

OPCIONES CRÍTICAS FRENTE A LOS RETOS DEL CRIMEN ORGANIZADO

HACIA UNA REDEFINICIÓN DE LAS RELACIONES POLICIAL- MILITARES

BERTHA J. GARCÍA GALLEGOS
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

**CRITICAL OPTIONS FACING THE CHALLENGES OF
ORGANIZED CRIME: TOWARDS A REDEFINITION OF
POLICE-MILITARY RELATIONS**

PALABRAS CLAVES: crimen organizado | sistema penal | operaciones policial-militar
KEYWORDS: organized crime | penal system | police-military operations

RECIBIDO: 8/6/22
ACEPTADO: 3/8/22

RESUMEN

El crimen organizado representa el reto más significativo al Estado de Derecho y a la Democracia en todos los países del mundo. Un fenómeno observable solo cuando sus raíces y ramas ya se han desarrollado demasiado. Este artículo reflexiona sobre esos impactos y los problemas de gestión de la Seguridad en un país como Ecuador, que no figura como productor de sustancias psicotrópicas, pero que se ha insertado en ese sistema a partir de condiciones específicas derivadas de su situación geográfica—situado entre los dos más grandes productores de cocaína del mundo, Colombia y Perú. Con todo esto, el Ecuador figura hoy mismo como el tercer país con mayores decomisos de cocaína en el mundo. A lo largo del texto se explora: 1) la dinámica del desarrollo sistémico del crimen organizado 2) las características de la inserción del crimen organizado en el Ecuador a la manera de "territorios" no solo geográficos sino de sistemas de relaciones e interrelaciones criminógenas 3) Se exploran las tendencias hacia la militarización de las gestiones sobre el crimen organizado y las contradicciones existentes entre doctrinas y modelos de intervención militar y policial. Como parámetro teórico se recurre a las propiedades y condiciones de los conceptos de Estado de Derecho y Democracia.

ABSTRACT

Organized crime represents the most significant challenge to the Rule of Law and Democracy in all the countries of the world. A phenomenon observable only when its roots and branches have already developed too much. This article reflects on these impacts and the problems of Security management in a country like Ecuador, which does not appear as a producer of psychotropic substances, but which has been inserted into that system based on specific conditions derived from its geographical location—situated between the two largest cocaine producers in the world- Colombia and Peru. With all this, Ecuador appears today as the third country with the largest seizures of cocaine in the world. Throughout the text, the following is explored: 1) The dynamics of the systemic development of organized crime 2) The characteristics of the insertion of organized crime in Ecuador in the form of not only geographical "territories" but also systems of criminogenic relationships and interrelationships 3) Trends are explored towards the militarization of efforts on organized crime and the existing contradictions between doctrines and models of military and police intervention. As a theoretical parameter, the properties, and conditions of the concepts of Rule of Law and Democracy are used.

INTRODUCCION

El crimen organizado representa el reto más significativo al Estado de Derecho y a la Democracia en todos los países del mundo. Ha sido determinado como un fenómeno basado sobre todo en la producción y tráfico de narcóticos, pero expandido a través de múltiples formas que constituyen todo un Sistema favorecido por la globalización y mundialización, especialmente tecnológica y comercial. Una de sus características es que sus manifestaciones observables solo pueden ser detectadas cuando sus raíces y ramas se han desarrollado demasiado, dados los métodos ocultos y economías sumergidas en las que está inmerso. El fenómeno tiene impactos en todo el planeta de manera diferencial por la división del trabajo que representan sus procesos de producción y expansión en diversidad de planos, geografías, actividades. El tema se vuelve central en estos días, por las connotaciones violentas que asume en determinados momentos de su desarrollo y expansión amenazando al orden público, el tejido social y la propia estabilidad del Estado.

En este artículo reflexionamos sobre esos impactos y los problemas de gestión que genera en un país como Ecuador, que no figura como productor de sustancias psicotrópicas, pero que se ha insertado en ese sistema a partir de condiciones específicas derivadas de su situación geográfica—situado entre los dos más grandes productores de cocaína del mundo, Colombia y Perú—de la dolarización de su economía debida a una crisis financiera de fines del siglo XX, y de otras condiciones favorables de su desarrollo vial y portuario pero con escasas capacidades de vigilancia. Con todo esto, el Ecuador figura hoy mismo como el tercer país con mayores decomisos de cocaína en el mundo.

Otro factor que lo hace representativo al Ecuador para un estudio de esta naturaleza es el haber compartido las transiciones y situación de transición y crisis que experimentan los países de la región en cuanto a sus doctrinas y sistemas de Seguridad, hasta hace poco insertos en la visión tutelar que representó su adscripción al Sistema de Defensa Interamericano, el TIAR, para efectos de la doctrina de Seguridad Nacional, misiones en la seguridad interna frente a un enemigo ideológico y la política de guerra contra el narcotráfico proclamada por los Estados Unidos) Esto, más otras condiciones geopolíticas derivadas de la permanencia de conflictos territoriales también hasta épocas recientes (los años noventa) llevó a estos países a una predominancia militar en las gestiones de la Seguridad, preocupación recurrente en los estudios de las relaciones civil-militares que tratan sobre la autonomía militar. La adopción de un concepto de Seguridad Integral, que implique un compromiso del Estado en su conjunto y una acción interagencial desarrollando nuevas capacidades de interacción entre las fuerzas policiales y militares, entre otras cosas, es relativamente reciente y no necesariamente bien entendida hasta el momento.

Este artículo explora: 1) la dinámica del desarrollo sistémico del crimen organizado y su dimensionamiento a partir del índice global del crimen organizado; 2) las características de la inserción del crimen organizado en el Ecuador a partir de los aspectos más relevantes de este desarrollo, que permiten considerarlo como un Sistema; 3) Se exploran las tendencias hacia la militarización de las gestiones sobre el crimen organizado y las contradicciones existentes entre doctrinas y modelos de intervención militar y policial. Como un hilo conductor de estas reflexiones se reconoce aquí una suerte de confabulación o convergencia entre una cultura política punitiva, a nivel de la ciudadanía y de sectores del liderazgo político, que claman por la aplicación de medidas de mano dura, y una estrategia de presión por parte de sectores de las fuerzas armadas, sobre todo en servicio pasivo, que

entienden que posicionar a los militares en seguridad interior es defender el honor de la institución que siempre tuvo la primacía en el campo de la Seguridad Nacional; 4) En las Conclusiones se enfrentará una reflexión que encare estos dilemas y explique cuales son las tendencias de política pública en el gobierno actual.

Como soporte teórico consideramos un marco conceptual que permita dimensionar las realidades sujetas a examen dentro de los parámetros conceptuales del Estado de Derecho y la Democracia. Se admite que "Democracia y Estado de Derecho no son lo mismo y se desarrollaron como sistemas diferentes" (Marshall Barberán, 2010). El Estado de derecho, a través del tiempo, generó otros elementos esenciales que tienen que ver con su materialidad compleja o entramado institucional que llevan a considerarlo no solo como principio jurídico e institucionalidad (procesos legales, roles y competencias, decretos, rendición de cuentas, comunicación) sino también como productor de bienestar y no solo orden; debe proteger al ciudadano de los excesos del poder estatal y, en términos políticos, a la ciudadanía en general del embate de las mayorías¹.

Todo ello tiene que ver con la legitimidad del Estado y del Gobierno que es su espacio de gestión temporal, cuyas acciones incidirá en el tiempo sobre la institucionalidad del Estado. La legitimidad en gran parte depende de la capacidad de las instancias del gobierno para reducir las condiciones de producción de violencias en todas sus formas y de controlar los procesos orientados a ese orden (Barberán, 2010). Todas las acciones del Estado en tanto subsistemas de la materialidad del Estado y las disposiciones de sus diversas funciones deben ser

¹ "...nota distintiva del Estado de Derecho, puede resumirse en que este concepto, si bien comparte supuestos institucionales con otros principios constitucionales, obedece a una lógica propia y busca la satisfacción de objetivos distintos a, por ejemplo, el principio de la democracia., sin embargo, la reciben por razones diversas. Para la democracia son canal y soporte de la expresión de la voluntad popular; para el Estado de derecho son formas de limitación de la arbitrariedad del Estado mediante un procedimiento público de formación del Derecho y de la garantía de la autonomía individual" (Marshall Barberán, 2010).

sometidas necesariamente a una instancia producida por el mismo Estado de derecho, el Control Constitucional. El objetivo de sus sentencias es asegurar que las normas jurídicas y los actos de autoridad estén apegados al texto constitucional vigente (Marshal Barberán, 2010). Respecto al concepto de Control Civil de las fuerzas del Estado, los conceptos huntingtonianos del control objetivo y subjetivo han sido innegablemente una contribución valiosa; pero la idea de que puede ser asumible como la subordinación militar a las autoridades legítimamente surgidas de los procesos electorales, ha sido tomada con cuidado por los estudiosos latinoamericanos, donde los temas de representación y participación política no están enmarcados precisamente en los principios de la Democracia y el Estado de derecho. Estos países no cuentan con las estructuras para la toma de decisiones como ocurre en los Estados Unidos por ejemplo y países europeos occidentales. Los presidencialismos acentuados han hecho que tales decisiones dependan en gran medida de las condiciones personales, de ciudadanos sin condiciones para gobernar. Pocos surgen de sistemas de partidos, no se forman para líderes y su ambigüedad política es notable; la mayoría dependen de plataformas financieras de dudosa procedencia para sus campañas electorales. En estas condiciones difícilmente alcanzan a tener las convicciones y la catadura moral como para resistirse a las presiones de los militares (Sánchez, Escamilla 2017)

LA DINAMICA DEL DESARROLLO SISTEMICO DEL CRIMEN ORGANIZADO

¿Qué tipo de amenaza, riesgo o desafío representa el crimen organizado en su complejidad? No faltan quienes le atribuyen características de insurgencia política por su capacidad de afectar al Estado. Pero existen acuerdos en que este es un fenómeno básicamente económico, aunque eventualmente podría establecer vínculos con organizaciones insurgentes para allegarse recursos, como en el caso de

Colombia (Arratia Sandoval, 2010). En tanto fenómeno apolítico, desafía al Estado solo en la medida en que esté presente una fuerte capacidad regulatoria. En consecuencia, la base de las asociaciones criminales es la economía ilícita, la obtención de ganancias ocupa el lugar que en el concepto tradicional le pertenece a la ideología, la religión o la etnia (Arratia Sandoval, 2010).

