

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con Mención en Seguridad  
y Conflicto

EL NARCOTRÁFICO EN EL ECUADOR POST PANDEMIA; RESPUESTAS ESTATALES  
Y POLÍTICA CRIMINAL

Cazco Rueda Mario Andrés

Asesor: Rivera Vélez Fredy Patricio

Lectores: Vivares Ernesto Alfredo, Pontón Cevallos Kleber Daniel

Quito, noviembre de 2024

## **Dedicatoria**

A Dios, por colocarme en el lugar, momento exacto y con las personas adecuadas, para cumplir un anhelo afincado en mi corazón desde hace mucho tiempo.

A la familia, por compartir mis logros, pero también mis fracasos.

A los maestros y amigos que fueron parte de esta construcción de saberes y experiencias.

## Índice de contenidos

<b>Resumen.....</b>	<b>10</b>
<b>Agradecimientos.....</b>	<b>11</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo 1. Fundamentos teóricos de la política criminal contra el narcotráfico.....</b>	<b>21</b>
1.1 Articulación de la interdependencia compleja y el COT: consideraciones no deseadas de la globalización .....	22
1.1.1 Enfoque hacia las economías ilícitas internacionales .....	25
1.1.2 Estructuras de oportunidad y aprendizaje en el delito .....	27
1.1.3 Las ventajas competitivas en el crimen organizado.....	29
1.2 Política criminal internacional.....	31
1.2.1 La Interdependencia y la cooperación .....	35
1.2.2 Los regímenes internacionales de prohibición.....	37
1.2.3 Seguridad interméstica: un concepto funcional al bilateralismo .....	39
<b>Capítulo 2. El Ecuador: Enlaces con la política criminal internacional.....</b>	<b>42</b>
2.1 Política criminal nacional contra el narcotráfico.....	43
2.1.1 Elementos para una retrospectiva del narcotráfico en Ecuador .....	48
2.1.2 Instituciones de control .....	55
2.1.3 Normativa .....	61
2.2 Política Criminal Regional contra el Narcotráfico .....	64
2.2.1 Relación del Ecuador con los países vecinos en cuanto al narcotráfico .....	67
2.2.2 Mecanismos de cooperación regional.....	72
2.3 Articulación con la política criminal internacional contra el narcotráfico .....	75
2.3.1 Cooperación con Estados Unidos de América.....	78
2.3.2 Mecanismos de cooperación internacional .....	81
2.3.3 Principales acuerdos y convenios .....	83
<b>Capítulo 3. Factores decisivos que configuraron el narcotráfico en el Ecuador durante y después de la pandemia del COVID-19 .....</b>	<b>88</b>
3.1 Medidas preventivas en el Ecuador durante la pandemia del COVID-19 .....	91
3.2 Antecedentes que generaron oportunidades delictivas.....	94
3.2.1 Incremento de la violencia .....	97
3.2.2 Cambios en la estructura del Estado .....	100

3.2.3	Innovaciones en política securitaria.....	105
3.2.4	Corrupción .....	108
3.3	Lógicas del despliegue criminal del narcotráfico.....	109
3.3.1	Convergencia criminal .....	110
3.3.2	Ascenso estratégico del narcotráfico .....	113
3.3.3	Importancia de los puertos marítimos.....	116
	<b>Conclusiones .....</b>	<b>120</b>
	<b>Referencias.....</b>	<b>129</b>

## Lista de ilustraciones

### Gráficos

Gráfico 2.1	Sentencias por delincuencia organizada en Ecuador 2015-2020 .....	45
Gráfico 2.2	Cultivos de hoja de coca y métodos de erradicación en Colombia.....	50
Gráfico 2.3	Estructura orgánica de la SETED .....	57
Gráfico 2.4	Producción estimada de hoja de coca en Colombia - Perú - Bolivia .....	65
Gráfico 2.5	Incautación de cocaína por países (toneladas) .....	68
Gráfico 2.6	Incautación mundial de cocaína por país .....	76
Gráfico 2.7	Incautación de droga en Ecuador según destino (toneladas) .....	77
Gráfico 2.8	Exportaciones totales del Ecuador al mundo en USD millones FOB.....	78
Gráfico 3.1	Evolución de las disposiciones socioeconómicas en el Acuerdo de Paz del Gobierno de Colombia con las FARC .....	89
Gráfico 3.2	Influencia extramuros e intramuros (Centros de Privación de Libertad) de los grupos de delincuencia organizada en Ecuador .....	95
Gráfico 3.3	Histórico de homicidios intencionales en Ecuador (2019-2022).....	100
Gráfico 3.4	Delegaciones fiscales a Policía por denuncias de extorsión .....	112

### Tablas

Tabla 2.1	Resultados de las operaciones policiales por lavado de activos .....	46
Tabla 2.2	Línea de tiempo de eventos que permiten tener una retrospectiva del narcotráfico en Ecuador .....	52
Tabla 2.3	Productos de Inteligencia y Contrainteligencia CIES.....	61
Tabla 2.4	Primera tabla de tenencia de drogas en Ecuador 2013 .....	63
Tabla 2.5	Segunda tabla de tenencia de drogas en Ecuador 2015 .....	63
Tabla 2.6	Detenidos por tráfico de drogas según nacionalidad .....	69
Tabla 2.7	Estadística de incautación de drogas en provincias fronterizas (kilos).....	71
Tabla 2.8	Operaciones coordinadas entre las policías de Ecuador, Colombia y Perú .....	71

Tabla 2.9	Principales acuerdos y convenios contra el crimen organizado suscritos en el período 2020-2022 .....	84
Tabla 3.1	Número de casos, detenidos y droga incautada por años.....	93
Tabla 3.2	Casos de incautación de droga por modalidad.....	93
Tabla 3.3	Presupuesto devengado por las instituciones de seguridad del Estado.....	105
Tabla 3.4	Personas aprehendidas vinculadas a otros delitos además de narcotráfico.....	111
Tabla 3.5	Precio sustancias químicas incautadas.....	115
Tabla 3.6	Incautación de cocaína en puertos marítimos en Ecuador .....	117

### **Fotos**

Foto 2.1	Expresidente Rafael Correa junto a ciudadanos vinculados con el narcotráfico ..	51
----------	---	----

## Lista de siglas y acrónimos

AIRCOP.-	Programa de los Flujos Ilícitos Globales con enfoque aéreo
APO.-	aislamiento preventivo obligatorio
ATPDEA.-	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act.
CELAC.-	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe
CIENA.-	Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el Narcotráfico de la Policía Nacional de Colombia
CIES.-	Centro de Inteligencia Estratégica de Ecuador
CLASI.-	Comité Latinoamericano de Seguridad Interior. Iniciativa apoyada por el PAcCTO.
CJNG.-	Cartel narcotraficante Jalisco Nueva Generación
COT.-	Crimen Organizado Transnacional
CPCCS.-	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social de Ecuador
DNIA.-	Dirección Nacional de Investigación Antidrogas
EURESP.-	Programa Europeo de Emergencia para el Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de Ecuador
EUROFRONT.-	Programa de Apoyo de la Unión Europea para América Latina para el Fortalecimiento de Fronteras.
FIIAPP.-	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
GAOR.-	Grupos Armados Organizados Residuales
GDO.-	Grupos de Delincuencia Organizada Transnacional.
GI-TOC.-	Global Initiative Against Transnational Organized Crime
IILA.-	Instituto Ítalo-Latinoamericano

MISPA.-	Reuniones de ministros de Seguridad Pública, adscrito a la estructura de la OEA.
NPS.-	definición de la Organización de las Naciones Unidas para las nuevas sustancias psicoactivas.
OEDT.-	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
PACCTO.-	Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado
REDDPOL.-	Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial
SEACOP.-	Programa de los Flujos Ilícitos Globales con enfoque marítimo
SENAE.-	Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador
SENAIN.-	Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador
SETED.-	Secretaría Técnica de Drogas
UAFE.-	Unidad de Análisis Financiero de Ecuador
UNASUR.-	Unión de Naciones Suramericanas

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Mario Andrés Cazco Rueda, autor de la tesis titulada “El narcotráfico en el Ecuador post pandemia; respuestas estatales y política criminal”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con mención en Seguridad y Conflicto, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2024.



---

Mario Andrés Cazco Rueda

## Resumen

El narcotráfico es un fenómeno de grandes repercusiones políticas, económicas y sociales; capaz de cooptar las estructuras de los Estados, generar desequilibrios económicos en los sistemas financieros locales y globales y deteriorar el tejido social. El Ecuador es parte de su cadena de valor, en donde aspectos como su ubicación geográfica, la dolarización de su moneda, baja bancarización y débiles e inconsistentes políticas criminales, confluyen como oportunidades delictivas, permitiendo tanto la oferta como demanda de drogas ilegales en su territorio.

El aparecimiento del virus del COVID-19, llevó a la Organización Mundial de la Salud a declararlo como pandemia el 30 de enero de 2020, manteniéndola vigente hasta el 05 de mayo de 2023. La pandemia produjo la muerte de cerca de 7 millones de personas a nivel global y obligó a los países a destinar toda su atención y recursos en la prevención, mitigación y control de esta emergencia sin precedentes. En esta nueva realidad mundial, las organizaciones criminales, particularmente narcotraficantes, debieron adaptarse para sacar adelante sus economías ilegales y aprovechar esta vulnerabilidad de los Estados para acrecentar su poder e influencia.

La crisis de inseguridad y violencia que enfrenta el Ecuador, atribuida a este fenómeno, de particular incidencia a partir de la pandemia del COVID-19, hace que investigarlo sea conveniente y relevante. Datos iniciales muestran que puede haber existido una nueva configuración de las organizaciones criminales, en virtud de las restricciones que les imponía la pandemia; reflejada en el aparecimiento de nuevas modalidades delictuales, convergencia y diversificación de delitos, incremento de la violencia, uso del terror como herramienta, empleo de tecnología y nuevas formas de comunicación en sus operaciones, entre otros aspectos.

Los efectos del narcotráfico han requerido según Montoya (2022, 12) “una gobernanza internacional efectiva que impulse la inhibición de los agentes amenazantes”. La teoría de regímenes globales de prohibición, permitirá entender estos procesos, en los que los Estados asumen una visión colectiva, o se adhieren a la preponderante para resolver sus problemas, principalmente securitarios. De allí que el análisis se orientará a descubrir cómo el Ecuador propone, participa y se vincula a la política criminal internacional contra el narcotráfico.

## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios, por darme la vida y guiar mi camino en cada paso, decisión y nuevos desafíos.

Agradezco a mi esposa, por su voz de aliento y gentil caricia, que renuevan mis fuerzas para continuar.

Agradezco a mis hijos, por motivar en mí, un deseo de superación permanente.

Agradezco a mis padres, por inculcarme la perseverancia, el esfuerzo y la práctica de valores como principios de vida.

Agradezco a la Policía Nacional, por darme las herramientas y la oportunidad para desarrollar mi vocación de servicio.

Agradezco a FLACSO por ser el escenario de enriquecedoras charlas y análisis, con facilitadores de altísima calidad.

## Introducción

La presente propuesta de investigación se enfoca en el análisis del narcotráfico, como principal eje articulador en la configuración del crimen organizado transnacional (COT). Este fenómeno de incidencia global y multidimensional, aprovecha la liberalización y los procesos de la globalización, así como la débil estructura política, económica y social de los Estados, para lograr sus fines delictivos. Los estímulos económicos que se advierten en la globalización, la falta de controles estatales que regulen este enorme flujo de capitales, el intercambio transfronterizo de bienes y productos, juegan también a favor de estos grupos y se convierten en desafíos para los países (Talani 2019, 415).

En Latinoamérica principalmente, el COT se caracteriza por crear espacios de exclusión social y económica, que suponen un régimen paralelo que compite con el Estado, desde donde buscan alcanzar sus intereses corporativos y económicos (Umbría Luis 2017, 239).

Ciro Krauthausen en su análisis de la mafia italiana, establecía que el COT requiere para lograr sus fines, de la acumulación permanente de poder, y ello se logra a través de la coerción, extorsión, corrupción y el uso de la violencia (Citado en Umbría Luis 2017, 239). De allí, que la organización, tecnificación y violencia con la que opera el COT, ha generado que sea catalogado como una de las principales amenazas contemporáneas, motivando desde el enfoque liberal y constructivista, el planteamiento de estrategias y acciones de cooperación internacional, enfocadas a enfrentar este problema (Andreas 2004, 645).

Durante la pandemia del COVID-19, en el Ecuador como en el resto de países del mundo, en mayor o menor medida, se declararon estados de excepción, en donde se restringía la movilización de las personas e incluso se determinaba el confinamiento general de sus habitantes. A medida que aumentaban los casos de contagio y con ellos el fallecimiento de personas, el Estado incrementaba la intensidad de sus medidas y destinaba mayores recursos a la contención de esta crisis.

Mientras el Estado enfrentaba la pandemia, las organizaciones criminales se adaptaban, implementando nuevos modelos comerciales, aprovechando el incremento en la utilización de internet y redes sociales como medio de comunicación. UNODC destaca la resiliencia del tráfico de drogas durante la pandemia, mencionando aspectos como el incremento del THC en la

producción de marihuana originaria de Colombia, compitiendo con la producción de Paraguay; la ampliación de las rutas de tráfico de cocaína y con ello la apertura de nuevos mercados de consumo en África y Asia. Por otro lado, la sobreproducción de cocaína, que durante los primeros meses de la pandemia fue almacenada, generó sobreoferta y por tanto mayores existencias de esta sustancia en los mercados locales, incrementando el consumo, principalmente de la población joven.

Así también, según Insight Crime,<sup>1</sup> los cultivos de hoja de coca en Colombia crecieron un 43% en 2021, con relación al 2020; es decir, de 143.000 hectáreas a 204.000 hectáreas. Esta cantidad permite una producción potencial de 1400 toneladas de cocaína, que son exportadas a los mercados de consumo mundial, a través de rutas que reduzcan costos y minimicen riesgos, como son las de Ecuador.

El Ecuador, como “Estado constitucional de derechos y justicia” (Constitución 2008, Art.1) cuenta con normas de distinta jerarquía, que orientan el deber ser del ciudadano. Su transgresión da paso a la potestad sancionatoria del Estado; pero, además, al establecimiento de políticas criminales, enfocadas a contrarrestar dichas amenazas desde bases empírico/científicas.

De allí que el problema que se buscará abordar es el narcotráfico en el Ecuador post pandemia; respuestas estatales y política criminal. Colotta y Lascano (2020, 571), sugieren referenciar el fenómeno, los actores que intervienen y su participación; así como las variables en las que se desglosa el problema de investigación, considerando su influencia en los distintos niveles de análisis.

### **Relevancia del tema de investigación**

El escenario post- pandemia planteado, ha ocasionado un incremento, diversificación y convergencia de las operaciones ilegales del COT. Esta nueva configuración del crimen organizado, encadenada a procesos derivados de las propias medidas sanitarias, captó espacios, por ejemplo, en la distribución de medicamentos, insumos de protección, transporte de mercancías, de los que se aprovechó para lograr sus objetivos ilegales. El confinamiento de los

---

<sup>1</sup> Posada, Juan Diego. 2022. “Colombia llega a cifra histórica de cultivo y producción de cocaína”. *Insight Crime*, 20 de octubre. Acceso 10 agosto 2023. <https://es.insightcrime.org/noticias/colombia-llega-cifra-historica-cultivo-produccion-cocaina-segun/>

ciudadanos, motivó también el uso de nuevos medios de transporte y comunicación, que también fueron aprovechados por el narcotráfico para la distribución de sustancias sujetas a fiscalización. La necesidad de subsistencia de muchas personas en este período, también las hizo vulnerables ante el COT.

Pero la alerta que más ha despertado el interés y la necesidad de cooperación de los Estados y sus fuerzas de control, ha sido el incremento de la violencia en las operaciones criminales y el uso del terror en la ejecución de sus propósitos. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado OECO (2023, 7), el “Ecuador ha experimentado en el primer semestre de 2023, un aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019”. Al final del año 2023, el Ecuador podría alcanzar una tasa de 35 homicidios por cien mil habitantes, catalogándolo como uno de los países más violentos del mundo.

Este escenario no es exclusivo de Latinoamérica, en el mes de octubre de 2022, por versión oficial del Gobierno de Países Bajos, se conoció de las amenazas que habría sufrido la princesa Catalina Amalia de Orange, heredera al trono de este país, por parte de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, con incidencia en Países Bajos y Bélgica.

Esta escalada de fenómenos de criminalidad y violencia, que ha tenido incidencia en el Ecuador, en varios países de la región, pero también en otros continentes, motiva el interés de esta investigación, porque en el caso nacional, encuentra como disparador no solamente a la crisis sanitaria del COVID-19, pero también a una serie de medidas, decisiones y políticas de Estado, que desde varios años atrás, se constituyeron en ventanas de oportunidad, para que el crimen organizado infiltrara gran parte de sus instituciones, e incrementara exponencialmente su poder e influencia.

Entre las oportunidades que generó el Estado Ecuatoriano para beneficio del COT y que serán analizadas con mayor detalle en los siguientes capítulos, se encuentra por ejemplo, la carente estructura de inteligencia del Estado a cargo de la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN, que, en virtud de acusaciones de espionaje político en su contra, fue cambiada en el gobierno del presidente Lenín Moreno por el Centro de Inteligencia Estratégica CIES.<sup>2</sup> Por otro lado, la

---

<sup>2</sup> Redacción Plan V. 2018. “Las perspectivas de cambio en los servicios de inteligencia”. *Plan V*, 01 de octubre. Acceso 22 de agosto 2023. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/perspectivas-del-cambio-servicios-inteligencia>

eliminación en 2018 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que tenía a su cargo el control del sistema penitenciario del país. En su lugar se creó el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores y a la Secretaría de Derechos Humanos. Se eliminó en esta misma época a la Secretaría Técnica de Drogas, ente rector de la política de prevención y control de drogas en el país, cuyas competencias pasaron al Ministerio de Salud y al Ministerio del Interior.

Estos cambios de estructuras, de naturaleza estratégica para el control y prevención de la criminalidad y particularmente del narcotráfico, han debilitado las respuestas del Estado hacia este fenómeno cada vez más amenazante. Pero anterior a estos cambios, también se tomaron decisiones que pudieron haber tenido el mismo efecto facilitador, incompatible con las políticas internacionales contra las drogas, como fue la terminación en 2009, después de 10 años, del acuerdo que permitía al gobierno de Estados Unidos de América, mantener una base aérea militar en la ciudad de Manta, que permitía monitorear la incidencia del tráfico de drogas vía marítima. Así también en 2013 y 2015, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas CONSEP propuso en el Ecuador tablas con cantidades de drogas, que debían ser orientativas para los jueces, al momento de juzgar a una persona en posesión de sustancias ilegales. Esta propuesta generó controversias y podría haber significado un incremento del tráfico de drogas para consumo local.

Estas decisiones, entre otras que serán mencionadas, han sido ensayos de orientación política más que estratégica, que se sugiere fueron factores de oportunidad para el crecimiento y potenciación del crimen organizado y el narcotráfico. De allí que, en muchas de estas decisiones, el Ecuador puede haber inobservado convenios y tratados internacionales, que ha suscrito y hacen parte de su política criminal. De esta manera, será relevante identificar los factores decisivos, que permitieron esta configuración del narcotráfico, con especial repunte a partir de la pandemia y si fueron implementadas políticas criminales para contrarrestarlo.

### **Planteamiento metodológico**

La investigación ofrece tempranamente una hipótesis que considera, que el narcotráfico en el Ecuador en el período post pandemia del COVID-19, transformó sus operaciones y fortaleció sus

economías ilegales; aprovechando las oportunidades delictivas, que le ofreció una débil y cambiante política criminal del Estado y una insuficiente articulación internacional.

La pregunta principal que motiva la propuesta de hipótesis es: ¿Qué factores decisivos configuraron el narcotráfico en el Ecuador, a partir de la pandemia COVID-19, hasta el año 2022?. Derivada de la pregunta principal, se propone la siguiente pregunta subsidiaria: ¿De qué manera participa y se vincula el Ecuador, a la política criminal internacional contra el narcotráfico?

Para dar respuesta a la pregunta principal se plantearon posibles factores en el acápite sobre la relevancia del tema de investigación, de los que se profundizará en los capítulos descriptivos, con el fin de identificar su influencia y si efectivamente existió una vinculación con esta configuración que se propone ocurrió con el narcotráfico en la postpandemia.

Para identificar la participación del Ecuador en la política criminal internacional contra el narcotráfico, sea mundial, subregional, interméstica, será preciso establecer indicadores que lo demuestren, que podrían estar relacionados con mecanismos de cooperación que por su naturaleza, vigencia y propósito puedan haber orientado la implementación de programas, proyectos o normativa, que se constituyan en política criminal para el Ecuador y los Estados con quienes interactúa al enfrentar este fenómeno. Otro indicador podría ser la incorporación del Ecuador a organismos internacionales que persigan objetivos en función de la prevención y control del narcotráfico.

Esta investigación es de carácter objetivista, pues pretende explicar esta configuración del narcotráfico desde el relacionamiento de sus diversos actores en distintos niveles de análisis; doméstico, interestatal y global. La información que se pueda obtener de fuentes oficiales, principalmente relacionada con operaciones policiales en contra del narcotráfico en el período de estudio, nos permitirán identificar estas vinculaciones multinivel.

En cuanto a la unidad de análisis, el Ecuador será su caso de estudio, pero se realizarán vinculaciones empíricas con otros países de la región. Organismos internacionales serán también referenciados, dentro de los aportes teórico-descriptivos.

Su metodología será cualitativa, ya que propone comprender el fenómeno del narcotráfico, desde la percepción, participación e intereses de sus actores y en el contexto de la política criminal

internacional. Para ello se propone la realización de entrevistas semiestructuradas, que permitan establecer algunas premisas para entender la particularidad de este fenómeno durante la pandemia, y cómo reconfiguró su cadena de valor y modos de operación, nacional, regional e internacionalmente, frente a débiles o desatinadas políticas criminales. En este propósito no se descarta la utilización también de datos cuantitativos, que aporten con información de relevancia para la investigación.

El método que utilizará este informe es el estudio de caso, que según Maoz (2002), se constituye en uno de los métodos más empleados en las investigaciones de Relaciones Internacionales. El objetivo del estudio de caso según Lamont (2015, 126) no es solamente profundizar en el conocimiento del caso como tal, sino entender el mundo por medio de este fenómeno. Para ello es importante que el investigador se pregunte que busca entender con su caso de estudio y por qué lo escogió. De allí que, el análisis del narcotráfico en Ecuador y la transformación que pudo haber sufrido después de la pandemia, nos permitirán identificar las oportunidades delictivas, generadas a partir de la respuesta del Estado por medio de sus políticas criminales; que hoy por hoy demandan ser efectivas para evitar ser desbordados por este delito.

En cuanto a las técnicas utilizadas para recolectar datos, este informe ha priorizado al análisis de documentos de fuentes primarias, secundarias y terciarias. Para ello se obtendrá información de páginas oficiales del Estado, se cursarán requerimientos a instituciones públicas de Ecuador y otros países de la región, como Colombia o Perú; con el fin de identificar posibles similitudes, tanto en las políticas criminales, cuanto en la reconfiguración del narcotráfico durante la pandemia del COVID-19. Fuentes literarias y artículos periodísticos en internet también podrían aportar cualitativamente.

Otra técnica para recoger datos que este plan propone son las entrevistas, que se hacen necesarias cuando se requiere de una visión distinta o complementaria a la del investigador. Corbetta establece que se busca “conocer la perspectiva del sujeto estudiado, comprender sus categorías mentales, sus interpretaciones, sus percepciones y sentimientos, los motivos de sus actos” (2010, 344). La tipología de la entrevista es semiestructurada, ya que da prioridad a la perspectiva del entrevistado, a pesar de existir un formato, el entrevistador podría desviarse del mismo para profundizar en temas que sean de su interés.

La triangulación entre estas técnicas de recopilación de datos será importante para fundamentar y confirmar los hallazgos. De considerarse explicativo, podrían incluirse fotografías y mapas también.

### **Estructura de la tesis**

Como lo planteaba Walt, el análisis de los distintos constructos teóricos que serán referenciados, buscan reducir la brecha entre estas narrativas y las contribuciones que pretende realizar el autor de esta investigación (2005). De allí, que será importante desagregar y relacionar las diferentes propuestas teóricas, para que se constituyan en verdadero aporte, al estudio del problema que se plantea.

El primer capítulo revisará los fundamentos teóricos de la política criminal contra el narcotráfico, partiendo desde una de las perspectivas principales que es la Economía Política Internacional, que permitirá analizar cómo los factores políticos, económicos e institucionales interactúan para influir en la formulación e implementación de políticas; así también cómo la distribución de recursos puede afectar la ejecución de las mismas. Su enfoque internacional nos muestra como la globalización ha transformado las economías mundiales, generando ingentes flujos de dinero y bienes que traspasan las fronteras estatales; así como el incremento en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; procesos de los que también se benefician actores no-estatales al margen de la ley, aún en condiciones adversas como la pandemia del COVID-19.

Otro enfoque en esta misma perspectiva, establece que el delito se basa en “estructuras de oportunidad y aprendizaje en donde los individuos encuentran las condiciones necesarias para involucrarse en la criminalidad” (Sutherland, citado en Pontón 2020, 443). Esa oportunidad que se advierte, tiene su origen en la débil estructura y articulación de los órganos de control del Estado; pero también en las ventajas que la globalización ofrece a las organizaciones criminales en la actualidad, facilitando construir su accionar delictivo como una actividad empresarial, que se inserta en las economías locales y desequilibra el mercado legal de mercancías en función de los ingentes recursos que genera.

Por otro lado, narrativas como las de Rivera (2020, 27) y Saad-Diniz (2019, 255) se enfocan en teorías como la de ventajas competitivas y criminología económica, que, con mucho acierto,

relacionan las actividades ilegales y las conductas criminales, con las facilidades que el mercado y las instituciones del Estado les otorgan para obtener las ganancias que requieren, pero además maximizarlas exponencialmente. Sin embargo, este comportamiento racional-utilitario que menciona Sadd-Diniz, es solo una parte del análisis, ya que existen otros factores relacionados como la motivación, el medio social o el control social que incentivan o desincentivan la comisión del delito.

Las políticas públicas orientadas al control criminal serán relevantes de mencionar, constituyéndose en medidas de distinta índole y alcance, como programas, proyectos, normativa, intervención social y económica, que se orientan a la prevención y disuasión del delito. De allí, que la falta de políticas públicas integrales, deriva únicamente en intervenciones disuasivas, en uso del monopolio de la fuerza que detenta el Estado.

Por otro lado, en referencia de la extensa e histórica preocupación de los Estados por el problema de las drogas ilegales, que ha producido graves afectaciones para la salud, la estabilidad y la seguridad de las personas, se propone revisar los conceptos que nos aporta la teoría de los regímenes internacionales de prohibición, que según Andreas y Nadelmann (2006, 17) tiene que ver con “los intereses económicos y políticos de los miembros dominantes de la sociedad internacional”. Este grupo al que pertenece Estados Unidos de América y algunos países de Europa, establece la agenda mundial de prioridades en materia de seguridad, en virtud del grado de influencia que estas puedan tener para sus territorios y las transforman en convenios, acuerdos, tratados, memorandos de entendimiento, u otro tipo de instrumentos, de carácter normativo y vinculante. A partir de estos, los países periféricos principalmente, desarrollarán sus políticas criminales y orientarán sus esfuerzos, para poder contrarrestar estas amenazas, que, por su carácter transnacional, requieren del apoyo internacional.

Así también se complementará el análisis con los enfoques sobre seguridad intermística, propuestos por (De Pieri 2013, 13) que da cuenta de la permeabilidad de las fronteras entre los Estados, que puede incidir en la exportación de amenazas criminales, que llegan incluso a desestabilizarlos política, económica y socialmente. De igual manera los conceptos de autonomía burocrática de Max Weber (1921), que de la mano de la teoría de los regímenes de prohibición, nos explican como los países se asocian bajo principios comunes para la satisfacción de sus intereses, principalmente securitarios; y como la burocracia con “eficiencia, especialización y

experiencia” (Weber 1918, citado por Deflem 2000, 742) puede dar respuestas consistentes y permanentes a los problemas que le aquejan a una organización. Tal es el caso del control del narcotráfico a cargo de las fuerzas de seguridad de los Estados.

El segundo capítulo revisará cómo el Ecuador se ha enlazado a la Política Criminal Internacional, que a moldeado su propia política, proponiendo “...transformar la información sobre la realidad del crimen, de base empírica, en opciones, alternativas y programas científicos desde una óptica valorativa” (García-Pablos 2003, 77). Desde esta orientación el Estado, a través de sus instituciones, con el poder y autoridad que les han sido conferidas, crea herramientas y adopta decisiones desde su estructura, en contra de las conductas desviadas y en beneficio colectivo. Sin embargo, la expansión del derecho internacional penal, los medios de comunicación, factores sociales, incluso la autonomía burocrática de sus instituciones, pueden modificar la política criminal del Estado; así como la acogida internacionalmente.

En este análisis se realizará también un recorrido breve por los antecedentes históricos del Ecuador en cuanto al narcotráfico, sus instituciones y cuerpos normativos, así también los mecanismos de cooperación regional y mundial en materia de control de drogas y su influencia en la política criminal nacional.

El tercer capítulo se enfocará en identificar los factores decisivos que permitieron una nueva configuración del narcotráfico en el Ecuador, después de la pandemia del COVID-19, relacionados con las oportunidades delictivas que el Estado otorgó al crimen organizado para la consecución de sus actividades. La carencia de políticas con enfoque por ejemplo en prevención situacional condujo a nuevas dinámicas en el despliegue criminal del narcotráfico. Los cambios que se produjeron en la estructura del Estado, la débil articulación y corrupción entre sus instituciones, la gobernanza criminal y el incremento de la violencia por el COT, son parte de estas oportunidades, pero también los son las estrategias que las organizaciones criminales adoptaron para maximizar su poder e influencia.

La investigación considerará información estadística que aportará al testear la hipótesis planteada. Finalmente se expondrán de manera detallada las conclusiones a las que arribe esta investigación, como resultado de la metodología propuesta y las técnicas que fueron aplicadas.

## Capítulo 1. Fundamentos teóricos de la política criminal contra el narcotráfico

La Justicia es la firme y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo.

–Domicio Ulpiano

En este capítulo se recogen las propuestas teóricas de varios autores, que explican los esfuerzos que realizan los gobiernos por plantear políticas que permitan contrarrestar distintas amenazas, entre ellas el narcotráfico. Este ejercicio soberano, que busca además la legitimidad de la población, ha venido enfrentando desafíos; entre ellos “una economía globalizada, desregulada, conjuntos políticos regionales cada vez más influyentes en las dinámicas institucionales y sociedades civiles cada vez más involucradas en los procesos políticos” (Guillaume 2015, 5).

