

ECUADOR **Debate 121**



Tendencias en la sociedad rural ecuatoriana

ABRIL | 2024

**Tendencias en la
sociedad rural ecuatoriana**

Comité Editorial

Alberto Acosta, José Laso Rivadeneira, Simón Espinoza, Fredy Rivera Vélez,
Marco Romero, Hernán Ibarra, Rafael Guerrero, Eduardo Gudynas

Directores

Francisco Rhon Dávila (1992-2022)

José Sánchez Parga (1982-1991)

Coordinadora/Editora

Lama Al Ibrahim

Asistente Editorial

Gabriel Giannone

ISSN: 2528-7761

ECUADOR DEBATE

Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 - 2523262

E-mail: revistaed@caapecuador.org

www.caapecuador.org/revista-ecuador-debate

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

Exterior: USD\$. 51.00

Ecuador: USD\$. 21.00

Ejemplar suelto exterior: USD\$. 17.00

Ejemplar suelto Ecuador: USD\$. 7.00

Portada y diagramación

David Paredes

Impresión

El Chasqui Ediciones

Ecuador Debate, es una revista especializada en ciencias sociales, fundada en 1982, que se publica de manera cuatrimestral por el Centro Andino de Acción Popular. Los artículos publicados son revisados y aprobados por los miembros del Comité Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de *Ecuador Debate*.

Se autoriza la reproducción total o parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente: © ECUADOR DEBATE. CAAP.

| ÍNDICE

NOTA DE LOS EDITORES 5

COYUNTURA

Ecuador 2024: narcotráfico y política
¿hasta dónde son sus nexos estructurales? 7-21

Julio Echeverría

Conflictividad socio-política 23-34

Noviembre 2023 - Febrero 2024

David Anchaluisa

TEMA CENTRAL

Presentación del Tema Central
Tendencias en la sociedad rural ecuatoriana 35-39

Lorena Toro Mayorga y Pablo Ospina Peralta

Preciada comida: el rol relacional de la yuca en el sustento
de poblaciones precarizadas en Ecuador 41-57

Cristina Vera Vega y Cristina Cielo

El rol de las ciudades pequeñas para la seguridad alimentaria 59-76

Grace Guerrero y René Larenas

Racismo institucional en la salud. Claves para pensar
la atención en salud desde la interculturalidad 77-102

Ana María de Veintimilla

Extractivismo y violencia en Esmeraldas, Ecuador Pablo Aníbal Minda Batallas	103-122
Factores determinantes de la gestión comunal del páramo de Quilloac en la provincia de Cañar Christian Camilo Bernal Conde	123-140
“Mandar obedeciendo”. El movimiento indígena de Cotopaxi en el gobierno provincial (2000-2022) Pablo Ospina Peralta	141-163

DEBATE AGRARIO

Tejido social, finanzas y organización campesina en la Costa Rafael Guerrero B.	165-176
---	---------

ANÁLISIS

<i>Pë'këya</i>: restitución del territorio ancestral de la nación Siekopai desde la memoria histórica y biocultural Catalina Campo Imbaquingo y Justino Piaguaje Lucitante	177-195
¿Por qué debe cumplirse la consulta popular sobre el Yasuní-ITT? Una estrategia para superar la crisis Carlos Larrea	197-219

RESEÑAS

La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina. Histórica, estructural, plural y relacional Sebastián Rodríguez y Emilia Silva	221-224
--	---------

Ecuador 2024: narcotráfico y política ¿hasta dónde son sus nexos estructurales?

Julio Echeverría*

Resumen

El artículo presenta una descripción de la actual crisis sistémica en el Ecuador. Su análisis establece un arco temporal que inicia con la llamada ‘muerte cruzada’ (2023) y que culmina en las elecciones de mayo del 2025, que abarca eventos como el asesinato del candidato a la presidencia, Fernando Villavicencio y la elección de Daniel Noboa, un outsider político que desbarata el tablero electoral y logra conectar con la expectativa nacional de firmeza frente a la corrupción y la impunidad. Estos eventos cobran nuevo significado en el contexto las investigaciones de la Fiscalía que develan los nexos del narco con la política y la administración de justicia. Se caracteriza a este periodo como *omnicrisis*, debido a una crónica disfuncionalidad entre economía y política, con efectos múltiples y en distintas direcciones: debilitamiento del tejido social debido a la incapacidad de un Estado acosado por el creciente poder de los grupos de delincuencia organizada y por el déficit público, frente a los cuales no logra instrumentar medidas redistributivas, de reactivación económica y productiva; una crisis de representación que produce una clase política poco responsable frente a los desafíos del país y proclive a salidas clientelares y corruptas. Vacíos institucionales que vuelven al sistema vulnerable a la penetración del narcotráfico.