La dinámica común de las organizaciones ilícitas es conformar territorios dentro de los que las personas y los gobiernos puedan ser ordenadas a sus propios fines y motivaciones en torno al dinero. El concepto de territorio en este caso no tiene características únicamente geográficas sino del alcance de las relaciones que pueden construir sus influencias. Pueden desarrollar sistemas clientelares en lugares en donde no llegan los servicios del Estado restando credibilidad y legitimidad a las instituciones del Estado, entre las que se cuenta la Policía y el poder judicial. La violencia sistémica, organizada y estratégica surge cuando a los traficantes les resulta más ventajoso utilizarla para encubrir acciones de expansión de territorios e influencias.

“Los cambios en las políticas estatales también juegan un rol gravitante...”, afirma el autor. Lo que cambió desde 2006 fue la política antinarcóticos del gobierno mexicano: el expresidente Felipe Calderón llamó al ejército para combatir a los carteles de la droga, y los carteles respondieron con violencia. Investigaciones recientes plantean que la represión generalizada no genera desincentivos para el uso de la violencia por parte de los actores armados no estatales. A veces estas organizaciones prefieren cooptar a miembros de las fuerzas de seguridad a título individual. Otras logran la protección progresiva de las instituciones, como en la infiltración de Los Caballeros Templarios en Michoacán. También hay cárteles que apoyan a las fuerzas de

seguridad contra otros, como el cartel Jalisco-Nueva Generación (Arratia Sandoval, 2010).

¿Puede aplicarse una estrategia contrainsurgente para combatir a los carteles y bandas? Las respuestas militarizadas tienden, efectivamente, a utilizar las estrategias contrainsurgentes, pero “la definición de insurgencia al campo del crimen organizado transnacional no solo contribuye a la confusión en torno a la naturaleza de los desafíos, también puede llevar a la formulación de soluciones inapropiadas por parte de los gobiernos, como se ha visto en los casos de México y Centroamérica” (Servittja Roca, 2012). El crimen organizado se define como “las actividades ilegales llevadas a cabo por grupos o redes que actúan de manera concertada, mediante la participación en actos de violencia, corrupción o actividades relacionadas con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro de un país como a nivel transnacional” (The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021).

Según el Índice Global de Criminalidad Organizada 2021, con datos de 2020, 12 países latinoamericanos, de entre los 190 estudiados, están entre los cincuenta puestos de los más corruptos. La referencia internacional es que El Congo está en el puesto de mayor corrupción y Liechtenstein en menor². El índice está construido por un conjunto de datos aportados por investigadores de todo el mundo. Los hallazgos son sorprendentes: la trata de personas es la economía criminal más generalizada; la participación del Estado en la criminalidad es un fenómeno profundamente arraigado puesto que los funcionarios estatales y las redes clientelistas tienen influencia sobre las autoridades estatales y son los intermediarios más dominantes del crimen organizado. No son los líderes de carteles o jefes de la mafia, como sería razonable pensar (IGCO, 2021). A

² Colombia ocupa el puesto 2, México el 4, Honduras, el 6, Paraguay 16, Panamá 17, Venezuela 18, Brasil 22, Guatemala 23, Perú 26, Ecuador, 31, Nicaragua 40, El Salvador 46.

pesar de las implicaciones de la pandemia de 2020 esta tendencia no ha disminuido.

“El Índice proporciona la evaluación más completa hasta la fecha de la omnipresencia de los mercados criminales, la dinámica de los actores criminales y la eficacia de los países a la hora de establecer los mecanismos de defensa y las respuestas necesarias para garantizar la resiliencia operativa ante el crimen organizado. Las métricas del Índice se basan en tres partes constitutivas: el alcance, la escala y el impacto de mercados criminales específicos; la estructura e influencia de los actores criminales; y el alcance y la eficacia de las medidas de resiliencia de los países—los anticuerpos que brindan protección contra la amenaza del crimen organizado. Estos tres ámbitos se utilizan para asignar a cada país una puntuación de criminalidad y una puntuación de resiliencia usando una escala del 1 al 10” (IGCO, 2021).

De acuerdo con el reporte, en el 2020, durante la época más alta de la pandemia del Covid 19, se abrieron altas oportunidades para el crimen organizado con el comercio subrepticio de equipos de protección personal, medicamentos y vacunas falsificados y las posibilidades de corrupción en torno a la contratación pública. La necesidad de millones de personas obligadas a utilizar el internet para trabajar, estudiar y comerciar fue aprovechada por los traficantes de drogas para camuflar estas substancias en las mercancías y envíos de suministros para la pandemia.

El crimen organizado es un denominador común en muchos de los desafíos sociales descritos en el Informe: la desigualdad, los conflictos, la inestabilidad política, el cambio climático, la tecnología y los mercados financieros no regulados, la corrupción y la migración forzada. “Cabe destacar que la corrupción no se incluye en el Índice como un mercado criminal independiente, sino que se percibe como un factor agravante a la hora de determinar las puntuaciones de cada uno de los 10 mercados criminales” (IGCO, 2021).

CUADRO 1. CRIMINALIDAD ORGANIZADA POR CONTINENTE, EN UNA PUNTUACION SOBRE 10

| | |
|---------------------------------|------|
| ASIA | 5.30 |
| AFRICA | 5.17 |
| LAS AMERICAS | 5.06 |
| EUROPA | 4.48 |
| OCEANIA | 3.03 |
| PROMEDIO GLOBAL DE CRIMINALIDAD | 4.87 |

Elaboración propia. Fuente: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 [CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf](#)

CUADRO 2. PUNTUACIONES DE ACTORES CRIMINALES (sobre diez, de más a menos)

| PAIS | 1.CONGO | 4.COLOMBIA | 37.PERÚ | 37.ECUADOR | 109.CHILE |
|---------------------|---------|------------|---------|------------|-----------|
| Actors.Crim. Prom. | 9.0 | 8.13 | 6.5 | 6.5 | 4.75 |
| Grupos tipo mafioso | 9.0 | 9.5 | 6.0 | 6.5 | 4.0 |
| Redes criminales. | 9.0 | 9,0 | 8.0 | 5.5 | 5.5 |
| Actores del Estado | 9.0 | 7.0 | 7.0 | 6.5 | 4.5 |
| Actores extranjeros | 9.0 | 7.0 | 5.0 | 7.5 | 5.0 |

Elaboración propia. Fuente: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 [CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf](#)

EN EL PUESTO 190 ESTA LIECHTENSTEIN, CON LOS SIGUIENTES REGISTROS:

| | |
|--------------------------------|------|
| País-Posición | 190 |
| Promedio de actores criminales | 1.75 |
| Grupos de tipo mafioso | 1.0 |
| Redes criminales | 1.5 |
| Actores insertos en el Estado | 1.5 |
| Actores extranjeros | 3.0 |

Elaboración propia. Fuente: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 [CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf](#)

El estudio muestra estadísticamente que quienes ejercen la mayor influencia en las sociedades del mundo son los actores criminales integrados en el Estado. Se ha demostrado que los gobiernos y funcionarios estatales favorecen la proliferación de economías ilícitas y

en muchos casos son los que las controlan. Aparentemente, estos funcionarios defienden la lucha contra el crimen organizado, pero las instituciones y mecanismos en los niveles inferiores sufren un deterioro innegable sobre todo en el caso de los organismos de control y los cuerpos de seguridad.

Al contrario de las estrategias violentas o contrainsurgentes de lucha contra el crimen organizado, el estudio propone prácticas de gobernanza para fortalecer al Estado y crear ciudadanías resilientes a los efectos depredadores del fenómeno. La gobernanza corresponde a una función de la relación entre el Estado y sus gobernados, con programas orientados a reducir la violencia, prevenir los conflictos y aumentar la confianza en los gobiernos. La iniciativa promueve el concepto de Resiliencia para medir las fortalezas de una sociedad frente al crimen organizado.

El índice de "Resiliencia" es la "capacidad de resistir y dismantelar las actividades del crimen organizado en su conjunto, en lugar de mercados individuales, a través de medidas políticas, económicas, legales y sociales. La resiliencia se refiere a las medidas que adoptan los actores estatales y no estatales en los países".

CUADRO 3. INDICE DE RESILIENCIA POR PAIS (193 PAÍSES INCLUIDOS)³

| PAIS LUGAR | 1.Finlandia | 11.Uruguay | 22.Canadá | 40.Colombia | 43. Ecuador |
|--|-------------|------------|-----------|-------------|-------------|
| Resiliencia País | 8.42 | 7.75 | 7.25 | 5.83 | 5.71 |
| Integridad Territorial | 9.0 | 8.0 | 7.5 | 4.5 | 4.5 |
| Sistema de lucha contra lavado de dinero | 8.5 | 9.0 | 7.0 | 6.0 | 7.0 |

³ GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME GI-TOC es una red global que cuenta con una red de más de 500 expertos en todo el mundo. Proporciona una plataforma para promover un mayor debate y enfoques innovadores como pilares de una estrategia global inclusiva contra el crimen organizado. www.globalinitiative.net

| | | | | | |
|-------------------------------|-----|------|-----|-----|-----|
| Regulación económica | 9.0 | 9.07 | 8.0 | 5.0 | 5.5 |
| Apoyo a víctimas y testigos | 8.0 | 7.0 | 8.0 | 3.5 | 5.0 |
| Prevención | 8.0 | 8.0 | 7.0 | 4.5 | 5.0 |
| Apoyo de actores no Estatales | 8.0 | 10 | 7.0 | 6.5 | 7.0 |

Elaboración propia. Fuente Índice Global de Resiliencia, 2021, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 [CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf](#)

CONTENIDO DE LOS INDICADORES CLAVES DE LA RESILIENCIA ANTE EL CRIMEN ORGANIZADO

INTEGRIDAD TERRITORIAL Se refiere al grado en que los Estados son capaces de controlar su territorio e infraestructura contra las actividades del crimen organizado, incluida la capacidad del personal de control fronterizo. La ubicación física y la geografía de un país pueden aumentar el riesgo de explotación por parte de grupos delictivos organizados. Dado que las fronteras extensas tienen menos posibilidades de ser controladas, es más probable que los delincuentes se aprovechen de su gran dimensión para introducir en el país productos ilícitos y personas que pasen desapercibidas. Además, el grado de compromiso económico de un Estado a nivel internacional, caracterizado por elementos como su infraestructura portuaria y aeroportuaria, puede aumentar la viabilidad de trasladar bienes y personas (tanto legítima como ilegalmente) entre países. Por ello, cuanto más recursos y estructuras establezcan los Estados para gestionar su integridad territorial frente al crimen organizado, mayor será su capacidad de resiliencia.