De allí que el análisis involucrará narrativas desde varias disciplinas como la Sociología, Economía, Ciencia Política y también de las Relaciones Internacionales, pues los escenarios conflictivos que ocurren en un Estado, pueden replicarse, no exactamente, pero sí con cercana similitud en otros. Nuestra unidad de estudio, el Ecuador, precisamente está siendo afectada en la actualidad por un incremento de criminalidad, que, según diversos análisis, se asemeja en algunos de sus componentes a lo ocurrido en Colombia en la década de los 80, cuando proliferaron las organizaciones narcotraficantes, que parecían cooptar todos los espacios de institucionalidad del Estado.

Este fenómeno, motiva el estudio de varios enfoques teóricos, desde aquellos que vinculan la histórica dependencia económica de los Estados periféricos, con la de los Estados céntricos, incluso en el intercambio de *commodities* ilegales; o la teoría de las ventajas competitivas, que nos plantea como algunos territorios pueden ser utilizados en virtud de ciertas características, como en el caso del Ecuador, por su ubicación geográfica, su dolarización y debilidad institucional, para el transporte y exportación de drogas (Andreas 2004, 645).

Se propone referenciar algunas teorías liberalistas, que han enfocado su análisis en los procesos de relacionamiento de los Estados, surgidos a partir de la finalización de la II Guerra Mundial, en una tendencia por dejar atrás las diferencias geopolíticas e incentivar la cooperación internacional. Bajo estas narrativas, la lucha por el poder y las armas dejaron de ser prioridad y en su lugar se debía enfrentar articuladamente las nuevas amenazas, provenientes esta vez de

actores no estatales; en una teoría que Robert Keohane y Joseph Nye la denominaron como interdependencia compleja. Sin embargo, en este relacionamiento, los poderes de occidente definían lo que era mejor para el mundo y proponían normativas y estrategias, que han sido denominadas por distintos autores como regímenes internacionales de prohibición.

### **1.1 Articulación de la interdependencia compleja y el COT: consideraciones no deseadas de la globalización**

La interdependencia compleja como forma de relacionamiento mundial, regional y local, opuesta a los planteamientos del Realismo Político, fue promovida por Keohane y Nye, en el que la cooperación adquiriría un rol protagónico entre los Estados que enfrentaban similares complejidades, pero entre los que el poder continuaba siendo un elemento que determinaba los resultados de esta vinculación (1988, 18).

El concepto de interdependencia tiene varios componentes que es preciso describirlos. Primero se encuentra la noción de relacionamiento, complementariedad, interacción, que surge de la vinculación de actores/Estados con similares desafíos, intereses y oportunidades. De allí su oposición a los conceptos tradicionalistas de autonomía y soberanía, que colocan barreras no solamente a sus fronteras, pero también a su intercambio económico, cultural, comercial, profesional.

La interdependencia es “compleja” porque no se trata solamente de un aspecto que genera dependencia, sino que coexisten distintas variables o dimensiones que deben ser consideradas: políticas, económicas, sociales, culturales, militares, ambientales. Es difícil que un Estado pretenda vincularse únicamente con alguno de estos factores. Estados Unidos de América por ejemplo en su guerra contra las drogas a buscado apoyar militarmente a los países que enfrentan este problema; sin embargo, ha terminado apoyando otras facetas del mismo, debiendo implementar programas sociales y económicos como resultado de esta complejidad (Keohane y Nye 1988, 46).

Otro elemento es la diversidad de actores. La interdependencia no incluye únicamente a dos Estados, en la interacción pueden intervenir organismos regionales, internacionales, empresas transnacionales, que dependiendo de las circunstancias pueden llegar a tener un rol importante en la definición de esta relación. El Estado Ecuatoriano cuando entra en litigio con una empresa

transnacional minera canadiense o petrolera estadounidense, debe considerar detenidamente las medidas que toma, en virtud de no afectar sus intereses políticos y relacionamiento con los países a donde estas pertenecen. De allí que se propone que estas relaciones de dependencia mutua entre Estados sean normadas a través de regímenes internacionales, los que deben definir las reglas del juego y velar por el bienestar global. Sin embargo, como habíamos mencionado el poder puede girar la balanza hacia uno de estos actores, como efecto de políticas de corte realista aun latentes en el sistema internacional.

Un componente intrínseco al significado de interdependencia es la negociación. Desde esta teoría, a los Estados les conviene negociar antes que acudir a las armas. Las diferencias se resuelven cooperando y llegando a acuerdos que beneficien a ambas partes (Keohane y Nye 1988, 54). Esta negociación no siempre es plana, existen altibajos y dinámicas que se van acomodando en el camino de acuerdo a la interacción de las partes y sobre todo cuando existe una comprensión en que el mundo que les rodea les presenta retos que deben afrontar cooperativamente.

La interdependencia es además “intencional y no intencional” (Xing y Shengjun 2020, 83). En el primer caso existe voluntad de las partes para emprender en un relacionamiento que les permita resolver juntos sus problemas. En el segundo caso, las circunstancias les obligan a vincularse y proponer sean acciones cooperativas o estrategias dominantes, según sus capacidades económicas, bélicas o de influencia internacional. Este es el caso de la interdependencia histórica entre Ecuador y Colombia, que por efecto del narcotráfico han coadyubado en esfuerzos conjuntos para combatirlo o por el contrario emprendido en campañas individuales por desconfianza con la otra parte, como lo sucedido en Angostura.

Con estas definiciones se observa que el enfoque de esta teoría es dejar de lado los conceptos armamentistas, de guerra y enfrentamiento entre los Estados, a cambio de una relación cooperativa que busque su bienestar y progreso. Sin embargo, en la actualidad los Estados deben considerar nuevos desafíos que pueden poner en riesgo sus relaciones, como es la globalización, el incremento en su intercambio comercial y migratorio. Ejemplo de esto es la interdependencia existente entre Estados Unidos de América, México y Canadá a través del T-MEC,<sup>3</sup> que regula

---

<sup>3</sup> Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá. Forbes Staff. 2020. “¿Qué es el T-MEC y por qué es importante para México?”. *Revista Forbes*, 01 de julio. Acceso 02 de septiembre 2023. <https://www.forbes.com.mx/economia-que-es-el-t-mec-y-por-que-es-importante-para-mexico/>

su intercambio comercial. Otros instrumentos de cooperación que también mantienen, fortalecen el control de su migración irregular y el tráfico de drogas. Por lo tanto, esta vinculación puede apuntar a fortalecer las relaciones de los Estados y mejorar su economía, pero también a contrarrestar amenazas comunes como el crimen organizado transnacional.

Así, el crimen organizado transnacional ha causado una suerte de globalización asimétrica por su naturaleza, dinámica y dificultad de persecución (Rivera y Cabrera 2021, 75), que ha promovido la utilización de enfoques multidisciplinarios para entender sus alcances.

Análisis criminológicos por ejemplo nos permitan aproximarnos a la configuración del crimen organizado y las organizaciones narcotraficantes, como entes conductuales que ostentan comportamientos racionales-utilitarios Saad-Diniz (2019, 255) que les permiten lograr sus objetivos, incrementar su poder, maximizar sus ganancias y gestionar los riesgos que se derivan de la ilegalidad de sus actividades (Umbría 2018, 238). Podríamos decir que los mismos efectos que produce la globalización en las economías de los Estados, en su política exterior, en sus modelos de cooperación, o intercambio cultural, produce en las organizaciones criminales; cuyas “redes ilícitas transnacionales” (Umbría 2018, 237) intercambian tecnología, diversifican sus delitos, dividen sus tareas, para sacar adelante sus negocios ilegales.

La globalización ha coadyubado precisamente al establecimiento de estas redes ilícitas, que funcionan en distintas jurisdicciones, aprovechando las tecnologías de la información y comunicación, así como los espacios que los vacíos normativos de ciertos Estados les conceden. Este fenómeno global les aporta además con un mayor anonimato en sus operaciones, gracias al “aumento de la interconectividad y la continua evolución de las plataformas en línea” (ONU 2022, 61). Así también, una herramienta útil para sus transacciones ilegales, es la utilización de monedas virtuales, que son difíciles de rastrear sobre todo cuando se usan en espacios como el *darkweb*.<sup>4</sup>

Si bien la globalización ha facilitado el intercambio de bienes y servicios alrededor del mundo, acortando distancias y colocando en el escenario internacional a países pequeños como el Ecuador, ésta también ha debilitado la capacidad de los Estados de auto regularse, de definir las

---

<sup>4</sup> Son espacios que coexisten en la red de internet, generalmente utilizados para fines ilícitos, en los que se requieren de programas y autorizaciones especiales para poder acceder. Wikipedia. 2023. “Dark web”. Acceso 19 septiembre 2023. [https://es.wikipedia.org/wiki/Dark\\_web](https://es.wikipedia.org/wiki/Dark_web)

reglas del juego y utilizar la vorágine de recursos provenientes de esta apertura de mercados para beneficio de sus finanzas. El debate internacional coloca entonces en una balanza los beneficios que arroja la globalización, al integrar las economías del mundo, promover el uso de tecnologías y acercar a las personas; frente al uso de estas mismas ventajas por parte del COT para el transporte de sus productos ilegales.

La consecuencia natural es que muchos Estados han asumido políticas intervencionistas que criminalizan el comercio y terminan afectando sus propias economías. Pero si no lo hicieran y fueran demasiado indulgentes en sus controles, darían paso al ingreso indiscriminado de mercaderías ilegales. Para países con débiles legislaciones e instituciones de control este dilema es particularmente cierto y los lleva a emprender en acciones de ensayo – error con mucha frecuencia (Andreas 2004, 646).

### **1.1.1 Enfoque hacia las economías ilícitas internacionales**

Las economías ilícitas pretenden el intercambio de productos y servicios entre distintos actores, tanto dentro como fuera de las fronteras de los Estados, tal como lo hicieran los negocios legales. Su ventaja es que no se sujetan a reglas para el ejercicio de sus operaciones; sus actores informales a menudo se asocian con funcionarios públicos, a quienes corrompen con jugosas recompensas; buscan ocultar el origen de sus actividades e insertarlas en el flujo financiero legal y se aseguran de cooptar aliados desde territorios en donde existe escasa o nula presencia del Estado (Matiuzzi de Souza 2020, 409).

Este mismo autor afirma que los territorios de frontera son propicios para el surgimiento de las economías ilícitas, pues allí confluyen grupos delictuales, que aprovechan de las desigualdades sociales y económicas de sus países, para establecer empatía con la población, que les permite generar conexiones simbióticas, en las que confluyen actividades criminales, que van desde el tráfico de armas, de personas, de drogas, de especies animales y la explotación de recursos naturales, que dan cuenta de la poca importancia que le otorgan a la naturaleza o la vida.

Este intercambio ilegal de bienes a través de las fronteras se constituye en crimen transnacional. Van Schendel (2005) afirmaba que las fronteras “simbolizan orden y control”, lo contrario quebranta el imperio de la ley de un Estado (citado en Matiuzzi de Souza 2020, 411). Otros autores como Merton consideraban la criminalidad como un producto de las “tensiones entre los

sistemas sociales y culturales [...] un tipo de innovación social considerada normal” en virtud de dichas tensiones (citado en Pontón 2020, 441). Estas visiones opuestas son las que han motivado enfocar el estudio del crimen, desde la conducta del transgresor, o desde los factores sociales, económicos o políticos que lo llevan a transgredir la norma. Lo que es cierto, es que la criminalidad cambia constantemente, se adapta a las restricciones y aprovecha los desaciertos en las políticas de los Estados, o su abandono, como lo que con frecuencia ocurre en las fronteras.

Sutherland por su parte, busca poner fin a la concepción de la pobreza como causa origen del delito, al analizar la tolerancia que existe hacia los delitos de cuello blanco, que se constituyen en verdaderas empresas criminales y puedan ocasionar mayores perjuicios a la sociedad (citado por Pontón, 2020, 442).

El COT según algunos autores como Howard Becker se constituye en una construcción social, conceptualizado desde la lógica de los operadores de justicia, policía, medios de prensa, que pretenden denotar ese carácter clandestino del mundo en el que se desenvuelve (citado en Pontón 2020, 450). Sin embargo, para el análisis del COT, es importante considerar tres dimensiones importantes, el sistema internacional, el rol del Estado y su agencia; así, podremos entender la complejidad del fenómeno, que es particular a cada Estado, pero que converge en conductas que tienen impacto internacional.

Sin embargo, al hablar del crimen organizado desde el enfoque económico, no debe descuidarse que al igual que cualquier empresa, este busca preservar su capital, para producir las mercancías ilícitas y con ello maximizar su renta. Pero en su caso particular, debe gestionar los riesgos, que implica la persecución de la ley durante todo este proceso (Umbría 2018, 238). De allí que el crimen organizado buscará influir a través del dinero o la fuerza, en distintos actores, que faciliten u obstaculicen sus propósitos, lo que conllevará como en el caso de Ecuador, a la creación de nuevos eslabones, encargados de proveer seguridad en estas operaciones, generando en consecuencia terror y violencia.

El narcotráfico como amenaza, es una “manifestación multidimensional” (Sansó-Rubert, citado por Umbría, 2018, 161); por tanto, debe ser analizado de manera local, pero además regional y global, toda vez que su influencia no se circunscribe a un solo territorio. La configuración de este delito promueve el encadenamiento de distintas actividades logísticas, de suministros de productos, de seguridad, en la que distintos actores se van involucrando, a nivel local e

internacional. Lo ocurrido en la pandemia, orienta lo que se había sugerido previamente, en cuanto a su capacidad de resiliencia, generación de redes ilícitas y gestión de riesgos e incertidumbres.

De allí que los Estados realizan esfuerzos que se orientan hacia la generación de mayores capacidades de intercambio y articulación entre sus fuerzas de seguridad, en donde se vuelven relevantes para sus operaciones las tecnologías de vigilancia, interceptación, rastreo de movimientos financieros. El establecimiento de medidas regulatorias hacia los flujos financieros, otorga también a los Estados el control de estos procesos, que se derivan irremediamente de la globalización, contrarrestando la inserción en el mercado, de los beneficios ilícitos del crimen organizado transnacional.

### **1.1.2 Estructuras de oportunidad y aprendizaje en el delito**

No todas las manifestaciones delictuales son iguales; su naturaleza depende de muchos factores que están relacionados entre sí y cuando uno solo de ellos cambia, el resultado es distinto. Estos eslabones en la cadena de valor de cualquiera de las tipologías criminales consideradas como crimen organizado, se configuran gracias a oportunidades que el Estado, sus autoridades, la población, el territorio, la normativa, entre otras, les otorgan. El entorno físico es también preponderante para la comisión de un delito, pero también la tendencia criminógena del individuo que lo comete (Felson y Clarke 1998, 194). De allí que no existen recetas únicas que expliquen el origen del delito y la conducta criminal, pues devienen de una serie de circunstancias que no son absolutas, ni cumplen las mismas reglas.

Muchos experimentos se han llevado a cabo, en los que se ha comprobado que personas de distintos grupos etarios, tanto económica como mentalmente estables, sin registro anterior de conductas delictuales, han transgredido normas, engañado o robado, por el simple hecho de que estuvo a su alcance. Este fenómeno, intrínseco a la naturaleza humana, tiene mayor frecuencia en las conductas criminales y particularmente en aquellas consideradas graves.

Las teorías de la oportunidad se constituyen en una de las hipótesis sobre lo ocurrido después de la pandemia del COVID-19, en relación al repunte del narcotráfico. Así también, las teorías criminológicas, de manera complementaria, analizan la conducta del individuo, “sus prácticas

educativas, la configuración genética y los procesos psicológicos o sociales”, que pudieron desviarlo hacia la incivilidad (Felson y Clarke 1998, 194).

Esta investigación tiene el reto de identificar desde los constructos teóricos, las oportunidades delictuales, que las organizaciones narcotraficantes han venido aprovechando en el Ecuador, para incrementar su poder e influencia. Para ello, Kleemans, Soudijn y Weenink afirman que es necesario establecer el perfil de la organización, si es jerárquica, territorial, si distribuye productos o vende servicios (2010, 19). Este análisis es relevante, toda vez que permite identificar las ventanas que el Estado ha dejado abiertas para la incursión de estos grupos criminales, o si la propia globalización genera esas posibilidades que son válidas en el comercio legal, así como en el ilegal. Se avizora que su objetivo ha dejado de ser meramente económico, pero también político – ideológico, en el que se utiliza la violencia y el terror.

Felson y Clarke identificaron diez principios en la oportunidad del delito, que se aplican tanto en delitos comunes, cuanto en el crimen organizado. Entre estos se encuentran:

- Las oportunidades desempeñan un papel en la causación de todo delito.
- Las oportunidades delictivas son sumamente específicas.
- Las oportunidades delictivas están concentradas en el tiempo y el espacio.
- Las oportunidades delictivas dependen de los movimientos cotidianos.
- Un delito crea oportunidades para otro.
- Algunos productos ofrecen oportunidades delictivas más tentadoras.
- Los cambios sociales y tecnológicos producen nuevas oportunidades delictivas.
- Las oportunidades delictivas pueden reducirse.
- La reducción de oportunidades no suele desplazar el delito.
- Una reducción de oportunidades focalizada puede producir un descenso de delitos más amplio (Felson y Clarke 1998, 203).

Estos principios dan cuenta de que las acciones para contrarrestar las oportunidades del crimen organizado, no deben orientarse exclusivamente hacia el perpetrador, pero también hacia sus estructuras organizativas y la reducción de sus ganancias. Así también, acciones preventivas como el control efectivo del territorio, la depuración de organismos gubernamentales, el fortalecimiento normativo, la prevención situacional, reducen estos espacios de oportunidad.

En cuanto al narcotráfico, este ha venido insertándose en la sociedad, como una forma de gobierno paralela, que converge o se diversifica en otras conductas delictuales, que han carecido

de respuestas contundentes por parte del Estado. En el transcurso de la investigación identificaremos estas respuestas del Estado Ecuatoriano; así como los factores decisivos que permitieron su reconfiguración.

Birkbeck y LaFree analizan también las teorías de la oportunidad del delito, pero ponen énfasis en el estudio del delincuente y los patrones que lo llevan a actuar. Para ellos la intención de algunos autores de poner en el centro de estudio a la víctima “solamente es un intento de distribuir socialmente la victimización” (1989, 28). El análisis de estos autores se concentra en la teoría de las actividades rutinarias que proponen Cohen y Felson (1979), en las que se proponen variables que pretenden identificar los factores que predisponen a las personas como víctimas de delitos. Si bien Birkbeck y LaFree no concuerdan con este análisis por su parcialidad y falta de contrastación empírica, tampoco incluyen a la oportunidad propiamente como factor decisivo en la comisión de delitos. Felson y Clarke por su parte, le otorgan mayor importancia al entorno físico, que puede ser mucho más determinante que “la clase, la raza o el coeficiente intelectual del perpetrador” (1998, 232), a la hora de identificar la razón de la conducta criminógena.

Esta nueva concepción, permite no solo entender la dinámica del delito, que en el crimen organizado deriva de factores mucho más complejos, pero además establecer mecanismos preventivos que bloqueen las oportunidades que facilitan su comisión. Este enfoque permitiría al Ecuador particularmente atacar las causas y no los efectos, prevenir y no reaccionar, frente a la creciente amenaza del crimen organizado transnacional, que tiene como eje articulador al narcotráfico.

### **1.1.3 Las ventajas competitivas en el crimen organizado**

Como en cualquier actividad comercial, el narcotráfico busca características políticas, económicas, sociales, culturales o geográficas de determinados territorios, que faciliten sus operaciones ilegales y hagan rentable su negocio. Maximizar estas características, en cada uno de los eslabones de su cadena de valor, es convertirlas en ventajas para competir por la riqueza y el poder, efímeros, pero grandemente atractivos en la actividad criminal.

Esta teoría es particularmente cierta al hablar de Ecuador, que ha pasado de ser el segundo país más seguro de la región en 2016, hacia uno de los más violentos, con una tasa de homicidios intencionales que supera los dos dígitos al cierre de 2022. Y es que el crimen organizado

transnacional ha identificado particularidades en este país que lo convierten en terreno propicio para exacerbar sus ganancias y convertirlo en un *hub* regional en la exportación de sustancias ilegales al mundo. Fredy y Renato Rivera identifican varios factores que han permitido la expansión territorial del narcotráfico en el Ecuador; entre estos, “las ventajas geográficas estratégicas, buenas condiciones de infraestructura vial, puertos marítimos y fluviales, comunicaciones digitales, una economía dolarizada, tolerancia al lavado de activos y la convivencia entre bandas criminales y las organizaciones políticas” (2022,459).

Históricamente las organizaciones criminales han aprovechado sus propias ventajas competitivas; así, las mafias italianas como la Cosa Nostra por ejemplo, encontraban que su estructura organizacional, cultural, altamente fraternizada y permanente, eran una de sus mayores fortalezas (Paoli 2014, 126). Sin embargo, los diferentes golpes que le han atestado las fuerzas del orden a sus principales cabezas, han generado nuevas dinámicas en estos grupos, que han repensado la forma de llevar a cabo sus actividades ilícitas. Es así que grupos criminales más contemporáneos como los ‘Ndrangheta, han dejado de ser tan visibles, distribuyendo su estructura en una suerte de confederaciones que estarían bordeando los 10.000 integrantes; en las que se han incorporado incluso miembros de otras nacionalidades, especialmente de Alemania, Canadá y Australia (Paoli 2014, 124). Estas también se han constituido en ventajas para este grupo, que le permiten actuar con mayor discreción y efectividad que otros.

La similitud de estos grupos de origen italiano, con aquellos que enfrenta Latinoamérica y particularmente el Ecuador en la actualidad, es que son organizaciones multifuncionales, que diversifican sus actividades ilegales, involucrándose en más de una tipología delictual. Estos pagan servicios logísticos con los mismos productos que trafican; por ejemplo, las drogas y armas son los *commodities* que se intercambian en la mayoría de delitos. Buscan por medio de la violencia y el dominio político, alcanzar no sólo beneficios económicos a gran escala, pero además un poder comparable con el del Estado.

En el estudio que realiza Prieto, Campedelli y Hope en el año 2023, en 150 cárteles narcotraficantes en México, tomando en cuenta datos estadísticos sobre homicidios intencionales, personas desaparecidas y población penitenciaria, se observa otro de los objetivos comunes que persiguen los grupos criminales, independientemente de la región de la que provengan y es el multiplicar exponencialmente el número de integrantes en sus filas. En este

estudio el autor sugiere que hasta dicho año “los cárteles mexicanos contaban con 160.000 a 185.000 miembros, convirtiéndoles en uno de los mayores empleadores del país” (2022, 1).

Las ventajas competitivas a las que apuntan estas nuevas organizaciones se enfocan por tanto a incrementar su influencia regional y mundial, a través de la incorporación de nuevos integrantes y organizaciones, no necesariamente conectadas entre sí, pero que cumplan con los objetivos funcionales y roles asignados. El “membrete” bajo el cual operan, les garantiza protección y poder. Esta premisa es particularmente visible en el Ecuador, cuando delincuentes comunes se atribuyen pertenecer a grupos criminales organizados, para generar temor e impunidad.

Otro factor a analizar son las ventajas competitivas que debiera tener el Estado frente al crimen organizado; como detentar el monopolio de la fuerza, o tener la capacidad de articularse y cooperar con otros Estados para enfrentarlo con mayor eficacia. Históricamente los Estados han implementado normativas y políticas de influencia regional y mundial, pues el impacto de estas amenazas ha demostrado en muchos casos ser cíclico y territorialmente dinámico, motivándoles por tanto a compartir experiencias y abordajes de relativo éxito. Sin embargo, esta “internacionalización en el control criminal” (Andreas y Nadelmann 2006, 3), puede convertirse en ocasiones en una desventaja, cuando no se consideran las particularidades políticas, económicas, sociales y culturales específicas de un territorio, al momento de estandarizar dichas medidas para contrarrestar al crimen organizado. De allí las críticas a las políticas prohibicionistas y de guerra contra las drogas de occidente, que después de cuatro décadas, no han conseguido reducir su impacto, sino que lo han complejizado.

Aun así, se puede rescatar como ventaja competitiva de los Estados frente al crimen organizado, su rol en el sistema internacional, que en muchas ocasiones los obliga a actuar y enfrentar estas amenazas, de manera decisiva y congruente con los intereses mundiales; a pesar de no compartir las mismas visiones ideológicas. Las organizaciones criminales por su parte, aunque no en todos los casos, mantienen un enfrentamiento permanente por acaparar ganancias, territorio y poder.

## **1.2 Política criminal internacional**

En aras de dar contestación a la pregunta subsidiaria que se propone en esta investigación, relacionada a las políticas criminales internacionales a las que se ha vinculado el Ecuador, con el

objetivo de enfrentar el crimen organizado y principalmente el narcotráfico, será preciso mencionar algunos aportes teóricos.

Las políticas públicas nacen de la necesidad de proponer soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad; propuestas que, con orientación autoritaria, encontraban una sola verdad en manos del Gobernante. Sin embargo, después de la Segunda Guerra Mundial, se produjo el desmantelamiento de las economías e infraestructura de muchos países, que devino además en el surgimiento de conflictos intra-estatales de distinta índole, motivando la necesidad de contar con equipos especializados y funcionarios que se convirtieran en asesores políticos, económicos, o sociales, para que estudiaran los conflictos e identificaran mecanismos de intervención (Fontaine Guillaume 2015, 3). Este aporte de la academia en la preparación y especialización de expertos, coadyubó a profesionalizar el servicio público y mejorar la gobernanza del Estado.

Pero la política pública no tenía razón de ser, sino se consideraba su utilidad y beneficio para el ciudadano común, por quien se debían las autoridades. Debía existir entonces una retroalimentación por parte del ciudadano/a, que diera cuenta de la efectividad de las políticas públicas en la solución de sus problemas. Estas no deberían constituirse en una [...] “decisión pública unilateral sino [ser] un producto interactivo de negociaciones con los actores económicos y sociales” (Gaudin 2004, 2 y 18, citado por Fontaine 2015, 6). De allí que el consenso es clave en este proceso, para que las propuestas de acción obtengan resultados satisfactorios para la colectividad y perduren en el tiempo.

Sin embargo, se consideraba que no existían políticas públicas perfectas, sino [...] “la adecuación de una modalidad de gobernar a un entorno complejo, dinámico y diverso (Kooiman, 1993, citado por Fontaine 2015, 69). Precisamente era ese tipo de entorno el que surgió después de la pandemia, cuando el crecimiento de los fenómenos delictuales, debía motivar una respuesta consensuada y contundente por parte del Estado, afincada a políticas criminales internacionales.

De allí que este proceso no es sencillo, Muller (2000, citado por Fontaine 2015, 31) hablaba que el “análisis de las políticas públicas, generó una triple ruptura en ciencia política, en particular en el estudio del Estado”. Una de ellas, la concepción de un Estado dominante, hacia uno orientado a la satisfacción de necesidades e intereses de su población, superando cualquier dificultad e influencia nacional o internacional. Esta concepción positivista del Estado, extrapolada al sistema internacional, es la que ha influenciado en la propuesta de políticas criminales para

contrarrestar las amenazas que, en mayor o menor grado, afectan a gran parte de las naciones en el mundo.

Por otro lado, las orientaciones neorrealistas de Kenneth Waltz (2000, 7), también enfatizaban en la relevancia del sistema internacional, como principio de orden, en contra de la anarquía y a favor de la seguridad. Sin embargo, esta búsqueda de seguridad, originaba una lucha de poder, que impedía a los Estados cooperar plenamente. Las teorías neoliberalistas por su parte, promovían la cooperación internacional, como una forma de obtener ganancias equitativas para las partes; que en el caso de la investigación que nos ocupa, significa identificar reglas del juego, que tuvieron un impacto efectivo en la satisfacción de las necesidades securitarias.

La comprensión de estas teorías y el devenir de nuevas amenazas, no convencionales o híbridas, que desestabilizan la estructura de los Estados, como es el narcotráfico, dan paso al surgimiento de políticas criminales internacionales; que han venido orientando, articulando y soportando económicamente, el enfrentamiento de este fenómeno transnacional. El Ecuador, desde su posición geográfica, que lo vuelve especialmente vulnerable a este delito, ha acogido y puesto en práctica políticas regionales y mundiales; así como a implementado sus propias medidas para contrarrestar esta problemática, que desde la pandemia parece haber acelerado su crecimiento e influencia.

En cuanto a la política criminal internacional para el control de drogas, deben mencionarse las distintas convenciones que la Organización de las Naciones Unidas y su organismo antecesor la Sociedad de Naciones, han propuesto en consenso con sus países miembros. Es así, que en 1912 la Convención Internacional del Opio, suscrita en La Haya – Países Bajos, fue uno de los primeros cuerpos normativos, en el que se delinearon las políticas mundiales para frenar la producción, comercio y consumo de sustancias psicoactivas, como el opio, la morfina y la cocaína, que empezaban a generar estragos en los países de influencia (Sánchez-Avilés 2014, 124).

Más adelante y derivado de este primer acuerdo se proponen tres convenciones más, con el auspicio de la ONU, en el marco de lo que se denominó el Régimen Internacional de Control de Drogas, que establecían los principios para el control de drogas a nivel mundial:

- Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972;
- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y

- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (Sánchez-Avilés 2014, 125).

Como organismos encargados de implementar estas convenciones en sus distintas aristas, se crearon también la Comisión de Estupefacientes (CND), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

A partir de estas convenciones, cuyo cumplimiento es vinculante para cada uno de los países firmantes, se establece una respuesta mundial frente al problema de las drogas, iniciando la carrera prohibicionista que dará mucha tela que cortar en los años posteriores. Esta política criminal tiene como fin estandarizar procedimientos para el control de drogas y apoyar a los Estados, que por sus limitaciones económicas, no puedan enfrentar este fenómeno por sí solos.

Derivadas de estas convenciones internacionales, Ecuador propondría su propia política criminal a través de la Ley No.39 de 18 de octubre de 1916, que regulaba el opio, la morfina y la cocaína en todas sus formas de distribución. Vendría posteriormente la ley de 1924, que “se enfocaba en la importación, la venta y el uso [...] la ley de 1958 que hacía énfasis en las materias primas, la Ley de Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1970, y sus reformas de 1974 y 1987” (Gómez 2021, 314).

Posteriormente se expediría la Ley de Drogas No. 108, del 17 de septiembre de 1990, que establecería con mayor detalle las conductas penales y sanciones para la producción, cultivo, tráfico, comercialización y distribución de sustancias estupefacientes y psicotrópicas; así como el corretaje, lavado de activos, entre otros delitos conexos. Esta ley reflejaba con mayor claridad la observancia y cumplimiento del Ecuador de los preceptos prohibicionistas de influencia norteamericana. Su implementación; así como la acción efectiva y contundente de sus fuerzas de seguridad en contra de las organizaciones narcotraficantes, le otorgaba además preferencias arancelarias para sus productos de exportación por parte de EUA, denominadas ATPDA.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup>Wikipedia. 2023. “Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga”. Acceso 05 de octubre de 2023.