Introducción

Los aspectos coyunturales cobran significación si apuntan a reconocer tendencias estructurales o dimensiones de mediano y largo alcance en la configuración de los procesos políticos. El Ecuador arrastra una crisis combinada de economía y política que tiene ya una duración extensa, de por lo menos dos décadas. La crisis económica de inicios del presente siglo (1998-2000) que condujo al cambio de signo monetario (dolarización) no fue suficiente para redu-

* Doctor en sociología y politólogo (Università degli studi di Trento). Ha sido profesor principal de la Universidad Central del Ecuador, y ha ejercido la docencia en otras universidades y centros académicos: PUCE, UASB, FLACSO-Ecuador; profesor visitante en la Universidad de Trento, e investigador en el Instituto storico italo-germánico en Italia. Entre sus publicaciones destacan la Democracia bloqueada (1997), El Desafío constitucional (2006), La Democracia sometida (2015), Ensayo sobre la política moderna (2018), Ciudad y Arquitectura (2019) y múltiples artículos y ensayos en revistas especializadas. Actualmente es parte de la red de editorialistas y analistas políticos Latinoamérica21 (L21). Ha publicado con frecuencia análisis de coyuntura en la revista *Ecuador Debate*.

cir la indisciplina fiscal y dinamizar el crecimiento económico. De igual forma, el crecimiento de la economía, jalonado por el *boom* de las materias primas (2010-2014), terminó en un grave endeudamiento público, una condición que revela un dramático estado de situación para la economía: la recurrencia de ciclos recesivos y expansivos que no logran estabilizarse. Esta condición consolida la ecuación déficit/endeudamiento como una tendencia estructural de la economía ecuatoriana.

Igual acontece en el ámbito de la política; la búsqueda de un sistema institucional que produzca decisiones legítimas y eficaces tampoco ha logrado consolidarse; las definiciones institucionales de las últimas dos constituciones (1998-2008) han trabajado en el debilitamiento de la democracia representativa de partidos, lo que ha incentivado la generación de una clase política irresponsable frente al país y expuesta fácilmente a salidas clientelares y corruptas.

Muestra de esta compleja conjunción de deterioro económico y político es la crisis generalizada de la institucionalidad que se expresa como irrupción de la corrupción en el sistema político. Lo que está viviendo el Ecuador en la presente coyuntura no tiene precedentes en su historia republicana. La política se ha visto penetrada por mafias del narcotráfico y del llamado ‘crimen organizado’. El fenómeno no es nada trivial, su penetración ha contaminado importantes ámbitos institucionales: el sistema de partidos políticos, la legislatura, la administración de justicia, el sistema penitenciario; todas estas estructuras se han visto comprometidas en transacciones de distinta índole que fortalecen la ecuación entre corrupción e impunidad ¿Estamos frente a una posible configuración estructural de este nexo corrupción, impunidad, narcotráfico que se soporta en la omnicrisis económica y política?

En las páginas que siguen indagamos sobre la presencia de estas tensiones estructurales en la coyuntura última, que se abre con la declaratoria de la llamada ‘muerte cruzada’ (mayo 2023) y que seguramente tendrá un posible cierre o desenlace con las nuevas elecciones presidenciales y de la Asamblea Nacional a realizarse en 2025.

La muerte cruzada

El 17 de mayo de 2023 el presidente Guillermo Lasso promulgó el decreto 741 de disolución de la Asamblea Nacional y de convocatoria a elecciones de presidente, vicepresidente y asambleístas para completar su periodo, que debía concluir en mayo de 2025. El presidente acudió a este expediente bajo la causal de “grave crisis interna y conmoción social”; operación estipulada en la Constitución (artí-

culo 148) y conocida como *muerte cruzada*. Se trata de un dispositivo institucional extrapolado de sistemas parlamentarios al sistema presidencial, pensado para resolver agudas crisis de gobernabilidad mediante la destitución de la Asamblea o Parlamento, cuando esta obstruye la gestión de gobierno; el carácter cruzado de la muerte institucional tiene que ver con el hecho de que mediante esta operación también se produce la destitución del presidente en el cargo (Echeverría 2023).

La muerte cruzada se asemeja al ‘botón de pánico’ que se aprieta cuando la amenaza al sistema es inminente. Su aplicación fue el resultado de un movimiento de fuerte impugnación al gobierno de G. Lasso, realizado por la mayoría de oposición en la Asamblea, liderada por las fuerzas de la Revolución Ciudadana (RC). El juicio político impulsado por la RC con el apoyo del Partido Social Cristiano estaba claramente direccionado a la censura y destitución del gobierno, más allá de cualquier consideración sobre el cumplimiento de las causales para hacerlo. Tras del movimiento de destitución se coaligaban fuerzas interesadas en ir más allá, hacia la desinstitucionalización del sistema. Una clara manifestación de la aplicación del voto de una mayoría parlamentaria que no encuentra resistencia alguna y que puede conducir sin tropiezos al quiebre de la institucionalidad. El presidente se vio abocado a apretar el botón de pánico y *resetear* el sistema.