CUERPOS DE SEGURIDAD Se refiere a la capacidad del Estado de investigar, reunir información, proteger y hacer cumplir sus normas y procedimientos con respecto al crimen organizado. Como primera línea del sistema de justicia penal de un Estado, los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia suelen estar en contacto directo con las actividades del crimen organizado. Para llevar a los delincuentes ante la justicia, la capacidad de los cuerpos de seguridad de un Estado para luchar contra el crimen organizado depende de aspectos tales como si cuentan con los recursos adecuados y si el Estado ha invertido en mecanismos de aplicación de la ley centrados específicamente en el crimen organizado. Por lo tanto, puede decirse que una mayor capacidad de los cuerpos de seguridad hace que un Estado sea más resiliente al crimen organizado.

Fuente: Sic. Índice Global de Resiliencia, 2021, en The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 [CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf](#)

LA PUNTA DEL ICEBERG: ASPECTOS DEL DESARROLLO SISTEMICO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL ECUADOR

Los comienzos en el narcotráfico

La instalación del crimen organizado en el Ecuador tiene raíces más profundas en el tiempo, al contrario de lo que postulan estudios locales sobre los que se han basado las políticas públicas de los gobiernos desde comienzos de siglo XXI, que lo endosan a una consecuencia del Plan Colombia, cuyo vecindario tuvo innegables impactos en el Ecuador, dada la vecindad de territorios críticos colindantes. Estas miradas han corrido a la par de una significativa ausencia de miradas estratégicas por parte del Estado para detectar los signos visibles de la instalación del narcotráfico, la formación de los grupos criminales nacionales, su internacionalización desde el espacio nacional con sus rutas de apertura, hasta su actual penetración en todo el territorio nacional. Por el otro lado, es importante destacar la formación de los grupos subalternos del crimen organizado, en la formación de las bandas criminales, cuya principal demostración actual está en sus luchas al interior de las cárceles, su vinculación con el delito común y el sicariato. Todo ello potencializado por la corrupción.

Aquí la formación de los "territorios" como sistemas complejos de crimen organizado despegaron del tráfico de drogas y de sustancias precursoras, a través de rutas terrestres entre sus fronteras sur y norte hacia los puertos del Pacífico, y de la rehabilitación de la antigua ruta (zona cauchera de comienzos del siglo XX) por Sucumbíos colindante con el Putumayo en la zona amazónica, vecina de Colombia. En la década de los sesenta, el Ecuador se consideraba como una "isla de paz" enclavada entre los tres grandes productores de cocaína, Bolivia, Perú y Colombia. Con el tiempo se convirtió en país de tráfico y de acopio. Sus primeros carteles, visualizados desde comienzos de los noventa del siglo pasado fueron formaciones de tipo familiar que rápidamente multiplicaron sus operaciones hacia otros negocios

propicios al lavado de dinero, formaron huestes de auxiliares, intermediarios, cuerpos de seguridad. Penetraron en la política, la banca y se vincularon a los carteles de Cali y Sinaloa (García, 2022). En otros casos, la política facilitó su acceso al poder y a negocios ilícitos, a través de cargos de control, por ejemplo, en el campo de la minería ilegal (García y Chuquimarca, 2010). El débil sistema judicial penal les permitió navegar a través de diversos juicios fallidos y medidas cautelares.

Durante la primera década del 2000, la economía ecuatoriana se dolarizó, el segundo auge petrolero—2006-2014—permitió el desarrollo de las carreteras que conectan las fronteras hacia los puertos, considerados los mejor situados del Pacífico latinoamericano para el acceso a Panamá, las Islas Galápagos y desde allí a Sinaloa, México. La vecindad con Colombia también estableció un sistema de territorios ocupados por la violencia, primero por la guerrilla de las FARC en los límites Putumayo-Sucumbíos.

CUADRO III. LA IMPLANTACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN DEL NARCOTRÁFICO ENTRE 1992-2016. TRAYECTORIA DE LOS GRUPOS ORIGINALES

| CÁRTEL | CARACTERÍSTICAS |
|--|--|
| 1. HUGO REYES TORRES. La Familia Reyes, se había iniciado en contrabando de precursores químicos desde el Perú, por lo menos 20 años antes de la operación Ciclón. Policía y la DEA, 1983- vinculan a la familia en el "Operativo Septiembre Blanco", en Medellín, donde se hace ostensible su cercanía con los carteles de Medellín y de Cali (Bonilla, 1992). En 1991, a Reyes se le conoció el secuestro de una avioneta de su propiedad (Transportes Aéreos Ecuatorianos) por deudas con las FARC. En ese mismo año se descubrieron sus operaciones financieras en el Banco General Rumiñahui, de las Fuerzas Armadas. | El Operativo Ciclón le cayó en junio de 1992.El primero con n nuevo cuerpo policial antinarcóticos. Gobierno del Socialdemócrata Rodrigo Borja 1988-1992. Se incautaron propiedades – haciendas, departamentos, bodegas, vehículos, muebles, joyas, obras de arte, armas y más. La más representativa fue la hacienda San Antonio, kilómetro 38, vía Santo Domingo-Quevedo, con una extensión de 6.000 hectáreas, cultivos de banano y palma africana. Con "Ciclón" se inició una zaga de 13 juicios por narcotráfico, asesinato, secuestro y testaferrismo, (Diario El Universo, 2009). |

| | |
|---|---|
| <p>2. CESAR FERNANDEZ. La operación Aniversario no solo sacó a la luz las actividades de la red de César Fernández, sino también sus actividades políticas. Fue el contacto de candidatos con los grupos empresariales de Manabí, especialmente en Portoviejo (Diario El Universo, 2012). Muy cercano al expresidente Sixto Durán Ballén (1992-1996) Luego de su salida de prisión, se conectó con Sociedad Patriótica. Apoyó las candidaturas de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio (quienes hicieron su campaña de segunda vuelta electoral 2003-2007 ocupando sus helicópteros (Diario El Universo, 2003).</p> | <p>El operativo "Aniversario" se desarticuló "la red" de César Fernández, ex gobernador de Manabí, el 23 de octubre de 2003, los agentes llegaron a su empacadoras de Camarón, en el hangar de Aerofer en el aeropuerto de Los Reales Tamarindos en la capital manabita y Fermasa, de la misma ciudad. Allí encontraron a colombianos y mexicanos miembros del cartel de Sinaloa y de Cali en sesión plenaria, organizando el traslado de 428 kilos de clorhidrato de cocaína hacia Guayaquil para luego transportarla a México (Diario El Universo, 2004).</p> |
| <p>3. OSCAR CARANQUI. Su negocio central, en relaciones con las FARC, era exportar artesanías a Europa y Asia. El camuflaje se realizaba en la hacienda Huayra Huasi de su propiedad. Más de 31 de sus otras propiedades le fueron decomisadas, entre casas, edificios y haciendas (Diario El Comercio, 2009) Por intento de fuga fue trasladado en el 2010 a la cárcel de la Roca, donde en junio del 2013 fue asesinado por otro recluso. (Diario El Comercio, 2013)</p> | <p>El 23 y 24 de junio del 2004 la Policía desplegó el operativo Bruselas, donde se incautó 31 propiedades de Óscar Caranqui (Diario El Norte, 2013). Un cargamento de 124 kilos de clorhidrato de cocaína, camufladas en 40 cajas de madera que llevaban artesanías, fue la evidencia que delató a Oscar Caranqui) Desde su celda en el pabellón de máxima seguridad, Caranqui siguió acumulando poder y privilegios (Diario El Comercio, 2009).</p> |
| <p>4. ÉDISON PRADO ÁLAVA, ALIAS GERALD. Álava empezó como un simple pescador antes de sus veinte años, alrededor de 2004. Reclutado en las costas de Manabí para llevar droga hacia alta mar. Su habilidad para navegar en las aguas del océano Pacífico hizo que el grupo de los Rastrojos y los hermanos Comba, del cartel del Norte del Valle, pusieran sus ojos en él para transportar droga. Desde el vecino país llegaba a Tumaco y otras zonas de Nariño y partía con los embarques hacia Panamá, Costa Rica, Guatemala y México. Organizó una banda dedicada al sicariato, integrada por familiares. Se relacionaron con el grupo delictivo Los Choneros. Finalmente, el 24 de</p> | <p>Édison Prado Álava, Alias Gerald, es el mejor ejemplo de la rápida transformación, internacionalización y escalada espectacular en pocos años, que caracterizan actualmente a las bandas del crimen organizado en el Ecuador. Como brazo armado, su misión era controlar todo el paso de droga por las costas de Manabí y Guayas. Con la modalidad de "gancho ciego" llenaban contenedores que salían de los puertos de Guayaquil y Manta. Con el envío semanal a Centroamérica y México de alijos de droga por medio de lanchas rápidas o "go fast", ingresaron a Estados Unidos, entre 2015 y 2017, cerca de 250 toneladas</p> |

| | |
|---|--|
| febrero de 2018 Washington Prado fue extraditado a Estados Unidos. (Diario El Herald Colombia, 2018). | de cocaína. Prado Álava llegó a ser el más perfecto conocedor de todos los eslabones del narcotráfico: producción, logística, rutas terrestres, marítimas, sicariato, compra de autoridades. (Diario El Universo, 2017). |
|---|--|

Se suponía entonces -no hay datos oficiales disponibles- que desde Colombia llegaban por lo menos 700 toneladas de cocaína por año, el Cuadro 11 explica el número de toneladas que se incautaban realmente, la mayor parte por la Policía. Desde el 2016 se entiende que cambió la tónica de las relaciones entre los grupos nacionales y los carteles internacionales, puesto que estos últimos prefirieron instalarse en el país a través de negocios pantalla, en el sector turístico, venta de vehículos, expendio de medicinas y muchos otros. Igualmente, no se cuentan con datos seriados al respecto.

CUADRO 11. ESTADÍSTICAS DE APREHENSIÓN DE DROGAS TOTALES NACIONAL Y EXTERIOR
Periodo: 2014-2022

| Año | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|-----------------------------------|------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tipo de droga medida en toneladas | Clorhidrato de cocaína | 50.074 | 63.139 | 95.940 | 81.715 | 77.405 | 53.774 | 89.192 | 173.53 | 83.083 |
| | Pasta base | 3.111 | 2.43 | 1.82 | 1.854 | 1.99 | 2.961 | 2.965 | 3.129 | 2.411 |
| | Heroína | 0.211 | 0.096 | 0.140 | 0.381 | 0.237 | 0.390 | 0.446 | 0.159 | 0.159 |
| | Marihuana | 8.236 | 13.472 | 12.434 | 14.713 | 17.523 | 22.402 | 35.828 | 33.007 | 7.872 |
| Total drogas | | 61.633 | 79.143 | 110.34 | 98.665 | 97.160 | 79.529 | 128.43 | 210.18 | 93.537 |

Fuente: Datos proporcionados por la Policía Nacional, junio 2022

Se puede apreciar que, en cuanto a incautaciones de droga, entre 2019 y 2022 hay un salto cuantitativo, tomando en cuenta que los datos de 2022 corresponden solamente al primer trimestre de este año. La actividad del narcotráfico no menguó durante el periodo de pandemia; al contrario, se mantuvo y creció.