[https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_de\\_Preferencias\\_Arancelarias\\_Andinas\\_y\\_Erradicaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Droga](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Preferencias_Arancelarias_Andinas_y_Erradicaci%C3%B3n_de_la_Droga)

### **1.2.1 La Interdependencia y la cooperación**

Iniciemos conceptualizando a la interdependencia como el “resultado de la dependencia mutua entre Estados, sociedades y actores no estatales” (Rivera 2021, 90). En este sentido, la interdependencia se genera no solo entre Estados-nación, pero además entre organizaciones criminales, que se fortalecen en virtud de este relacionamiento internacional.

La construcción teórica de Robert Keohane y Joseph Nye sobre la interdependencia y su relación con el poder, nos da algunos fundamentos para identificar la vinculación del Ecuador a la política mundial sobre drogas; pero también, a los factores que configuraron al narcotráfico a partir de la pandemia COVID-19. Estos autores nos plantean como “la manipulación de la interdependencia puede ser un instrumento de poder” (Keohane y Nye 1988, 35), cuando las relaciones entre los actores son asimétricas. Estados Unidos de América por ejemplo, ha impuesto su tesis de la guerra contra las drogas, impulsando en la mayoría de países, principalmente del sur global, un tratamiento punitivo-disuasivo contra este fenómeno.

Este tipo de influencia de unos Estados sobre otros en sus políticas públicas o criminales generan estructuras, a las que se denomina Regímenes Internacionales, que serán analizadas en la siguiente sección. Sin embargo, su origen se remonta a la interdependencia de los Estados, que en las primeras concepciones realistas, se derivaban de la lucha por el poder a través de la fuerza, en búsqueda de su supervivencia. Este enfoque después de la Segunda Guerra Mundial y con el advenimiento de nuevas amenazas, mutó hacia uno en el que “ya no existiría jerarquía [...] en cuanto a los intereses de los Estados y [...] el uso de la fuerza sería ineficaz como instrumento de política” (Keohane y Nye 1988, 40). A esta nueva orientación teórica que propone relaciones de mayor equilibrio y cooperación entre los Estados se conoce como interdependencia compleja.

Este tipo de interdependencia establece la existencia de relaciones formales e informales entre los Estados, a nivel de gobiernos, de élites de la sociedad o de sus instituciones públicas y organismos. Como se había mencionado, los temas deben convenir a los intereses de ambas partes y la fuerza militar no es una herramienta que debe considerarse, especialmente entre gobiernos de una misma región; sin embargo, bajo acuerdos previos, podría ser una opción en contra de Estados fuera de ese círculo (Keohane y Nye 1988, 41).

Algunos de los temas que se encuentran en la agenda de los países sudamericanos en estas relaciones de interdependencia son, la estabilidad económica, la seguridad y el bienestar de sus

ciudadanos. Para emprender en acciones que se orienten a conseguirlos, estos Estados deben proponer mecanismos de articulación y proyectarse a tener ganancias, pero también pérdidas. En este sentido, algunos autores son escépticos en cuanto a que dichas ganancias sean equilibradas para todas las partes, o que el esfuerzo se lo realice al mismo nivel. Ecuador y Colombia son ejemplo de esta interdependencia cuando se trata de enfrentar el narcotráfico. Sus similares condiciones políticas, sociales, culturales, han puesto sobre la mesa agendas en común; sin embargo, los lineamientos ideológicos de sus gobernantes, en ocasiones los han llevado por senderos distintos.

Es importante mencionar que los organismos internacionales “ayudan a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles” (Keohane y Nye 1988, 54). Por ello, el rol de la Organización de las Naciones Unidas por ejemplo, por medio de sus agencias como UNODC, es fundamental al momento de delinear políticas de control del fenómeno de las drogas, a las que puedan adherirse los países que sufren mayor afectación.

En el mismo caso de Ecuador y Colombia, su vinculación interdependiente los ha llevado a construir mecanismos de cooperación bilateral como RAMPOL, la Reunión de Altos Mandos Policiales. En esta iniciativa se juntan aspectos de política exterior y doméstica sensibles para los dos países, que les motiva a establecer compromisos para enfrentar el crimen organizado en todas sus formas. Otro ejemplo es el que propone Diana Montoya Narváez, en su investigación sobre “la cooperación policial entre Ecuador y Colombia durante el gobierno de Rafael Correa Delgado 2007- 2017” (2022), en donde la autonomía burocrática de las fuerzas policiales de ambos países, se sobrepuso a los intereses político-ideológicos de sus Gobiernos, al momento de enfrentar a grupos guerrilleros en cumplimiento de su misión constitucional.

Los beneficios que podemos deducir de la interdependencia compleja en ocasiones son utópicos, pues siempre afloran sentimientos nacionalistas, probables en cualquier región del mundo; pues siempre mirarán por sus intereses y la supervivencia de su nación (Gilpin Robert, citado por Tokatlian Juan y Pardo Rodrigo 1990, 380).

### 1.2.2 Los regímenes internacionales de prohibición

Es preciso iniciar por su acepción etimológica. La palabra régimen “viene del latín *regĭmen*, que es forma sustantiva de *regĕre*, que significa *regir*;<sup>6</sup> por lo tanto, tiene una connotación autoritaria, sinónimo de imposición y determinación; así un sistema u organización con algún tipo de investidura que le ha sido conferida. Regímenes denominados como tales han sido por ejemplo el de Franco o de Stalin; es decir, aquellos de tipo absolutista, dictatorial; de allí el carácter peyorativo que algunos autores le han otorgado (Strange Susan 1982, 486).

En cuanto a su narrativa, este enfoque teórico explica las reglas y principios que el sistema internacional ha determinado para estandarizar la respuesta de los países frente a distintos fenómenos de incidencia mundial, reduciendo el estado de anarquía e incertidumbre que caracterizaba a las sociedades. Este enfoque tuvo su origen en ideologías realistas, para las que el Estado era el engranaje principal, al que se debía proteger acrecentando su poder. De allí que, en la época de la posguerra, estos principios mantuvieron vigencia principalmente para los países hegemónicos, que debían imponer sus reglas del juego, esta ocasión para enfrentar nuevas amenazas, que podrían poner en riesgo sus intereses.

Uno de los campos de mayor desarrollo en esta teoría ha sido el del control de drogas, en el que se han establecido una importante cantidad de acuerdos internacionales, casi todos desde una visión prohibicionista influenciada por los Estados Unidos de América. Sin embargo, no todos los modelos que se han desarrollado han tenido esta connotación. Mauricio Gómez en su análisis comparado, determinan cinco tipologías de regímenes de prohibición o control de drogas: “fiscalista, registral, Anslinger (prohibición absoluta), asistencialista y de libertad de mercado” (2021, 235).

El modelo fiscalista es el que se utilizó cuando se legalizó el alcohol y el tabaco, en el que se imponen tributos a la importación y comercialización de estas sustancias y ciertas restricciones en cuanto a la edad y lugar en los que se pueden consumir. Aunque no se establecen cantidades máximas de consumo o suficientes mecanismos de rehabilitación para quienes adquieren un consumo problemático. Es decir, el Estado repara poco en las consecuencias que puedan

---

<sup>6</sup> Definición etimológica que significa autoridad, sistema, institución, reglas. Definiciona. 2018. “Régimen”. 14 de junio. Acceso 20 de octubre de 2023. <https://definiciona.com/regimen/>

derivarse, siempre y cuando el importador, comercializador o consumidor pague los impuestos establecidos.

El modelo registral es aquel que se encuentra bajo control del Estado, a través de la emisión de recetas médicas para el uso de sustancias psicoactivas. En este se establecen las cantidades y frecuencia de consumo y se otorga al consumidor la calidad de paciente, lo que sin duda coadyuba a su rehabilitación, al tratar su adicción como enfermedad.

El modelo Anslinger o de prohibición absoluta, es el que ha abanderado EUA, restringiendo la producción, procesamiento, comercialización y consumo de sustancias psicoactivas e impulsando la creación de organismos y regulaciones que cumplan estrictamente con este propósito. Harry Anslinger propuso esta prohibición absoluta al atribuir desde la Dirección de la Oficina Federal de Narcóticos (FBN), la relación entre el consumo de drogas y la comisión de delitos. Este modelo se operativizó con la creación de las listas de fiscalización establecidas por la JIFE, organismo adscrito a la ONU.

El modelo asistencialista es contrario al de prohibición y nace de lo que sus seguidores consideran como un fracaso ante la guerra contra las drogas. Este modelo concibe que en lugar de gastar grandes cantidades de recursos en el combate contra las drogas, este debería asignarse hacia la rehabilitación de los adictos. En muchos países europeos y en algunos estados de EUA se lo ha aplicado con resultados alentadores en cuanto a la reducción del consumo e índices de violencia y comisión de delitos. Un ejemplo de este modelo es el que utilizó dicho país en los consumidores de heroína en la década de los ochenta, proveyéndoles de droga y jeringas estériles, para reducir la propagación del VIH.

El modelo de libertad de mercado propone la desregulación en la distribución o consumo de las drogas ilícitas, especialmente aquellas que no constan en las listas de fiscalización. Aquí podrían encontrarse principalmente las nuevas sustancias psicoactivas NSP, que son sintetizadas a partir de medicamentos pero que producen los mismos efectos que otras sustancias de origen natural. Este modelo es de los más riesgosos pues no existe registro ni rastreo de las sustancias y tampoco se advierte su control.

Este régimen de prohibición mundial contra las drogas se refleja en la suscripción de las distintas convenciones de 1961, de 1971 y de 1988, auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas, que principalmente tipifican las conductas delictuosas, caracterizan al crimen

organizado, dan cuenta de los riesgos para la salud inmersos en el consumo de drogas y proponen la cooperación internacional para contrarrestarlo. Estas convenciones trajeron consigo la creación de organismos que velaran por su cumplimiento, como es la Comisión de Estupefacientes, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito; así como la Organización Mundial de la Salud, que coopera en las medidas y campañas que en salud deberían implementarse al amparo de esta problemática.

En el Ecuador si bien se han cumplido en términos generales con los fines que proponen las convenciones de ONU, también es cierto que el vaivén de ideologías políticas de sus gobiernos, ha añadido o desagregado mecanismos de índole prohibicionista o asistencialista. Tal es el caso de la implementación del Puesto de Operaciones Avanzadas en Manta (FOL) en 1999, en el Gobierno de Jamil Mahuad y su posterior salida en 2009, en el Gobierno de Rafael Correa; en consonancia con la aprobación de la nueva Constitución en 2008, que catalogaba al fenómeno de las drogas como un problema de salud.

La aproximación hacia esta teoría, nos permite conocer el contexto de la política internacional frente a las drogas y comprender las razones del rumbo que ha tomado el Ecuador a partir de esta. Nos permite también reflexionar sobre la posibilidad de tomar un camino distinto al prohibicionista, que detenga el enfrentamiento y se enfoque en la prevención. Lo ocurrido en Ecuador con el repunte del narcotráfico a partir de la pandemia, nos podría abocar a incrementar el uso de la fuerza y la disuasión, pero tenemos ejemplos como el de México, que debería convocarnos a una reflexión de mayor envergadura.

### **1.2.3 Seguridad interméstica: un concepto funcional al bilateralismo**

Se han analizado algunas construcciones teóricas alrededor de la política criminal contra las drogas, que dan cuenta de la importancia que el sistema internacional le otorga a este fenómeno de gran impacto en la economía, en la seguridad y en la convivencia mundial. Su enfoque ha promovido la consolidación de relaciones subregionales, regionales y mundiales para poder enfrentarlo. Estas relaciones han estado marcadas por una interdependencia que promueve la cooperación, aunque en ocasiones en niveles asimétricos y por otro lado por una visión prohibicionista que, sin producir cambios significativos, mantiene su vigencia.

En esta búsqueda de comprender cómo el fenómeno de las drogas a moldeado las relaciones entre el Ecuador y sus países vecinos, analizaremos el enfoque de la seguridad interméstica, que da cuenta de cómo los conflictos domésticos pueden traspasar las fronteras e incidir políticamente en las relaciones bilaterales (De Pieri 2013, 13). Esta problemática que es propia de subregiones como la sudamericana, se produce por la porosidad de sus fronteras, la desconfianza que persiste en virtud de conflictos interestatales no resueltos y la presencia de actores no estatales con mayores capacidades que las de los propios Estados.

Sudamérica ha sido considerada por visiones europeas como una región generalmente pacífica, que no ha enfrentado los estragos de la guerra en la magnitud que lo han hecho los países del viejo continente. Sin embargo en la actualidad, la inestabilidad interna de los países sudamericanos producto de amenazas no convencionales, ha suscitado el interés y la preocupación mundial, pues ha demostrado trascender sus fronteras y poner en riesgo la seguridad mundial.

No obstante, los países sudamericanos han buscado reiteradamente crear mecanismos de cooperación regional, que fortalezcan su respuesta frente a estas amenazas, tal es el caso del Consejo Sudamericano de Defensa, órgano consultivo en materia de defensa creado en el seno de la UNASUR. Otras iniciativas similares propuestas dentro del mismo organismo regional fueron el Consejo Sudamericano para el Problema Mundial de las Drogas, propuesto en 2009 y el Consejo Sudamericano de Seguridad de 2012. Sin embargo, estas iniciativas nunca se implementaron pragmáticamente, por ineficiencias burocráticas, falta de compromiso, problemas de articulación normativa y operacional y fundamentalmente por la volatilidad política-ideológica de los países de la región. Estos y otros aspectos finalmente debilitaron a UNASUR, produciendo la salida progresiva de todos sus miembros.

Al no contar Sudamérica con verdaderos organismos de cooperación subregional, en donde no solo se comprometan, pero se concreten esfuerzos y recursos para el desarrollo, la seguridad y la defensa de sus países miembros; se abre la posibilidad a otras formas de colaboración de corte bilateral. El Ecuador ha sido relativamente exitoso al establecer estas formas de cooperación interméstica para el control del crimen organizado y particularmente del narcotráfico. Durante y después de la pandemia del COVID-19, a pesar de que la atención del Estado se volcó hacia la mitigación de esta emergencia, sus fuerzas de seguridad continuaron articulándose con sus

similares de Colombia y Perú, intercambiando información y coordinando acciones disuasivas e investigativas.

La oportunidad para emprender en estas formas de cooperación bilateral también se presenta para países fuera de la región o subregión, como el caso de Estados Unidos de América, que ha aprovechado de estos intentos fallidos de Sudamérica por organizarse, para generar espacios y fortalecer sus relaciones con estos Estados, en procura de recuperar su esfera de influencia, que había empezado a ser cooptada por China, Rusia y otros países opuestos ideológicamente. (Rivera Fredy y Rivera Renato 2022, 156).

Este enfoque sin duda aportará sustantivamente, para identificar las respuestas que el Estado Ecuatoriano planteó durante la pandemia, en virtud del incremento en el crimen organizado y el narcotráfico. La interdependencia entre Ecuador, Colombia y Perú, propone por ejemplo acciones permanentes de intercambio de información, entrenamiento, articulación operativa e investigativa entre sus Fuerza Policiales y Militares. Estas se manifiestan en mecanismos como las Comisiones Binacionales de Frontera, las Comisiones Mixtas para el Control de Drogas, las Reuniones de los Altos Mandos Policiales, los Grupos de Combate al Crimen Organizado GCO, que promueven la seguridad interméstica entre los países.

Julissa Castro y Cintia Quiliconi sugieren que la pandemia “no necesariamente agudizó la crisis de la cooperación regional latinoamericana” (2022, 132); hubo ámbitos en los que se generó intercambio y colaboraciones como en temas de migración, salud y avances digitales. La pandemia más bien produjo la conformación de algunos grupos de trabajo, que facilitaron la puesta en práctica de procedimientos y estrategias de respuesta a sus problemáticas. Sin embargo, existe coincidencia entre la mayoría de autores en que la falta de liderazgo y la polarización ideológica han sido las principales causas de la debacle de la mayoría de organismos regionales. De allí que los acuerdos bilaterales han obtenido mejores resultados que los mecanismos regionales.

## Capítulo 2. El Ecuador: Enlaces con la política criminal internacional

Largo y tedioso es el camino por medio de teorías, breve y eficaz por medio de ejemplos

- Séneca

Se considera que el “37% de los homicidios intencionales en el mundo fueron registrados en las Américas, aun cuando en esta región vive menos del 8% de la población Mundial” (UNODC 2022, 9). Esta realidad para la mayor parte de países de la región tiene un denominador común que es el crimen organizado y su mayor expresión el narcotráfico, que aprovecha y se nutre de la debilidad de los Estados en proveer a sus habitantes de las condiciones básicas para vivir con bienestar. Las políticas públicas en materia de prevención son variadas; sin embargo, el enfoque de este análisis será hacia las políticas criminales que han tenido impacto en el período de estudio.

Las cualidades dinámicas del delito, la ubicación geográfica del Ecuador, así como sus semejanzas socioculturales con los países vecinos, lo han motivado a ajustar en muchos casos sus políticas a las impulsadas por ellos. Este capítulo se enfocará en describir las principales acciones que ha implementado el Ecuador al enfrentar la criminalidad en sus distintas formas, realizando un breve recorrido histórico por los modelos a los que se allanó, como parte de su vinculación ideológico-política y en atención a los intereses nacionales, regionales y mundiales.

Será importante mencionar las características de sus instituciones de control, los marcos normativos, su relacionamiento con los países de la región; así como el involucramiento en los mecanismos de cooperación bilateral y multilateral en materia de drogas. Los regímenes de prohibición que hemos descrito en el capítulo anterior también serán de relevancia, toda vez que el enfoque represivo contra este fenómeno no ha perdido vigencia.

El objetivo principal será descubrir si el decurrir del tiempo, le ha permitido a Ecuador enfrentar al narcotráfico decidida y propositivamente, a través de políticas criminales que cumplieran con condiciones básicas de “legitimidad, eficacia y durabilidad” (Fontaine Guillaume 2015, X). En el período de estudio 2020 a 2022 se considera existió un repunte del crimen organizado y el narcotráfico, que aprovechó condiciones y oportunidades, algunas de ellas derivadas de la pandemia del COVID-19.

El análisis que se derive de la triangulación de distintas fuentes y técnicas de investigación en este capítulo, nos aproximarán hacia los factores que pudieron permitir la penetración de las organizaciones criminales transnacionales en las estructuras más sensibles del Estado, con efectos que han motivado el planteamiento de esta investigación.

## **2.1 Política criminal nacional contra el narcotráfico**

Como hemos mencionado la política criminal contra las drogas en Ecuador ha girado en torno a las políticas prohibicionistas estadounidenses mayormente orientadas contra la oferta, acogidas además por la mayor parte de países sudamericanos. Los beneficios de acoger estas políticas se reflejaron por ejemplo en preferencias arancelarias denominadas *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* “ATPDEA” (Gómez 2021, 312), que otorgaba el país del norte para los productos de exportación de las naciones que habían aceptado esta lucha sin cuartel contra las drogas. Este programa inició en 1991 con el presidente George H. W. Bush, en su versión inicial como ATPA (Andean Trade Preference Act), al que accedieron Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y duró hasta 2013. Algunos análisis dan cuenta de efectos positivos tanto para Estados Unidos como para los países andinos en la aplicación de esta iniciativa. El Ecuador particularmente mejoró su balanza comercial, aunque desaprovechó la oportunidad de diversificar sus productos de exportación e ingresar conjuntamente con sus pares a la negociación de un tratado de libre comercio con el país del norte, en virtud de su renuncia irrevocable a estas preferencias en el año 2013. El Gobierno de turno justificó esta renuncia, calificando al tratado como un “[...] instrumento de chantaje [...]” (Secretaría de Comunicación de la Presidencia Ecuador, 2013).

Precisamente desde el año 2007 en el primer período del Gobierno del presidente Rafael Correa se marca un giro a la visión política del Ecuador contra las drogas, alejándose del régimen prohibicionista norteamericano, lo que se reflejó en su nueva Constitución del año 2008, en la que se estableció “[...] a las adicciones como un problema de salud [...]” (Artículo 364); impidiendo que se criminalice a quienes las padecen. En esta misma línea se produce el indulto de cerca de 3000 mulas o personas en posesión de drogas entre 2008 y 2009, que fueron condenadas con penas menores a 5 años y que habían cumplido el 30% de las mismas.

Esta nueva vertiente neoliberal alejó al Ecuador de varias iniciativas, el ATPDEA como se mencionó; así también el Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL), una base militar del Gobierno de Estados Unidos, instalada en el fuerte militar Eloy Alfaro de Manta por un período de 10 años, que contaba con aeronaves y equipos de última generación para el control del tráfico de drogas en la costa pacífica de Sudamérica.

En el período de estudio 2020 a 2022 no existieron mayores cambios y la política contra las drogas en Ecuador mantenía una orientación mayormente discursiva, en la que se proponían planes como el Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017 – 2021 o el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, que en la práctica no produjeron resultados que redujeran significativamente la oferta o la demanda.

En cuanto al Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas, este buscaba reducir la oferta de drogas, con enfoque particular en aquellas “destinadas para consumo interno”. Para ello se proponían las siguientes estrategias:

- Estrategia 1: Reducir la disponibilidad de drogas [...] en mercados de consumo interno
  - Estrategia 2: Contrarrestar los delitos relacionados con el tráfico ilícito de drogas [...] producción, transporte, distribución y comercialización.
  - Estrategia 3: Impactar las economías criminales [...]
  - Estrategia 4: [...] recuperación de la seguridad ciudadana [...] en los territorios afectados por el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos
  - Estrategia 5: Investigar y contrarrestar los efectos del tráfico ilícito de drogas [...]
- (Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017, 71).

Cada estrategia contenía líneas de acción para llevar a la práctica su cumplimiento. Cada una de estas líneas de acción se vinculaba a la labor de control de la Policía Nacional, que en consecuencia debía fortalecer sus operaciones en contra del narcotráfico; potenciar el intercambio de información e inteligencia con instituciones similares, mejorar la tecnología en sus técnicas de investigación, ampliar la cobertura de sus unidades de investigación, efectivizar la difusión de sus resultados, crear conocimiento a partir de su experiencia en el control de este fenómeno, entre otros. Sin embargo, en esta propuesta de estrategias y líneas de acción no se definía la financiación de los recursos que permitirían su efectiva implementación, tampoco se

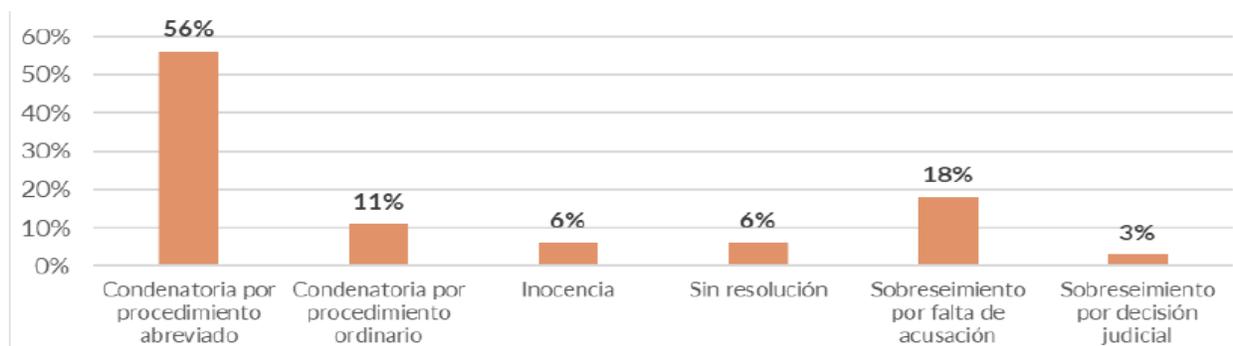
vinculaba al resto de instituciones del sistema de justicia, como la Judicatura y la Fiscalía, actores fundamentales en esta labor.

Uno de los aportes concretos que podrían mencionarse en este período de tiempo como política de Estado frente al tráfico de drogas, anclado a la estrategia de impactar las economías criminales, fue la promulgación de la Ley de Extinción de Dominio el 14 de mayo de 2021, mediante Registro Oficial 452. Esta ley tiene por objeto “[...] regular la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito o injustificado o destino ilícito a favor del Estado” (LOED, 2021).

En el estudio que realiza el OECO (2022, 8) sobre registros judiciales en crimen organizado, desde enero 2015 a marzo de 2020 identifica que “del 67% de condenas por delincuencia organizada, el 56% se ejecutaron en procedimiento abreviado, mientras que el 11% en proceso ordinario”; es decir, 8.5 personas de cada 10 se sometieron a este tipo de procedimiento. Aun cuando el tráfico de drogas es considerado un delito grave, el proceso abreviado según dicho estudio, permitió a casi la mitad de los sentenciados cumplir penas máximas de 2 años. Este es el tiempo aproximado que dura su procesamiento judicial que, al ser conmutado, permite poner en libertad a los procesados casi automáticamente después de recibir sentencia.

Estas figuras y recursos previstos en nuestra norma penal ponen en evidencia las oportunidades que encuentra el crimen organizado y el narcotráfico en el Ecuador y la falta de política criminal que lo contrarreste.

**Gráfico 2.1 Sentencias por delincuencia organizada en Ecuador 2015-2020**



*Fuente:* (OECO 2022, 18).

El mismo estudio identifica que “en el 70% de causas por delincuencia organizada no se solicita medidas cautelares de bienes, retención de cuentas bancarias u otros mecanismos orientados a dismantelar las economías criminales” (Observatorio 2020, 9), evidencia fundamental para el efectivo procesamiento de los encausados. De allí que poner a órdenes de la justicia a miembros de grupos criminales organizados puede resultar desgastante e inoficioso para las fuerzas de seguridad del Estado, cuando lo único que se persigue es el alcaloide y no los activos que han sido obtenidos ilegalmente y permiten a estas organizaciones seguir operando.

A pesar de contar con una Ley Orgánica de extinción de dominio que debía impulsar el comiso de los bienes y activos ilegales, en favor de la reparación de las víctimas y del Estado, esa no es la realidad y la ley propuesta no es eficaz para contrarrestar la corrupción y el crimen organizado; toda vez que requiere de una prejudicialidad o la existencia de un delito previo con sentencia condenatoria ejecutoriada. Es limitada también al momento de definir todas las conductas penales o tipologías delictuales que deberían ser objeto de la persecución de esta norma. Por lo tanto, es una ley poco práctica que mantiene la impunidad y la corrupción.

No obstante, la Unidad Nacional de Delitos Contra el Sistema Financiero y Económico de la Policía Nacional del Ecuador, en el período de estudio ha llevado a cabo investigaciones que han arrojado los siguientes resultados incluyendo la incautación de bienes y activos:

**Tabla 2.1 Resultados de las operaciones policiales por lavado de activos**

AÑO	OPERATIVOS REALIZADOS	PROCESADOS	BIENES INMUEBLES INCAUTADOS	VEHICULOS INCAUTADOS/PROHIBICION DE ENAJENAR	DINERO EN EFECTIVO INCAUTADO	AVALUO BIENES INCAUTADOS
2019	7	22	33	8	\$ 75.553,00	\$ 24.129.265,08
2020	5	18	21	8	\$ 20.797,00	\$ 5.000.195,56
2021	6	11	23	2	\$ 62.895,00	\$ 4.713.000,00
2022	4	16	8	6	\$ 614.111,00	\$ 614.111,00
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>	<b>67</b>	<b>85</b>	<b>24</b>	<b>\$ 773.356,00</b>	<b>\$ 34.456.571,64</b>

*Fuente:* Unidad Nacional de Delitos Contra el Sistema Financiero y Económico de la Policía de Ecuador (2024, 2).

En este orden de ideas, es preciso mencionar el rol que la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) ha venido desempeñando como órgano técnico encargado de investigar

actividades que pueden constituir lavado de activos. Desde su creación en 2005 a través de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos con el nombre inicial de Unidad de Inteligencia Financiera, ha venido cumpliendo las funciones de prevenir, detectar y erradicar el lavado de activos y el financiamiento de delitos (Plan Institucional UAFE 2021-2025, 2). Este organismo tiene como apoyo a la Fiscalía General y las unidades especializadas de la Policía Nacional, con quienes trabaja de la mano para el cumplimiento de su misión.

El informe de evaluación mutua que realizó el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en el año 2023, arroja que existe una coordinación adecuada entre las instituciones que conforman el sistema de control de lavado de activos; sin embargo, existen deficiencias en cuanto a recursos, tecnología y conocimiento especializado por parte de jueces y fiscales, lo que deviene en escasas condenas en la persecución de este tipo de delitos. Menciona que se requiere un mejor sistema de decomiso de bienes, que aporte con estadísticas claras y una ley que permita una privación definitiva de los bienes de origen ilegítimo. La calificación final que otorga este organismo al país en el riesgo de lavado de activos es de medio-alto (5-7).

El OECO (2022, 18) en un estudio sobre sentencias por delitos de lavado de activos, identifica las distintas fuentes que originan la noticia criminal para este tipo de investigaciones y únicamente un 7.5% se deben a iniciativas de UAFE; así como un 2.5% a investigaciones de oficio desde la Fiscalía General del Estado. Estas cifras muestran con claridad la razón de la escasa cantidad de sentencias condenatorias que se habían mencionado por este delito.

Por su parte el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 propone 09 objetivos, con los que pretende precisamente alcanzar una convivencia pacífica con el involucramiento de las instituciones del Estado pero también de la población civil, enfocándose en reducir la violencia e inseguridad, fortaleciendo a las instituciones de control, al sistema de justicia, penitenciario y creando de manera transversal mecanismos de resolución de conflictos en distintos ámbitos. De manera coincidente con el plan de prevención integral de drogas, este plan realiza un diagnóstico en el que es importante resaltar la participación de la ciudadanía, además propone objetivos y una fase de implementación en la que tampoco se definen los medios, mecanismos y recursos para poder ejecutarlos.

A pesar de lo mencionado, es relevante describir los objetivos que en este plan se podrían identificar como políticas criminales:

- Objetivo 6: fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación que permitan producir conocimiento a todo nivel sobre todos los riesgos, amenazas y oportunidades, que afecten a la seguridad ciudadana y pública.
- Objetivo 7: implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, lavado de activos, delincuencia transnacional, terrorismo y cibercriminalidad (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019, 241).

En la descripción de estos objetivos también se nombra a la Policía Nacional como la principal responsable de su cumplimiento, la que debe fortalecer sus sistemas de información e inteligencia como herramienta para contrarrestar el crimen organizado en sus distintas formas; así como en las nuevas amenazas. No se mencionan otras instituciones, ni siquiera al CIES como ente articulador de la política de inteligencia, a quien debía otorgarse un rol protagónico particularmente en los objetivos que se mencionan.