La muerte cruzada establece un periodo de transición de seis meses que media entre la disolución de la Asamblea y las nuevas elecciones, el presidente se mantiene en el cargo pero con potestades reducidas; gobierna mediante ‘decretos leyes de emergencia económica’. En ausencia de la Asamblea como instancia de colegislación, estos decretos tienen que ser calificados por la Corte Constitucional, la cual se ve obligada a cumplir funciones para las cuales no está ni pensada ni preparada, en particular al valorar el carácter y alcance de la urgencia que podrían tener los decretos al instrumentar la aplicación de las políticas públicas, lo que compromete la gobernabilidad.¹

Las funciones de fiscalización y legislación suspendidas quedan en el limbo institucional; las fuerzas que bregaban por la destitución de Lasso y que fueron contenidas en su intento pugnan ahora por copar las instancias de control político

¹ La Corte se expuso ante la opinión pública en dos ocasiones, cuando vetó la iniciativa del Ejecutivo al negar la validez del decreto de formación de zonas francas con el fin de atraer inversiones externas, así como en la aprobación de exoneraciones y flexibilización de condiciones para el pago de becas otorgadas por el Estado a estudiantes que se encontraban en dificultad de cancelarlas; en estos casos la Corte incurrió en el análisis de pertinencia acerca de la urgencia de estas acciones de política pública, materia de la cual debería estar exenta. El dispositivo de la muerte cruzada introduce tensiones en el diseño institucional, obliga a que la Corte, máxima instancia de control de constitucionalidad, decida sobre contenidos de política pública, lo cual podría ser considerado como ‘intromisión en la política de partidos’.

y de administración de justicia. Tanto el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) como el Consejo de la Judicatura, en ausencia de la Asamblea que pudiera evaluarlos o enjuiciarlos, empiezan a funcionar sin ningún tipo de control. La pugna institucional se instala en estos espacios, al punto de volver patente la conjunción de intereses entre fuerzas políticas (RC y PSC) y actores interesados en su control (mafias del narcotráfico y bandas delincuenciales). Se asiste de esta manera a un desarreglo institucional generalizado que posibilita la discrecionalidad de los actores y, por esa vía, la generación de impunidad.

La apurada convocatoria a elecciones derivada de la muerte cruzada obligó a los actores al cortoplacismo; esta convocatoria para culminar el periodo establece tiempos que se acortan sobremanera; se trata de la elección en un periodo reducido de seis meses para elegir un gobierno que tendrá una duración de un año y medio.

El sistema electoral debió apurar sus procesos y los actores políticos llenar sus listas de candidatos; la consabida debilidad de los actores en la formulación programática se resiente aún más; el corto plazo reduce la presencia de propuestas de cambios estructurales en la economía y la institucionalidad. La inminencia del próximo evento electoral conduce a mirar el periodo como una fase transitoria de un proceso electoral mayor que iniciará en el 2025.

El asesinato de Fernando Villavicencio

Mientras corría el plazo de la campaña electoral en este contexto de desarreglo institucional, los índices de inseguridad crecían alarmantemente; las bandas delincuenciales vinculadas al narcotráfico y a crímenes asociados (tráfico de personas, contrabando de armas, minería ilegal, etc.) se enfrentaban por controlar territorios y corredores de exportación de la cocaína, cuya producción venía incrementándose en los países vecinos (Colombia y Perú) que habían ubicado al Ecuador y su sistema de puertos en el Pacífico como enclave estratégico para la exportación de droga hacia los mercados de Europa y Norteamérica.

Dos días antes de que se realizara el debate televisivo entre los candidatos, fue asesinado el candidato a la presidencia Fernando Villavicencio; el acontecimiento fue leído como un verdadero ataque a la democracia, y alertó sobre la presencia de la narco política; el hecho parecía ser parte de una elaborada estrategia por tomar el poder de las instituciones o amedrentarlas. Su impacto es aún imponderable, pero pone en claro la descomposición institucional por la que atraviesa el país.

La secuela de asesinatos políticos, al alcalde de la ciudad de Manta Javier Intriago y luego al candidato presidencial Fernando Villavicencio, se convirtió

en el centro de atención y de alarma para el sistema. Ambos asesinatos, pero seguramente el del ex candidato Fernando Villavicencio, trajo consigo una convulsión política de significativas proporciones, alertó sobre las derivaciones de la narco política en todo el sistema, con graves impactos en las estructuras sociales y económicas del país.

El evento electoral se realizó en un ambiente de riesgo extremo, en mucho condicionado por el asesinato de Villavicencio; los índices de delincuencia y de violencia social se incrementaron, lo cual incidió determinadamente en la seguridad del proceso; la inseguridad ciudadana, la presencia del crimen transnacional y de la narco política, se convirtieron en temas centrales de la campaña electoral. Su impacto fue gravitante en los resultados de primera vuelta, permitió apreciar el apareamiento de nuevos actores; la emergencia sorpresiva de un outsider, Daniel Noboa, y la canalización de votos a la candidatura de Cristian Zurita sucesor de Villavicencio y las listas 25 del movimiento Construye. En la Asamblea se ratificó la presencia del correísmo como primera mayoría, mientras las listas que apoyaron a Villavicencio se conformaron como segunda; el PSC mantuvo su ya mermada cuota de asambleístas, mientras las otras fuerzas del espectro partidario (ID y Pachakutik) encontraron serias dificultades para enfrentar las nuevas condiciones abiertas por la muerte cruzada. Aunque se observan recambios en su configuración, los efectos de este mecanismo constitucional parecerían no haber conducido a una efectiva rearticulación de las fuerzas políticas en la Legislatura.

Como ya lo advertimos, la muerte cruzada reduce el tiempo político; el presidente elegido para el mandato de un año y seis meses tiende a mirar su gobierno como transitorio, a pensar en función de su posible reelección, lo cual le conduce a no promover grandes propuestas que podrían granjearle la oposición o resistencia de sectores, que para el efecto es mejor tenerlos de lado.