El más reciente reporte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) indica que Ecuador es el tercer país con más decomisos de cocaína (6,5%), detrás de Colombia (41%) y Estados Unidos (11%). Las autoridades ecuatorianas confiscaron en 2021 la marca de 210 toneladas de droga, la mayoría cocaína. En el primer semestre de este año, las incautaciones superan las 100 toneladas (France 24, 2022). El impacto inmediato de esta situación es el aumento de la violencia, incluso la violencia macabra que ocurre especialmente en las cárceles, pero también en las calles. “Los mensajes de terror del narco incluyen cuerpos colgando de puentes y decapitados”. Las prisiones ecuatorianas han sido escenarios de masacres, que desde febrero de 2021 dejan más de 400 reclusos muertos. El gobierno atribuye las muertes a enfrentamientos entre bandas ligadas al tráfico de droga, que se disputan territorio dentro y fuera de las cárceles, que albergan a unas 32.600 personas (France 24, 2022)

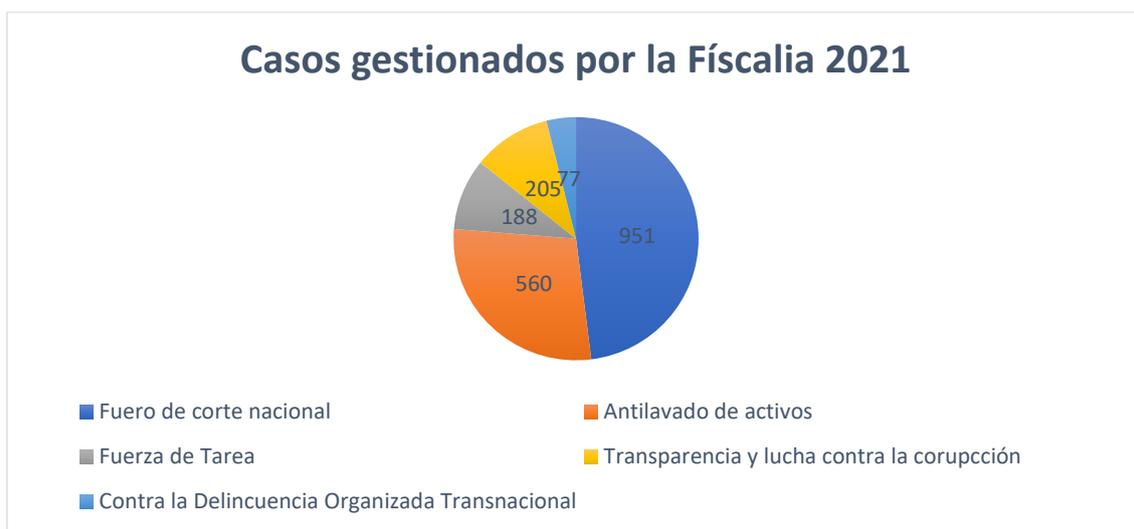
La expansión del crimen organizado hacia otras áreas relevantes: la corrupción en el sector público y fuerzas del Estado

Se podría visualizar esta expansión en múltiples campos, pero en este artículo se privilegian aquellos que tienen que ver con la formación sistémica de “territorios”, como el sector público, el sicariato, la formación de grupos criminales subalternos y la minería ilegal que, hasta el momento, han sido poco considerados como relevantes a la vista pública. En esta consideración lo que importa no es tanto lo estrictamente geográfico sino el posicionamiento y expansión de relaciones ilícitas y la formación de sus enclaves.

Efectivamente, si se toma en cuenta los registros de la Fiscalía General de la Nación, se puede inferir la magnitud de las actividades ilícitas que ocurren en el sector público administrativo. El siguiente Cuadro expone

la situación en el número de casos gestionados por la Fiscalía, aunque solo dispongamos de los datos del año 2021.

CUADRO 5. CASOS GESTIONADOS POR LA FISCALÍA 2021



Fuente: Fiscalía en Primicias, 2 Mar 2022.

<https://www.primicias.ec/noticias/politica/investigaciones-corrupcion-aumental-resultados-fiscalia/>

Cinco unidades especializadas de la Fiscalía gestionan casos relacionados con la lucha contra la corrupción. En total, en 2021 se tramitaron 1.981 procesos sobre este tipo de delitos (Primicias, 2022). La distribución, en números, de los presuntos delitos a los que se refiere el Cuadro es el siguiente:

| | |
|---|-----|
| Fuero de corte nacional | 951 |
| Antilavado de activos | 560 |
| Fuerza de Tarea | 188 |
| Transparencia y lucha contra la corrupción | 205 |
| Contra la Delincuencia Organizada Transnacional | 77 |

Según esa misma fuente, la mayoría de los procesos tienen fuero de Corte Nacional. "Es decir, los casos por posible corrupción involucran a personas que ostentan o ejercieron altos cargos públicos, como ministros y secretarios de Estado. Sin embargo, también la mayoría de estos procesos sigue en la fase reservada de la investigación. Hasta el momento, solo 17 han avanzado a la etapa de instrucción fiscal y, únicamente, dos personas han recibido sentencias condenatorias". El segundo grupo más grande de casos es manejado por la Unidad Antilavado de Activos. Pero de los 560 procesos, solo 97 están en instrucción fiscal, 32 en etapa de juicio y ocho ya tienen sentencia. El resto continúa en investigación previa. Es decir, son reservados. Al cierre de 2021, el porcentaje de avance de la Fiscalía en sus investigaciones sigue siendo bajo. Esto se atribuye, sobre todo, a que cada año hay más casos, menos recursos y el número de fiscales no aumenta. La Fiscalía cuenta con 845 agentes fiscales, lo que representa una tasa de 4,83 fiscales por cada 100.000 habitantes. Es decir, deben ingresar, al menos, 577 para cumplir con la tasa recomendada de 12 fiscales".

La misma Fiscalía ha catalogado a un grupo de procesos como los de mayor connotación. Se trata de causas que han generado un mayor impacto público: Sobornos, Diezmos, Peculado, Fraude procesal, Lavado de activos (*Op cit.*) Es necesario anotar que muchos de los juicios llevados por la Fiscalía empezaron a realizarse desde 2017, cuando se destaparon los casos de corrupción, lavado de dinero y otros, atribuidos a altos funcionarios del gobierno de Rafael Correa que actualmente tiene sindicados y muchos en ejecución de castigo carcelario; entre ellos al Presidente Correa (prófugo de la justicia) al Vicepresidente (Jorge Glas) a un Contralor General del Estado (Carlos Polit, enfrentando un juicio en los Estados Unidos) por lavado de activos, a un contralor subrogante (Pablo Celi) judicializado y con

medidas cautelares, además de una docena de altos funcionarios de ese régimen, por enriquecimiento ilícito⁴.

Otros temas afectan al Sector Público, como la corrupción judicial y la escasa transparencia en las Fuerzas del Estado

En el Ecuador, la corrupción en la función judicial es una vieja queja, repetida incesantemente, por décadas. 24 jueces y 30 fiscales fueron investigados entre marzo de 2019 y mayo de 2022, por presunta corrupción o vínculos con el crimen organizado. De los 54, seis jueces y un fiscal fueron destituidos. A pesar de que el porcentaje de funcionarios destituidos es ínfimo frente al universo de 1954 jueces y 874 fiscales del Ecuador, los casos muestran cómo los tentáculos del crimen han penetrado la justicia local (Borja Sol, 2022).

Esos datos podrían hacer pensar que los niveles de corrupción entre jueces y fiscales son mínimos. Lo que realmente sucede es que no es frecuente que haya denuncias. Además, la investigación—cuando la hay—es poco eficiente. Por lo tanto, los procesos disciplinarios que llegan al final y derivan en una sanción, son muy pocos. Entre 2019 y 2022, los motivos que llevaron a la destitución a los seis jueces y el fiscal fueron tres, según el Consejo de la Judicatura: solicitar o recibir préstamos en dineros u otros bienes, manipular o atentar gravemente contra el sistema informático, y ejecutar de forma irregular sorteo de causas. Existen problemas estructurales que no permiten que haya transparencia, celeridad e independencia en las investigaciones dirigidas a jueces y fiscales, por la propia condición de su tarea. Una

⁴ La Fiscalía General del Estado hizo una publicación explicativa en la que se describe quiénes gozan de fuero de Corte y qué se debe hacer en esos casos. Las autoridades que gozan de fuero por delitos de acción pública son: Presidente, Vicepresidente, asambleístas, consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, jueces de la Corte Nacional de Justicia, vocales del Consejo de la Judicatura, Defensor del Pueblo y Contralor. En caso de una investigación preprocesal y procesal, así como el ejercicio de la acción penal, estará a cargo el Fiscal General del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Orgánico de la Función (Metro, 2017).

fuerte alarma expresada por la Fiscal General, Diana Salazar, es que existen exfiscales que luego de haber investigado actividades relacionadas a narcotráfico y lavado de activos, ahora los están defendiendo. No existen regulaciones para evitar estas “puertas giratorias” que permiten indebidamente aprovechar ese poder de información. (Borja Sol, GK. city, 2022)

Una declaración del Embajador de los Estados Unidos, Michael Fitzpatrick, en diciembre de 2001, hizo saltar las alarmas acerca de la presunta existencia de “narcos generales” en las fuerzas del orden y obligó al gobierno ecuatoriano a solicitar a la Policía, la Contraloría, la Superintendencia de Bancos y a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) investigar a la cúpula policial. Aunque el Embajador no señaló directamente a la Policía, los 19 generales de la cúpula pusieron sus cargos a disponibilidad del presidente Guillermo Lasso, para que pueda hacer los ajustes necesarios en caso de requerirlo. Pero ni el Ministerio de Defensa, ni el Alto Mando se pronunciaron por parte de los militares y han guardado silencio desde entonces, a pesar de que existen sospechas pronunciadas sobre algunas de sus acciones. (Primicias, 17 de diciembre, 2021)

En efecto, en octubre de 2018 una operación policial detectó una tonelada de cocaína acopiada en el Ala de Combate N° 23 de la Base aérea de Manta; las indagaciones encontraron que el ilícito fue planificado desde inicios de septiembre con la complicidad de funcionarios de la Dirección de Aviación Civil (DAC). Fueron capturados militares activos de la FAE que presuntamente permitieron el paso y acopio de 990 bloques de droga camuflados en sacos de yute y cubiertos con arena (El Comercio, 2018).