Esta falta de una política criminal sólida impidió a las instituciones del Estado articularse y contar con herramientas conceptuales y materiales para enfrentar al narcotráfico; limitación que allanó el camino para que después de la pandemia, el crimen organizado iniciara un “ascenso estratégico” (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020, 8). Los planes que se han mencionado han abonado con un análisis de realidades y necesidades, pero se han quedado cortos en proponer acciones, cambios de ruta o reformas estructurales y significativas. La política criminal contra el narcotráfico se ha visualizado por muchos años como el accionar de las fuerzas del orden, particularmente de la Policía Nacional, en contra de este fenómeno.

### **2.1.1 Elementos para una retrospectiva del narcotráfico en Ecuador**

El origen del narcotráfico en el Ecuador ha estado marcado por “una lógica de dependencias mutuas” (Rivera y Sansó-Rupert 2021, 90) conforme la evolución de este fenómeno y las acciones emprendidas por sus vecinos Colombia y Perú.

La presencia de grupos guerrilleros e insurgentes en ambos países desde la década de los 60 y 70 respectivamente fueron moldeando el panorama regional. Así también, la creciente demanda de drogas ilegales en Estados Unidos tanto de marihuana como de cocaína, puso en la palestra a

carteles mexicanos primero y paulatinamente a carteles colombianos que luchaban por apoderarse de los mercados de consumo. Esto motivó a que el Gobierno de Richard Nixon declarara la guerra contra las drogas y paralelamente creara agencias de control federal como la DEA.

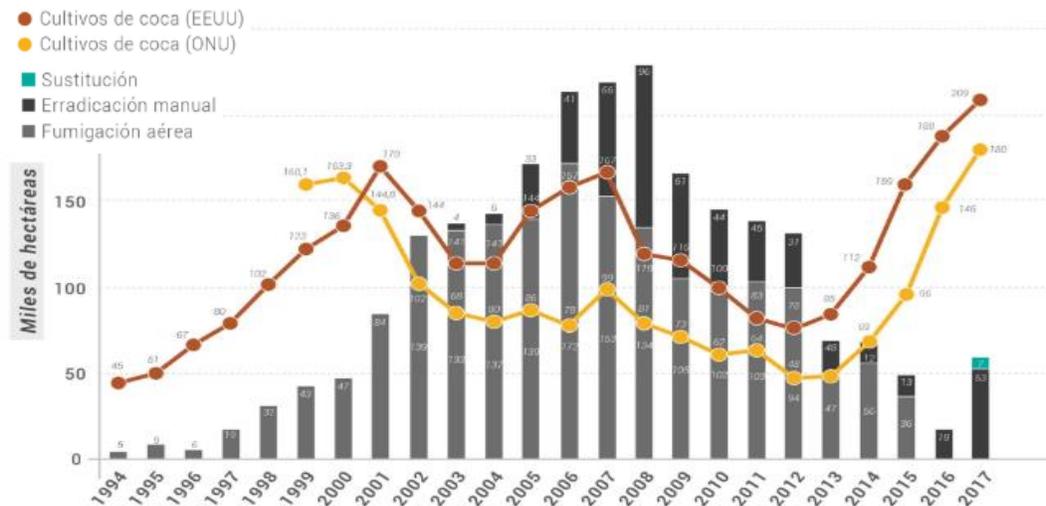
Durante esta cadena de eventos que configuraban el narcotráfico en la región en la década de los ochenta, el Ecuador se había convertido en un país de tránsito de drogas, principalmente de pasta base de cocaína proveniente de Perú, así como de precursores y sustancias químicas controladas, que eran transportadas hacia Colombia para el proceso de refinamiento del alcaloide. La presión de las autoridades en Colombia, ocasionó que sus carteles de la droga y grupos guerrilleros se enfocaran en el Ecuador, para utilizarlo ya no solamente como país de tránsito, sino de cultivo, procesamiento, centro de acopio y exportación de sustancias ilegales.

Esta mutación en el rol de nuestro país en la cadena de valor del narcotráfico se hizo nuevamente visible, con el ascenso de los carteles narcotraficantes mexicanos dominando las rutas de exportación a Norteamérica y Europa. Para cumplir sus objetivos, estos necesitaban relacionarse con grupos delictivos locales en Ecuador. Por otro lado, la desmovilización parcial de las FARC, produjo la formación de disidencias que incrementaron el fenómeno delictual y la violencia particularmente en territorio de frontera.

La relación de grupos de delincuencia organizada de origen mexicano y colombiano con grupos locales, permitieron el fortalecimiento de estos últimos, incrementando el tráfico de drogas interno y sus delitos conexos. Estas alianzas han sido visibles principalmente con carteles mexicanos como el de Sinaloa vinculado al grupo Los Choneros y el cartel Jalisco Nueva Generación relacionado con los grupos delincuenciales Los Lobos, Lagartos, Chone Killers y Tiguerones (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 88-99).

Circunstancias adicionales que han incidido en la evolución del narcotráfico en Ecuador, han sido también el incremento de cultivos de hoja de coca en Colombia y su falta de políticas firmes de erradicación. La reducción en la erradicación de cultivos provocó su crecimiento exponencial y el consecuente incremento de la producción de cocaína. Además, la tecnificación en los procesos de producción, ha permitido a los grupos criminales generar más cocaína por hectárea de cultivo.

## Gráfico 2.2 Cultivos de hoja de coca y métodos de erradicación en Colombia



Fuente: Portal Insight Crime. <https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/produccion-coca-colombia-alcanza-nuevos-picos-cifras-eeuu/>

La dolarización de la economía ecuatoriana a partir del año 2000 se constituyó también en un atractivo para las organizaciones criminales, pues les permite lavar sus activos ilegales en la moneda de mayor intercambio mundial; así también las débiles políticas migratorias que han atraído nuevos actores criminales como las mafias albanesas, serbias, montenegrinas, croatas, entre otras.

La ideologización de la política criminal en el Ecuador, principalmente desde el año 2007, ha sido otro factor determinante, que ha desembocado en decisiones como la ciudadanía universal que abrió las puertas del país a ciudadanos de todo el mundo sin requerir pasados judiciales, el debilitamiento y desinstitucionalización de las fuerzas de seguridad del Estado, la identificación del poder político con grupos insurgentes y narcotraficantes, entre otros; lo que ha permitido la cooptación de instituciones y funcionarios por el narcotráfico y conducido a un alejamiento de las políticas antidrogas internacionales y sus mecanismos de cooperación.

**Foto 2.1** Expresidente Rafael Correa junto a ciudadanos vinculados con el narcotráfico



*Fuente:* Portal periodístico Plan V. *Los Carteles del narcotráfico en la mitad del mundo.*

<https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/carteles-del-narcotrafico-la-mitad-del-mundo>

A continuación, se presenta una línea de tiempo con eventos que permitirán tener una retrospectiva del narcotráfico en Ecuador desde distintos enfoques:

**Tabla 2.2 Línea de tiempo de eventos que permiten tener una retrospectiva del narcotráfico en Ecuador**

ENFOQUE	PROHIBICIONISTA					
FECHA	1961	1971	1971	1988	1990	2000
EVENTO	Convención Única sobre Estupefacientes	Presidente de EEUU Richard Nixon declara "guerra contra las drogas"	Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas	Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas Ecuador (Ley 108)	*Consolidación GDO Choneros *Inicio Alianzas criminales con carteles mexicanos
CARACTERÍSTICA	Establece marco legal	*Falta de evidencias técnicas. *Orientación geopolítica.	Creación de mecanismo de fiscalización de sustancias psicotrópicas	Establece nuevas tipologías delictuales derivadas del tráfico de drogas	*Penas elevadas. *Uso de recursos del narcotráfico para su combate	Telmo Castro alias "Capi" vinculado cartel Sinaloa

ENFOQUE	LIBERALISTA					
FECHA	2008	2008	2008	2009	2010	2013
EVENTO	Creación UNASUR	Nueva Constitución de la República	Indulto de 3000 mulas por narcotráfico	Creación SENAIN	Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas (UNASUR)	Inicio del incremento sostenido de cultivos de hoja de coca en Colombia
CARACTERÍSTICA	*Convergencia ideológica en la región *Politización de la cooperación *Insuficientes coincidencias para profundizar en la cooperación	*Adicciones como un problema de salud. *Prohibición de bases militares extranjeras. *Ciudadanía universal	Claro mensaje de la nueva visión sobre el fenómeno de las drogas	Persegua intereses políticos	*Interferencia de ideologías políticas *Sin consensos *No logró su agenda en 5 años de existencia *Ecuador no logró resultados como líder	Reducción de las fumigaciones

ENFOQUE	LIBERALISTA				
FECHA	2013	2013	2014	2015	2015
EVENTO	Renuncia ATPDEA	Creación Tabla No.1 de drogas CONSEP	Creación COIP	Creación Tabla No.2 de drogas CONSEP	Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas
CARACTERÍSTICA	*Reducción apoyo de EEUU a la lucha antidrogas *Se eliminan preferencias arancelarias	Cantidades demasiado altas	*Procedimientos especiales para el juzgamiento (JUICIO ABREVIADO) *Corto tiempo duración etapa investigación *Reglas enajenación bienes	Se reduce la cantidad de droga para cada tipología	Crea la SETED, con funciones tanto en prevención como en control y regulación de las sustancias

ENFOQUE	REACTIVO				
EVENTO	2017	2018	2018	2018	2018
EVENTO	Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017 – 2021	Creación CIES	Transformación del Ministerio de Justicia en Secretaria de DDHH	Creación SNAI	Eliminación de la SETED
CARACTERÍSTICA	*Mayor enfoque a la prevención y DDHH *Enfoque únicamente en tráfico de drogas local, no internacional	*Falta de liderazgo, *Falta de capacidad *Débil articulación entre los entes de inteligencia del Estado. *Mantiene enfoque de seguridad nacional	Se perdió la rectoría del sistema penitenciario	*Inestabilidad e incapacidad en su conducción *Falta de institucionalidad *Corrupción funcionarios *Violencia en los CRS	*Asume funciones de prevención el MSP y de control y regulación el MDI. *Cumplimiento parcial de funciones

ENFOQUE	REACTIVO			
FECHA	2019	2020	2021	2022
EVENTO	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030	Pandemia COVID-19	Propuesta Ley Orgánica de extinción de dominio con falencias	Creación Secretaria Nacional de Seguridad Pública y del Estado
CARACTERÍSTICA	Enfoque en diagnosticar el problema sin propuestas concretas o efectivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Sobreproducción cocaína</li> <li>*Incremento uso de tecnologías en el tráfico</li> <li>*Orientación de recursos a la salud</li> <li>*Ampliación de rutas TID</li> <li>*Nuevos mercados de consumo</li> <li>*Fortalecimiento GDO locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Carece de autonomía</li> <li>*Requiere sentencia condenatoria ejecutoriada</li> <li>*Mantiene impunidad y corrupción</li> </ul>	Escasa articulación, se elimina en 2024

Elaborado por el autor.

### **2.1.2 Instituciones de control**

El devenir de las instituciones de control de drogas en Ecuador es reflejo de su política criminal. Su historia ha transcurrido de manera similar y paralela a como el sistema internacional fue reaccionado frente a esta complejidad. En sus primeras etapas que datan de 1916 con la creación de la “Ley de control del opio”, la respuesta estatal fue de corte prohibicionista, derivada del enfoque mundial en contra de la creciente amenaza de las adicciones (Álvarez 2019, 6).

El Ecuador fue actualizando y acoplando sus leyes al surgimiento de nuevas drogas o de delitos conexos con el narcotráfico, incrementando sus penas para ajustarse a los compromisos internacionales derivados de las convenciones de ONU y también a los primeros análisis que en la convención de 1961 se generaron en torno al consumo problemático de las drogas. Es así que en 1970 se crea el primer “Departamento Nacional de Control y Fiscalización de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas” (Álvarez 2019, 7), cuyas funciones se orientaban principalmente hacia el control de drogas, pero también hacia su análisis farmacológico y científico a cargo del Instituto Izquieta Pérez, uno de los de mayor prestigio en la región en esa época.

En 1979 se crea la Dirección Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes (DINACTIE), en la estructura de la Procuraduría General del Estado y que debía enfocarse en actividades de “prevención, control, fiscalización y rehabilitación en materia de drogas” (Álvarez 2019, 7). Esta dirección no duró mucho tiempo, según Álvarez (2019, 7) adoleció de problemas de corrupción y tuvo que ser reemplazada por una comisión interinstitucional. En adelante el Ecuador seguiría el libreto norteamericano en cuanto a estrategias, planes y campañas, muchas de ellas financiadas por ese país. Se elaboraron también diagnósticos que daban cuenta de los alcances del fenómeno y la creciente amenaza de las organizaciones narcotraficantes.

Para 1988 se creó la Dirección Nacional de Control de Estupefacientes (DINACONTES), que también recibió críticas por no lograr resultados visibles en la reducción del tráfico y consumo de drogas. Dos años después en 1990 de la mano de la creación de la Ley 108 se crea el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas CONSEP. Este fue el responsable de definir las políticas de drogas en el país, elaborar estudios de consumo, llevar a cabo campañas de prevención, controlar la producción y distribución de fármacos y sustancias químicas; así como custodiar y administrar los bienes incautados producto del narcotráfico. Para

ello contó con el apoyo de varias instituciones que formaban parte de su Consejo Directivo como los ministerios de Salud, Interior, Defensa, Inclusión Económica, Justicia, Relaciones Exteriores y Comercio. Entre sus acciones de mayor recordación estuvo la promulgación de las tablas de consumo en 2013 y 2014, las cantidades de sustancias sujetas a fiscalización que debían ser orientativas para los jueces al momento de juzgar a una persona como consumidor o traficante cuando estuviere en posesión de ellas. La polémica en cuanto a sus perjuicios o beneficios sigue vigente.

El CONSEP fue reemplazado en 2015 después de 25 años de operación, en medio de una escalada del microtráfico y su consecuente impacto en los niveles de consumo de drogas en la población especialmente joven, con la identificación además de nuevas sustancias como la denominada *H*, que era un compuesto con cantidades generalmente mínimas de heroína, mezcladas con “raticidas, cemento, analgésicos, heces de animales, anestésico para el ganado, y otros compuestos tóxicos”.<sup>7</sup> Este cambio vino de la mano de una nueva visión en cuanto al manejo del problema de las drogas por parte del Gobierno de turno, en la que se apostaba nuevamente hacia el endurecimiento de penas y al combate de la oferta de drogas, esta vez con mayor prioridad hacia la distribución local.

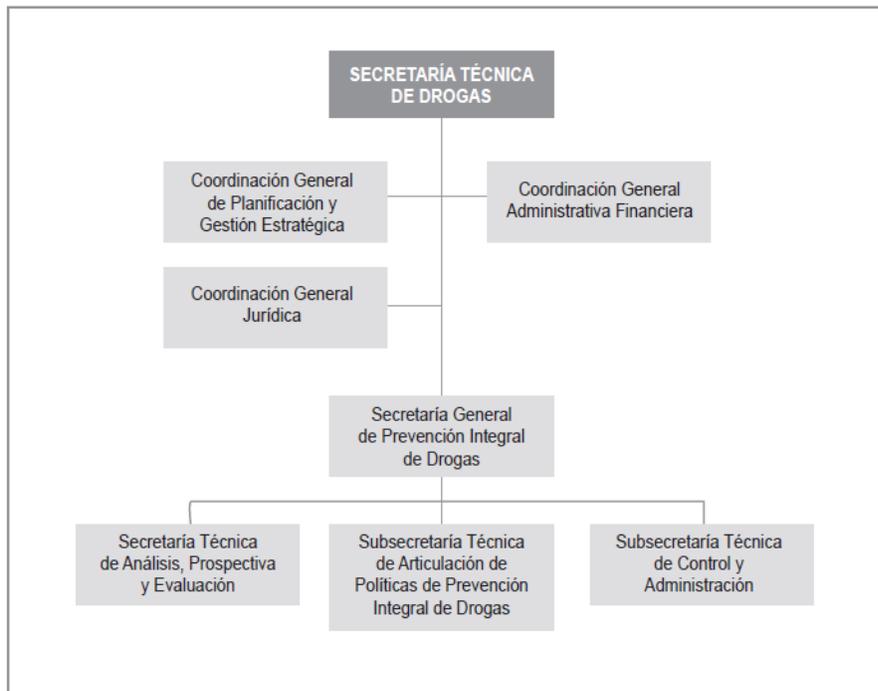
La eliminación del CONSEP se produjo al tenor de la publicación de la Ley de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, con la que se creó en su reemplazo a la Secretaría Técnica de Drogas SETED.

La nueva secretaría proponía una estructura en la que se incorporaba además de las funciones de prevención y control de drogas, la de realizar análisis prospectivos y evaluaciones de este fenómeno; sin embargo, no llegó a consolidar muchas de sus iniciativas, pues se propuso un margen de acción demasiado amplio, que en ocasiones trascendía al territorio de competencia de otras instituciones públicas. Ello sumado a la necesidad de recortar presupuestos en el Estado, ocasionó su terminación mediante Decreto Ejecutivo 376 del 2018 en el gobierno de Lenin Moreno.

---

<sup>7</sup> Redacción El Comercio. 2017. “Droga H puede tener hasta 80% de heroína”. *El Comercio*. 22 de marzo. Acceso 19 de marzo de 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/drogah-heroina-analisis-microtrafico-investigaciones.html>

**Gráfico 2.3 Estructura orgánica de la SETED**



*Fuente:* (Álvarez 2019, 16).

En el período que operó la SETED propuso algunas iniciativas importantes, como la incorporación de los municipios en el control del consumo de drogas, a través de ordenanzas para la regulación del uso del espacio público (Álvarez 2019, 17). Otra iniciativa importante fue la de “bodegas vacías” (Álvarez 2019, 18), que consistía en destruir la droga almacenada por años en los centros de acopio temporal por medio de una articulación entre Judicatura, Fiscalía, Policía y SETED, lo que sin duda reducía el riesgo para los funcionarios encargados de custodiarlas y también la posibilidad de que estas sustancias volvieran a las calles.

Luego de la eliminación de la SETED, dos de sus principales funciones pasaron a manos de ministerios, la de control al del Interior y la de prevención del consumo al de Salud, dejando huérfano al componente académico. Ello convirtió al Ecuador en uno de los pocos países que no cuenta con una institución independiente que determine la política pública contra las drogas.

En cuanto al período de estudio 2020, 2021 y 2022 el Ecuador mantenía las siguientes instituciones de control, clasificadas conforme una metodología de “proximidad e importancia” (MDI 2023, 47), que en el primer caso implica una vinculación indirecta en la prevención y

control del narcotráfico, mientras que en el segundo aspecto toma en cuenta a las instituciones que de manera permanente dedican sus esfuerzos al control de este fenómeno. De esta manera y conforme la Estrategia Específica contra el tráfico internacional de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización 2023 – 2030 elaborada por el Ministerio del Interior, tenemos los siguientes actores más importantes:

- Gobierno Nacional
- Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE)
- Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado
- Consejo de la Judicatura
- Fiscalía General del Estado (FGE)
- Ministerio del Interior
- Policía Nacional
- Ministerio de Defensa Nacional
- Servicio Nacional de Aduanas – SENA
- Unidad de Análisis Financiero – UAFE
- Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- Servicio de atención a personas privadas de la libertad – SNAI

Dentro de los actores de baja proximidad, pero también importantes en el control, regulación y prevención del problema de las drogas se encuentran:

- Ministerio de Gobierno
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas – MTOP
- Agencia de Regulación Hidrocarbúrico – ARCH
- ECU – 911
- Gobiernos autónomos descentralizados
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Educación y Cultura
- Ministerio de Agricultura, ganadería y Pesca
- Ministerio del Deporte
- Ministerio de Finanzas
- Ministerio de la Producción

- Centro de Inteligencia Estratégica – CIES  
(Estrategia Específica contra el tráfico internacional de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización 2023, 48).

Cabe resaltar que la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado fue creada el 02 de agosto de 2022 mediante Decreto Ejecutivo No.514 en el gobierno de Guillermo Lasso. Esta secretaría debía coordinar las acciones de Policía, Defensa y Justicia para mejorar el abordaje de la seguridad del país. Los resultados poco alentadores de su gestión y la escalada de violencia en Ecuador han producido que en el 2024 en el gobierno del presidente Daniel Noboa se disponga su eliminación.

No se identifica la creación de otras instituciones de control con competencias para enfrentar el problema de las drogas en el período de estudio, más bien se registra un deterioro y falta de gestión de algunas de ellas como es el caso del Centro de Inteligencia Estratégica CIES.

El CIES ha tenido varios antecesores, entre estos la Secretaría Nacional de Inteligencia SENAIN creada el 16 de junio de 2009 mediante Decreto Ejecutivo No. 1768, en el gobierno de Rafael Correa. Esta reemplazó a la Dirección Nacional de Inteligencia, parte del COSEPE. La decisión del ex mandatario de crear este organismo se produce después de la intervención del Gobierno Colombiano en Angostura, argumentado que existía injerencia norteamericana en los servicios de inteligencia de Ecuador. Sin embargo, una serie de eventos orquestados desde el interior del nuevo ente rector de la inteligencia del país, daban cuenta de su utilización para fines políticos, como fue el caso del secuestro del opositor político Fernando Balda, hecho por el que fue sentenciado a una condena de 9 años Pablo Romero, ex secretario de Inteligencia.

La SENAIN desde su creación en 2009 hasta el 2017 habría gastado más de \$300 millones de dólares,<sup>8</sup> que en virtud de su normativa más de la mitad no podía ser auditado por su carácter de reservado. Muchos de estos recursos en lugar de ser utilizados para identificar amenazas internacionales o aquellas que pusieran en riesgo la estabilidad nacional, fueron orientados al

---

<sup>8</sup> Página Contraloría. 2018. “Ocho de cada diez dólares de la SENAIN fueron para gastos secretos”. *Diario el Universo*, 06 de marzo. Acceso 20 marzo 2024. <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/17813>

espionaje político, principalmente en épocas de campaña electoral y en muchos casos por orden presidencial.

Después de la SENAIN, en abril de 2018 en el gobierno del presidente Lenín Moreno mediante Decreto Ejecutivo No.526 se crea el Centro de Inteligencia Estratégica CIES, como ente principal del Sistema Nacional de Inteligencia. Su misión tiene que ver con:

“Producir inteligencia estratégica, contrainteligencia y coordinar e integrar el Sistema Nacional de Inteligencia, para anticipar y alertar en la toma de decisiones del nivel político y político-estratégico, contribuyendo al desarrollo nacional y a la seguridad integral del Estado”.

El CIES también surgió como respuesta a dos eventos trágicos que conmocionaron al país: el atentado terrorista en San Lorenzo – Esmeraldas a un cuartel policial en enero de 2018 y el secuestro y asesinato de tres periodistas del Diario El Comercio en marzo del mismo año. Sucesos que visibilizaron uno de los efectos negativos de la firma de la paz en Colombia como fue la atomización de las FARC en Grupos Armados Organizados Residuales GAOR; organizaciones violentas y desafiantes hacia el Estado y sus cuerpos de seguridad. También dieron cuenta de la infiltración de estos grupos en las instituciones del Estado, particularmente en territorio de frontera.

A pesar de estos nuevos alcances de los grupos irregulares y el crimen organizado en Ecuador; así como de otras crisis de impacto nacional como la protesta social de octubre 2019 que estuvo cerca de derrocar al presidente de la República, no se produjo un cambio de rumbo en la política de inteligencia que tuviera un verdadero efecto en la seguridad integral del país, como reza la misión del CIES. Ello dio cuenta de la falta de liderazgo y capacidad de sus autoridades, o bien que sus objetivos continuaban siendo orientados hacia otros fines ajenos a la seguridad del Estado (Diario El Universo 2021).

En los años 2020, 2021 y 2022, de acuerdo a los informes de rendición de cuentas del CIES, se han elaborado un total de 17.943 productos tanto de inteligencia como de contrainteligencia, de tipo “informes estratégicos, apreciaciones de inteligencia, informes de cobertura, informes especiales de contrainteligencia” (CIES 2024); además se menciona la utilización de recursos en la capacitación de funcionarios del Sistema Nacional de Inteligencia, en visitas al exterior a distintos organismos similares; así como en equipamiento e infraestructura de las mismas instituciones.

**Tabla 2.3 Productos de Inteligencia y Contrainteligencia CIES**

<b>PRODUCCION DE INTELIGENCIA CIES</b>			
<b>AÑO</b>	<b>PRODUCTOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>TIPO</b>
<b>2020</b>	8006	8006	todos
<b>2021</b>	3533	5920	inteligencia
	2387		contrainteligencia
<b>2022</b>	1936	4017	inteligencia
	2081		contrainteligencia

Elaborado por el autor a partir de información de la página web del CIES.

Cabe mencionar que el informe de rendición de cuentas 2020 es bastante limitado, haciendo énfasis en varios de sus componentes a la clasificación de RESERVA que les ampara. Con relación al informe 2021, se mencionan como relevantes la participación en la construcción del Plan Nacional de Inteligencia y el Proyecto del Libro III: Inteligencia y Contrainteligencia, del Proyecto del Código Orgánico de Seguridad del Estado (CIES 2021, 22). En el año 2022, se menciona que las apreciaciones de inteligencia que produjo CIES permitieron a las fuerzas de seguridad del Estado intervenir en Yutzupino y Buenos Aires, sectores en donde se identificaron organizaciones criminales dedicadas a la minería ilegal (CIES 2022, 24).

Lo cierto es que el CIES, vigente hasta la actualidad y contando con ingentes cantidades de recursos del Estado, no ha logrado cumplir con su objetivo de articular la inteligencia del Estado desde sus distintas vertientes institucionales. El transitar de funcionarios de Fuerzas Armadas en retiro por su dirección ha mantenido su enfoque de seguridad nacional, limitando su accionar en la identificación de nuevas amenazas como la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo. El narcotráfico ha aprovechado de esta debilidad para incrementar su influencia y diversificar sus operaciones, captando otras economías ilegales como el tráfico de armas, la extorsión, la minería ilegal y la trata y tráfico de personas.

### **2.1.3 Normativa**

El Ecuador como país vecino de los principales productores de cocaína, ha debido enfrentar los efectos del accionar de las organizaciones narcotraficantes y también de la presión que ejercen

contra ellas las fuerzas de seguridad principalmente de Colombia; es decir, reaccionando ante el desplazamiento de las organizaciones criminales desde territorio colombiano, que se adentran en nuestro país, en lo que se conoce como efecto globo. De allí que Ecuador ha participado en los distintos mecanismos internacionales que concentran sus esfuerzos en analizar y tratar esta problemática. Ecuador ha sido suscriptor de las primeras convenciones internacionales de 1961, 1971 y 1988, promovidas por la Organización de las Naciones Unidas.

La influencia de estas convenciones ha sido importante al motivar estrategias de cooperación internacional, crear organismos de fiscalización de estupefacientes, tipificar a los delitos conexos derivados del narcotráfico, como el lavado de dinero, el desvío de precursores y sustancias químicas; así como orientar al Ecuador a estructurar sus leyes y mecanismos de control. Podemos mencionar por ejemplo la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1970, que establecía penas de 8 a 12 años de reclusión. Tuvo reformas en 1974 y 1987 que también recogieron la orientación penal, punitiva de estas convenciones. Sus reformas añadieron incluso medidas de rehabilitación y tratamiento para quienes hubieren sido encontrados consumiendo este tipo de sustancias (Velásquez 2018, 13).

Tal vez la más conocida fue la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990 o Ley 108. Con esta norma se establecían penas que llegaban a los 12 y 16 años de reclusión. Se establecía también la posibilidad de que el Estado utilizara el 50% de los bienes y activos incautados a las organizaciones criminales, para las mismas acciones de control en contra del narcotráfico.

Por otro lado, en 2014 se crea el Código Orgánico Integral Penal COIP, que incluye en una sola norma todas las tipologías delictuales previstas en el Ecuador. Este cuerpo normativo si bien tipifica nuevos delitos y endurece algunas penas como las relacionadas con el narcotráfico, también tiene debilidades en su componente procedimental, como el tiempo que debe durar la etapa de investigación o reglas en cuanto a la enajenación de los bienes producto de actividades ilícitas.<sup>9</sup> En este código se plantean además escalas con cantidades mínimas y máximas para la posesión de drogas, como orientación para las sentencias de los jueces. Estas escalas o tablas

---

<sup>9</sup> Redacción El Comercio. 2023. “Autoridades presentaron un proyecto de reformas al COIP para enfrentar la amenaza del terrorismo”. *El Comercio*, 04 de mayo. Acceso 20 de enero 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/autoridades-proyecto-reformas-coip-amenaza-terrorismo.html>

fueron propuestas por el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas CONSEP, que debía determinar la política de drogas del Estado.

**Tabla 2.4 Primera tabla de tenencia de drogas en Ecuador 2013**

ESCALA (GRAMOS)	SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES								
	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana		Tiempo
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Mínima	0	1	0	50	0	50	0	300	2 a 6 meses
Mediana	1	5	50	500	50	2 000	300	2 000	1 a 3 años
Alta	5	20	500	2 000	2 000	5 000	2 000	10 000	5 a 7 años
Gran escala	20		2 000		5 000		10 000		10 a 13 años

Fuente: Vélez, Gudiño (2017, 21).

Un año después de la promulgación del COIP en 2014 y de la publicación de la primera tabla de drogas, se expide su segunda versión, en la que se reducen las cantidades en cada una de las tipologías de drogas ilegales, por considerarse que habían motivado el incremento del consumo de drogas y con ello del tráfico local.

**Tabla 2.5 Segunda tabla de tenencia de drogas en Ecuador 2015**

ESCALA (GRAMOS)	SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES							
	Heroína		Pasta base de cocaína		Clorhidrato de cocaína		Marihuana	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Mínima	0	0,1	0	2	0	1	0	20
Mediana	0,1	0,2	2	50	1	50	20	300
Alta	0,2	20	50	2 000	50	5 000	300	10 000
Gran escala	20		2 000		5 000		10 000	

Fuente: Vélez, Gudiño (2017, 22)

Importante de mencionar es también el fallo que realizara la Corte Nacional de Justicia en el 2015 denominado de *triple reiteración*, en el que se establece la acumulación de penas, cuando se incurra en la comisión de más de un verbo rector tipificado en el Art.220 del COIP; y en el que se vinculen varios tipos de drogas en diferentes cantidades.

El 26 de octubre de 2015 se publica la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización, también denominada Ley Orgánica de Prevención Integral, cuyo objeto era: “La prevención integral del fenómeno socio económico de las drogas; el control y regulación de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización y medicamentos que las contengan; así como el establecimiento de un marco jurídico e institucional suficiente y eficaz.”