De igual forma, los actores elegidos para la Asamblea diseñan sus estrategias pensando en las elecciones inminentes, lo que aleja la posibilidad de implicarse en alianzas o acuerdos que supongan reformas estructurales importantes. Seguramente estas circunstancias están en el origen de una ‘alianza de gobernabilidad’ entre el gobierno y su partido ADN con el Partido Social Cristiano y el correísmo. Un acuerdo que parecía no ir más allá del reparto de comisiones y dignidades internas de la Asamblea, pero que aparentemente favorecía a todos los actores. Si bien el gobierno pudo ganar tiempo político y aprobar leyes importantes para enfrentar la crisis, la percepción de que se trataba de una alianza efímera, siempre estuvo presente. En cualquier momento el Gobierno podía verse sometido al control de estas fuerzas que venían trabajando en las últimas legislaturas en

función del desarreglo institucional y que demostraban una alta capacidad de bloqueo y chantaje político.

La economía, la herencia del gobierno de Lasso y la generalización de la violencia

La situación que heredó el gobierno de Noboa en materia económica es de extrema gravedad. Al terminar el 2023, los indicadores económicos son, por decir lo menos, calamitosos y reflejan la deficiente gestión del gobierno de Guillermo Lasso; las consecuencias de la aplicación de un mal entendido ajuste de la economía fueron más problemas de los que este pudo resolver. La economía del país revela graves restricciones estructurales, el promedio de crecimiento interanual no rebasa el 3% para las últimas dos décadas, mientras el endeudamiento público llega al 57,69% del PIB para 2022. La economía sigue reproduciendo una lógica extractivista que genera sistemáticamente condiciones de inequidad y pobreza, estableciendo un círculo vicioso del cual no logra escapar.

Para el 2024 el gobierno enfrenta una grave crisis de liquidez de la caja fiscal. El balance entre ingresos y egresos del Presupuesto General del Estado (PGE) es negativo y deja un déficit para el gobierno de muy difícil control. Según información del Banco Central, ajustada a fines del 2023, se registraron ingresos por 19.570 millones de dólares y gastos por 25.027 millones; lo que dejó un saldo por financiar o déficit de 5.456 millones. El déficit se traduce en crisis de liquidez, esto es, de disponibilidad de recursos para pagar las obligaciones del gobierno, lo cual le conduce a buscar salidas inmediatas y de corto plazo.

Las expectativas de ingreso para el PGE son de difícil pronóstico en el corto plazo; el impacto de la inseguridad en la recesión económica es alto, en particular en la desinversión de las pequeñas y medianas empresas, así como de las pequeñas economías populares. Si no se introducen radicales reformas, la economía podría entrar en una peligrosa espiral de recesión e inflación de difícil pronóstico; el gasto en inversión social y de infraestructura pública se compromete estructuralmente, así como se vuelven cada vez más difíciles las posibilidades de acceder a financiamiento internacional, todo lo cual abona hacia el debilitamiento de las estructuras sociales y productivas.

Frente a la situación de crisis y restricción económica, el Gobierno, apuntó a buscar líneas de financiamiento que le permitan reducir el déficit y cumplir con las obligaciones pendientes; reducción de impuestos y condonación de deudas para mejorar la recaudación tributaria y producir liquidez (ley de impuestos y

energía), medidas cortoplacistas necesarias para enfrentar las urgencias inmediatas, pero de resultados inciertos en el mediano plazo.

Más adelante, y presionado por el agravamiento de la crisis de seguridad, el Gobierno modificó su estrategia. Si ya en la administración de G. Lasso la violencia en el sistema carcelario se había manifestado dejando un saldo de 431 muertos en más de doce revueltas carcelarias; apenas posicionado Daniel Noboa el problema se vuelve a presentar con características igualmente dramáticas. A la crisis de liquidez se añade ahora el agravamiento de la crisis del sistema penitenciario y el renovado auge de la crisis delincriminal. El Gobierno se ve abocado a definir con mayor precisión su estrategia de financiamiento y de seguridad.

En los primeros días de enero, la nueva administración presenta un segundo paquete de medidas económicas para su aprobación por la Asamblea; la principal es el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) del 12 al 15%, junto con nuevas preguntas de la consulta popular para la aprobación de la Corte Constitucional.² Estas nuevas medidas aparecen como respuesta al agravamiento de las condiciones de inseguridad, luego de que la Fiscalía hiciera público el llamado caso “Metástasis”, que involucra a jefes del narcotráfico con jueces y políticos.

La reacción de las bandas delincriminales a propósito de este caso –y de los movimientos dirigidos a reubicar a prisioneros de las cárceles– desató una dura respuesta, con atentados como la toma de un canal de televisión, la detonación de bombas en distintas ciudades del país, así como la captura de rehenes en las cárceles.

El Gobierno escala en la calificación del conflicto, al reconocer a los grupos de delincrimencia organizada como “fuerzas beligerantes no estatales”. Mediante el decreto 111 del 9 de enero del 2024, establece la existencia de un “conflicto armado no internacional”; el decreto permite la movilización de las fuerzas armadas para enfrentar a las bandas delincriminales, las define como organizaciones terroristas transnacionales, enemigas del Estado.