Otro incidente se registró en octubre de 2021 cuando un radar para el control de antinarcóticos sufrió una “misteriosa” explosión, a los 11 días de haber sido instalado en el cerro de Montecristi, provincia de Manabí.

Pese a que se trataba de un equipo estratégico para la lucha contra el narcotráfico, el área donde estaba el radar no tenía seguridad física, como mallas o concertinas, ni cámaras de videovigilancia, ni había iluminación (Primicias, 2022). La instalación fue prometida por el presidente Guillermo Lasso durante los primeros días de su mandato en mayo de 2021, preocupado por las denuncias de que la provincia costera de Manabí era un punto ciego de control antinarcóticos de Ecuador. "Para nadie era un secreto que desde hace años a Manabí entraban y salían avionetas dedicadas al tráfico de cocaína". El 17 de agosto del 2021, el presidente Lasso firmó el Decreto 157, declarando a los cerros de Montecristi y San Isidro, en Manabí, como áreas reservadas militares de defensa (Primicias, 2022).

Las Fuerzas Armadas, con la FAE como principal responsable, empezaron a ejecutar un plan para montar el radar en la cima del cerro de Montecristi, en medio de la oposición de una turba que alegaba que habría un daño ambiental. A finales de diciembre 2021 una comisión del Ministerio de Defensa estableció que en las operaciones se cometieron una serie de fallas presuntamente intencionadas. La comisión llevó a cabo las pesquisas pese a que la FAE no le envió todos los informes requeridos o remitió documentos incompletos (Primicias, 2022).

Homicidios intencionales (presuntos sicarios) periodo 2014-2021

La información proporcionada a continuación fue facilitada por la Dirección de Estudios de la Seguridad del Ministerio del Interior. Dentro de las cifras de homicidios intencionales se incluyen homicidios, asesinatos, femicidios y sicarios propiamente dichos. Podemos apreciar la suba significativa desde 2021 en cuanto al número de muertes, expresada en la tasa de homicidios por 100,000 habitantes. Se ha llegado a la tasa de 14 h/100.000, la más alta registrada; aunque, si tomamos en cuenta la incidencia territorial, tenemos que son las

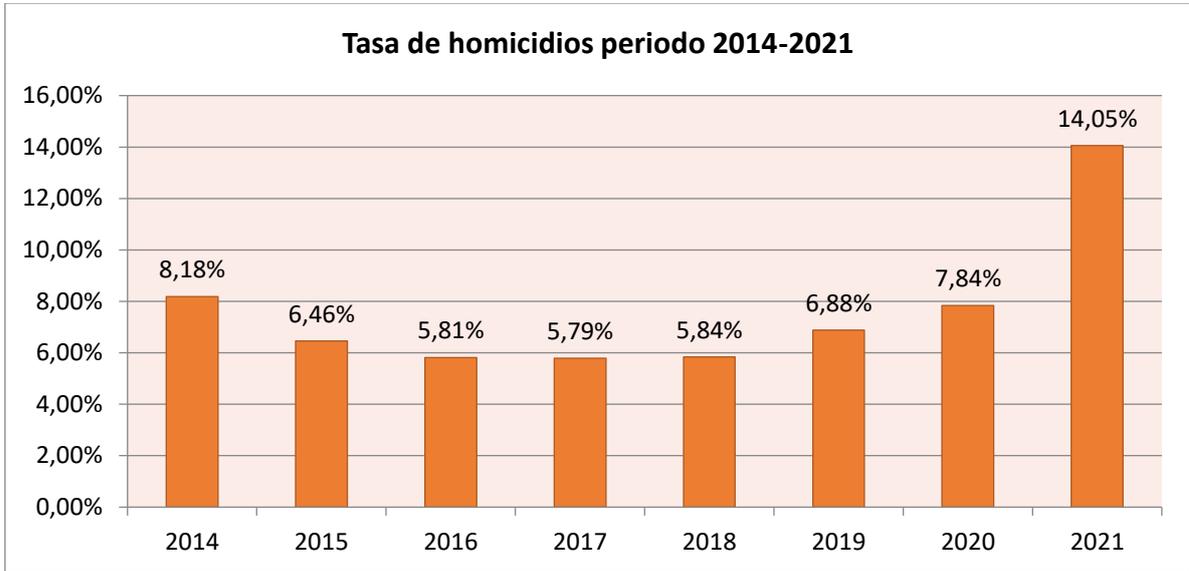
provincias costeras y los lugares cercanos a los puertos los que presentan un agravamiento del fenómeno. También ocurren en la provincia de Pichincha en donde se encuentra la capital, Quito. Se supone que corresponden mayoritariamente a la modalidad de sicariato que ha crecido en estos dos últimos años. En este reporte, no se ha podido incluir los datos de lo que va del 2022. La percepción es que la actividad de las bandas—que son protagonistas del sicariato—está en crecimiento y se ubican tanto en las calles como al interior de las cárceles de máxima seguridad, en donde están sus líderes.

CUADRO 6. HOMICIDIOS INTENCIONALES PERÍODO 2014-2016



Fuente: Dirección de Estudios de la Seguridad del Ministerio del Interior. Elaboración: Soc. Daniel Cabrera Borja, Programa DED-PUCE.

CUADRO 7. TASA DE HOMICIDIOS PERIODO 2014-2021



Fuente: Dirección de Estudios de la Seguridad del Ministerio del Interior. Elaboración: Soc. Daniel Cabrera Borja. Programa DED-PUCE.

CUADRO 8. HOMICIDIOS INTENCIONALES POR PROVINCIA



Fuente: Dirección de Estudios de la Seguridad del Ministerio del Interior. Elaboración: Soc. Daniel Cabrera Borja. Programa DSD-PUCE

Los grupos “subalternos” del crimen organizado

De acuerdo con los informes oficiales de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021, “no es una coincidencia que los barrios más pobres—y olvidados por el Estado—sean aquellos en los

que las redes de delincuencia organizada se asientan con mayor vigor. Ecuador es un país pobre: 27 de cada 100 ecuatorianos vive con menos de 2,85 dólares diarios. 10 de cada 100 ecuatorianos sobreviven con menos de 1,60 dólares diarios, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La tasa de pobreza extrema multidimensional, que incluye indicadores como educación, trabajo y seguridad social, salud, agua y alimentación, hábitat, vivienda y ambiente sano, también es alta en el país: es 18,7%. Es decir, casi 19 de cada 100 ecuatorianos viven en hogares sin esos derechos básicos (ENEMDU, 2021).

La pobreza es un acicate básico para la integración de los jóvenes a las actividades del crimen organizado; pero este asunto ha pasado también por la organización de las bandas juveniles que no tuvieron esa intención por lo menos hace unos veinte años. Durante el gobierno de Rafael Correa—2007-2017—y con el propósito de integrar a las juventudes en el clientelaje político, se realizó un proceso de pacificación, en la que intervino la Policía como mediadora, así como sectores de la sociedad civil y de la Iglesia Católica. El Estado asignó recursos para apoyar actividades productivas y artísticas promovidas por las cuatro organizaciones que entonces existían. Una interpretación positiva de esta política juvenil se encuentra en el documento “Inclusión social desde abajo: Las pandillas callejeras y sus posibles efectos en la reducción de la tasa de homicidios en el Ecuador—publicado en marzo de 2018 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a los 10 años de la primera legalización. El documento concluye que “la inclusión social de las pandillas—ahora llamadas “agrupaciones juveniles urbanas”—ha contribuido a la reducción de la tasa de homicidios en Ecuador (BID, 2018). Pero al momento, esas interpretaciones están en duda, sobre todo al comprobar que algunos de los líderes han sido identificados por pertenecer a actividades ilegales, a pesar de que—en ese entonces—tuvieron la oportunidad de acceder a puestos de representación política.

Según cifras de la Policía Nacional, los traficantes de drogas reclutan a jóvenes de entre 18 y 19 años para el expendio de drogas en barrios de la zona 8, que incluye Guayaquil, Durán y Samborondón (las más involucradas en venta de drogas y sicariato). El decomiso de casi 46 toneladas de droga en lo que va de 2022 alerta a la Policía Nacional. La institución detecta un notable incremento de jóvenes que son reclutados por los traficantes. Actualmente las pandillas o bandas—en donde militan algunos de los líderes de las organizaciones primarias, se han multiplicado. Algunos líderes han ascendido en los registros de los movimientos políticos e, incluso, algunos de ellos han llegado a ocupar curules en la Asamblea Nacional vigente (Thalía Flores, Primicias, junio 2-22)⁵. Constituyen una de las principales amenazas a la seguridad dentro de los centros de privación de libertad. Desde allí, controlan ciertos delitos, particularmente, el tráfico de drogas y la extorsión a otros reos (Primicias, 2022).

“Los traficantes también buscan a los adolescentes y jóvenes que dejaron sus estudios por trabajar, y a menores de edad en general. Son blancos específicos, tratan de reclutarlos para vender, pero el primer paso es hacerlos adictos”. Se reúnen en parques para planificar los sitios donde expenderán las drogas. La gama va desde marihuana, cocaína, heroína pura y aquella que mezclan con hache. Las edades de los jóvenes más apetecidos para el reclutamiento, van de entre 18 y 19 años, según cifras de esta unidad policial. Solo en los cinco primeros meses de este año, 73 jóvenes de 18 años fueron rescatados del microtráfico y permanecen aislados en el Centro de Adolescentes Infractores. Lo

⁵ LA NARCOPOLÍTICA CONMUEVE AL PAÍS: “Los presagios más funestos de la injerencia del narcotráfico en los órganos de decisión del país se habrían vuelto realidad, poniendo a la Nación ante un riesgo inminente... la convivencia social se ha destruido en varias localidades, por la presencia de los grupos violentos vinculados a los carteles, que se han tomado las calles es, políticamente, una creación del correísmo, donde escaló posiciones, desde cero, tras renunciar a los Latin Kings, hasta convertirse en asambleísta, e integrar, en representación de Unes (nombre actual del movimiento correísta) el Consejo de Administración de la Legislatura (CAL). Hace poco, su nombre fue sondeado como potencial candidato a la Alcaldía de Guayaquil. Hoy, está a filo del abismo (Thalía Flores, Primicias, junio 2-22).

preocupante es que del tráfico de drogas se derivan delitos conexos como lavado de activos, tenencia ilegal de armas, homicidios, asesinatos, sicariatos y otros, a modo de “represalias” para los que intentan dejar el “negocio”. Otros permanecen en programas de rehabilitación del Ministerio de Salud (Primicias, 2022).