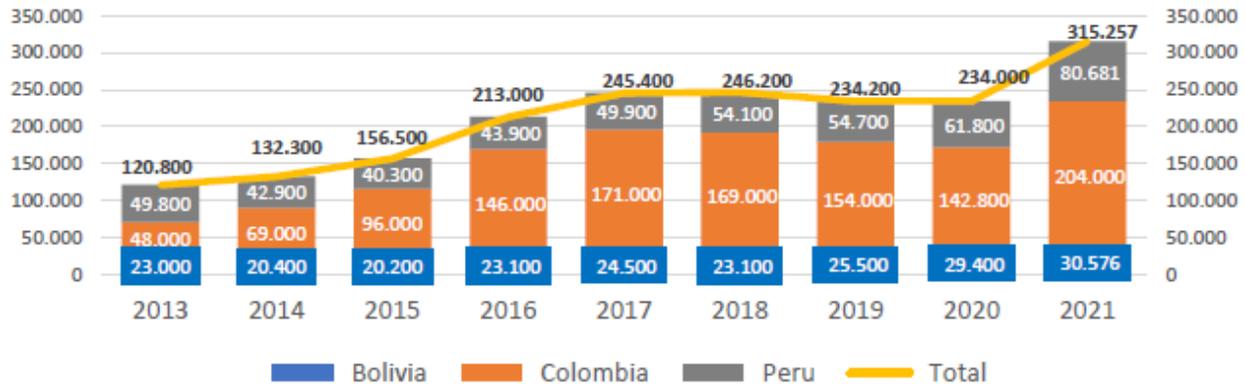
A través de esta ley se crea la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas, que tendría la responsabilidad de mirar el fenómeno de las drogas desde el punto de vista preventivo y de control. Para ello crearía paralelamente el Comité Interinstitucional de Drogas, que debían conformarlo varias carteras de Estado, responsables del sector de la salud, deporte, educación, seguridad ciudadana, laboral, inclusión económica, entre otras áreas. Con ello se pretendía tratar el problema de las drogas de manera integral (Plan Nacional de Prevención de Drogas 2017, 40)

## **2.2 Política Criminal Regional contra el Narcotráfico**

Hemos mencionado la complejidad de la región Latinoamericana, que ha sentido con mayor intensidad el embate de la pandemia, registrando en el año 2022 una tasa de pobreza del 32.10%, 12 millones de personas más que en el 2019 (Estrategia contra el tráfico internacional de drogas 2023-2030, 20. Tomado de CEPAL 2022). Este es solamente uno de los factores que hacen propicio el escenario para el surgimiento de economías criminales que convergen y se diversifican a partir del narcotráfico.

Naciones Unidas en su reporte 2023 identifica en 296 millones el número de consumidores a nivel mundial para el año 2021, un 23% más que hace 10 años (2). Esta creciente demanda de drogas en los principales mercados de consumo internacional ha promovido consecuentemente el incremento de la producción de marihuana y hoja de coca en la región. El cultivo de hoja de coca creció un 35% de 2020 a 2021, así también la producción de cocaína a 2021 había alcanzado las 2000 toneladas.

**Gráfico 2.4 Producción estimada de hoja de coca en Colombia - Perú - Bolivia**



*Fuente:* Estrategia Específica contra el tráfico internacional de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización 2023 – 2030. Ministerio del Interior del Ecuador. Tomado de UNODC 2021 - 2022. Monitoreo de Cultivos en Colombia, Perú y Bolivia (21).

Los grupos disidentes de Colombia se han aliado con grupos mexicanos quienes han enfocado sus esfuerzos en tecnificar los procesos de producción de la cocaína, incrementando su rendimiento y en abrir nuevos mercados principalmente en Europa y Asia. Como resultado ciudades como Amberes, Rotterdam y Hamburgo se han convertido en los nuevos puertos de destino de la cocaína en Europa y en centros de distribución para el resto del continente. Esto es particularmente cierto en el Ecuador en donde sus fuerzas de seguridad han identificado que el 80% de la cocaína aprehendida en los puertos marítimos tenía como destino Europa y específicamente las ciudades portuarias previamente mencionadas (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 16).

Este fenómeno motivó la visita el 01 de febrero de 2024 en Quito de los alcaldes de Amberes, Rotterdam y Hamburgo, quienes arribaron con una delegación de 60 funcionarios de distintas instituciones de control de sus países y mantuvieron reuniones de alto nivel, de las que se derivaron importantes compromisos, entre ellos analizar el financiamiento de equipos y tecnología para efectivizar el control de drogas en los puertos marítimos de Ecuador; así como incrementar el intercambio de información y la coordinación operacional entre sus instituciones de aplicación de la ley.

El informe de ONU también establece, que en América del Sur en el año 2021 el 52% de personas menores de 25 años se reportaron en tratamiento por efecto de drogas ilegales, cifra mucho mayor al de otras regiones del mundo. Este es otro elemento que da cuenta del fortalecimiento de las organizaciones narcotraficantes locales, que han pasado de ser proveedoras de servicios a socios de carteles de la droga internacionales y visibiliza su estrategia de dominar también la distribución de alcaloide en los mercados locales.

A pesar de compartir fenómenos criminales y sociales similares, la subregión sudamericana no ha logrado establecer mecanismos de cooperación sólidos y permanentes. UNASUR inició en 2008 como un organismo de integración suramericano que tenía grandes posibilidades de mejorar la situación económica y social de sus miembros, por medio de la cooperación y el intercambio. Su convergencia ideológica los había fortalecido, pero sería más tarde en 2018 también la responsable de la separación de la mayoría de sus miembros (Quiliconi y Rivera 2019, 223).

UNASUR no tuvo mayores aciertos en establecer acciones concretas de cooperación especialmente en el tema de seguridad, que era el de mayor necesidad para sus miembros. Sin embargo, una propuesta importante al interior de este organismo la lideró Brasil, con el Consejo Suramericano de Defensa, mecanismo que propuso “[...] crear una identidad regional en materia de defensa que recogiera los intereses de todos los Estados y sobre todo instaurar una zona de paz, basada en el desarrollo integral y estabilidad de sus pueblos [...]” (Quiliconi y Rivera 2019, 231). Este Consejo con el liderazgo de Brasil alcanzó un relativo éxito, al ser uno de los de mayor participación en este organismo y que consiguió implementar de manera exitosa, espacios de intercambio y capacitación como la Escuela Suramericana de Defensa.

En materia de política criminal regional, en el año 2010 se creó al interior de UNASUR el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas. A diferencia del anterior, este Consejo no consiguió conciliar las diferencias ideológicas de sus miembros; en virtud de la cercanía que algunos tenían hacia las políticas prohibicionistas norteamericanas como Colombia y otros que buscaban alternativas menos coercitivas como Ecuador. La discusión sobre el problema de las drogas en la subregión también se politizó, enfocándose en discusiones alrededor de la interferencia de los Estados Unidos en la soberanía de los Estados miembros, al instaurar bases militares en sus territorios; sin proponer verdaderas políticas que tuvieran un

impacto relevante en el problema. Ecuador como presidente pro tempore de este Consejo, propuso la creación de una doctrina estandarizada en la que se identificaran los roles de las fuerzas policiales y militares para enfrentar el problema; así como se establecieran políticas preventivas, sanitarias y de control de este fenómeno. Esta iniciativa tuvo apoyos divididos y no logró el objetivo que se buscaba (Quiliconi y Rivera 2019, 240).

En 2011, en virtud de los escasos resultados del Consejo de Drogas, Colombia propuso la creación del Consejo para la Seguridad Ciudadana, Justicia y la Coordinación de Acciones Contra el Crimen Organizado Transnacional. Este último sin contar con los consensos necesarios tampoco tuvo éxito, cerrando los ensayos de UNASUR por enfrentar los problemas de seguridad, crimen organizado y narcotráfico en sus países.

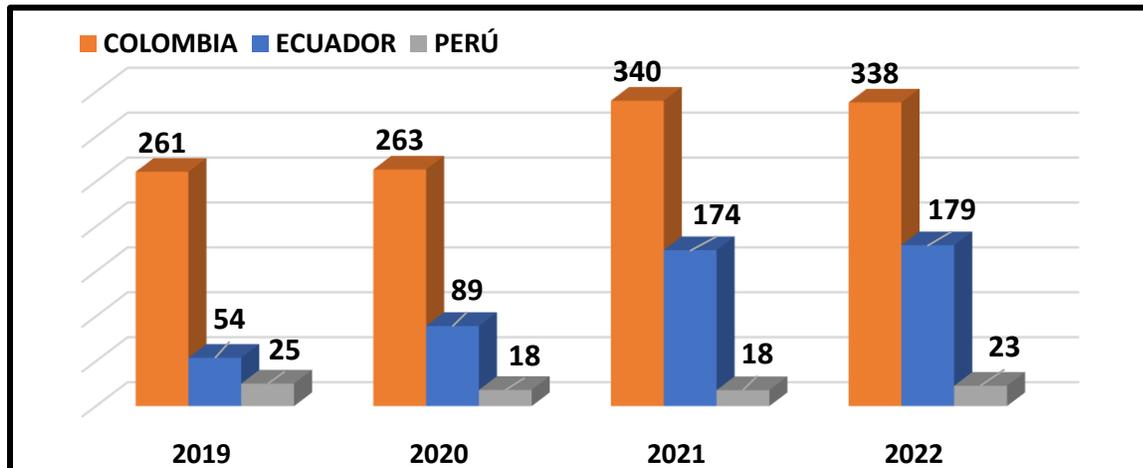
### **2.2.1 Relación del Ecuador con los países vecinos en cuanto al narcotráfico**

El Ecuador ha mantenido una relación de estrecha cooperación con Colombia y Perú, que no ha sufrido mayores cambios en el período de estudio 2020 a 2022. Sin embargo, en este período estos países incluido el nuestro, hacían frente a una crisis de gran escala como fue la pandemia del COVID-19, que puso en espera algunos de sus mecanismos de intercambio y cooperación en materia de seguridad, principalmente porque sus recursos estaban siendo destinados hacia esta emergencia sanitaria. Ecuador habría destinado el 36% de su producto interno bruto (PIB) para contener la pandemia, unos 37.000 millones de dólares,<sup>10</sup> mientras que Perú el 23.1% de su PIB. Colombia por su parte había anunciado un gasto de cerca de 30.000 millones de dólares para mitigar la pandemia. A pesar de la pandemia, los tres países continuaron enfrentando el narcotráfico, alcanzando las siguientes cifras en aprehensión de sustancias sujetas a fiscalización, particularmente cocaína:

---

<sup>10</sup> Angulo, Sebastián. 2023. “Estos son los gobiernos de América Latina que más dinero gastan”. *Diario Expreso*, 12 de abril. Acceso 7 mayo 2024. <https://www.expreso.ec/actualidad/economia/son-gobiernos-america-latina-dinero-gastan-157031.html>. En referencia a un estudio que elabora el Fondo Monetario Internacional.

**Gráfico 2.5 Incautación de cocaína por países (toneladas)**



Elaborado por el autor a partir de información de las Direcciones Antidrogas de Ecuador, Colombia y Perú (2024).

Por otro lado, el incremento de cultivos ilícitos en Colombia, así como la influencia de sus grupos criminales y guerrilleros, han ocasionado que Ecuador oriente sus esfuerzos con mayor prioridad hacia ese país. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos (SIMCI) de las Naciones Unidas, los cultivos ilícitos en Colombia han venido creciendo paulatinamente, alcanzado las 104.000 hectáreas en 2021. Las regiones con mayor densidad de cultivos son precisamente las que colindan con territorio ecuatoriano. Un 44% se encuentran en la región Pacífico, en la que predomina el distrito de Tumaco en el Municipio de Nariño, frente a nuestra provincia de Esmeraldas. Así también, el 16% de los cultivos se identifican en la región Putumayo-Caquetá, que limita con la provincia de Sucumbíos.

Con Colombia nos une una estrecha relación, que ha transitado por épocas de mayor o menor comunicación política dependiendo de la identificación ideológica de sus gobiernos. Sin embargo y como hemos analizado previamente, la autonomía con la que actúan sus fuerzas de seguridad les ha permitido mantener vigentes mecanismos de cooperación para el intercambio de información e inteligencia en ámbitos militares y policiales, en los que identifican amenazas que les son comunes como el caso del narcotráfico. En su andamiaje más reciente, el primer nivel de esta cooperación inicia con los Gabinetes Binacionales, en los que participan sus presidentes de la República, quienes definen las áreas y materia de la colaboración. El primer Gabinete se

celebró en la ciudad de Tulcán el 11 de diciembre de 2012, con la presencia de los presidentes Rafael Correa y Juan Manuel Santos.

En este primer gabinete se establecieron 6 ejes de atención, entre estos el eje de seguridad y defensa, que es el que contiene entre sus acciones la lucha contra el problema mundial de las drogas. Para el cumplimiento de las acciones que se establecieron en este eje los países acordaron establecer un Plan Operativo Anual Binacional (POAB), dentro del que se encuentran distintos mecanismos como la COMBIFRON (Comisión Binacional de Frontera), dirigida por las fuerzas militares de ambos países, con el apoyo y participación de sus Policías Nacionales, para proponer y supervisar el cumplimiento de acuerdos que enfrenten los problemas de seguridad y factores de riesgo en la frontera, como el incremento de pasos irregulares por ejemplo.

En el POAB también se establecen varias comisiones técnicas que tratan diversas tipologías delictuales, como son la Comisión Técnica Binacional de Lucha Contra la Minería Ilegal, Comisión Mixta en Materia de Drogas, la Mesa Binacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Hidrocarburos y el Grupo Binacional Contra los Delitos Migratorios. Estos equipos los conforman delegados de ambos países que tengan responsabilidad principalmente en zonas de frontera y que desde su conocimiento y experiencia puedan aportar para el control y prevención de estos delitos. La comunicación permanente entre las autoridades de control de Ecuador y Colombia en estos espacios de cooperación, permiten la identificación y detención de personas de esta nacionalidad con mayor incidencia que otras.

**Tabla 2.6 Detenidos por tráfico de drogas según nacionalidad**

Año	Nacionalidad	Total	Porcentaje
Año 2019	Ecuador	10339	90%
	Colombia	636	6%
	Venezuela	359	3%
	Otros	143	1%
Año 2020	Ecuador	10976	89%
	Venezuela	661	5%
	Colombia	572	5%
	Otros	115	1%
Año 2021	Ecuador	11883	90%
	Venezuela	669	5%
	Colombia	547	4%
	Otros	101	1%
Año 2022	Ecuador	11418	89%
	Venezuela	695	5%
	Colombia	542	4%
	Otros	107	1%
<b>Total</b>		<b>49763</b>	

Fuente: Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 3).

Uno de los mecanismos más recientes y que ha potenciado el intercambio entre las Policías de ambos países es RAMPOL, la reunión de altos mandos policiales, creada en 2018. Esta reunión que releva sedes cada año, convoca a jefes de servicios de cada fuerza policial, quienes se proponen el cumplimiento de compromisos que contrarresten amenazas en común como el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico y trata de personas, delitos ambientales, entre otros. Los compromisos tienen que ver con el intercambio de información, de buenas prácticas, de capacitaciones, así como la planificación de operaciones coordinadas.

La relación con Perú es positiva en términos generales, en estos últimos años se ha profundizado la cooperación en materia de seguridad, toda vez que el narcotráfico, sus delitos conexos y convergentes han creado redes ilícitas que les permite desarrollar sus actividades ilegales en más de un Estado, aprovechando las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Sumado a esta realidad se encuentran los 1529 km<sup>2</sup> de extensión fronteriza en el Amazonas y los 547 km<sup>2</sup> de frontera en el sur de Ecuador, en donde colindan las provincias de Loja, El Oro y Zamora Chinchipe. Esto da lugar a un incremento permanente de pasos no autorizados, 76 según el último registro de ambos países en el 2022.

La presencia de grupos de delincuencia organizada transnacional como el Tren de Aragua<sup>11</sup> en varios países de la región, particularmente en Perú, han motivado también la coordinación entre su fuerza policial y la ecuatoriana para identificar a sus integrantes e impedir su proliferación. Otro factor de riesgo principalmente para el Ecuador es el ingreso de explosivos y armas de fuego desde Perú, que llega a manos de los principales grupos terroristas y de minería ilegal del país. Según la Policía de Ecuador en 2022 se decomisó material explosivo producido por la empresa peruana FAMESA, dedicada a operaciones mineras en varios países de la región.

El esquema de cooperación de Ecuador con Perú en materia de narcotráfico es similar al que mantiene con Colombia. Parte desde el Gabinete Presidencial del que se deriva el Plan Operativo Anual Binacional, en el que se proponen varios ejes, entre estos el de Seguridad y Defensa. Este eje propone mecanismos operativos de coordinación como las comisiones mixtas en materia de

---

<sup>11</sup> Organización criminal que surgió en la cárcel de Tocarón en el Estado de Aragua en Venezuela. La permisividad en los controles carcelarios y posibles alianzas con grupos políticos lo convirtieron en el grupo más poderoso de este país y actualmente con influencia en varios países de la región como Colombia, Perú y Chile y de manera esporádica en Ecuador, Bolivia y Brasil.  
Redacción Insight Crime. 2023. “Tren de Aragua”. *Insight Crime*, 13 diciembre. Acceso 10 mayo 2024.  
<https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-venezuela/tren-de-aragua/>

drogas, contrabando, minería ilegal y de igual manera la reunión de altos mandos policiales (RAMPOL).

La cooperación bilateral que mantiene Ecuador con Colombia y Perú ha arrojado los siguientes resultados en cuanto a la interdicción de drogas:

**Tabla 2.7 Estadística de incautación de drogas en provincias fronterizas (kilos)**

Año aprehensión	Esmeraldas	Carchi	Sucumbios	El Oro	Loja	Zamora Chinchipe	Total
Año 2019	6.680	3.693	651	8.032	2.027	2	21.086
Año 2020	6.514	11.210	673	7.992	2.729	6	29.125
Año 2021	5.091	6.966	1.531	5.234	2.944	24	21.791
Año 2022	6.447	6.572	4.042	10.102	624	9	27.796
<b>Total</b>	<b>24.733</b>	<b>28.442</b>	<b>6.898</b>	<b>31.360</b>	<b>8.324</b>	<b>41</b>	<b>99.798</b>

Fuente: Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 7).

**Tabla 2.8 Operaciones coordinadas entre las policías de Ecuador, Colombia y Perú**

País coordinación	Año 2015	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022
Colombia	0	4	0	0	0	8	4	4
Perú	1	0	0	1	2	2	1	2
México	0	0	0	0	0	0	0	0
	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>6</b>

Fuente: Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 9).

Se debe destacar que los espacios de cooperación en los que participa Ecuador, Colombia y Perú, no son únicamente bilaterales, pero también multilaterales como el caso de INTERPOL, AMERIPOL y EUROPOL. Con este último organismo Ecuador suscribió un acuerdo de trabajo en 2023 que le convierte en país socio, condición que Colombia mantiene desde hace 20 años.

Pero también existen otros espacios de cooperación como CLACIP, la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial, que reúne a expertos de varios países para analizar de manera prospectiva nuevas amenazas y proponer estrategias que las prevengan y

contrarresten. Finalmente, no se puede dejar de lado a una herramienta importante de relacionamiento que son los agregados militares y policiales que se constituyen en articuladores de los distintos requerimientos de cooperación que se generan en los países. El tiempo de su permanencia en la misión diplomática y sus aptitudes profesionales y sociales, les permite establecer relaciones con sus pares que facilitan su labor.

### **2.2.2 Mecanismos de cooperación regional**

De acuerdo al período que ocupa a este estudio, mencionaremos algunos de los principales mecanismos regionales que tienen una incidencia importante en el control del narcotráfico y la criminalidad organizada. Uno de los mecanismos que ha cobrado importancia en los últimos años para la región, como es AMERIPOL. La Comunidad de Policías de América tiene su origen en una reunión de jefes de Policía de Latinoamérica y el Caribe realizada en Bogotá del 12 al 15 de noviembre de 2007,<sup>12</sup> en la que se propuso crear un espacio de intercambio de información expedito, que acercara a las policías de la región y fortaleciera su cooperación. El siguiente año entró en funcionamiento y gracias al financiamiento de organismos como EUROPOL inició sus operaciones con la creación de sedes o unidades nacionales denominadas UNA.

Aunque su creación en 2007 no fue refrendada por las autoridades políticas y/o diplomáticas de sus países, AMERIPOL venía cumpliendo una importante función de articulación y comunicación entre los cuerpos policiales de América y el Caribe para actividades de intercambio de información, entrenamiento de sus funcionarios, construcción de doctrina, estandarización de procesos, entre otros. Estas acciones llamaron la atención de sus organismos predecesores como INTERPOL y EUROPOL, quienes coadyubaron política y financieramente para que lograra cumplir su objetivo de convertirse en un organismo legal, que convocara no solo buenas intenciones sino la asignación de recursos y espacios de interacción internacional. Es así que en noviembre de 2023 AMERIPOL finalmente alcanza su personería jurídica, al suscribirse su Convenio Constitutivo, con la firma de los ministros de Relaciones Exteriores y/o delegados de los presidentes de la región. Actualmente cuenta con miembros de 33 fuerzas policiales de 27

---

<sup>12</sup> SEJEC AMERIPOL. 2023. "Historia". *Página web AMERIPOL*. 10 de septiembre. Acceso 28 mayo 2024. [http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=20088&folderNode1=26017&folderNode1=26028#:~:text=La%20Comunidad%20de%20Polic%C3%ADas%20de,la%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20de%20Colombia](http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20088&folderNode1=26017&folderNode1=26028#:~:text=La%20Comunidad%20de%20Polic%C3%ADas%20de,la%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20de%20Colombia).

países, que han comprometido sus esfuerzos para enfrentar los nuevos desafíos en materia de seguridad, como el uso de nuevas tecnologías por parte de las organizaciones criminales.

Por otro lado, es importante mencionar que el 02 de marzo de 2022 se crea el CLASI, Comité Latinoamericano de Seguridad Interior, como una iniciativa de EL PAcCTO, el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado en Europa y Latinoamérica, financiado por la Unión Europea. Este convoca a los ministros del Interior de la región para que de manera conjunta propongan estrategias que mejoren la seguridad y combatan el crimen organizado transnacional.

A pesar de que el CLASI cuenta con patrocinadores y observadores europeos, cuyo interés es prevenir la derivación de los delitos que afectan a Latinoamérica hacia sus propias fronteras; su enfoque es regional, toda vez que utiliza primeramente un instrumento de diagnóstico de las amenazas de la región denominado IDEAL, para después generar cursos de acción subregional, regional y mundial. Entre las prioridades de este mecanismo de cooperación se encuentra el narcotráfico, el tráfico de migrantes y trata de seres humanos y el tráfico de armas, así como todas las economías ilegales que se generan alrededor de estos delitos.<sup>13</sup>

Es importante mencionar que Ecuador asumió la presidencia pro tempore de este comité para el período 2024-2025, en el que se compromete a cumplir los planes trazados y a proponer nuevas líneas de cooperación, que involucren y se articulen con otros organismos como AMERIPOL y EUROPOL.<sup>14</sup>

Ecuador es también un país miembro de la CAN, la Comunidad Andina, fundada en 1969 y conformada también por Colombia, Bolivia y Perú. Si bien este organismo busca “alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración andina [...]”<sup>15</sup> promoviendo el desarrollo y la cooperación económica de sus miembros; también se constituyó en el 2024 en

---

<sup>13</sup> EL PAcCTO Europa y Latinoamérica. 2024. “El CLASI y sus implicaciones a nivel político, estratégico y operacional”. *Página web El PAcCTO*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://elpaccto.eu/?p=4320>

<sup>14</sup> Ministerio del Interior del Ecuador. 2024. “Ecuador asume la Presidencia del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI)”. *Página web MDI*, 13 de marzo. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/ecuador-asume-la-presidencia-del-comite-latinoamericano-de-seguridad-interior-clasi/>

<sup>15</sup> Comunidad Andina. 2024. “La Comunidad Andina (CAN)”. *Página web CAN*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>

un espacio de articulación para la consolidación de un plan contra el crimen organizado, en virtud de su impacto en la seguridad de los Estados.

En el marco de la reunión que mantuvieron los ministros de Relaciones Exteriores el 21 de enero de 2024 y en virtud de la crisis de violencia en Ecuador, la CAN propuso la creación de una red de seguridad para luchar contra el narcotráfico, la minería ilegal, el tráfico de armas y personas y la trata de seres humanos. Esta red propone reforzar los controles en las fronteras, creando un Banco Andino de Datos (BAD), que contendrá datos de personas requeridas por la justicia en los países.

Se motivó además la creación de una Alianza Latinoamericana Antinarcóticos que permita coordinar acciones conjuntas e intercambiar información. Así también se acordó coordinar a través de sus fuerzas de seguridad la ejecución de operaciones coordinadas en contra de los delitos antes mencionados. Otro aspecto relevante fue la iniciativa de crear la Red Andina de Seguridad 24/7, símil de la que mantiene Interpol, para el intercambio de información y alertas sobre grupos delictivos y personas requeridas en los países miembros.<sup>16</sup>

Un mecanismo regional de mayor alcance ha sido el MISPA, Reuniones de ministros de Seguridad Pública, adscrito a la estructura de la OEA. Este permite a treinta y cinco Estados miembros proponer iniciativas en cinco pilares principales: “[...] gestión de la seguridad pública, prevención de la delincuencia, violencia e inseguridad, gestión policial, participación ciudadana y comunitaria y cooperación internacional [...]”.<sup>17</sup> Ha pesar de haber convocado a sus miembros únicamente en siete ocasiones, la última en Quito en octubre de 2019, MISPA ha creado órganos técnicos subsidiarios, por medio de los cuáles ha realizado recomendaciones y propuesto acciones de mejora para la seguridad pública de los Estados. Así también estableció un plan de acción con orientación en políticas públicas que permitan reducir los homicidios intencionales en la región.

Una de las iniciativas de MISPA en la OEA fue la creación de la Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial REDDPOL, con sede en Washington, que surgió en

---

<sup>16</sup> Redacción Primicias. 2024. “Comunidad Andina acuerda un gran plan de acción para enfrentar al crimen organizado”. *Primicias*, 21 de enero. Consultado el 14 de marzo de 2024.

<https://www.primicias.ec/noticias/internacional/comunidad-andina-plan-crimen-organizado/>

<sup>17</sup> OEA. 2024. “MISPA - Reuniones de Ministros de Seguridad Pública”. *Página web OEA*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.oas.org/es/sms/dps/prog-mispa.asp>

2014 como propuesta derivada de un análisis apoyado por AMERIPOL, para determinar los principales problemas y necesidades de las fuerzas policiales de los Estados miembros. Así, la REDDPOL se constituyó en un componente de asesoría en 4 áreas definidas: “capacitación, seminarios subregionales y cooperación horizontal, plataforma virtual para el intercambio de información y certificación en normas de excelencia en la gestión policial”.<sup>18</sup>

Este mecanismo es uno de los más activos en el relacionamiento de los cuerpos policiales en el que Ecuador mantiene un representante de su Policía Nacional desde el año 2020, posición que se releva cada 18 meses y que ha permitido conseguir importantes hitos de cooperación para el país.

### **2.3 Articulación con la política criminal internacional contra el narcotráfico**

Ecuador como país periférico, productor de materia prima y dependiente de la cooperación internacional, ha debido acoplar su política criminal a la preponderante en la región y el mundo, especialmente la sugerida por los países céntricos. Su adhesión a la Organización de las Naciones Unidas en 1945 también le convocó a suscribirse a las propuestas normativas que desde este organismo se promulgaban, como el caso del que se constituyó como el régimen internacional de control de drogas, representado por las convenciones de control de sustancias estupefacientes y psicotrópicas de 1961, 1971 y 1988 (UNODC 2014, 2).

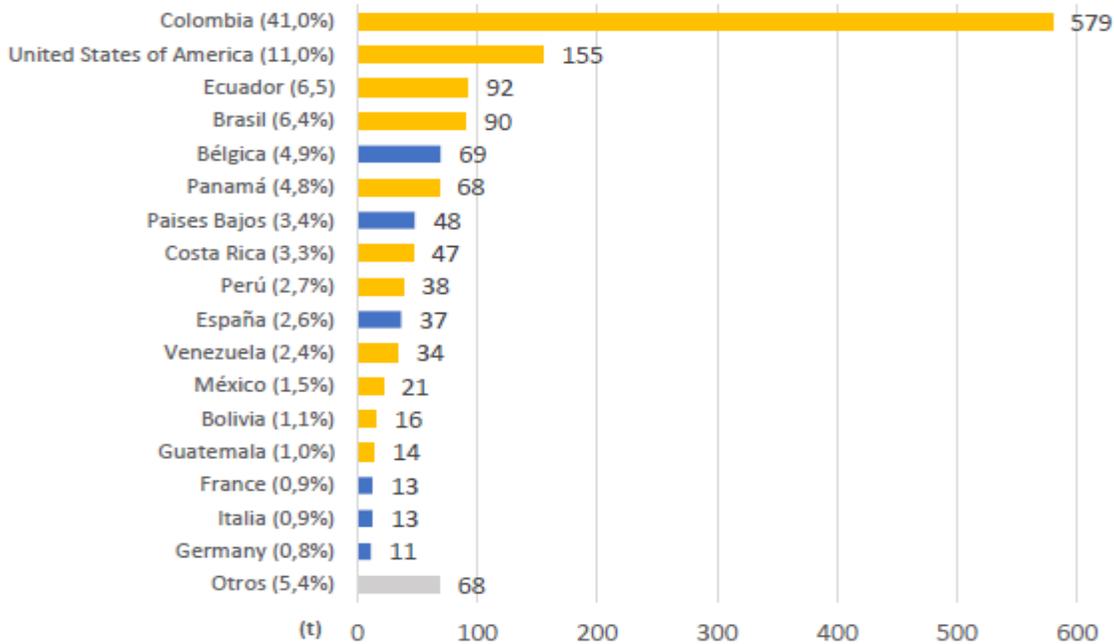
A pesar de este marco orientativo que le otorgaban las convenciones, Ecuador ha tenido vaivenes político-ideológicos que han matizado su política criminal contra las drogas, alejándose en ocasiones de la visión prohibicionista. Esto lo hemos visto con la declaración del consumo de drogas como un problema de salud en su Constitución del 2008 o la despenalización del uso del cannabis con fines terapéuticos o medicinales aprobada en diciembre de 2019, reformando su Código Orgánico Integral Penal y su Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas. Estas iniciativas, además de decisiones como la salida del FOL de Manta o la renuncia a los ATPDEA han reflejado su postura política en cuanto al abordaje del problema de las drogas.

---

<sup>18</sup> OEA. 2023. “Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial”. *Página web OEA*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.oas.org/es/sms/dps/prog-redpol.asp>

No obstante, Ecuador ha continuado incrementado sus controles y operaciones contra la oferta de drogas tanto local como internacional. En el 2020 UNODC lo catalogó como el tercer país con mayores incautaciones de cocaína en el mundo.

**Gráfico 2.6 Incautación mundial de cocaína por país**



*Fuente:* Estrategia Específica contra el tráfico internacional de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización 2023 – 2030. Ministerio del Interior del Ecuador. Tomado de UNODC. 2022. Informe Mundial de las drogas.