² Entre los ofrecimientos de campaña de D. Noboa estuvo la convocatoria a consulta popular con la finalidad de introducir reformas políticas e institucionales que en lo fundamental mejoren la seguridad mediante dos expedientes, el involucramiento más regular y estable de las FEAA, en la lucha contra el narcotráfico y la delincrimencia organizada, la extradición como medida disuasoria y de colaboración con otros sistemas de seguridad de otros países, pero con más énfasis con los EE.UU. A estas preguntas se añade la contratación flexible para la promoción del empleo juvenil y para promover la reactivación productiva. La Corte Constitucional sugirió la modificación de las mismas al Presidente, pero este se ratificó en su casi totalidad. La Corte finalmente terminó aprobando once de las veinte preguntas; en ninguna de ellas se proponen aspectos de reforma político institucional, todas se reducen a reformas legales cuyo tratamiento bien podría ser llevado adelante por la Asamblea Nacional, pero que el régimen prefirió enviarlas a consulta en busca de una mayor carga legitimatoria para su política de seguridad.

Este cambio de nivel en la caracterización del fenómeno, comporta el reconocimiento de que la violencia en el Ecuador es transnacional, lo que reclama un replanteo del mismo concepto de soberanía, ya no restringido al nivel nacional estatal. El problema rebasa el radio de acción de las soberanías nacionales y exige de respuestas en otro nivel; ello supone involucrar a otros países y gobiernos tanto en la responsabilidad como en la respuesta al fenómeno. Esta caracterización parte del entendido de que el problema es regional y global. Las bandas locales (Choneros, Lobos, Tiguerones, entre otras) trabajan como intermediarias de las mexicanas (Sinaloa y Jalisco Nueva Generación), conectadas también con las disidencias colombianas, ligados a su vez a mafias del norte global (Camorra, N'Drangheta, Mafia albanesa y otras) encargadas de la distribución de la droga en los lugares de consumo de Europa y Norteamérica.³ Este cambio en la caracterización del problema apunta a diseñar una estrategia de colaboración más intensa que rebase la cooperación inter-estatal; una modificación que parecería apuntar a la generación de una instancia supranacional de coordinación con capacidades propias, que pueda compartir inteligencia e investigación sobre estas redes y conexiones, así como de los flujos financieros informales sobre las que estas organizaciones se soportan.

Este cambio de nivel y escala en la caracterización del fenómeno reconoce además que no se trata de un problema delincencial solamente, sino de una afectación a la soberanía del Estado: las organizaciones ya definidas como terroristas transnacionales no solamente apuntan a lucrar con el negocio ilícito, sino a controlar a los estados y a condicionar sus políticas. De allí que el problema no solo sea policial sino que supone el involucramiento de las Fuerzas Armadas, ya no solamente como auxiliares de la policía sino como actores centrales en el conflicto.

Estas medidas le permitieron al Gobierno ingresar en las cárceles, reordenarlas, generar cercos y capturas en barrios y zonas de mayor gravedad, al tiempo de capturar a cabecillas de las bandas. Entre los logros alcanzados a dos semanas de vigencia de la medida se cuentan la reducción del número de asesinatos, que baja de veintiocho a seis diarios después de la aplicación de la medida; la captura en Vinces de veintidós toneladas de cocaína, así como la detención de líderes de al-

³ El Gobierno apunta a llegar a acuerdos con países en los cuales están claramente presentes actores involucrados en las cadenas de valor del negocio, (producción, comercialización y consumo de sustancias); acuerdos sobre la necesidad de erradicar la problemática o reducirla significativamente. Para el Gobierno esta acción parecería ser su prioridad con el fin de evitar la utilización de estrategias adoptadas en otros países (México, Colombia) concernientes en la estipulación de pactos o acuerdos de pacificación, que se considera, podrían convertir al fenómeno en algo no manejable ni gobernable en el mediano plazo.

gunas de las bandas delincuenciales. Sin embargo, parece que solo se está frente a la punta del iceberg y, al momento, no está clara la sostenibilidad de la operación y sus efectos a mediano y largo plazo.

Metástasis y Purga confirman el fenómeno de la narcopolítica

Mientras avanzaba la estrategia de recuperación del sistema penitenciario, la Fiscalía General del Estado convocó a juicio por el cometimiento de dos de los delitos más clamorosos ocurridos en el último periodo, los casos Metástasis y Purga. Su denominación apunta a caracterizar el fenómeno de la peligrosa expansión de la narcopolítica en el Estado, así como su enfrentamiento, como una acción de captura y enjuiciamiento de sus principales exponentes. Ambos casos están estrechamente ligados, si Metástasis es el caso matriz, Purga es su derivación, los actores involucrados comparten una misma trama y unos mismos objetivos estratégicos: someter al Estado y a sus instituciones y ponerlas a trabajar para consolidar y reproducir sus redes y sus alcances políticos y delincuenciales. La Fiscalía establece claros vínculos entre actores de la política legislativa (legisladores de las principales fuerzas mayoritarias en la Asamblea: RC y PSC), líderes de las principales organizaciones del narcotráfico (Choneros y Lobos) y funcionarios de alto rango de la administración de Justicia (jueces y autoridades de la Corte Provincial del Guayas). Se trata de las cabezas visibles de la trama de corrupción que ejercía influencia en sus distintos ámbitos institucionales, lo que permitía inferir la existencia de amplias redes de actores dispuestos en áreas estratégicas de los distintos sistemas (Legislatura, Administración de Justicia y Sistema Penitenciario), con importantes alcances en dos instituciones claves de los sistemas de control, el CPCCS y el Consejo de la Judicatura (CJ), órgano de administración del sistema judicial.⁴