De las bandas a los carteles

Según entrevistas realizadas para este trabajo, el proceso de pacificación de bandas y grupos juveniles desde el 2008, tuvo intereses politizados del movimiento en el poder (entonces Alianza País); se completó con programas de formación ideológica y política a través de las escuelas de militantes, en las cuales se impartían también aspectos de estrategia y táctica, para convertir esos grupos en los CDR, Comités de la Revolución Ciudadana, que funcionaron subrepticamente como fuerzas de choque durante ese gobierno. La pregunta es, si estos grupos tienen que ver con las bandas que en la actualidad están mutando a una posición de verdaderos carteles (Entrevista junio 2022)

“Es el caso de las dos bandas más organizadas al momento: los Choneros y los Lobos. El ministro del Interior, confirmó a PRIMICIAS que todos los hechos concatenados de violencia, especialmente en Guayaquil, así como el fortalecimiento, en los últimos años, de esas dos bandas son señales de que van camino a convertirse en los primeros carteles del narcotráfico en Ecuador. Un dato clave es su número de integrantes, su capacidad bélica y económica: Los Choneros cuentan con alrededor de 20.000 integrantes y Los Lobos, con 8.000” (Primicias, 2022).

Con ese diagnóstico coinciden fuentes de Inteligencia y especialistas, que subrayan otro indicador de la transformación: Los Choneros y Los Lobos ya tienen el control de líneas completas del narcotráfico en Ecuador. Líneas que incluyen desde la compra y el transporte de cocaína

en la frontera colombo-ecuatoriana, hasta el manejo de sus propios laboratorios de procesamiento, centros de acopio y el transporte hacia los puertos en las provincias de Guayas, Manabí y Esmeraldas. Incluso otras organizaciones más pequeñas, como Los Tiguerones y los Chone Killers, ya no son solo brazos armados a cargo de asegurar los embarques, sino que ofrecen servicios exprés para los grandes carteles mexicanos y de los Balcanes (los albaneses especialmente)”, dice un funcionario que investiga la evolución de estos grupos criminales. Con sus actividades ilícitas, las bandas obtienen hoy millonarios ingresos, lo que les permite adquirir armas de grueso calibre, municiones, explosivos y sobornar autoridades. Además, han constituido empresas para lavar dinero y negocios de todo tipo para “lavar” sus “ingresos” (Primicias, 2022).

Las siguientes imágenes ilustran el posicionamiento territorial de esos grupos y sus actividades (Cuadro 9) aglomerados sobre todo alrededor de los puertos de Guayaquil y de Duran en la región costera, además de zonas de la provincia de Pichincha al norte de Ecuador en donde está la capital, Quito. En el Cuadro 9 se muestra el posicionamiento de los grupos delictivos nacionales a lo largo del territorio nacional. Esta presencia violenta, se ve potencializada por la actividad y posicionamiento territorial de las bandas armadas (Cuadro 10) que acechan la frontera norte colombo ecuatoriana, dispersas en los pasos ilegales con geografías complejas (Primicias, 2022).

“Seis pueblos indígenas transfronterizos están amenazados”. La firma de la paz en Colombia y la desmovilización de las FARC en 2016 habían generado esperanza en las poblaciones, que por décadas han sobrevivido al conflicto en la frontera con Ecuador. Pero la conformación de nuevos grupos armados irregulares presiona aún más la supervivencia de los pueblos indígenas y campesinos que habitan en la frontera ecuatoriana, como en la vecindad Putumayo (Colombia)—

Sucumbíos (Ecuador) uno de los epicentros del comercio mundial de cocaína, que conecta a Colombia y Ecuador con Brasil por la Amazonia, donde se inserta el grupo criminal Comando Vermelho (Primicias, 2022).

CUADRO 9. POSICIONAMIENTO DE GRUPOS DELICTIVOS ORGANIZADOS



Fuente: Dirección de investigación Antidrogas. Primicias, junio 11 de 2021.

CUADRO 10. GRUPOS ILEGALES ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA



Primicias, junio 9, 2022. Disidencias de las FARC acechan a seis poblaciones en la frontera (primicias.ec)

LOS PROBLEMAS EN LA GESTION DE LA SEGURIDAD COMPLEJA Y EN LA CONDUCCION DE LAS FUERZAS DEL ESTADO

Las reticencias militares

“No habíamos estado preparados para esto” dijo el viceministro de Seguridad Interna y Ciudadana, al periodista que le entrevistaba en un importante medio de comunicación, el 27 de marzo de 2022⁶. Las palabras del funcionario expresaban estupor ante la imparable ola de violencia que vive el país y que afecta no solo al “triángulo territorial” conformado por las provincias del Guayas, Manabí y el Oro, en la costa ecuatoriana. En ellas se encuentran los puertos más grandes y activos por donde se exporta ilícitamente la droga que viene en contenedores por las carreteras del país, procedentes de Colombia y el Perú, los dos más grandes productores de cocaína del mundo.

Mientras la violencia urbana azota el país, existe otra preocupación en las zonas rurales o semiurbanas en donde prolifera la minería ilegal. La conexión de este subsistema con el anterior y con otras amenazas se ha hecho evidente en las incursiones a cargo de la Policía a las zonas tomadas por grupos ilegales que incluyen grupos criminales, capitales ilícitos de distintas procedencias y que incluso son protegidos por las poblaciones locales enfrentadas con la Policía. De modo que, lo dicho por el funcionario de seguridad interior y ciudadana, es una admisión virtual de un Estado inerme ante la rápida escalada del crimen organizado.

¿Cuáles han sido las dificultades enfrentadas por los últimos gobiernos para responder a esta situación?

Es posible que uno de los principales escollos para asumir y desarrollar un Sistema Integral de Seguridad en este país, como lo declara la Constitución, sea la propia actitud de las Fuerzas Armadas, reticentes a

⁶ Coronel de Policía en servicio pasivo, en el programa de periodismo de investigación “Visión 360” en el segmento “Narcoviencia en Ecuador”, Ecuavisa, 27 de marzo de 2022, 19:H. <https://www.youtube.com/watch?v=7WLkppEFlzw>

admitir que frente al crimen organizado se requiere de visiones doctrinarias y estratégicas que privilegien la Inter operatividad con la Policía y otras agencias del Estado. Acostumbrados a las disposiciones de las tareas de la Defensa frente a un conflicto territorial prolongado frente al Perú que se resolvió tardíamente -en 1998- después de la "guerra del Alto Cenepa", les ha sido difícil admitir que un nuevo Sistema no debe ser conducido piramidalmente al mando del Comando Conjunto militar, como era hasta entonces. La Policía estaba relegada a ser una fuerza subsidiaria de las Fuerzas Armadas, dentro de un esquema de Seguridad interna, derivada de la doctrina de la Seguridad Nacional. En realidad, esas perspectivas eran predominantes en la Seguridad hemisférica hasta fines del siglo XX cuando empezó a ser evidente que las nuevas amenazas, riesgos y desafíos, no estaban solamente en el rango de las insurgencias políticas, sino en el de los delitos y actores delictivos transnacionales.

Es desde entonces que se puso énfasis en las problemáticas de la Policía y de la Seguridad Interior no solo en los niveles académicos sino en el de las políticas públicas e, incluso, en el de los programas de ayuda norteamericano al Ecuador para capacitar al personal policial en tareas de inteligencia e interdicción. En el Ecuador, la relegación de la Policía a un segundo plano como fuerza del Estado venía desde la época de su institucionalización en los años veinte como un apéndice de las fuerzas militares dentro de un proceso más general que permitió la primera profesionalización militar. En ese entonces quedó instalada como Carabinería y cambió de nombre en sucesivos gobiernos. Durante el gobierno de León Febres Cordero, 1984-1988—líder del partido Social Cristiano, la Policía participó de la política punitiva en contra de un incipiente grupo insurgente—Alfaro Vive y de las correspondientes operaciones contrainsurgentes llevadas a cabo en ese gobierno. En 2009 se instaló una Comisión de la Verdad para juzgar los

atropellos a los Derechos Humanos, que señaló a los culpables de los excesos en tales operaciones militar-policiales.

Esa misma experiencia es la que llevó a líderes policiales a emprender un proceso de reforma que partió de sus propios liderazgos. Los reformistas se adhirieron a las doctrinas de la Seguridad Pública y Ciudadana fincada en los derechos ciudadanos, y desarrollaron la Policía Comunitaria. No fue el gobierno, sino sus propios impulsos los que lograron producir una nueva identidad como cuerpo del Estado al frente de la Seguridad Interior. En la Constituyente de 2008, se presentaron con sus propuestas para ser consideradas como fuerzas civiles, armadas, especializadas, con administración desconcentrada y un modelo único nacional. En realidad, el modelo policial ha sido relativamente eficiente y ha desarrollado diversos servicios especializados de policía comunitaria, unidades antisequestros y trata de personas, antiexplosivos, grupos de policiamiento complejo y de acción rápida en forma de comandos. Desde 1993 opera la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) con unidades de apoyo como GEMA (Grupo Especial Móvil Antinarcóticos) unidad táctica de interdicción por vía terrestre, fluvial y marítima en todo el territorio nacional (Min. Gobierno, s/f).

La rivalidad demostrada por las Fuerzas Armadas hacia la Policía y provocada por la competencia de sus misiones, provocó algunos incidentes en la historia reciente. En agosto de 1944, durante la rebelión popular encabezada por mandos medios de las fuerzas armadas en contra del presidente Carlos Arroyo del Río, a quien se le imputaba responsabilidades por la derrota del Ecuador ante Perú, en uno de los episodios armados de ese conflicto colonial, los Carabineros (nombre de la Policía en esa época) fueron atacados por presuntamente defender al Presidente. En el incidente murieron incinerados por lo

menos unos 120 policías, durante el ataque a su cuartel. (Bravo, Klever, El Telégrafo, 2020).