La política internacional contra el narcotráfico a debido adaptarse a varios fenómenos que venían presentándose en la región, como el incremento del consumo de droga en el sur del continente americano, conllevando al apareamiento de nuevas rutas de tráfico y la diversificación de mercados criminales, o el incremento del consumo de NPS en Norteamérica y consecuente reducción del costo de la hoja de coca en Colombia.

A partir de la pandemia del COVID-19 y por efecto de las medidas de confinamiento, también se presentaron nuevos desafíos que motivaron giros en la política criminal internacional contra el narcotráfico. En la entrevista realizada a la teniente coronel en reserva activa Wendy Cuadros, ex jefe del Centro Internacional de Estudios Estratégicos contra el narcotráfico CIENA de Colombia, quien ocupó esta posición en época de la pandemia, se conoció que en el vecino país al inicio de esta emergencia, la base de cocaína como producto inicial subió sus precios por la

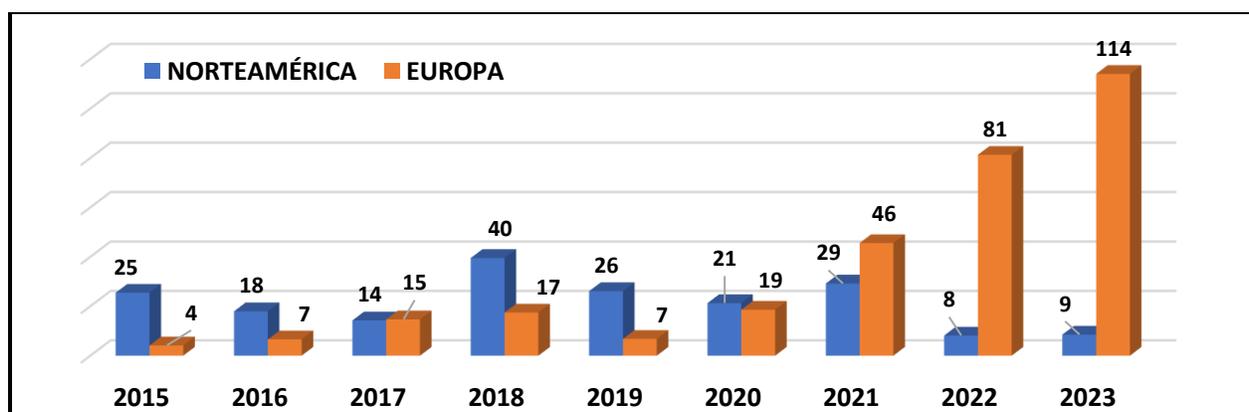
dificultad que implicaba su elaboración sin contar con los precursores químicos provenientes de fuera de sus fronteras. Por otro lado, productos finales como el clorhidrato de cocaína y la heroína, reservas anteriores a la pandemia, redujeron sus precios por la reducción de su demanda y disponibilidad en el mercado (entrevista vía telefónica, 01 de julio de 2024). De allí que en el año 2021 se generó una sobreproducción de cocaína que alcanzó las 1400 toneladas métricas (UNODC 2022, 12).

Este factor, sumado al involucramiento en varios eslabones de la cadena de valor de este delito de nuevos grupos criminales de origen mexicano y balcánico, no sólo incrementaron y mejoraron la producción de cocaína, sino que abrieron nuevas oportunidades de exportación de este alcaloide hacia el mercado europeo.

De allí que el Ecuador empezó a jugar un papel preponderante como plataforma de exportación de cocaína hacia Europa, considerando las facilidades que prestan sus ejes viales y fluviales, su dolarización, el fortalecimiento de sus grupos criminales locales quienes habían empezado a generar alianzas con cárteles internacionales de la droga.

Producto de este nuevo escenario, que incrementó el arribo de cocaína hacia el viejo continente, la política contra las drogas que en el Ecuador tenía influencia principalmente norteamericana, empezó a articular nuevas acciones y a emprender cada vez más en programas y proyectos con la Unión Europea como organismo multilateral, pero también con sus países miembros de manera bilateral.

**Gráfico 2.7 Incautación de droga en Ecuador según destino (toneladas)**



Elaborado por el autor a partir de información estadística de la Dirección Antidrogas de la Policía de Ecuador.

El gráfico 2.7 nos muestra de manera clara una nueva configuración del narcotráfico en Ecuador, que dejó de tener como destino principal Norteamérica y volcó sus exportaciones ilegales hacia Europa; aprovechando la permeabilidad de los puertos marítimos ecuatorianos y la capacidad de envío de grandes cantidades; pero también por las nuevas alianzas criminales que facilitaban el ingreso de la droga a las principales ciudades de dicho continente.

En consonancia con lo anterior, es importante mencionar las cifras de exportaciones no petroleras del Ecuador en millones de dólares desde 2010 hasta 2022, que demuestran un incremento sostenido del comercio particularmente marítimo, lo que supone un aprovechamiento de este factor por las organizaciones criminales para el envío de sustancias sujetas a fiscalización.

**Gráfico 2.8 Exportaciones totales del Ecuador al mundo en USD millones FOB**



Fuente: MPCEIP (2023, 21).

### 2.3.1 Cooperación con Estados Unidos de América

Hemos mencionado los primeros relacionamientos del Ecuador y Estados Unidos de América en función de la denominada guerra contra las drogas en la década de los 80's, que convocaba un despertar de occidente en cuanto a los incalculables daños que empezaba a causar el consumo de distintas drogas principalmente la marihuana, cocaína y heroína; así como de los ingentes recursos que se generaban alrededor de esta actividad, fortaleciendo cada vez más a las organizaciones criminales y causando zozobra en las ciudades.

Daniel Pontón menciona varias aristas que proponía este enfoque “hegemónico” del problema de las drogas desde la visión de los Estados Unidos de América:

- a) Militarización y criminalización del consumo y la oferta;

- b) Clasificación geopolítica entre países consumidores y productores;
- c) Focalización en la lucha contra la producción in situ;
- d) Injerencia en los espacios multilaterales mundiales y regionales para la promulgación de legislación contra el tráfico de drogas (Pontón 2013, 43).

Transcurridos cuarenta años desde la aplicación de esta política, no se ha logrado controlar el narcotráfico y la estela de inseguridad, violencia y criminalidad cada vez es mayor. Sin embargo, en los últimos años han existido nuevos enfoques en la cooperación entre Ecuador y Estados Unidos para la prevención y control de este fenómeno. Un aspecto importante ha sido potenciar las capacidades de los servidores públicos: policías, militares, jueces, fiscales, personal de aduanas, para enfrentar el crimen organizado desde el rol que les corresponde. En este propósito se suscribió en 2019 el “Convenio de cooperación entre EEUU y Ecuador, para el fortalecimiento de la capacidad institucional para controlar la producción y tráfico ilícito de drogas” (Departamento de Relaciones Internacionales PN 2024); una actualización al convenio previamente suscrito en el año 2002, en el que se priorizan los temas de capacitación.

Para este objetivo se han planteado varios mecanismos de los que se beneficia el Ecuador, como el “Programa de Cooperación en Seguridad Regional entre Estados Unidos y Colombia” USCAP (Departamento de Relaciones Internacionales PN 2024), en el que se aprovechan las capacidades de las fuerzas de seguridad de Colombia para que sus funcionarios se trasladen a los países de la región con fondos provenientes del Gobierno de Estados Unidos y difundan programas de entrenamiento en distintas áreas. El traslado del instructor al país beneficiario permite multiplicar el número de capacitados y al tratarse de policías colombianos existe una mejor recepción e identificación cultural por parte de los alumnos, lo que facilita el entrenamiento.

En esta misma línea se encuentran programas como la Academia Internacional de Aplicación de la Ley ILEA, con sedes en distintos continentes; los Centros de Entrenamiento Federales para la Aplicación de la Ley FLETC, con sede en Estados Unidos; la Fundación Panamericana para el Desarrollo PADF, cuya prioridad también radica en mejorar las capacidades de los países para enfrentar distintas amenazas y emergencias, así como promover sistemas de gobierno democráticos, en donde prevalezca el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley.

Otra de las prioridades de la cooperación entre el país norteamericano y Ecuador ha sido dotar de tecnología a las fuerzas de seguridad para que puedan colocarse un paso delante de las organizaciones criminales. Son varios los equipos y sistemas que se pueden mencionar; sin embargo, haré referencia a uno que ha cobrado gran importancia, mencionado en la entrevista realizada al teniente coronel Benjamín Molina, jefe de la Unidad Nacional contra el Tráfico de Armas de Fuego y Explosivos de la Policía del Ecuador, como es el sistema de trazabilidad de armas de fuego eTRACE, obtenido a partir de la suscripción de un memorando de entendimiento con la agencia ATF *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms* en el año 2022. Este sistema permite mejorar la capacidad de rastrear y controlar el flujo de armas ilegales, desde la empresa que la fabricó, año, país de origen, propietarios, delitos vinculados, entre otros aspectos (entrevista, Quito, 21 de junio de 2024).

Un aporte fundamental para las operaciones en contra del crimen organizado ha sido la implementación del programa de recompensas financiado por el Comando Sur de las Fuerzas Militares de EEUU, con el que se pone a disposición sumas importantes de dinero para el pago de personas que aporten con información para identificar a objetivos de alto valor requeridos por la justicia. El envío de funcionarios del FBI *Federal Bureau of Investigation*, también aportó en la investigación de los distintos atentados terroristas y asesinatos que conmocionaron al país a inicios del 2024.

Estados Unidos también ha donado canes antidrogas, vehículos, equipo de protección para los servidores policiales, mantenimiento de infraestructuras, equipos que facilitan las técnicas de investigación criminal, así como asesorías en varios ámbitos para la mejora de procesos institucionales. Otro aspecto fundamental ha sido la articulación y en algunos casos financiamiento de operaciones antidrogas en distintas partes del mundo, considerando que las agencias federales de este país cuentan con ramificaciones en varios continentes.

Esta cooperación y nuevo rumbo que ha emprendido Estados Unidos en el abordaje del problema de las drogas, se derivó de la crisis de sobredosis que causó la muerte de 107.000 personas en ese país en el 2021, por efecto principalmente de drogas sintéticas.<sup>19</sup> De allí que el presidente Biden en abril de 2022, propuso una Estrategia Nacional Contra el Consumo de Drogas, que pone

---

<sup>19</sup> Johnson, Carla. 2022. "Plan de Biden para controlar drogas, centrado en tratamiento". *Los Angeles Times*, 21 de abril. Consultado el 19 de marzo de 2024. <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2022-04-21/plan-de-biden-para-controlar-drogas-centrado-en-tratamiento>

énfasis en la “reducción de daños”,<sup>20</sup> con enfoque en medidas preventivas y sanitarias; sin embargo, promueve también el control de la oferta desde los países de producción y exportación de drogas, persiguiendo a las organizaciones narcotraficantes y sus recursos financieros.

Un aspecto importante de mencionar dentro de la política contra las drogas de Estados Unidos, que ha venido creciendo en los últimos años y ha sido visible en Ecuador, es su financiamiento a programas de asistencia comunitaria, de prevención del consumo y de protección del medio ambiente, impulsados por sus propias agencias como USAID o por medio de organismos internacionales como UNODC.

### **2.3.2 Mecanismos de cooperación internacional**

En materia de control de drogas podrían mencionarse un sinnúmero de mecanismos, programas, proyectos y estrategias de cooperación internacional; de alcance político, estratégico u operacional. Sin embargo, considerando la prioridad que Ecuador les ha otorgado, así como el nivel de participación de estas iniciativas en el país, se ha creído importante mencionar algunas principalmente europeas, considerando además la nueva tendencia en las operaciones ilegales de las organizaciones criminales hacia este continente.

En orden descendente es importante mencionar a la UE-CELAC, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe fundada en 2010 y representada por mandatarios de 33 países, vinculados con la Unión Europea para discutir y concertar sobre amenazas e intereses comunes. De este mecanismo se derivan espacios de articulación entre ministerios de Relaciones Exteriores y ministerios del Interior como es el CLASI, previamente mencionado. En materia de seguridad interna interviene este último, que ha orientado sus esfuerzos en los últimos años en proponer estrategias contra el crimen organizado.

En el marco de estos esfuerzos, uno de sus programas más representativos es el PAcCTO, el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado de Latinoamérica y Europa, creado en 2017. Este busca enfrentar al crimen organizado fortaleciendo los sistemas de justicia,

---

<sup>20</sup> Walsh, John. 2022. “Nueva estrategia de control de drogas de Biden: Enfoque largamente esperado de reducción de daños y otras conclusiones”. *International Drug Policy Consortium*, 05 de mayo. Consultado el 19 de marzo de 2024. <https://idpc.net/es/news/2022/05/nueva-estrategia-de-control-de-drogas-de-biden-enfoque-largamente-esperado-de-reduccion-de-danos-y-otras-conclusiones>

policial y penitenciario, a través de asistencia técnica, intercambio de información y capacitación. Sus ejes son cibercrimen, corrupción, DDHH, género y lavado de activos.<sup>21</sup>

Para alcanzar estos objetivos, este mecanismo financiado por la Unión Europea se apoya con otros socios como la FIIAPP, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, el IILA, Instituto Italo-Latinoamericano y Expertise France, la Agencia Francesa de Cooperación Técnica Internacional. En Ecuador el PAcCTO ha apoyado la creación de fiscalías especializadas en cibercrimen; la capacitación, construcción de procesos y normativa en el sistema penitenciario, por medio de un programa que se creó específicamente denominado EURESP, Programa Europeo de Emergencia para el Fortalecimiento del Sistema Penitenciario de Ecuador. Así también ha apoyado la “identificación, prevención, desactivación y contención” (Ministerio del Interior Ecuador 2023) de delitos como el tráfico de armas a través de la red de cooperación ARCO, el cibercrimen por medio de la red CIBEL, el abuso sexual infantil con la red ELIPSIA, delitos medioambientales con la red JAGUAR, la trata de seres humanos con la red LYNX y el lavado de activos con la REDUELLA. Estas redes tienen puntos focales en todos los cuerpos de seguridad de los países miembros, quienes articulan en sus países todos los componentes de cooperación.

Otro mecanismo es también EUROFRONT, Programa de Cooperación Delegada entre la Unión Europea y América Latina, que tiene por objetivo fortalecer el control de la trata y tráfico de personas en las zonas de frontera. También se cuenta con los Programas Contra los Flujos Ilícitos Globales SEACOP y AIRCOP, financiados tanto por la Unión Europea como por la Organización de las Naciones Unidas, enfocados en el control del tráfico de mercancías ilegales vía marítima y aérea, entre estas las sustancias sujetas a fiscalización.

El incremento del crimen organizado transnacional y la violencia en el país a partir de la pandemia y su más reciente repunte con manifestaciones terroristas, han motivado la atención de esta diversidad de mecanismos de cooperación europeos, que no sólo han puesto a disposición sus recursos, tecnología y contingentes humanos, pero además han sugerido que Ecuador fortalezca su presencia internacional presidiendo y siendo sede de algunas de estas iniciativas.

---

<sup>21</sup> PAcCTO. 2024. “Qué es el PAcCTO?”. *Página web El PAcCTO*. Consultado el 19 de marzo de 2024. [https://elpaccto.eu/?page\\_id=6](https://elpaccto.eu/?page_id=6)

Tal es el caso de la presidencia del CLASI que Ecuador asumirá en 2024, así como la creación en Quito del Centro de Análisis de Lavado de Activos, apoyado por la UE para este mismo año.

### **2.3.3 Principales acuerdos y convenios**

Se han verificado a través del Departamento de Relaciones Internacionales de la Policía Nacional los principales instrumentos internacionales que ha suscrito el Ecuador en materia de seguridad, particularmente de prevención y control contra el crimen organizado en 2020, 2021 y 2022.

Estos convenios, memorandos de entendimiento y declaraciones conjuntas permiten identificar la relación de interdependencia de los países de la región, que se han propuesto medidas de cooperación para enfrentar amenazas que les son comunes.

**Tabla 2.9 Principales acuerdos y convenios contra el crimen organizado suscritos en el período 2020-2022**

CONVENIO	SUSCRIBE NACIONAL	SUSCRIBE INTERNACIONAL	SUSCRIPCIÓN/ VIGENCIA	EJES DE ACCIÓN
<p>Memorándum de entendimiento entre Ministerio De Gobierno, la Fiscalía General Del Estado, la Unidad De Análisis Financiero y Económico de la Republica del Ecuador y la Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos de América respecto a la operatividad de una unidad investigativa selecta en la Republica del Ecuador especializada en el lavado internacional de activos provenientes del tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización</p>	<p>Ministerio del Interior</p>	<p>La Administración para el Control de Drogas de los Estados Unidos de América. DEA</p>	<p>10.02.2020 vigente</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar, neutralizar, desmantelar a redes internacionales de lavado de activos provenientes del tráfico ilícito de drogas.</li> <li>• Capacitación de los participantes ecuatorianos.</li> <li>• Los participantes se proponer realizar intercambios de información</li> </ul>
<p>Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil y El Ministerio del Interior del Ecuador</p>	<p>Ministerio del interior</p>	<p>Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil</p>	<p>6.24.2022  6.24.2027</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lucha contra la delincuencia organizada transnacional</li> <li>• Promover intercambio de información.</li> <li>• Establecer mecanismos de coordinación y de colaboración</li> <li>• Intercambiar periódicamente información detallada y actualizada sobre métodos y tendencias en materia de crimen organizado y delitos conexos. Intercambio de información de pérdida de dominio, análisis de información policial y de ciencias forenses.</li> <li>• Intercambiar buenas prácticas, experiencias exitosas y transferencias tecnológicas en el sistema de seguridad.</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el intercambio de personal con fines académicos e investigación científica.</li> <li>• Realizar investigaciones conjuntas.</li> <li>• Participar en entregas controladas.</li> <li>• Compartir buenas prácticas en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos y líneas de acción a nivel estatal y federal en materia de seguridad, prevención del delito y la violencia y la represión de la criminalidad.</li> <li>• Modelos exitosos de diseños institucional, política criminal, manejo de personas privadas de libertad y adolescentes infractores.</li> </ul>
Declaración de creación del Comité Latinoamericano De Seguridad Interior (CLASI) considerando la creciente y preocupante problemática del crimen organizado	Ministerio del Interior	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú Y República Dominicana	02.03.2022 Vigente	Fomentar, siempre que sea posible, una articulación estrecha de nuestras actuaciones, estrategias nacionales y políticas públicas de lucha contra el crimen transnacional organizado, así como a exhortar el involucramiento de otros Estados Latinoamericanos. Fortalecer además AMERIPOL.
Memorando de cooperación entre Ministerio Del Interior De La Republica De Perú Y El Ministerio De Gobierno De La Republica Del Ecuador para la creación de la reunión de altos mandos policiales y unidades especializadas "RAMPOL Perú-Ecuador"	Ministerio Del Interior Ecuador	Ministerio del Interior De La República Del Perú	21.05.2021 Vigente	Celebrar reuniones ordinarias una vez al año alternadamente en cada país y reuniones extraordinarias cuando la situación lo amerite; intercambiar información relacionada con la prevención, la investigación y la lucha contra la COT, que permita monitorear los factores de riesgo y adoptar medidas para minimizarlos, planificar y ejecutar, en el marco de los encuentros presidenciales y gabinetes binacionales, operaciones policiales binacionales coordinadas y/o simultáneas en sus respectivas zonas de frontera para prevenir y combatir la COT; evaluar, a través de reuniones bilaterales de mandos nacionales o los altos mandos policiales de zona de frontera, la situación de seguridad y criminalidad en la zona de frontera, recomendando la ejecución de medidas a realizarse para optimizar el control preventivo de la criminalidad o delincuencia en los respectivos

				territorios de sus estados; promover mecanismos de cooperación que, en el marco del objeto de "RAMPOL Perú-Ecuador", permitan fortalecer la lucha contra la COT.
Memorando de coordinación entre el Ministerio Del Interior Del Ecuador Y La Agencia Nacional Contra El Crimen Del Gobierno Del Reino Unido De Gran Bretaña e Irlanda Del Norte para la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada	Ministerio de Gobierno	Ministerio del Interior del Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	23.09.2022  Vigente	Financiamiento de las operaciones de una unidad de investigación antidrogas de la Policía de Ecuador por parte de Agencia Nacional Contra El Crimen Organizado NCA
Marco de coordinación de actividades educativas entre la Policía Nacional Del Ecuador Y WHINSEC. Fuerte Moore, Georgia - USA	Policía Nacional Del Ecuador	Comando Del Instituto De Cooperación Para La Seguridad Del Hemisferio Occidental (WHINSEC)	10.09.2020  10.09.2026	Acceso de servidores policiales a programas educativos como alumnos o instructores según los procedimientos administrativos
Memorando de Entendimiento entre la Misión De Estados Unidos En Ecuador Y El Ministerio De Gobierno De La Republica Del Ecuador Por La Policía Nacional Del Ecuador para la presentación de servicios de investigación complementarios	Ministerio de Gobierno	EEUU	05.05.2021  Vigente	Especifica las funciones y responsabilidades para el establecimiento y gestión de la misión conjunta para combatir el fraude de visas, pasaportes y otras formas de documentos de viaje y para investigar delitos transnacionales

Elaborado por el autor a partir de información del Departamento de Relaciones Internacionales de la Policía de Ecuador (2024).

En un análisis general sugerido por la Policía Nacional, estos instrumentos han permitido obtener recursos económicos adicionales de países como Estados Unidos y Reino Unido, para el control del narcotráfico. Así también han incrementado el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas entre las agencias de aplicación de la ley. En el nivel táctico, han promovido la realización de operaciones coordinadas que han arrojado resultados efectivos en contra del crimen organizado, como fue la incautación en enero de 2022 de 2 toneladas de cocaína camufladas en merluza en el puerto de Algeciras – España, procedentes de Guayaquil. (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 87). Según la misma fuente, a esta incautación se le atribuye el asesinato en Ecuador del ciudadano albanés Dashi Ergys, lo que da cuenta de la vinculación de organizaciones balcánicas con el tráfico de drogas en el país.

### **Capítulo 3. Factores decisivos que configuraron el narcotráfico en el Ecuador durante y después de la pandemia del COVID-19**

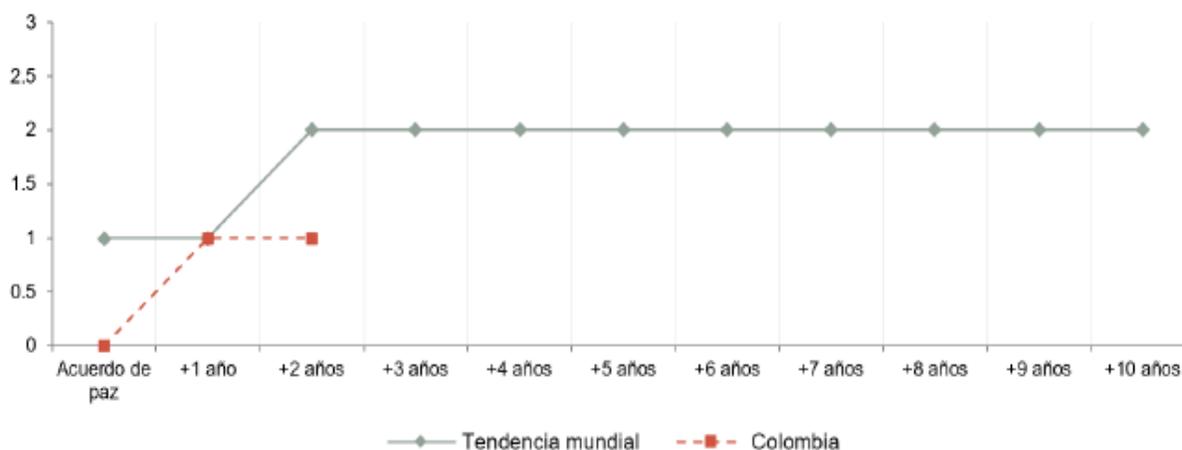
Para que el mal triunfe, sólo es necesario que los buenos no hagan nada

- Edmund Burke

En el presente capítulo se profundizará en los factores que produjeron un cambio en la dinámica criminal de los grupos narcotraficantes, llevándolos a potenciar sus capacidades operacionales, conexiones internacionales, así como desequilibrar la estructura política, económica y social del Estado. Se procurará identificar si existen evidencias que coloquen a la pandemia del COVID-19 como punto de quiebre de este fenómeno, o si el fortalecimiento de las organizaciones criminales proviene de un cúmulo histórico de elementos facilitadores a nivel local, regional y mundial.

Hemos sido enfáticos en capítulos anteriores al mencionar la influencia de los países vecinos, particularmente de Colombia en la configuración del narcotráfico en el Ecuador. El acuerdo de paz por ejemplo con las FARC, no logró incorporar en este proceso a la guerrilla en su totalidad, sino que quedaron fuera algunas de sus facciones que después se atomizaron, complejizando el problema del narcotráfico y sus delitos conexos. Al haber transcurrido dos años desde la suscripción de este acuerdo no se había alcanzado un nivel de implementación aceptable, particularmente en los aspectos socioeconómicos (Fernández-Osorio 2019, 113). El análisis de Fernández-Osorio apoyado por estudios del Instituto Kroc (2019, 4) dan cuenta que las disposiciones de género, rurales y de prevención del problema de las drogas establecidos en el acuerdo, tenían una mínima implementación con relación al estándar mundial.

**Gráfico 3.1 Evolución de las disposiciones socioeconómicas en el Acuerdo de Paz del Gobierno de Colombia con las FARC**



*Fuente:* Fernández-Osorio (2019, 113).

De allí que en 2019 cuando se presenta la pandemia del COVID-19, que produjo una profundización de la pobreza particularmente en los países de la región, Colombia no había podido alcanzar niveles aceptables de implementación de su acuerdo de paz con las FARC, generando inconformidad en su población y dejándola vulnerable particularmente en sectores rurales, exponiéndola a la influencia de organizaciones narcotraficantes y grupos armados organizados residuales GAOR.

Según el Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia de la UNODC (2021, 16), en el año 2021 se registró un 43% de incremento en los cultivos de hoja de coca con relación al 2020. Del total de cultivos un 10% se identificó en áreas distintas a los enclaves tradicionales; es decir en suelos menos desgastados, que sumado a un mejor uso de técnicas agrícolas, agroquímicos y variedades más productivas de plantas, optimizaron el crecimiento de ejemplares por hectárea (18).

Este incremento en los cultivos ilícitos que se derivó de la falta de atención del Estado colombiano hacia su población empobrecida por la pandemia; que a cambio recibía grandes y mejores incentivos del crimen organizado, acrecentaron la producción potencial de cocaína a 1400 toneladas métricas. Esta sobreproducción de cocaína no tardó en despertar el interés de

grupos criminales ecuatorianos, que emprendieron en alianzas tanto con organizaciones de Colombia como de México, para facilitar nuevas rutas de exportación del alcaloide. Pero estas alianzas no se produjeron únicamente entre grupos de la región, sino que alcanzaron a organizaciones narcotraficantes de Europa, que aprovecharon del crecimiento que empezaba a reportar el consumo de cocaína en el viejo continente, “especialmente en las personas que ya consumían drogas” (UNODC 2022, 22) y que sufrían episodios de ansiedad y estrés a causa de las medidas de confinamiento y movilidad que se habían establecido por la pandemia (23).

El tráfico de drogas hacia Europa tuvo leves interrupciones al inicio de la pandemia, pero en virtud de que las rutas de transporte marítimo para el comercio no habían sufrido mayores restricciones por la pandemia, la exportación de cocaína desde Sudamérica no sólo continuó, pero además creció. Muestra de ello es la incautación de 70 toneladas de cocaína en Bélgica en 2020 (OEDT 2022, 28), frente a las 65 toneladas incautadas en 2019 (OEDT 2021, 18); además mencionamos en el capítulo dos el incremento exponencial que tuvieron los decomisos de droga en Ecuador con destino a ese continente, mayormente en puertos marítimos, en comparación con el decrecimiento en la exportación de sustancias ilegales a Norteamérica.

Este enorme incremento de réditos económicos para las organizaciones criminales gracias al crecimiento en la exportación de cocaína hacia Europa, colocó un flujo de dinero importante en las ciudades del Ecuador, particularmente en sectores menos favorecidos y en zonas fronterizas, en momentos en los que la pandemia precarizaba la situación económica de la población, generando una “expectativa ilusoria de prosperidad” (UNODC 2022, 40). Este fenómeno generado por el crimen organizado particularmente el narcotráfico, en el que reemplazaron al Estado para satisfacer las necesidades básicas de las personas, les permitió ganar adeptos e incorporar nuevos miembros a sus filas, principalmente jóvenes.

Los ingentes recursos económicos que empezó a producir el narcotráfico gracias al aumento de los cultivos y producción de cocaína en Colombia, al incremento en el consumo de este alcaloide en Europa y las alianzas que por este motivo se empezaron a generar con organizaciones de ese continente; la atomización de organizaciones de tráfico para consumo interno en Ecuador; la incorporación de un gran número de nuevos miembros a las organizaciones criminales inducidos por el lujo y el poder en tiempos en los que la sola supervivencia estaba en juego y la alianza con cárteles mexicanos que tenían una cultura criminal distinta a la local, al enfrentar abiertamente al

Estado y luchar por el dominio del territorio utilizando el terror y la violencia como forma de operación; fueron claves en esta configuración del narcotráfico en el país.

### **3.1 Medidas preventivas en el Ecuador durante la pandemia del COVID-19**

La pandemia del COVID-19 produjo grandes dificultades económicas para el Estado ecuatoriano y consecuentemente para su población. “La tasa de empleo adecuado era del 42.3% en 2017; para 2019 bajó al 38.8% y en 2020 llegó al 15.1% para la población indígena, 28.8% para la montubia y 32.9% para la afroecuatoriana” (ONU 2020, 7). Según el Instituto Nacional de estadísticas y Censos durante la pandemia, el Estado destinó “USD 897 millones en costos adicionales de salud” (INEC 2024).<sup>22</sup>

Otro elemento necesario de ponderar a inicios de la pandemia por los alcances en materia de seguridad y en erogación de recursos, fue el recibimiento de 69.3154 personas refugiadas en el año 2020, convirtiendo al Ecuador en el primer país en acoger migrantes en la región y en reconocerlos con ese estatus (ONU 2020, 8). Estas circunstancias implicaron una importante carga presupuestaria para el Estado, principalmente en la provisión de servicios de salud. Así también 355.000 ciudadanos venezolanos en este mismo año requirieron de apoyo alimentario.