⁴ Las limitaciones de espacio de este artículo nos impiden abundar en el análisis de las implicaciones del funcionamiento de estas instituciones en la trama de corrupción más amplia; baste indicar como fenómeno relevante la altísima inestabilidad institucional que las ha caracterizado y su alta exposición a presiones político partidarias; en el caso del CPCCS –según la Constitución de Montecristi– se trata de una instancia ciudadana de control, sin embargo, al modificarse su integración mediante votación popular y no por selección ciudadana (2018) para la elección de sus miembros, esta orientación se modifica; el Consejo Nacional Electoral (CNE) regula y permite que los partidos políticos puedan presentar listas y realizar proselitismo político, algo que contradice el mismo principio constitucional. Se legitima así su politización, en el caso en mención fue patente la utilización de esta instancia por operadores de la organización RC, para promover la sustitución de funcionarios afines a esta organización en el Consejo de Judicatura, instancia que debía encargarse de elegir jueces en la CNJ. El caso Metástasis pone al descubierto esta operación y síndica como operador vinculado a la trama de corrupción nada menos que a su presidente.

Ambos casos develan la instrumentación de una estrategia destinada a provocar la desinstitucionalización del sistema político como el camino más adecuado para generar impunidad. ¿Hasta dónde esta estrategia podrá conducirse?, ¿en qué medida se puede hablar de narcopolítica, entendiéndola como penetración de organizaciones dedicadas al negocio del narcotráfico, que se sirven, o pretenden hacerlo, de la política, para mejorar su posicionamiento y su giro de negocio?, ¿en qué medida es factible hablar de actores políticos que ven en la asociación con organizaciones dedicadas al narcotráfico la posibilidad de mejorar sus estrategias de acumulación de poder?

Una mirada al contexto político en el cual están insertos ambos casos permitiría acercarnos a las respuestas. Un primer elemento de análisis lo encontramos en tensiones de desestabilización que se dan en los dos sistemas institucionales cuyos nexos funcionales son centrales, el penitenciario y el de administración de justicia.

Esta constatación tiene que ver con la estrategia de control del sistema penitenciario por parte de las organizaciones del crimen organizado y del narcotráfico; una suerte de penetración pero también de concesión de espacios de poder a estas organizaciones por parte del Estado ha venido normando estas relaciones y el resultado ha sido el virtual control del sistema penitenciario por parte de las fuerzas irregulares.⁵ Seguramente se trata del sistema estatal más precario y vulnerable de la administración pública (alto hacinamiento y reducida selectividad en la distribución de su ocupación por gravedad de delito o tipo penal, bajísimo índice de rehabilitación, precariedad de los servicios de atención y de garantía de derechos a la población carcelaria). El caso Metástasis, pero también el caso Purga, revelan los mecanismos de operación de la administración del sistema por parte de las organizaciones delincuenciales, pero también su altísima ingobernabilidad al estar entregado el control de pabellones y recintos de la administración carcelaria a las distintas bandas de narcotraficantes (Lobos, Choneros, Tiguerones, etc.),⁶ los cuales se enfrentan por el control de territorios dentro y fuera del

5 En el año 2016 se llegó a un acuerdo entre las organizaciones delincuenciales y el Ministerio de Justicia por medio del cual se entregó la gestión de las cárceles a las organizaciones delincuenciales; “[...] hoy las cárceles son controladas por las estructuras criminales más importantes del país. En este tránsito mucho tuvo que ver el proceso de negociación llevado a cabo en 2016 entre estas organizaciones delictivas y el Ministerio de Justicia, que era la institución que manejaba los recintos penales, para que las personas privadas de la libertad no sean clasificadas según los tipos penales, sino según la adscripción a cada una de sus organizaciones. Resultado de ello: la Penitenciaría del Litoral, que tiene doce pabellones, cada uno de ellos son controlados directamente por una de las estructuras criminales” (Carrión 2024, 671). Es esta condición la que intenta ser modificada por la estrategia actual de control y gobierno penitenciario.

6 En los últimos años se aprecia una estrategia de reforzamiento de prácticas que habían caracterizado a la

sistema; ello da cuenta de la recurrencia de levantamientos y enfrentamientos con una altísima tasa de muertes y asesinatos.⁷

Por otro lado, el sistema de Administración de Justicia se ha demostrado altamente vulnerable a las presiones de las organizaciones criminales; el uso de recursos garantistas (habeas corpus, habeas data, medidas sustitutivas, etc.) insuficientemente regulados ha permitido el incremento de los índices de impunidad e inseguridad (liberación de detenidos, privilegios y traslados al interior y entre recintos penitenciarios). En particular, el caso Purga deja en claro la utilización de estos recursos mediante compra de jueces y de administradores de justicia en la segunda Corte de Justicia más importante del país, la Corte Superior de Justicia del Guayas.