La Policía Nacional ha protagonizado dos insubordinaciones más en los últimos 12 años. Una fue la del 30 de septiembre de 2010, en rechazo al veto a la Ley de Servicio Público. La otra fue el 20 de marzo de 1998, cuando se discutía en la Asamblea Constituyente, en Sangolquí, la posible incorporación de la Policía en las Fuerzas Armadas como su cuarta fuerza y, por tanto, en el ministerio de Defensa. En realidad, se trataba de una acción de las brigadas barriales de Quito, en favor de la Policía, que intentaron tomarse la Academia de Guerra, en donde funcionaba la Constituyente, presidida por Osvaldo Hurtado. Sin embargo, la protesta logró su propósito, pues en los textos de la Carta Política de 1998, la institución se mantuvo independiente y bajo el Ministerio de Gobierno (El Comercio, 2010).

La Constitución del 2008, introdujo cambios importantes que consagraron esas reivindicaciones, y señalaron claramente las misiones que corresponden a las Fuerzas Armadas en la defensa territorial del Estado, y las que corresponden a la Policía en el campo de la Seguridad Pública y Ciudadana. Esa misma Constitución incluyó el concepto de Seguridad Integral y exigió que en el plazo de un año se dicte la Ley de Seguridad Pública y del Estado para reemplazar a la vieja Ley de Seguridad Nacional con connotaciones de la guerra fría.

El desconcierto de la clase política provoca el desconcierto en las fuerzas del Estado

Un segundo factor que estimula la militarización de la Seguridad en este país, es la virtual ignorancia y desconcierto de la clase política que llega al poder y no ha podido interpretar la magnitud de los cambios en esta materia. Indefectiblemente, los dos gobiernos que sucedieron a Rafael Correa, desde mayo de 2017, se han visto cada uno por diferentes

causas, superados por las circunstancias. Poco después de asumir, Lenin Moreno fue sorprendido por los ataques de los grupos colombianos disidentes de las FARC en los límites entre la provincia de Esmeraldas, sector Mataje cantón San Lorenzo (Ecuador) y Tumaco, departamento de Nariño, zona de mayor producción de coca de Colombia. Un grupo de periodistas ecuatorianos intentaban entrevistar a Oliver Sinisterra, alias Wacho, líder del disidente grupo FARC, y fueron capturados y asesinados. La negociación se dificultó y el presidente Moreno proclamó una "guerra" contra el grupo insurgente, formó un grupo consultor integrado por generales militares en servicio pasivo y nombró ministro de Defensa a Oswaldo Jarrín, antiguo cultor de la doctrina de Seguridad Nacional. Operaciones militares disuasivas asolaron la zona con tanques de guerra, provocando la huida y despoblación de los territorios afectados por desplazamiento repentino.

Moreno también tuvo que soportar la crisis de la "fiebre del oro" instalada en la zona de Buenos Aires, cantón Pimampiro, provincia de Imbabura, cuando en 2017 fueron ubicadas a flor de tierra unas minas de alto potencial, formándose enseguida un enclave criminoso, con incorporación de sujetos ilícitos de todo tipo, desde capitalistas dueños de maquinaria, ex integrantes de las guerrillas de las FARC, controladores armados, trabajadores migrantes. La Policía llegó al punto de confesarse rebasada y diseñó un operativo con apoyo de las fuerzas armadas; de tal manera que mientras los militares estabilizaban los terrenos de los alrededores, los policías y los fiscales pudieron ingresar, incautar, disolver los campamentos y entregar la custodia de territorio a las fuerzas armadas. Por suerte, esta fue una novedosa operación policial militar, ajena a las regulares Task Forces con mando militar.

El gobierno que le sucedió el 24 de mayo de 2021, de tendencia derechista y encabezado por Guillermo Lasso heredó la problemática y

enfrentó uno de los más violentos estallidos de las cárceles que provocó situaciones en las que ni los policías podrían ingresar. Ochenta fueron los muertos, descuartizados y decapitados provocados por las luchas feroces entre grupos que se asesinaron mutuamente al haber tomado pabellones enteros. Desde sendas proclamas de Estados de excepción, el presidente se inclinó fuertemente a poner en manos de las Fuerzas Armadas la situación. Nombró director del SNAI (Sistema Nacional de Rehabilitación) al coronel en servicio pasivo, Fausto Cobo, del arma de inteligencia, integrante del nutrido grupo de militares retirados militantes de CREO, el Partido político del Presidente.

Las declaraciones de Cobo en diversos medios y sus propuestas de solución crearon preocupaciones en esferas de los Derechos Humanos y revelaron la existencia de ideas bien estructuradas provenientes del viejo pensamiento militar sobre la seguridad interior, dada la incontenible disposición de armas de alto calado por parte de las bandas internas. Declaraciones acompañadas de una opinión pública favorable a la aplicación de la mano fuerte. Entre las propuestas, la ocupación de las cárceles por las fuerzas armadas, instalación de régimen carcelario con disciplina militar, preparación de guías carcelarios en procesos de conscripción. Incluso llegó a plantear la privatización de los centros carcelarios, cuestión que recuerda los servicios de seguridad privada que solían hacer las empresas militares a las compañías petroleras y otros, antes de la Constitución de 2008, cuyas definiciones les pusieron un alto (Clínica de Derecho Constitucional, USFQ. Boletín DSD PUCE, Núm. 76).

Es, justamente, el tema territorial el que está en la base de la justificación militar de tales acciones. Por de pronto, el gobierno Lasso, agobiado desde su posicionamiento por el estallido de la violencia criminal, y acuciado desde muchos lados por peticiones de mano dura, reaccionó

en enero de 2022 con el envío del “Proyecto de Ley orgánica de Seguridad” (Primicias, 26 enero, 2022). Sus ejes principales fueron:

- Contar con una norma legal que permita el uso progresivo de la fuerza (tomando en cuenta la indefensión virtual en la que se ha visto la Policía ante actores armados).
- Inclusión de un concepto de Estado de emergencia (que no está en la Constitución) para permitir la incursión de militares en zonas estratégicas.
- Habilitación para las operaciones conjuntas policial-militares, no solo en circunstancias de Estados de excepción. En el caso de las fuerzas armadas se resalta la necesidad de que sean habilitadas para la defensa de “las soberanías en territorio.”⁷ En este caso, se trata de incluir como zona estratégica a los territorios carcelarios.
- Patrocinio legal para aquellos policías que en el transcurso de su participación se vean en circunstancias de responder a la ley por haber sobrepasado los límites consignados en los protocolos de derechos humanos.
- Inclusión de nuevos tipos delictuales en el Código penal, como el “terrorismo carcelario”.

El concepto de “defensa de las soberanías en territorio”, fue aclarado por el ministro de Defensa en comparecencia en la Asamblea: “Ahora está cada vez más apareciendo un nuevo concepto: el control del

⁷ En su comparecencia ante la Asamblea, el ministro de Defensa, Luis Hernández, general en servicio pasivo, requirió “que el alcance de la norma en construcción defina cuáles son las instituciones facultadas para hacer uso progresivo de la fuerza”. “Esta ley debe regular el accionar de las Fuerzas Armadas en todas las operaciones militares que ejecuten en un cumplimiento de su misión constitucional. Y en apoyo a otras instituciones del Estado, y no únicamente en estado de excepción” (Primicias, 2022).

territorio. El Estado tiene que controlar su territorio y dentro de ese concepto las Fuerzas Armadas son tal vez las mejor equipadas para hacer ese tipo de operación” (Primicias, 2022). La cuestión resulta importante, en la medida en que esta interpretación nos lleva a considerar las operaciones militares de apoyo a la seguridad interior, como operaciones de defensa. Más allá de eso, ¿cuál es el estado de las relaciones civil-militares que permita apreciar si estas definiciones han surgido dentro de un proceso de enunciaciones propiamente políticas orientadas a controlar democráticamente estas opciones? Por otra parte, ¿cuáles son los peligros, si los hay, o cual es la utilidad que se desprenden de las operaciones bajo esta interpretación del concepto de defensa territorial?

Por de pronto, esos dilemas dieron lugar a una situación problemática como la que se expone a continuación: militares ingresan a Penitenciaría del Litoral para retomar el control y su presencia se ampliará a otras cárceles del país (Comunicaciones Pichincha, 2021).



“La presencia militar al interior de la Penitenciaría del Litoral sería un hecho. Mas de 1.000 miembros de las Fuerzas Armadas estarían ya en el recinto carcelario con tanquetas como medida de refuerzo para mantener el control. Esta acción se da a pesar del impedimento puesto

por la Corte Constitucional para que los militares ingresen al interior de las cárceles y puedan mantener el orden. El operativo militar se daría ante la falta de una actuación inmediata y eficaz, sobre todo, del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). Si bien ante la crisis, los militares fueron dispuestos a vigilar los exteriores de las cárceles su presencia se incrementó. Para el cumplimiento de este plan se consideraron a las cárceles como zonas especiales de defensa para establecer garantías a los uniformados" (Ecuavisa, 2022).

Pero en este caso, las circunstancias llevaron a que los militares conformen un campamento al interior de las cárceles de alta seguridad. Sin duda, una situación límite que abre muchos interrogantes. A pesar de que la Constitución de 2008 considera a los presos como "personas vulnerables bajo la responsabilidad del Estado", desde el 2014 no se ha puesto en marcha un sistema carcelario con un régimen adecuado. Refleja no solo problemas estructurales de pobreza, especialmente juvenil que opta por las bandas, también el aumento de narcotráfico. El hacinamiento es grave, 316 personas han sido asesinadas desde 2021 en los centros penitenciarios, el 70 % no tenía sentencia, muchos estaban bajo el régimen de prisión preventiva (provisional), y un 39 % de los fallecidos se encontraban recluidos por delitos menores (Ecuavisa, 2022).

Los militares montaron un campamento con más de 25 carpas, un centro de mando, dormitorios, baños, comedores, cocinas y hasta un espacio para almacenar el armamento. Los militares cuentan con fusiles y decenas de armas cortas, además de miles de municiones. El comandante a cargo, jefe del campamento militar, aclara que, aunque ellos no pueden ingresar a los pabellones—eso es únicamente permitido a policías y guías penitenciarios—están preparados para dar contingencia a los uniformados en caso de crisis. Generalmente—prosigue el jefe militar—cuando se daba una alerta en la cárcel, les

tomaba tiempo llegar desde los regimientos militares por el intenso tráfico que se forma en la estrecha vía a Daule—sector en donde queda la Cárcel de alta seguridad, a orillas del río del mismo nombre y cercano a un barrio en donde habitan familiares de los presos y personas identificadas con las bandas criminales. Con esta medida en la más reciente balacera pudieron reaccionar en 5 minutos y se evitó una nueva masacre. El patrullaje también se hace en el río. Ahí unos veinte uniformados recorren todo el tiempo a bordo de dos lanchas. Paran las canoas que circulan por la zona—normalmente son pescadores—y requisan a los ocupantes. Así se ha evitado la actividad irregular que los residentes de las cercanías (El Universo, 2022).