Por otro lado, el gobierno incrementó el número de transferencias sociales para 500.000 familias en mayo de 2020, así como aumentó la entrega de bonos de contingencia temporal a 400.000 familias (ONU 2020, 13). Otro tipo de medidas de prevención fueron las tomadas en el sistema penitenciario, en donde se suspendió temporalmente las visitas a las personas privadas de libertad, lo que previno su contagio. La tensión que esta estrategia generó se suplió con actividades de recreación y visitas virtuales con las familias de la población carcelaria. El tratamiento de la pandemia en las cárceles de Ecuador fue un ejemplo para muchos países de la región.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> INEC. 2024. “Gastos nacionales en Salud; la pandemia por COVID-19 generó costos adicionales”. *Página web INEC*. Consultado el 19 de julio de 2024. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/la-pandemia-por-covid-19-genero-costos-adicionales/>

<sup>23</sup> Redacción Primicias. 2020. “Reacción temprana salva a las cárceles del COVID-19 en Ecuador”. *Portal Primicias*, 9 de abril. Consultado el 10 de abril de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/reaccion-temprana-ayudo-carceles-no-covid19/>

La pandemia convocó la activación en el Ecuador del Sistema de las Naciones Unidas y su Equipo Humanitario de País EHP, así también del Comité de Operaciones de Emergencia COE para poder atender la emergencia sanitaria. El EHP estableció un plan de respuesta humanitaria, en el que se establecieron los siguientes objetivos:

1. Contener la propagación del COVID-19 y las consecuencias directas sobre la salud pública para suprimir la transmisión, brindar asistencia médica oportuna y salvar vidas;
2. Mitigar el deterioro del capital humano y los derechos humanos, promoviendo la cohesión social y los medios de vida
3. Proteger, ayudar y defender a la población en movilidad humana y las comunidades de acogida, particularmente vulnerables a la pandemia; y
4. Aprender de la crisis transitando a soluciones de largo plazo que nos acerquen a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ONU 2020, 5-16).

Debe señalarse que las principales instituciones de control del Estado como la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas establecieron protocolos de actuación frente a la pandemia del COVID-19, coordinados con otras instituciones del Estado y bajo el liderazgo del ente rector de la salud. En el caso de la Policía Nacional el cumplimiento de estos protocolos que buscaban prevenir y contener la crisis sanitaria, dentro de los que se encontraba el acompañamiento a las brigadas médicas, el transporte de vituallas y medicinas, el levantamiento de cadáveres, el control del aislamiento preventivo obligatorio APO para los ciudadanos que arribaban al país desde otras latitudes, pudo haber distraído a sus funcionarios de sus actividades rutinarias principalmente de respuesta a la delincuencia y el crimen organizado. Además, su labor en primera línea los puso en riesgo permanente, como lo demuestra la cifra de cincuenta servidores policiales fallecidos por causa de la pandemia.

Por otro lado, algunas de las acciones que se establecieron para prevenir la propagación de la pandemia por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, pudieron en un primer momento haber fortalecido su respuesta frente a otras amenazas como el crimen organizado, particularmente el narcotráfico. Tal es el caso del confinamiento, que obligó a las personas a permanecer en el interior de sus domicilios sin contacto con otras personas más que las de su propio círculo familiar; el toque de queda que limitaba la circulación vehicular y de personas en las vías y lugares públicos de la ciudad, conforme una semaforización que daba cuenta del nivel

de riesgo de la pandemia; así también el cierre total o parcial de fronteras de acuerdo a principios de reciprocidad internacional, que suspendió en gran medida el intercambio de mercancías, entre ellas las ilegales; el control de vuelos comerciales, en el que se revisaba exhaustivamente a los pasajeros, su equipaje y documentos que debían justificar su condición de salud y razones de arribo al Ecuador, control que podía prolongarse si se dictaba APO. Entre las principales, la ejecución de *checkpoints*, puntos de control militar y policial a lo largo del país, en carreteras y ciudades, mediante los cuales se verificaba a vehículos de transporte de personas y carga y sus ocupantes, quienes debían contar con salvoconductos que facultaran su circulación.

**Tabla 3.1** Número de casos, detenidos y droga incautada por años

Año	Casos	Detenidos	Droga
Año 2019	9.649	11.477	79.529
Año 2020	9.953	12.324	128.432
Año 2021	11.271	13.200	210.181
Año 2022	10.774	12.762	201.351
<b>Total</b>	<b>41.647</b>	<b>49.763</b>	<b>619.493</b>

*Fuente:* Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 2).

La tabla 3.1 muestra como el nivel de incautación de drogas y la detención de infractores por ese delito continuó en ascenso, incluso en el primer año de la pandemia cuando las medidas restrictivas eran más severas.

**Tabla 3.2** Casos de incautación de droga por modalidad

Modalidad	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Total
Terrestre	9.089	9.426	10.543	10.085	39.143
Aereo	446	411	578	539	1.974
Maritimo	114	116	150	150	530
<b>Total</b>	<b>9.649</b>	<b>9.953</b>	<b>11.271</b>	<b>10.774</b>	<b>41.647</b>

*Fuente:* Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 3).

La tabla 3.2 muestra una mayor efectividad en el control de drogas vía terrestre, que podría deberse a los *checkpoints* que se habían diseminado a lo largo del país, como medida preventiva por la pandemia del COVID-19. Las modalidades aérea y marítima con mayores restricciones internacionales registraron menores incautaciones que la terrestre, aunque también fueron creciendo paulatinamente.

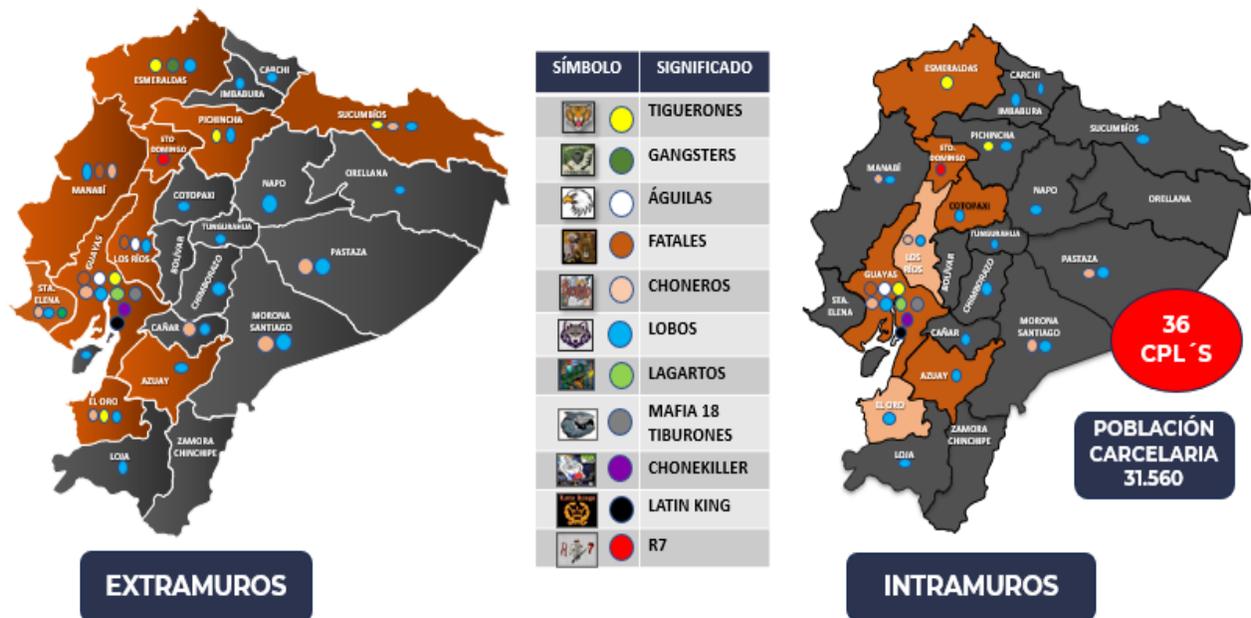
La teniente coronel en reserva activa Wendy Cuadros, ex jefa del CIENA de Colombia coincidió con que las medidas restrictivas implementadas por la emergencia sanitaria permitieron un mayor control de los ejes viales, registrando en su país durante todo el año 2020 un incremento en las incautaciones de base de cocaína, a pesar de registrarse una disminución en la producción de drogas. Sin embargo, advirtió que a medida que la situación iba normalizándose se produjo un efecto rebote en el proceso de producción de los alcaloides, que será explicado con mayor detalle en las siguientes secciones (entrevista vía telefónica, 01 de julio de 2024).

### **3.2 Antecedentes que generaron oportunidades delictivas**

Debemos iniciar con la premisa de que el mayor estímulo para el crimen es la oportunidad. El identificar estas oportunidades como nos hemos propuesto en esta investigación, nos acercará al objetivo de entender al narcotráfico en la post pandemia y cuáles fueron las respuestas del Estado.

El crimen organizado pretende apoderarse de algunos de los elementos constitutivos del Estado, como es la “territorialidad, la capacidad coactiva, la tendencia monopólica y la tendencia a estabilizarse” (Emmerich 2015, citado por Umbría 2018, 240). Es lo que hemos observado a partir de la pandemia cuando las organizaciones criminales iniciaron una lucha sin cuartel por territorio, dominio y poder, para asegurarse el control del mercado de las exportaciones ilegales, que les reporta ingentes cantidades de dinero, como lo demuestran los siguientes mapas:

**Gráfico 3.2 Influencia extramuros e intramuros (Centros de Privación de Libertad) de los grupos de delincuencia organizada en Ecuador**



Fuente: (Sarsoza Freddy 2024, 11) Policía Nacional de Ecuador

Otra oportunidad para el crimen organizado se ha constituido la falta de coordinación y cooperación entre las fuerzas de seguridad de los Estados; como ha sido el caso del relacionamiento entre Ecuador y México; aun cuando las principales organizaciones y carteles del narcotráfico provienen de dicho país. Esta amenaza en común no ha sido suficiente para generar vínculos relevantes entre los dos Estados que permitan intercambiar información, experiencias, capacitación, para enfrentar de manera más efectiva su embate. No obstante, es importante mencionar varios convenios que se han suscrito con México, y continúan vigentes en la actualidad:

- Acuerdo entre la República del Ecuador y los Estados Unidos Mexicanos sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia. 25 de marzo de 1990 – Vigente.
- Acuerdo sobre Intercambio de Información y Experiencias para el Combate a la Delincuencia Organizada Transnacional, el Narcotráfico y Delitos Conexos entre la Fiscalía General del Estado de la Republica del Ecuador y la Procuraduría General de la República de los Estados Unidos Mexicanos. 25 de marzo de 1990 – Vigente.

- Reunión de Seguridad y Estado de Derecho en Iberoamérica para la Adopción de Acuerdos para una Efectiva Acción Conjunta Contra las Formas Graves del Delito, el Problema Mundial De Las Drogas, el Crimen Organizado Transnacional [...] 18 sept 2012 – Vigente.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad de Policías de América AMERIPOL. 09 de noviembre 2023 – Vigente (Dpto. Relaciones Internacionales Policía Nacional 2024).

La Guardia Nacional Mexicana, encargada de la aplicación de la ley fue fundada en 2019, producto de la unificación de un 20% de miembros de la extinta Policía Federal y un 80% de miembros de Fuerzas Militares. Esta institución de reciente creación no ha logrado consolidarse y legitimarse frente a la población, siendo cuestionada por falta de resultados en su gestión,<sup>24</sup> pese a haber triplicado el número de efectivos que su antecesora. Seguramente los retos que le impone su realidad local, no le ha permitido enfocarse en fortalecer la cooperación con sus pares de la región para enfrentar un fenómeno que requiere del concierto, esfuerzo y recursos de toda la comunidad internacional. A pesar de ello, el Ecuador mantiene agregados militares y policiales en ese país, quienes han manifestado enfrentar engorrosos trámites burocráticos para obtener respuestas a sus requerimientos y cumplir con sus funciones.

En reemplazo de las escasas iniciativas de cooperación bilateral entre México y Ecuador, se cuenta con mecanismos regionales como OEA, CELAC, CLASI, que han permitido la vinculación de los dos países; así como otros compromisos para enfrentar el crimen organizado. No obstante, las relaciones entre México y Ecuador en los últimos años han estado sujetas a los termómetros político-ideológicos de sus gobernantes.

La alianza que han generado las GDO en el Ecuador con los cárteles mexicanos ha traído un cambio de conductas y modos de operación en los grupos locales, modificado los móviles de sus acciones, las que ya no persiguen únicamente fines económicos, pero además políticos e ideológicos, cuyas herramientas con la violencia y el terror.

Las oportunidades que se analizan en esta sección, dan cuenta no sólo de las que se han creado las organizaciones narcotraficantes, pero también de las que se las ha facilitado el Estado, a

---

<sup>24</sup> Arista, Lidia. 2022. “Guardia Nacional: tres años de polémicas y escasos resultados”. *Expansión Política*, 21 de septiembre. Consultado el 01 de mayo de 2024. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/09/21/guardia-nacional-entre-polemicas-y-escasos-resultados>

través de cambios en su estructura, e innovaciones no siempre acertadas, que le han restado fuerza y herramientas para contrarrestarlo eficazmente. En muchos casos, estos cambios más que ensayos de buena fe, han sido decisiones deliberadas por efecto de la corrupción de funcionarios de distinto nivel.

### **3.2.1 Incremento de la violencia**

El *Global Initiative against Transnational Organized Crime* GI-TOC publicó el Índice de Crimen Organizado Global 2023, que ubica al Ecuador en el 11er país de 193 con mayor índice de criminalidad; así también 4to de 35 países del Continente Americano y 3ro de doce países de Sudamérica. Otro organismo de análisis delictual, el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de origen mexicano (2023), coloca a Guayaquil entre las diez ciudades más violentas del mundo, comparándola con Puerto Príncipe en Haití y Mandela Bay en Sudáfrica.<sup>25</sup>

Las organizaciones criminales en el Ecuador con mayor visibilidad desde la pandemia incrementaron su participación en la cadena de valor del narcotráfico y sus delitos conexos, fortaleciendo su estructura y operaciones, aprovisionándose de mayor y mejor armamento, tecnología, con capacidad de enfrentar a las instituciones de control del Estado y poner a prueba su monopolio en el uso de la fuerza. Según información de la Policía Nacional (2024) el número de efectivos policiales fallecidos en enfrentamientos con la delincuencia y el crimen organizado en el año 2020 fue de 5, en el año 2021 fueron 13, en el 2022 fueron 28, en el 2023 ascendió a 51 y hasta el dos de julio de 2024 se cuenta con 8 servidores policiales. La duplicación cada año de miembros de esta institución fallecidos en servicio refleja la complejización del fenómeno criminal y la vulnerabilidad de sus fuerzas de seguridad para enfrentar esta nueva amenaza no convencional.

Así también, el incremento en los cultivos de hoja de coca en Colombia y con ello el de la producción de cocaína, ha tenido un impacto en el consumo de este alcaloide en los mercados internacionales como el europeo. Esta gran demanda de drogas y la necesidad de potenciar su

---

<sup>25</sup> Redacción Primicias. 2024. "Ecuador es uno de los países más afectados por la violencia, según organización internacional". *Primicias*, 21 de febrero. Acceso 29 de abril de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-guayaquil-violencia-ciudades-mexico/>

cadena de producción y suministro, atrajo la atención de grupos criminales ecuatorianos que pusieron a disposición sus recursos humanos y logísticos para garantizar la seguridad en el transporte de las sustancias ilegales hasta los aeropuertos, puertos marítimos y lugares de acopio en el perfil costero del territorio. La incautación de cocaína que en Ecuador en el año 2019 representaba el 60% del total entre todos los tipos de drogas, pasó a ser el 90% en 2022 (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 28).

Un elemento facilitador de la violencia ha sido el contrabando de armas de fuego. Las organizaciones criminales en el Ecuador han incrementado la adquisición de armas de fuego o las reciben como parte de pago por las funciones de seguridad y logísticas que realizan en el transporte de los cargamentos ilícitos. Es así que el 90% de homicidios intencionales en el país se cometen con armas de fuego. De enero a agosto del año 2020 se registraron 459 asesinatos con arma de fuego, mientras que en el mismo período de 2021 esta cifra ascendió a 1007; es decir, un 119% de incremento.<sup>26</sup> En la entrevista realizada al jefe de la Unidad Nacional contra el Tráfico de Armas de Fuego y Explosivos de la Policía del Ecuador se conoció del incremento de personas aprehendidas en posesión ilegal de armas de fuego. En el año 2020 se registraron 3481 aprehendidos, mientras que en 2021 fueron 3960 y en 2022 aumentó a 5130 personas. Así también se registró el aumento en la incautación de armas de fuego; en 2020 fueron 6187 armas, en 2021 se incautaron 7596 y en 2022 se registraron 9075. Ello significó un 46% de incremento, teniendo a la ciudad de Guayaquil como la de mayor incidencia (entrevista, Benjamín Molina, jefe de la Unidad Nacional contra el Tráfico de Armas de Fuego y Explosivos de la Policía del Ecuador, 21 de junio de 2024).

Las organizaciones narcotraficantes han buscado acrecentar su armamento para apoderarse de territorios para la distribución local de drogas, eliminando la competencia. Este ha sido uno de los elementos de mayor repercusión en términos de violencia, que ha desatado el incremento de la tasa de homicidios intencionales en el país.

Por otro lado, la pugna entre organizaciones criminales locales por generar alianzas y representar en el país a cárteles de la droga mexicanos como Jalisco Nueva Generación CJNG (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 88) también se ha constituido en otro disparador de la

---

<sup>26</sup> Redacción Primicias. 2021. “Crímenes con arma de fuego han aumentado un 119% en el país en 2021”. *Primicias*, 04 de octubre. Acceso 29 de abril de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/rimenes-armas-muertes-narcotrafico/>

violencia. Colgar cadáveres de puentes en avenidas de las principales ciudades del país, es una de las manifestaciones de esta influencia que ha generado gran connotación social; denotando la frialdad y el sadismo de esta nueva cultura criminal de exportación.<sup>27</sup>

La participación de los carteles mexicanos en el delito de narcotráfico en Ecuador se ha verificado a través de algunas operaciones policiales; por ejemplo, la efectuada el 25 de febrero de 2021 en la provincia de Santa Elena, en donde se decomisaron 435Kg. de cocaína y 01 avioneta de bandera mexicana.

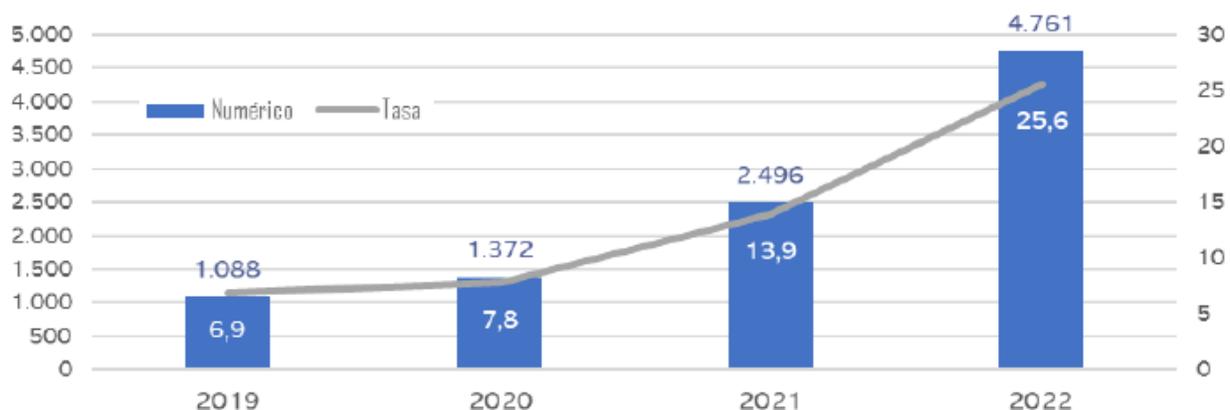
Otro de los factores que detonó una lucha encarnizada entre las principales organizaciones criminales de Ecuador, fue el asesinato de Jorge Luis Zambrano Gonzáles, alias Rasquiña, líder del Grupo de Delincuencia Organizada GDO Los Choneros desde el año 2007 hasta el 2020. El interés por ocupar el espacio de poder que dejó Rasquiña, condujo a la división de las organizaciones anteriormente aliadas como los Lobos, Tiguerones y Chone Killers. La búsqueda del dominio en la distribución internacional y local de drogas ha llevado a enfrentarse a los grupos mencionados y a quienes sucedieron a alias Rasquiña, entre ellos José Adolfo Macías Villamar alias Fito y Junior Alexander Roldán Paredes alias JR.

En el año 2022 la zona 8 que incluye a las ciudades de Guayaquil, Durán y Samborondón fue la de mayor registro de homicidios intencionales con 1544, que representa el 33% del total de la violencia a nivel nacional. El tipo de violencia de mayor frecuencia fue la criminal con un 91% y dentro de esta la principal causa fue el tráfico interno de drogas con un 48% (Dirección Nacional de Análisis de Información 2023).

---

<sup>27</sup> Redacción Primicias. 2022. “Dos cuerpos amanecen colgados en el ingreso a Durán”. *Primicias*, 14 de febrero. Acceso 12 de junio 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/cuerpos-aparecen-colgados-ingreso-duran-guayas-ecuador/>

**Gráfico 3.3 Histórico de homicidios intencionales en Ecuador (2019-2022)**



*Fuente:* Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2022, 31).

### 3.2.2 Cambios en la estructura del Estado

Como hemos mencionado de inicio en esta sección, desde hace algunos años en Ecuador se han venido configurando factores que han facilitado la transgresión de las normas. El crimen organizado no solo que ha aprovechado estas oportunidades, pero también ha generado nuevas, captando funcionarios, instituciones y territorios, para incrementar sus ingresos y poder.

Un factor determinante que ha generado oportunidades para el crimen organizado ha sido la permanente creación y eliminación de entidades de control, seguridad y justicia en el Estado; así como el cambio o reciclaje de sus funcionarios. La eliminación del CONSEP por ejemplo, la creación de la SETED en su reemplazo y finalmente la cesación de esta última dividiendo sus funciones en dos ministerios, ha impedido contar con políticas consistentes para regular y controlar el uso de sustancias sujetas a fiscalización y prevenir el tráfico y consumo de drogas ilícitas. Debe mencionarse además que durante el funcionamiento de estas instituciones se creó en 2008 el Comité Técnico Interinstitucional de Monitoreo de Cultivos Ilícitos COTIMON, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el delito UNODC.

Este comité facilitaba la articulación entre distintas entidades del Estado, para la identificación técnica en el territorio nacional de cultivos ilícitos, laboratorios de producción y refinamiento de alcaloides, rutas, pistas de tráfico de drogas y pasos irregulares, para la implementación de estudios, estrategias y medidas que contrarrestaran su incidencia. Esta iniciativa permitía además incorporar al país en el Programa Mundial de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, lo que podía

significar la obtención de recursos y financiamiento de programas de prevención y erradicación (UNODC 2015, 13). UNODC presentó su último informe de monitoreo de drogas hasta el 2015 con apoyo de COTIMON; este comité dejó de funcionar en 2018 con la eliminación de la SETED.

Con el fin de dilucidar lo ocurrido con COTIMON, se entrevistó a Francis Negrete Argüello, funcionario de UNODC con funciones en Quito. Francis ratificó que el último informe de monitoreo de cultivos ilícitos en el marco de este Comité se lo realizó en 2015 con el apoyo de su organismo. Indicó que en 2019 UNODC ofreció asistencia al Ministerio del Interior para reactivar el Comité y continuar con los monitoreos; sin embargo, no se logró este propósito. No obstante, menciona que en el 2021 se realizó el Informe de Análisis sobre cultivos ilícitos, dinámicas del tráfico de drogas y drivers de deforestación en la frontera norte, con el apoyo de los entes de seguridad y defensa, Fiscalía y medio ambiente de Ecuador y de especialistas del SIMCI-Perú (entrevista, Quito, 18 de junio de 2024). La metodología de análisis a través de fotografías satelitales que utilizó este estudio concluyó que “la producción de cultivos ilícitos en el Ecuador se da a niveles mínimos e incipientes; por lo cual, se mantiene la afirmación de que Ecuador no es un país productor” (UNODC 2021, 13).

La falta de rumbo en la gestión de la inteligencia, a través de una estructura fuerte, eficiente, articulada y transparente, también ha impedido que el Estado identifique y se adelante al impacto de amenazas no convencionales como el narcotráfico. El tránsito de instituciones como la SENAIN al CIES, sin cambios visibles en sus resultados y a pesar de haber contado con gigantescos presupuestos, denotan la orientación político-ideológica que tuvo este componente desde sus inicios, que se enfocó únicamente en garantizar los intereses personales de los gobiernos de turno, transgrediendo para ello derechos y libertades de los ciudadanos.

Otro proceso que ha sufrido permanentes cambios en el país es el control de los centros penitenciarios y la rehabilitación de las personas privadas de libertad. La entidad que tenía esta responsabilidad desde el 2007 era el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que para el cumplimiento óptimo de esta tarea debía funcionar como engranaje entre la Función Judicial y el Ministerio Público. Proponía además programas de difusión de derechos humanos, atención y protección a menores, prevención del consumo de drogas en coordinación con CONSEP; es decir, tenía un margen de acción más integral que su sucesor el Servicio de

Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores SNAI. A pesar de que el Ministerio de Justicia ya presentaba problemas de corrupción, hacinamiento en cárceles, falta de personal especializado, su eliminación en 2018 y reemplazo con el SNAI, no logró los resultados que se esperaban. La nueva entidad no ha podido cumplir con su rol de atender el sistema penitenciario y procurar la rehabilitación social de los internos. Por el contrario, su falta de acción y liderazgo, la ha convertido en una de las instituciones más ineficientes del Estado, al punto de ser intervenida por otras instituciones. Durante su gestión, solo en 2021 y 2023, fallecieron más de 450 personas privadas de libertad a causa de motines. La falta de control de las cárceles en el país ha sido uno de los talones de Aquiles del Estado, que ha dado paso al fortalecimiento de los grupos criminales organizados.

En el año 2022 se crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado que vendría a articular los esfuerzos de las instituciones de seguridad y justicia para el control del crimen organizado en el país. Entre sus atribuciones estaban elaborar el Plan Nacional de Seguridad Integral del Estado, así como políticas de seguridad pública. Este organismo no alcanzó su propósito, pues los índices de inseguridad y violencia continuaban creciendo en el país, mientras las instituciones de seguridad mantenían un divorcio en sus acciones. Este fue disuelto en 2024 por el nuevo gobierno del presidente Daniel Noboa.

La mayoría de los cambios en la estructura del Estado, que implicaron la eliminación y sustitución de entidades públicas, ocurridos mayormente en el período de gobierno del presidente Lenín Moreno, mostraron un nuevo rumbo ideológico y una nueva orientación política.

Tan pronto el presidente Moreno se percató que la “mesa no estaba servida”,<sup>28</sup> inició un proceso de desmarcación de su antecesor Rafael Correa, de quien fue vicepresidente; ejecutando acciones como el cambio integral de su gabinete de Gobierno, por ser allegados al anterior mandatario.

---

<sup>28</sup> Frase que utilizó el presidente Lenín Moreno en mayo de 2018 en su primer informe a la nación, haciendo referencia a que la situación económica del Ecuador era lamentable y que las cifras que entregó el anterior gobierno habían sido maquilladas para demostrar lo contrario. Redacción El Comercio. 2021. “Cuál es el origen de la frase mesa servida que utiliza Moreno y qué indicadores económicos recibe el siguiente Gobierno”. *El Comercio*, 20 de abril. Acceso 12 de octubre de 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/origen-mesa-servida-moreno-indicadores.html>

Pero existieron varias acciones que denotaron el rompimiento entre los anteriores coidearios y el surgimiento de alianzas de poder, que configuraron una nueva política pública y de seguridad en el país.

Moreno convocó en febrero de 2018 a un referéndum y consulta popular, en el que se preguntó a los ecuatorianos entre otras cosas si debía vetarse la participación en la vida política a quienes cometieran actos de corrupción, si se debía eliminar la reelección indefinida y se propuso también la reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, que terminó destituyendo a sus miembros en funciones y creando un consejo transitorio.

La designación de nuevos miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, permitió el reemplazo de las máximas autoridades de la Fiscalía General, Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Comunicaciones, Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y el Consejo Nacional Electoral, que habían sido cuestionadas por actos de corrupción.

Por otro lado, Moreno tomó la decisión de abandonar el ALBA, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, principalmente por el éxodo migratorio de venezolanos, de gran incidencia para el Ecuador y del que su Gobierno se resistía a tomar acciones.

Otro aspecto importante de índole ideológico, pero que también determinó la realineación a la política securitaria tradicional contra las drogas, fue el acercamiento del presidente Moreno a los Estados Unidos, que se consolidó con la visita del subsecretario de Estado para asuntos políticos Thomas Shannon, el 27 de febrero de 2018. Este encuentro fue denominado por ambas autoridades como el “relanzamiento de las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos”,<sup>29</sup> que permitiría abordar temas de comercio, desarrollo y seguridad. Con esta visita se dieron además los primeros pasos para alcanzar un acuerdo comercial con dicho país, denominado Acuerdo de Primera Fase, que abordaba cuatro temas, entre ellos la lucha contra la corrupción.

El enfoque contra la corrupción y la postura del nuevo Gobierno permitió además la emisión de una orden de detención contra el expresidente Rafael Correa, dictada por la Corte Nacional de Justicia, en virtud de los hallazgos en el caso Odebrecht.

---

<sup>29</sup> Prensa de la Presidencia de la República del Ecuador. 2018. “Ecuador y Estados Unidos trabajarán para fortalecer la relación bilateral”. *Presidencia de la República*, 27 de febrero. Acceso 12 de octubre de 2024. <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-y-estados-unidos-trabajaran-para-fortalecer-la-relacion-bilateral/>

Rivera y Sansó-Rupert sugerían que para lograr reducir las asimetrías con actores con los que se mantienen relaciones de interdependencia, debían proponerse “acciones multilaterales en espacios regionales o globales” (2021, 91). De allí que, retomar las relaciones con los Estados Unidos en el gobierno de Lenín Moreno, aliado histórico en el combate contra el narcotráfico, sería una expresión de una nueva política al enfrentar este fenómeno.

Estas decisiones que podrían sugerir aciertos o desaciertos en la política criminal del país, se vieron motivados además por eventos como el atentado con explosivos en enero de 2018 en San Lorenzo, provincia de Esmeraldas, a un cuartel de la Policía; así como el posterior secuestro y muerte de tres periodistas del diario El Comercio; lo que significaría el inicio de manifestaciones terroristas por parte de grupos criminales organizados.

La mayoría de estos grupos denominados GAOR resultaron de los desacuerdos del Gobierno Colombiano con algunas facciones de las FARC, en el proceso de suscripción de los acuerdos de paz. Contra ellos existieron declaraciones contundentes de rechazo y advertencia por parte del Ecuador, que derivaron en algunas acciones tácticas que debilitaron su incidencia; sin embargo, no se establecieron políticas o estrategias sólidas y permanentes, que previnieran la espiral de eventos que sucederían en los próximos años y agravarían la situación de seguridad en el país.