Lo que es posible detectar al observar las conexiones establecidas entre estos distintos casos judiciales que describen las relaciones narcopolíticas, es la existencia de una trama concertada de acciones en la cual los actores políticos cumplen un papel determinante. La misma utilización del dispositivo de la muerte cruzada aparece como un paso crucial en la estrategia de des-institucionalización política; las fuerzas coaligadas de la RC y el PSC trabajaron en la destitución de Lasso; al mismo tiempo se caminaba hacia la toma de los órganos de control (CPCCS y Consejo de la Judicatura) con la finalidad de promover la contención de las investigaciones que la Fiscalía venía impulsando; desde entonces el objetivo de la destitución de la Fiscal se convierte en el horizonte estratégico para ambas organizaciones; una estrategia que se intentará aplicar de manera reiterada en la legislatura mediante los recurrentes intentos de su enjuiciamiento político y que tiene su contrapartida en la ‘toma’ de estas importantes instancias institucionales.

Más adelante el conflicto de la narcopolítica subirá de escala, al volverse un conflicto internacional de enormes proporciones; parecería saldarse de esta manera la conexión y las derivaciones transnacionales del fenómeno narcopolítico.

política penitenciaria tradicional y que consistían en la entrega de espacios de gestión y administración a los llamados guías o ‘caporales’ que intermediaban la relación entre los prisioneros y la autoridad penitenciaria. Con la penetración de las bandas de delincuencia organizada, estas pasan o realizan esta intermediación convirtiéndose en administradores de un verdadero mercado interno de transacciones económicas y de prestación de servicios que virtualmente sustituye al Estado al interior de las cárceles (Carrión 2024, 671).

⁷ Según el portal *Primicias* (2023) “entre febrero de 2021 y julio de 2023, en siete cárceles del país, ocurrieron 14 masacres que han dejado el saldo de 459 presos asesinados”.

El conflicto diplomático con México

En su diaria alocución con la prensa el día 3 de abril de 2024, el presidente mexicano Manuel López Obrador realizó declaraciones sobre la política ecuatoriana que tendrían serias consecuencias en la coyuntura inmediata. El presidente afirmó que el asesinato de Villavicencio en Ecuador había sido instrumentado por fuerzas que querían impedir la victoria de la candidata Luisa González, que, para entonces, según los sondeos de opinión, era la virtual ganadora de las elecciones; dio a entender que el presidente Noboa se había beneficiado de dicha operación. La respuesta de Noboa no se hizo esperar: declaró a la embajadora de México, persona no grata y conminó su salida del país en el plazo de 72 horas.

El gobierno mexicano respondió otorgando el asilo diplomático a Jorge Glas, ex vicepresidente de Correa, sindicado por casos de corrupción (asociación ilícita, cohecho y peculado) y que se hallaba hospedado en la sede diplomática, en espera de obtener el derecho de asilo; al mismo tiempo el gobierno mexicano declaró la ruptura de relaciones diplomáticas, lo cual escaló el conflicto al punto de provocar la salida de la legación diplomática. La posible fuga de Glas hacia México sin el salvoconducto otorgado por el Gobierno, desencadenó la intervención por la fuerza en la sede diplomática y su captura. Ecuador había inacatado la Convención de Viena (1961) sobre la inviolabilidad de las sedes diplomáticas; el hecho desató la protesta generalizada de distintos gobiernos y la amenaza de México de acudir ante la Corte Internacional de Justicia.

La diplomacia ecuatoriana se adelantó a esta operación de México, solicitando la convocatoria a una reunión urgente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para tratar el problema del asilo diplomático. En la reunión, los distintos países se ratificaron en la condena a la intervención del Ecuador en la sede diplomática mexicana, además, ratificaron en su declaración final, el llamado a “respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor [...] y a no inmiscuirse en los asuntos internos de ese Estado”. El Ecuador salió relativamente bien librado del impasse, pero logró posicionar a nivel regional la gravedad y complejidad del fenómeno de la narcopolítica y la advertencia de la necesidad de un trabajo conjunto de los países en su enfrentamiento. Inmediatamente después de la reunión de la OEA, México interpuso su demanda ante la Corte Internacional de Justicia, en la que solicita que Ecuador sea suspendido de la ONU, pedido que tuvo inmediata respuesta del Secretario General de la ONU, al indicar que la Corte no tendría potestad para introducir esa demanda, al tiempo que realiza un pedido a las partes para que inicien diálogos y acuerdos.

Conclusiones: las perspectivas para el mediano plazo

Las estructuras del sistema político pueden ser vistas como dispositivos de inmunización que evitan la deriva hacia la corrupción e impunidad en las relaciones sociopolíticas; en particular el caso Metástasis revela el alto grado de penetración del narcotráfico en el sistema de representación (partidos y legislatura): dos altos exponentes de los principales partidos de oposición (RC y PSC) aparecen como principales operadores de las organizaciones delincuenciales en la Legislatura. El caso Purga –y últimamente el caso Plaga– pone en evidencia la penetración y utilización por parte de estas fuerzas del sistema de administración de justicia: jueces y fiscales dispuestos a allanar el camino de la corrupción e impunidad para la consecución de sus fines; el sistema penitenciario y las débiles estructuras de su gobierno, el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) ha funcionado como cobertura para instrumentar el gobierno de las cárceles en manos de las bandas delincuenciales.