Un campamento militar con 25 carpas se instaló hace cuatro meses en la cárcel de Guayaquil. El campamento tiene un centro de operaciones con comunicación constante con la Policía Nacional y con el Cuerpo de Seguridad Penitenciaria. FOTO Jorge Guzmán Foto: El Universo Foto: El Universo 8 de febrero, 2022.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En el último documento de Rendición de Cuentas del Ministerio de Defensa, del 2020, se habla del “Plan Estratégico Institucional PEI 2017-2020, inscrito en los instrumentos superiores de planificación; como son: Plan Nacional de Desarrollo–PND, Agenda de Coordinación Intersectorial–ACI, Plan Sectorial–PS y la Política de la Defensa (Libro

Blanco, Min Defensa, 2021). Estos instrumentos están obligados a mantener una consonancia con la Constitución vigente, de 2008, que estableció las misiones de las fuerzas del Estado. Pero de alguna manera, al ser el ministerio de Defensa regentado por militares en servicio pasivo, se han dado algunas "interpretaciones" que pugnan por salirse del marco constitucional y deja espacios para las arbitrariedades.

En el Objetivo OEI 2 del Plan Estratégico Institucional, que no ha cambiado aún, se dice: "Mantener el apoyo de las Fuerzas Armadas a las instituciones del Estado en la Seguridad Integral desde el ámbito de la Defensa del Plan Estratégico Institucional (...) medido por el conocimiento del apoyo complementario que brinda Fuerzas Armadas a otras Instituciones del Estado, para potenciar su presencia en territorio de manera integral y en cumplimiento a la misión encomendada, contribuyendo al fortalecimiento de la Seguridad integral desde la perspectiva que le compete", misma que se enmarca en las tres dimensiones territoriales: terrestre, aérea y marítima.

En esta y otras menciones pertinentes se enmarca, a nuestro juicio, una nueva forma de entender las operaciones policial-militares frente al crimen organizado. En su estudio y evaluación, el eje será encontrar el hilo conductor que explique si tales operaciones se rigen por una conducta institucional en situaciones límite en que las circunstancias, especialmente la presencia de actores ilegales armados y organizados requiera de apoyo de la fuerza militar. ¿Qué dimensiones integran la estructura específica de cada realidad criminal? ¿Cuál es su historia o génesis? ¿Cuáles son los vínculos internos y externos entre actores implicados?

Es posible que el uso de la fuerza militar por parte de los gobiernos en países con un Estado de derecho institucionalmente débil, como Ecuador, siga ocurriendo a pesar de los inconvenientes señalados por los estudios académicos. Frente a esta realidad, una opción es estudiar estos fenómenos, ubicar sus desafíos reales frente al crimen organizado. Esto implica proponer exigencias como el control interno de las organizaciones

militares y policiales, en cuanto a sus implicaciones con el mundo criminal, bajo la premisa de que están altamente expuestas. Lo mismo con respecto a los Derechos Humanos, mediante controles estrictos de sus procesos de entrenamiento. Por tanto, emprender en reformas urgentes y transformaciones de sus organizaciones e institucionalidad interna para que sean más ágiles y transparentes.

Pero al momento, se mantienen no pocos intentos de modificar los principios insertos en la Constitución. Mas de 20 proyectos descansan en la Comisión Legislativa correspondiente, por lo menos cinco de ellas se refieren al uso gradual de la fuerza (Primicias, 2022). Todos intentan establecer condiciones para que las Fuerzas Armadas ingresen con garantías al campo de la Seguridad Interior. La presión existe, por parte de todos los actores concurrentes, políticos, militares, sectores sociales; unos por el miedo; otros por los beneficios de recuperar espacios de poder. Una buena parte de los proyectos intentan subrepticamente deslizar nuevos conceptos, tales como el de "estado de emergencia", mediante el cual se podría insertar a los militares en los predios carcelarios. Otro es el de "defensa del territorio" en espacios ocupados por la criminalidad organizada.

Por de pronto, parece que todos olvidan que la Constitución asume por primera vez un concepto de Seguridad basado en los Derechos Humanos, en el cual el bien a proteger es "la persona", no el Estado, la Seguridad Integral. Con estas intenciones reformadoras que partieron de fuerzas civiles pro-Estado de Derecho y que se plasmaron en la Constitución de 2008 no se ha podido construir el "Sistema de Seguridad Integral Pública y del Estado". Todos sus potenciales elementos han quedado estrangulados: Consejo Nacional de Seguridad; subsistemas, inteligencia pública y del Estado y todo aquello que contribuya a tener una plataforma institucional que dé estabilidad, seguimiento y racionalidad a las políticas correspondientes.

Al momento, el único control que ha funcionado ha sido el control Constitucional. Por lo menos desde el 6 de marzo de 2018, cuando se instaló un Consejo de Participación ciudadana Transitorio, luego de la Consulta Popular de febrero de 2018 impulsada por el Gobierno Central, para depurar el sistema de designación de las autoridades de Control, Procuraduría del Estado, Contraloría, Corte Constitucional, Consejo de la Judicatura. La esperanza de que la Corte Constitucional, que es la máxima autoridad en control jurídico declare inconstitucional el contenido del último Proyecto de Ley de Seguridad” está dada por la jurisprudencia sentada en ocasiones anteriores en que se ha negado: que se repitan más de dos las declaratorias de Excepción. No se puede vivir en Estado de Excepción. El Estado de Emergencia no existe en la Constitución (Corte Constitucional, Resolución Núm. 3-20-EE/20).

No se puede considerar un recinto carcelario como zona de seguridad, pues según el Art. 313 de la Constitución solo lo son “aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. La Corte analizó la constitucionalidad del Acuerdo Ministerial No. 179 que contiene el “Reglamento del Uso Progresivo, Racional y Diferenciado de la Fuerza por parte de los Miembros de las Fuerzas Armadas” y los artículos innumerado posterior al 11y el 35 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Clínica de Derecho Constitucional, USFQ. Boletín DSD PUCE, Núm. 76).

Luego del análisis correspondiente resolvió declarar la inconstitucionalidad por la forma del Acuerdo, en virtud de que incumple con el principio de reserva legal y que el ministro era incompetente debido a la materia para emitir el Acuerdo. De igual manera, se declara la inconstitucionalidad por el fondo del artículo innumerado posterior al 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado al ser contrario a la naturaleza de las Fuerzas Armadas prevista en el

artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador. Finalmente, por cuanto el Acuerdo impugnado regula derechos, esta Corte establece estándares mínimos que deben ser observados al momento de legislar respecto a este tema (Clínica, *Ibid.*).

Con estas herramientas y en tal estado es difícil que se alcancen las condiciones de resiliencia expresadas por el índice Global de Crimen Organizado 2021.

REFERENCIAS

Arratia Sandoval, Esteban, 2015, *¿Insurgencia Criminal? la cambiante naturaleza del crimen organizado transnacional en México y Centroamérica.*

BID, 2018, *"Inclusión social desde abajo: Las pandillas callejeras y sus posibles efectos en la reducción de la tasa de homicidios en el Ecuador."*

Borja, María Sol, 1 agosto, 2022, Gk. city. Los tentáculos de la corrupción asfixian a la Función Judicial.

Bravo, Klever, El Telégrafo, agosto 8, 2020, La Gloriosa, 28 de mayo de 1944.

Bonilla Adrián Bonilla, 1994, "National Security Decision-Making in Ecuador: The case of War on Drugs", Tesis doctoral defendida en la Universidad de Miami.

Corte Constitucional del Ecuador. Resolución Num. 33-20-IN/21. Documento num. 33-20-IN.21

El Universo, 22-06-13. En la Asamblea Nacional hay más de una docena de proyectos de Seguridad. En la Asamblea Nacional hay más de una decena de proyectos sobre materia de seguridad que esperan su trámite.

El Universo, 13 de junio de 2022, En la Asamblea haya más de una docena de proyectos de Seguridad.

El Comercio, 29 octubre de 2018. Cámaras delatan cómo entró la cocaína a la Base de Manta.

El Comercio, 2 de noviembre de 2010, La Policía protagonizó una revuelta en 1998 para no ser parte de las FF.AA.

Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU).

France 24. 13/07/2022, "Ecuador en el tercer país con más decomisos droga en el mundo".

Flores Thalía, Primicias, junio 2, 2022: La Narcopolítica conmueve al país.

García Gallegos Bertha y Chuquimarca Cristina, 2014. El caso Intag, en *Redes Ilícitas y Política en América Latina*. IDEA Internacional. Latina.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 *Índice Global del Crimen Organizado*, 2021.

Human Rights Watch, 2022, *INFORME MUNDIAL, ECUADOR 2022*. Informe Mundial 2022: Ecuador, Human Rights Watch (hrw.org).

INEC. 2021, *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2021 (ENEMDU) Indicadores de Pobreza y Desigualdad Diciembre*, 2021.

Laboratorio de Derecho Constitucional USFQ, 2022. *la intervención de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en el sistema penitenciario ecuatoriano en: Boletín DSD-PUCE*, 77, junio 2022.

La República, 2 de noviembre de 2011, "Para que sepan quien es el Jefe".

Marshal, Barberán Pablo, 2010, "El Estado de Derecho como principio y su consagración en la constitución política", *Revista de derecho* núm. 2.

Ministerio de Defensa, Ecuador 2021. *Rendición de Cuentas*, 2021.

Ministerio de Gobierno, 12 de mayo de 2017. "El gobierno invirtió cerca de 900 millones de dólares en seguridad ciudadana".

Metro, 2017, 23 de agosto, La Fiscalía General del Estado hizo una publicación explicativa en la que se describe quiénes gozan de fuero de Corte y qué se debe hacer en esos casos.

Ministerio de Gobierno, s.f. *Entrevista Director de la DAX*.

Primicias, 11 de junio de 2022: "Policía capacita a jóvenes para evitar su inclusión en bandas".

Primicias, 30 de marzo de 22: "Ecuador se convirtió en el tercer país más desigual de América Latina".

Primicias, 17 de diciembre de 2021: "Silencios y Sospechas por caso "Narco Generales".

Primicias, 4 de abril de 2022: Radar "Antinarcos" de Montecristi fue instalado al apuro y sin protección.

Sánchez Gayoso, Ramiro y Escamilla Alberto, 2017: "La interrupción del mandato presidencial en América Latina (1992-2016)".