecuador mejorar sus condiciones actuales.

Referencias bibliográficas

Lacoste, Y. (2008). *Geopolítica, la larga historia del presente*. Madrid: Editorial Síntesis.

Ratzel, F. (1975). *Ubicación y espacio. Antología geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar.

Entrevista a Javier Cardoso sobre la Convemar y la pesca en zonas cercanas a las Galápagos

Javier Cardoso, máster en Derecho Marítimo por la Universidad de Deusto (Bilbao-España), así como especialista en derecho marítimo, portuario y pesquero. Entre los años 2017 y 2018 fue viceministro de Pesca del Gobierno de Ecuador.

Entrevistada realizada por: Francisco Chamorro



Foto: Javier Cardoso

La Convemar fue constituida como un instrumento de gobernanza de los océanos, cuyas definiciones sobre los espacios marítimos parecería que perjudican la acción de ciertos Estados para la protección de sus recursos marinos. No obstante, “haber suscrito la Convemar no representa desventaja para el Ecuador. Este convenio internacional tiene sistemas de gobernanza en alta mar, reconoce y protege a las especies transzonales y altamente migratorias”, sostiene el especialista en derecho marítimo Javier Cardoso.

¿Es la Convemar una ventana de oportunidad para que países pequeños como el nuestro se vean en desventaja para la expansión pesquera depredadora? ¿Qué cambió la Convemar frente a la legislación del mar anterior de la cual Ecuador era suscrito?

En lo absoluto. Haber suscrito la Convemar no representa desventaja para Ecuador. Este convenio internacional tiene sistemas de gobernanza en alta mar, reconoce y

protege a las especies transzonales y migratorias en alto grado. De manera adicional, este instrumento permite extender la plataforma continental del Ecuador más allá de las 200 millas, hasta un total de 350 millas, lo cual permitiría tener derechos soberanos para explorar y explotar recursos naturales en esta área, minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, como también recursos vivos sedentarios.

Por otro lado, previo a la Convemar, Ecuador había suscrito la Declaración de Santiago de 1952, en la que hay quienes sostienen que Ecuador tenía 200 millas de mar territorial. A mi criterio, el Ecuador nunca tuvo 200 millas de mar territorial, porque dicha declaración no expresa la frase “mar territorial” sino más bien habla de una “zona marítima” con el enfoque de “regular y coordinar la explotación y aprovechamiento de cualquier otro género de productos o riquezas naturales existentes en

dichas aguas”, lo cual es semejante a los derechos que tenemos en la Zona Económica Exclusiva que se regula en la Convemar.

¿Las prácticas de pesca china en las zonas cercanas a Galápagos vulneran alguna regulación nacional e internacional en materia pesquera y protección de los recursos marítimos?

Las prácticas de pesca en alta mar siempre están reguladas por una Organización Regional de Ordenamiento Pesquero (OROP). En lo particular, aquella que se realiza en la zona cercana a Galápagos es regulada por la OROP, denominada South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (SPRFMO). En estricto derecho, no hay vulneración alguna, ya que no se ha determinado infracción por parte de esta flota; no obstante, al existir una cantidad significativa de 360 embarcaciones con tal proximidad, es importante que el Estado ecuatoriano tome todas las medidas de precaución para evitar cualquier vulneración al ordenamiento nacional e internacional.

¿Cómo impulsar el fortalecimiento de la gobernanza mundial de la pesca desde el Ecuador? ¿Existe una forma eficiente de fusionar el derecho del mar en función de un ambicioso proyecto geopolítico que procure la defensa de sus intereses nacionales, incluso por fuera de zonas jurisdiccionales?

Ecuador debe asistir y ser propositivo en las OROP, sobre todo en la South Pacific Regional Fisheries Management Organisation (SPRFMO). La SPRFMO y otras OROP deben replicar las regulaciones estipuladas por la legislación ecuatoriana y por la regulación

Regional (CIAT), que son de aplicación para las embarcaciones atuneras ecuatorianas de cerco, medidas que son reconocidas por ser sostenibles, como por ejemplo, no permitir operar con buques factorías, no permitir embarcaciones de suministro (*tender boats*), las embarcaciones deben tener observadores a bordo y se debe implementar protocolos de visita e inspección en alta mar, en caso de sospecha de pesca ilegal. La gobernanza mundial pesquera permite proponer regulaciones y ejercer derechos sobre la base de estos acuerdos.

¿Cuáles serían los pasos más expeditos para ampliar la influencia ecuatoriana en zonas concebidas al momento como no jurisdiccionales, ejemplo, el bloque de alta mar existente entre las Zonas Económicas Exclusivas Insular y Continental? ¿Qué se gana y que se pierde?

Como lo comenté, la ampliación de la plataforma continental no nos otorgaría derechos soberanos sobre la columna de agua, que es donde se encuentran las especies transzonales, por lo que dicha extensión no evitaría que la flota extranjera siga operando. Solo dicha extensión serviría para darnos derechos soberanos sobre los recursos minerales, no vivos, o vivos inmóviles del lecho de mar y su subsuelo, según lo dispuesto por el artículo 77 de la Convemar. Sin perjuicio a esto, es importante que esa ampliación de la plataforma continental siga su proceso y que Ecuador la realice, sin embargo, la solución del país a posibles amenazas viene dentro de un marco regulatorio que sea propuesto y aplicado en el seno de las OROP.



Foto: Johanna Espín

El capítulo evalúa el proceso de implementación de las políticas diseñadas para reducir la minería ilegal en el caso de la extracción artesanal y de pequeña escala de oro en el departamento de Madre de Dios, en Perú. Entre los principales hallazgos se señala que la existencia de ambigüedades legales en las políticas diseñadas, como la incorporación de la categoría de minería informal, han obstaculizado la implementación de dichas políticas, lo que ha resultado en la expansión de los delitos ambientales en la región, con el consecuente daño a los ecosistemas amazónicos.

Presentación de artículo

Espín, J. (2020). The prevention of Green Crimes in artisanal and small-scale gold mining in Peru: translating laws into practice. En Y. Zabyelina & D. van Uhm (eds.), *Illegal Mining: Organized Crime, Corruption and Ecocide in a Resource-Scarce World*. Palgrave Macmillan. ISBN 978-3-030-46327-4. <https://www.palgrave.com/gp/book/9783030463267>



Publicación sugerida

Un giro global de civilización

El doctor Patricio Rivas presenta un libro que se aboca a mirar el covid-19 en clave de una hermenéutica geopolítica. Se trata de un análisis estratégico y geopolítico sobre el ciclo pandémico y sus efectos en los frágiles equilibrios mundiales. De acuerdo con el autor, la incertidumbre es en el contexto actual un operador teórico y metodológico del sistema mundial.

Este texto será publicado muy pronto por la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín.



Foto: Patricio Rivas