Se devela de esta manera el establecimiento de una red que penetra de manera coordinada a los tres más importantes sistemas que precautelen la seguridad del Estado y la sociedad, la Legislatura, la administración de justicia y el sistema penitenciario. Podría afirmarse con claridad que se ha producido una red narcopolítica que ha penetrado las principales instituciones del sistema, con efectos altamente letales en el incremento de la delincuencia y la inseguridad, de muy difícil control y reversión.

En el seguimiento de la trama de corrupción se ha observado la alta vulnerabilidad que presenta el actual diseño institucional del sistema político sancionado en la Constitución de Montecristi, la alta discrecionalidad de jueces y operadores de justicia que permite, anular sentencias o sortear disposiciones de la justicia provocando impunidad; las investigaciones de la Fiscalía permiten inferir cómo dispositivos como el CPCCS y el CJ, instancias claves del control político, han sido penetradas por actores que ahora están siendo enjuiciados por operar justamente el entramado narco político.

Las lógicas de desinstitucionalización operadas por los actores cobran aquí relevancia, tanto la muerte cruzada y con ella la destitución de Lasso, el posterior asesinato de F. Villavicencio, la elección de D. Noboa y su enfrentamiento a la narcopolítica, sobre las bases de las investigaciones llevadas adelante por la Fiscalía describen el campo de los enfrentamientos institucionales y políticos.

Por otro lado, el conflicto diplomático con México abre serias inquietudes sobre las posibles derivaciones del fenómeno del narcotráfico al conectar estra-

tegias locales con intervenciones en el campo de las relaciones internacionales al punto de afectar las mismas entre Estados. La decisión adoptada por la OEA y la Corte Internacional apenas topa la problemática en su real magnitud; abre, sin embargo, la posibilidad de nuevas alianzas y actores, que discutan la necesidad de actualizar los diseños institucionales que regulan la figura legal del asilo, seguramente fortaleciendo instancias y dispositivos regulatorios supranacionales, a los cuales deban atender los distintos estados al momento de otorgarlo.

El interrogante cuya respuesta puede definir las condiciones de la política en el Ecuador en el mediano plazo es si esta línea de colusión de intereses entre actores políticos y estructuras delincuenciales se ha saldado, averiguar el grado de convergencia de sus estrategias, observar si sus alcances en la estrategia de desinstitucionalización han consolidado estructuras institucionales y modelos de gestión que favorezcan las lógicas de acceso y uso del poder con características narcopolíticas. Observar la efectiva incidencia de las acciones del gobierno de D. Noboa en detener y contrarrestar este fenómeno.

La crisis estructural, la inequidad y la pobreza se ven impulsadas por la presencia de la narcopolítica; su consolidación y penetración en las estructuras del sistema político posibilita el fortalecimiento y la conexión de redes delictuales locales con las redes transnacionales, así como la ampliación y diversificación a delitos conexos, como la trata de personas, la minería ilegal y el contrabando de armas. Ciudades como Guayaquil y Esmeraldas –pero, en general, las provincias de la Costa– se han visto seriamente afectadas por este fenómeno multidimensional que amenaza con extenderse al resto del país.

Esta compleja imbricación de redes y la diversificación del delito, así como su presencia territorial cada vez más extendida y difusa podría derivar hacia la extremización de expedientes represivos en el enfrentamiento al fenómeno y a debilitar el establecimiento de lógicas preventivas que tienen que ver con la eliminación de las condiciones de precariedad y vulnerabilidad social, que son las que favorecen el involucramiento de jóvenes en las actividades ilegales.

Por otro lado, las exigencias y complicaciones derivadas de la crisis coyuntural impiden ver posibles líneas de cambio hacia el desarrollo sostenible; tanto la muerte cruzada como las complejidades del entramado entre crisis económica y de seguridad conducen al cortoplacismo. Los grandes desafíos de la modificación del modelo económico o la necesaria introducción de reformas políticas parecerían abandonadas o pospuestas, cuando de ellas dependen las respuestas a la complejidad actual del país.

Los grandes temas quedan pendientes; la economía requiere crecer para lograr redistribuir la riqueza, pero requiere así mismo discutir el tipo de crecimiento. Está por verse la capacidad de maniobra del régimen para pasar desde la lógica de la estabilización de las variables macroeconómicas a la reactivación de la economía y del empleo; en qué medida lo que se pueda hacer ahora prepara el terreno para impulsar una política económica de mayor consistencia estructural en el escenario del 2025.

Los movimientos de la coyuntura parecerían dirigirse a revertir las condiciones de complejidad presentadas en este artículo, la consulta popular y las próximas elecciones del 2025 darán pistas sobre la efectiva consecución de estas acciones. Las cartas están sobre la mesa, las condiciones del país son cada vez más exigentes y requieren del involucramiento de las fuerzas sociales, de los actores políticos y de la academia para dar respuesta a estos desafíos.

Bibliografía

- Carrión, Fernando. 2024. *La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador/FES-ILDIS.
- Echeverría, Julio. 2023. “La muerte cruzada; ¿dispositivo de gobierno o anomalía institucional?”. *Revista Latinoamericana de sociología Jurídica*, iv (7).
- Primicias. 2023. “En siete de las 11 cárceles más violentas del país se mantiene el hacinamiento”. 19 de septiembre. <https://n9.cl/58rbc>.