El enfoque hacia la frontera norte y el narcotráfico, también distrajo la atención del Estado y sus fuerzas de seguridad hacia otras amenazas, como las provenientes del Perú; especialmente el tráfico de armas, explosivos y químicos, que facilitaron la proliferación de otras tipologías delictuales como la minería ilegal. Una muestra de ello, fue el involucramiento de más de siete mil personas, mayormente extranjeras, en actividades de extracción ilegal de oro en la parroquia Buenos Aires del cantón Urcuquí de la provincia de Imbabura; que culminó con la intervención del Estado en una operación que convocó a dos mil miembros de Policía y Fuerzas Armadas en julio de 2019.

La ineficiencia, falta de liderazgo y corrupción en las instituciones de control del Estado, la falta de una estructura integral de seguridad y de un verdadero sistema de inteligencia estratégica; así como los cambios de gobierno con ideologías políticas opuestas, han impedido la consolidación de una política criminal fuerte y consistente, con verdadero impacto en el COT. Se han contado con estrategias y acciones mayormente temporales, algunas con resultados aceptables, otras que han conducido a nuevas oportunidades para el delito.

### 3.2.3 Innovaciones en política securitaria

Como se analizó en el capítulo dos, la política de seguridad en el Ecuador a través de los distintos planes nacionales de desarrollo, de prevención y/o de seguridad propuestos desde el año 2017, han establecido un amplio esquema de estrategias y acciones para contrarrestar la oferta y demanda de drogas. Pero estas no han podido ejecutarse plenamente por falta de articulación entre las instituciones del Estado, por falta de presupuesto y/o por deficiencia o corrupción en las entidades responsables de llevarlas a cabo.

La pandemia incrementó el déficit fiscal y complejizó la asignación de recursos para inversión pública, pago de salarios, presupuesto de gobiernos autónomos, cumplimiento de compromisos con proveedores, entre otros rubros; sin embargo, las instituciones de seguridad y el sector de la salud fueron atendidos con prioridad, por el rol que debían cumplir en la gestión de la emergencia sanitaria.

**Tabla 3.3 Presupuesto devengado por las instituciones de seguridad del Estado**

ENTIDAD	PRESUPUESTO POR AÑO (millones de dólares)			
	2019	2020	2021	2022
POLICÍA	1184	1216	1262	1200
DEFENSA	1167	709	1165	1197

Elaborado por el autor a partir de los Informes Anuales del Presupuesto General del Estado Ecuatoriano.

Este presupuesto toma en cuenta únicamente los rubros que el Ministerio de Economía y Finanzas destina para el Programa de Seguridad Integral, en el caso de la Policía y para el Programa de Protección y Vigilancia del Territorio Ecuatoriano, para las Fuerzas Armadas; es decir aquellos orientados a su principal misionalidad. A excepción del año 2020 en el que el Sector Defensa destina únicamente US \$709 millones al Programa de Protección y Vigilancia del Territorio Ecuatoriano, a pesar de recibir US \$1532 millones, no se observa en las cifras una

variación que dé cuenta de un mayor enfoque o inversión del Estado en seguridad, ni tampoco una reducción en el presupuesto de estas entidades por efecto de la pandemia. La mayor parte de esta asignación estaba destinada a cubrir los gastos corrientes de estas instituciones.

Sin embargo, la política de seguridad del Estado generalmente ha girado en torno de las operaciones y acciones disuasivas que realizan la Policía Nacional y excepcionalmente las Fuerzas Armadas. Muestra de ello ha sido la permanente declaración de estados de excepción, una medida que ha cobrado importancia en los últimos años, particularmente a partir de la pandemia, que en virtud de la emergencia sanitaria buscaba evitar el incremento de contagios manteniendo a la población confinada en sus hogares. Pero ya en el año 2021 estas declaratorias se constituyeron en la principal sino en la única medida para reducir la incidencia criminal en el país, al encargar a Fuerzas Armadas funciones complementarias a las de la Policía Nacional en el control interno del país. De ahí que en el gobierno de Guillermo Lasso se decretaron once estados de excepción, desde mayo 2021 hasta abril 2023; diez de ellos por grave conmoción interna.<sup>30</sup>

Estos ensayos prueba – error no son recientes, en el año 2013 se puso en práctica algo parecido con la creación de las tablas de consumo de drogas propuestas por el CONSEP, que debían ser orientativas para los jueces; pero que dieron paso según algunos analistas al incremento del tráfico de drogas local. En el 2015 se vuelve a sugerir otra tabla, esta vez con cantidades de droga reducidas, lo que tampoco tuvo un impacto relevante en el fenómeno.

Estas respuestas por parte del Estado, de índole únicamente securitario, no han conseguido incidir de manera permanente en el problema; más bien han corrido el riesgo de agravarlo, al motivar con el uso de fuerzas militares, un incremento en el nivel de respuesta armada de las organizaciones criminales contra el Estado. En cambio, se han dejado de lado áreas de intervención importantes como la salud, deporte, bienestar social, educación y justicia, indispensables para prevenir las conductas delictuosas y la impunidad.

No obstante, en el período de estudio 2020 a 2022, se han identificado más que políticas algunas acciones que han advertido mejores resultados en el control del crimen organizado. Entre estas el

---

<sup>30</sup> Redacción El Comercio. 2023. “Diez estados de excepción para frenar la inseguridad en el gobierno de Guillermo Lasso”. *El Comercio*, 02 de abril. Acceso 17 de junio de 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/estados-excepcion-gobierno-guillermo-lasso.html>

incremento de la cooperación con fuerzas policiales internacionales, con quienes se ha podido intercambiar experiencias y conocimientos especialmente en tecnología y herramientas analíticas. Así también con organismos y gobiernos extranjeros se han suscrito acuerdos para incrementar la presencia de oficiales de enlace y agregados policiales.

Particularmente en el control del narcotráfico, el Ecuador ha sido pionero en la creación de una metodología para la destrucción de drogas incautadas denominada encapsulamiento, que ha permitido la destrucción de grandes cantidades de alcaloide en menor tiempo y a través de un proceso más amigable con el medio ambiente. Este se logra mezclando la sustancia ilegal con hormigón, la que será alojada por capas en espacios acondicionados para el efecto. Este proceso ha contado con el financiamiento de la Embajada de Estados Unidos y la UNODC.<sup>31</sup>

En la entrevista realizada al Mayor Geovanny Gavilanes, Jefe de la Unidad de Control de Sustancias Químicas de la Policía del Ecuador, se conoció sobre la implementación desde el año 2020 del Proyecto de Monitoreo y Control de Precursores Químicos, en el que participaron la Subsecretaría de Control y Fiscalización de Sustancias del Ministerio del Interior, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador SENA y UNODC, contando con el apoyo de las industrias legalmente constituidas dedicadas a la producción de sustancias químicas y precursores en el país. Este proyecto se enfocó en el control y regulación de la producción e importación de estas sustancias, estableciendo un centro de análisis conjunto en el que se monitoreaba y se sigue monitoreando el movimiento de sustancias químicas en el país. Este proyecto ha permitido desde el año 2020 la incautación de más de 60 toneladas de precursores químicos y la desarticulación de organizaciones criminales involucradas (entrevista, Quito, 24 de junio de 2024).

Para concluir, es importante mencionar que cualquier política criminal propuesta por el Estado es dinámica; sujeta a cambios por influencia externa de mecanismos internacionales, acuerdos bilaterales y/o multilaterales e interna por presión de intereses y necesidades de la sociedad.

---

<sup>31</sup> Secretaría de Comunicación de la Presidencia. 2022. “Ecuador es pionero en proceso de destrucción de drogas denominado encapsulamiento”. Acceso 18 de junio 2024. <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-es-pionero-en-proceso-de-destruccion-de-drogas-denominado->

### 3.2.4 Corrupción

La corrupción es uno de los instrumentos de mayor relevancia para las operaciones de los grupos criminales organizados y uno de los factores de mayor riesgo para la estabilidad y seguridad de los Estados. El narcotráfico principalmente aprovecha la “descomposición del tejido social y un nivel deficitario de integración urbana y social” (Plan Nacional de Prevención de Drogas 2017, 70, tomado de Pontón y Rivera 2013) para captar nuevos miembros y con ello ser más fuertes al enfrentar a sus adversarios, al Estado y obtener las ganancias que persigue su actividad ilegal.

Según UNODC (2023, 140) los carteles de la droga internacionales subcontratan a las organizaciones criminales locales para encargarse entre otros servicios, permear funcionarios e instituciones públicas y privadas, que cumplan un determinado rol en la cadena de valor de sus operaciones ilícitas. De allí que los altos niveles de corrupción en las instituciones públicas, principalmente en las encargadas de perseguir, investigar y sancionar el delito ha sido otro factor de oportunidad para el crimen organizado. Van Gestel et al., menciona el rol de los “actores legítimos”, miembros de instituciones públicas o privadas, que, en ejercicio de sus actividades legales regulares, facilitan el accionar ilegal del crimen organizado (2004).

El involucramiento y connivencia de estos actores, así como de nuevos elementos de la clase política fue visible con mayor fuerza durante y después de la pandemia del COVID-19; por ejemplo, con la adquisición fraudulenta de medicinas y material de bioseguridad que era necesario para prevenir y tratar el contagio de los ciudadanos.

En el período de estudio, específicamente el 07 de noviembre de 2021, se produjo un evento que puso en evidencia la filtración de las fuerzas de seguridad del Estado, como fue la explosión del radar de Montecristi. Este importante equipo a cargo de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, debía fortalecer el control del espacio aéreo, para prevenir la incursión de aeronaves transportando sustancias sujetas a fiscalización, armas, dinero o cualquier otro *commodity* del narcotráfico. Este incidente estuvo rodeado de irregularidades que demostraron la intencionalidad de un aproximado de diez uniformados en causar su destrucción. En la actualidad no se ha logrado su reparación o reposición.

Otro ejemplo fue el accionar del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social CPCCS, el quinto poder del Estado, que en el año 2022 cuando se estaba viviendo un repunte del narcotráfico y la violencia en el país, obstaculizó la designación de autoridades en cinco

importantes entidades de control: la Contraloría, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Judicatura y la Superintendencia de Protección de Datos Personales, indispensables en el engranaje de seguridad del Estado.<sup>32</sup> El CPCCS desde su creación en la constitución de 2008, en lugar de mejorar y transparentar la designación de autoridades de control, a través del involucramiento de la sociedad civil en estos procesos, se convirtió en un motín político que facilita y promueve la corrupción.

En adelante, se han evidenciado cada vez mayores vinculaciones de políticos y funcionarios públicos con organizaciones narcotraficantes, reflejadas en atentados y asesinatos a autoridades locales, candidatos políticos, financiamiento de campañas o privilegios para internos en los centros carcelarios del país. Esta facilidad con la que se compran conciencias en el Ecuador da cuenta no solo de la debilidad de sus instituciones, pero también de la degradación de valores. Sin duda, esta debilidad del Estado en su conjunto ha fortalecido la confianza de las organizaciones criminales para salir de la clandestinidad y enfrentarlo con la violencia que han emulado de los cárteles mexicanos y colombianos.

### **3.3 Lógicas del despliegue criminal del narcotráfico**

La pandemia del COVID-19 produjo la declaración de distintas medidas preventivas que buscaban evitar su propagación, mismas que restringieron la movilización de las personas, obligándolas a confinarse en sus hogares. Esta circunstancia motivó a que los ciudadanos en el Ecuador y a nivel mundial, incrementaran el uso de internet y redes sociales, con el fin de mantener sus espacios de comunicación laboral, comercial y familiar. Las empresas We Are Social y Hootsuite<sup>33</sup> en su informe 2022 identifican que el uso de internet en el mundo subió de 4.418 millones de personas en enero 2020 a 4.758 millones a enero de 2021 y a 4.950 millones en enero de 2022. El crimen organizado aprovechó este factor y empezó a utilizar los canales digitales para sus operaciones ilegales.

---

<sup>32</sup> Redacción El Comercio. 2022. “Cinco instituciones del Estado sin autoridades de control”. *El Comercio*, 25 de octubre. Acceso 29 de abril de 2024. Fuente: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/instituciones-estado-autoridades-control-cpccs.html>

<sup>33</sup> Hall, Sandra. 2022. “Informe sobre tendencias digitales, redes sociales y mobile”. *We are Social*, 26 de enero. Acceso 28 de junio 2024. <https://wearesocial.com/es/blog/2022/01/digital-report-2022-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile/>

Así también, la plataforma de ciberseguridad Trend Micro registró un incremento del 324% de ataques maliciosos en el primer semestre del año 2020 (Miguel-Gil 2021, 31). Europol coincide al afirmar que en el primer trimestre de 2020 en Europa, se incrementaron en la plataforma Twitter conversaciones en las que se ofertaban productos falsificados (Miguel-Gil 2021, 32).

Este fenómeno de similar magnitud en Ecuador, produjo que el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información publique en el mes de mayo de 2021, mediante acuerdo ministerial 006-2021, la Política Nacional de Ciberseguridad en el país. Esta apuntaba a “[...] proteger los bienes jurídicos del Estado en el ciberespacio” involucrando a la sociedad civil y las instituciones públicas en acciones de coordinación que identifiquen amenazas cibernéticas (37). Sin embargo, el Ecuador no cuenta con una Ley de Ciberseguridad como la tienen otros países, que permita no solo prevenir, pero controlar y sancionar tipologías delictuales cometidas en el ciberespacio.

Lo ocurrido en la pandemia desafió tanto a las organizaciones criminales, que debían transformarse para continuar llevando a cabo sus actividades ilegales a pesar de las restricciones; como al Estado, que debía identificar esta nueva configuración y establecer medidas para contrarrestarla de manera efectiva. Esta sección analiza las oportunidades que el narcotráfico en el Ecuador encontró en las nuevas tecnologías de la información y comunicación, en las posibilidades de financiamiento que halló en otras tipologías delictuales y en cómo se relacionó con grupos delictuales de distintas partes del mundo, adoptando nuevas formas de operación que no solo maximizaron sus ganancias, pero además incorporaron el uso de la violencia en su accionar frente a otros grupos irregulares y en contra del Estado.

### **3.3.1 Convergencia criminal**

El narcotráfico ha ido evolucionando desde sus orígenes en Colombia en donde una misma organización criminal manejaba toda la cadena de suministro. Con el devenir de los cárteles mexicanos esta estructura cambió, separando los distintos eslabones de esta cadena de valor en actividades independientes manejadas por grupos especializados. Estos grupos ofertan servicios que van desde el transporte, seguridad, captación de funcionarios públicos, lavado de activos, entre otros. El anonimato es uno de los beneficios que les arroja esta nueva forma de ejecutar el negocio; pero también la posibilidad de diversificar sus operaciones hacia otros productos

ilícitos o incursionar en más de una actividad ilegal a la vez, tal como lo hiciera el mercado legal cuando avizora riesgos o reducción de ganancias (UNODC 2023, 140).

En el Ecuador se ha evidenciado esta convergencia con varias organizaciones criminales, como lo muestra la siguiente tabla:

**Tabla 3.4 Personas aprehendidas vinculadas a otros delitos además de narcotráfico**

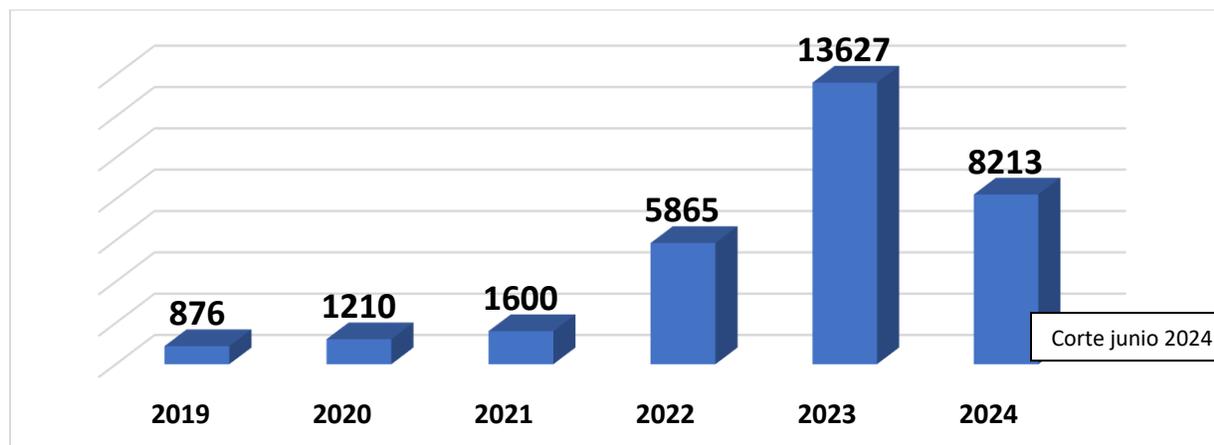
Tendencia	Subtendencia	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Total
<b>Delitos_Conexos</b>	Armas de Fuego	31	44	62	100	237
	Combustibles y derivado	4	5	2	1	12
	Dinero	1	1	0	0	2
	Laboratorios	0	0	3	0	3
	Lavado de activos	10	9	3	3	25
	Medicamentos controlados	0	5	1	1	7
	Precursores químicos	44	37	23	16	120
<b>Total</b>		<b>90</b>	<b>101</b>	<b>94</b>	<b>121</b>	<b>406</b>

*Fuente:* Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 7).

Los grupos narcotraficantes de origen balcánico en el Ecuador evidencian involucrarse en más de una actividad ilegal a la vez, con el fin de facilitar y financiar mutuamente sus operaciones. Las investigaciones de la Policía ecuatoriana han identificado que estos grupos compraban empresas exportadoras con un registro impecable con el fin de lavar dinero, pero también para utilizarlas en la exportación de productos como banano, mariscos, madera, en los que camuflaban sustancias sujetas a fiscalización (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 86).

Uno de los delitos de mayor convergencia en las organizaciones criminales es el de la extorsión, denominado coloquialmente vacuna. Como lo define Bergman “constituye una fuente inmediata y permanente de recursos a un bajo costo de oportunidad [...] en contextos de crisis de otros mercados como el de las drogas o en escenarios de disputa criminal por control territorial” (OECD 2023, 13). En el Ecuador, grupos criminales como los Tiguerones, Chone Killers y Lobos, derivados de la organización Los Choneros, están involucrados no solamente en tráfico de drogas local e internacional pero además en los delitos de extorsión, robo de vehículos, robo de domicilios, robo a personas, entre otros (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 93-97).

**Gráfico 3.4 Delegaciones fiscales a Policía por denuncias de extorsión**



Elaborado por el autor a partir de información provista por la Unidad Antisecuestro y Extorsión. Policía Ecuador (2024).

Los efectos en este incremento exponencial de las extorsiones trascienden las fronteras nacionales. Según la revista Vistazo, el temor que sienten los ecuatorianos por causa de las extorsiones les imposibilita ejercer con normalidad sus negocios y profesiones y los ha llevado a recurrir a la migración irregular. En el año 2023 un millón setecientos doce mil personas salieron del país, de ellas ciento veintiún mil doscientos ochenta y tres no regresaron, lo que equivale al 7%, un 2.3% más que en el año 2021.<sup>34</sup>

Las organizaciones criminales en Ecuador imitando el *modus operandi* de sus pares mexicanas, particularmente desde la pandemia, empezaron a utilizar el terror y el miedo como estrategias en sus operaciones. Esta sin duda es la mayor de las complejidades que vive el Ecuador en la actualidad y que llevó al Gobierno del presidente Daniel Noboa a catalogarlos como grupos terroristas. Si bien estas acciones carecen de los elementos ideológicos, políticos o religiosos que tradicionalmente consideran las definiciones internacionales, se encuadran en lo previsto en la legislación penal ecuatoriana, que establece:

Terrorismo.- La persona que individualmente o formando asociaciones armadas, provoque o mantenga en estado de terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en

<sup>34</sup> Pérez, Alejandro. 2024. “Los ecuatorianos huyen del país por las vacunas y la violencia”. *Revista Vistazo*, 19 de junio. Consultado el 24 de junio de 2024. <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/los-ecuatorianos-huyen-del-pais-por-las-vacunas-y-la-violencia-FX7505412>

peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o pongan en peligro las edificaciones, medios de comunicación, transporte, valiéndose de medios capaces de causar estragos (COIP 2014, Art. 366).

Los distintos atentados con explosivos, la toma de un canal de televisión en la ciudad de Guayaquil el 10 de enero de 2024 y el asesinato de personas para colgarlas posteriormente de puentes en las principales avenidas de las ciudades, han sido considerados ataques terroristas al cumplir con los elementos que describe la normativa nacional. El narcotráfico, los delitos conexos que se han mencionado, así como el terrorismo, se constituyen en la principal expresión de la convergencia que han adoptado las organizaciones criminales en búsqueda de poder, predominio territorial y dinero.

### **3.3.2 Ascenso estratégico del narcotráfico**

Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva (2020, 1) en un estudio realizado en la frontera norte, determinaron que el Ecuador había escalado en la cadena de valor del narcotráfico, después de identificar varias condiciones que lo harían dejar atrás su calificación de país de tránsito de la droga.

Desde el 2016 aproximadamente, los grupos de delincuencia organizada en el Ecuador habían empezado a tener un rol dinamizador, que significaba un mayor involucramiento en los distintos eslabones del tráfico de drogas. Este es el caso por ejemplo de las alianzas que se identificaron entre Edison Prado Álava, alias 'Gerald' y carteles mexicanos, que le permitió traficar más de 250 toneladas de cocaína hacia Norteamérica, convirtiéndose en una de las personas más buscadas por la DEA. Prado no prestaba servicios a las organizaciones extranjeras, sino que controlaba todo el proceso; comenzando por el ingreso del alcaloide desde Colombia, gracias a las relaciones que desde el año 2000 generó con organizaciones en ese país. La droga acopiada en propiedades en el perfil costero del país, era después transportada por medio de lanchas rápidas hacia centro y Norteamérica, actividad que la conocía bien por sus orígenes como pescador. Prado fue detenido en el 2017 en Ipiales - Colombia como resultado de la operación Sol Naciente, coordinada entre las policías de Ecuador y Colombia. Este fue denominado el

Pablo Escobar de Ecuador por la fortuna que acumuló y las conexiones internacionales que llegó a tener en el negocio ilícito.<sup>35</sup>

El incremento de la violencia es otro elemento determinante en este ascenso estratégico de los GDO, cuyos métodos e intensidad no tiene parangón en la historia del Ecuador. Sus objetivos se han vinculado al control territorial, la búsqueda de alianzas criminales internacionales, la cooptación de funcionarios públicos, el establecimiento de una “gobernanza criminal” (MDI 2023, 36) buscando establecer órdenes paralelos en territorios abandonados por el Estado y en el predominio del terror en la población. La influencia de las organizaciones criminales extranjeras mencionada en acápites anteriores, también ha motivado el aumento de la respuesta armada de los grupos narcotraficantes y consecuentemente de la violencia. Ejemplo de ello fue la explosión de un carro bomba en el cuartel de policía de San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas en enero de 2018; atentado que marcó el inicio de una miríada de eventos terroristas que pusieron en tela de duda las capacidades del Estado para enfrentar estas nuevas amenazas.

El principal factor al que los autores aluden como determinante en este ascenso estratégico del narcotráfico en Ecuador, fue la identificación en 2019 mediante fotografías satelitales de 700 hectáreas de hoja de coca en áreas fronterizas de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva 2020, 12). Estos cultivos no serían fácilmente detectables debido a la incorporación de plantaciones como palma africana en las mismas parcelas, mimetizando los sembríos ilegales. Con estos hallazgos y considerando que desde el año 2014 no se ha realizado un nuevo monitoreo de cultivos ilícitos en el que participen varias instituciones del Estado, como se lo hacía previamente a través del COTIMON, debe presumirse que la realidad del Ecuador como país no productor de drogas puede haber cambiado. El incremento de cultivos de hoja de coca en Colombia, particularmente en los departamentos de Nariño y Putumayo que colindan con Ecuador y la escasa distancia de estos a nuestra frontera, son otro elemento que coadyuba a considerar esta nueva realidad.

Consecuente con lo anterior, de la encuesta realizada al jefe de la Unidad de Control de Sustancias Químicas de la Policía ecuatoriana, se conoció que por efecto del cierre de fronteras y el control de carreteras en la pandemia, la modalidad de tráfico ilegal de químicos vía terrestre

---

<sup>35</sup> Redacción Primicias. 2024. “El 'Pablo Escobar ecuatoriano' intenta recuperar bienes en Ecuador, desde la cárcel en EEUU”. *Primicias*, 09 de abril. Acceso 25 de junio de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/alias-gerald-narcotraficante-ecuador-devolucion-bienes/>

desde Perú atravesando el Ecuador con destino a Colombia se redujo. En su lugar se identificó un incremento en la importación de precursores químicos por empresas ecuatorianas legalmente constituidas, que estarían desviándolos hacia el narcotráfico en Colombia. De allí que el precio de los precursores químicos desviados ilegalmente hacia Colombia habría multiplicado sus precios.

**Tabla 3.5 Precio sustancias químicas incautadas**

Químicos incautados	Precio lícito en Ecuador	Precio ilícito Ecuador	Precio Ilícito en Colombia
Cloruro de calcio	Saco de 25 Kg. \$ 80	\$120	\$180 A \$200
N-Propil Acetato	Tanque de 180 Kg. \$80	\$150	\$200
Bicarbonato de Sodio	Saco de 25 kg. \$ 50	\$70	\$100
Metabisulfito de Sodio	Saco de 25 kg. \$ 60	\$90	\$120
Ácido Sulfúrico	Tanque de 20 Litros de \$600 A \$1.000	\$1.500 a \$1.800	\$2.200
Ácido Clorhídrico	Tanque de 20 litros de \$800 A \$1.200	\$1.600 a \$2.000	\$2.500
Diésel	1 Galón \$1,75	No determinado	\$2.151

*Fuente:* Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2022, 76).

La dificultad que significó la pandemia para el aprovisionamiento de químicos destinados para la producción de droga en Colombia, evidenció la importancia de la utilización del territorio ecuatoriano para el establecimiento de laboratorios clandestinos. Es así que en el año 2020 se destruyeron 6 laboratorios, 3 de conversión y oxidación de cocaína, 1 de producción de heroína y 2 de elaboración de ácido sulfúrico (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 4). La destrucción de estos laboratorios de ácido sulfúrico concuerda con lo expresado en la entrevista por la teniente coronel en reserva activa Wendy Cuadros, ex directora del CIENA de Colombia, cuando decía que las medidas restrictivas de la pandemia, obligaron a las GDO a gestionar la producción artesanal de químicos precursoras de los productos finales como el clorhidrato de cocaína (entrevista vía telefónica, 01 de julio de 2024).

Así también, el 11 de marzo del 2022 la Policía ecuatoriana efectuó la operación denominada Gran Impacto 06 en las provincias de Esmeraldas y Pichincha, que condujo a la detención de 8 ciudadanos vinculados al GDO Los Tiguerones, destruyendo un laboratorio con capacidad de producción de 1 tonelada de cocaína semanal; así como sustancias químicas y armas de fuego. Según las investigaciones esta organización era financiada por un movimiento político (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 96).

Finalmente, un aspecto que se ha vuelto cada vez más visible en el Ecuador es la connivencia del crimen organizado con la clase política. Es una estrategia que permite a ambos actores autofinanciar sus actividades, generando ingentes cantidades de recursos provenientes no solo del comercio de drogas y otros productos ilegales, pero también de contratos sufragados por el Estado. Este tipo de alianzas que empezaron a ser más comunes a partir de la pandemia cuando se defraudó al fisco en la adquisición de insumos de bioseguridad y medicinas, ha crecido exponencialmente cooptando casi todos los niveles de gobierno e instituciones del Estado. El uso de la corrupción como método por parte del narcotráfico, lo coloca en un nivel superior de amenaza, por el riesgo de desestabilización del estado de derecho.

### **3.3.3 Importancia de los puertos marítimos**

Como se mencionó en el capítulo dos, la actividad comercial del Ecuador ha venido creciendo de manera sostenible, particularmente las exportaciones de productos no petroleros, lo que ha constituido tanto fortaleza desde el punto de vista económico, como amenaza desde el enfoque de seguridad para el país. El transporte marítimo es el de mayor relevancia para las exportaciones, que en función del tipo de carga puede utilizar buques graneleros, portacontenedores, buques tanque, buques frigoríficos y buques de carga rodante (González 2017, 19). El 47% del tráfico de drogas en Ecuador se produce por vía marítima, así como el 80% de la cocaína que se incauta está vinculada a esta misma modalidad (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2024, 5).

En los puertos marítimos, el narcotráfico utiliza métodos como la contaminación del producto de exportación, de la estructura del barco o el contenedor y el denominado gancho ciego o *rip off*.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Introducir droga en maletas o sacos al interior de un contenedor de exportación en el puerto de embarque, falseando los sellos, para después ser retirada en el puerto de destino. *Fuente:* Policía Ecuador

Como lo muestra la siguiente tabla, la principal incidencia en el tráfico de drogas por puertos marítimos la tienen las ciudades de Guayaquil, Posorja, Machala y el puerto de mayor frecuencia en incautaciones es CONTECON, ubicado en el Terminal Marítimo de Guayaquil.

**Tabla 3.6 Incautación de cocaína en puertos marítimos en Ecuador**

PUERTO	CIUDAD	Año 2019	Año 2020	Año 2021	Año 2022	Total
Pto. Marítimo - Bananapuerto/Naportec	GUAY AQUIL	0,00	182,09	5.956,72	778,48	6.917,29
Pto. Marítimo - Bolívar	MACHALA	1.598,91	867,37	339,27	7.364,35	10.169,90
Pto. Marítimo - Contecon	GUAY AQUIL	1.452,19	17.657,87	35.394,09	42.703,41	97.207,56
Pto. Marítimo - Esmeraldas	ESMERALDAS	9,79	0,00	0,00	0,00	9,79
Pto. Marítimo - Fertiza	GUAY AQUIL	8,96	0,00	0,00	0,00	8,96
Pto. Marítimo - Posorja	GUAY AQUIL	300,01	2.108,28	2.784,46	19.807,63	25.000,37
Pto. Marítimo - Tpg	DURAN	80,88	0,00	0,00	0,00	80,88
	GUAY AQUIL	1.295,65	2.319,61	7.464,20	5.102,02	16.181,47
<b>Total</b>		<b>4.746,38</b>	<b>23.135,20</b>	<b>51.938,74</b>	<b>75.755,88</b>	<b>155.576,20</b>

*Fuente:* Dirección Antidrogas Policía Ecuador (2024, 5).

El principal destino de estas exportaciones ilegales como se había referido anteriormente es Europa, específicamente España con mayor frecuencia en los puertos de Algeciras y Valencia; Bélgica con preponderancia en el puerto de Amberes; Países Bajos con mayor incidencia en el puerto de Róterdam y Alemania en el puerto de Hamburgo. La contaminación en el producto en 2022 significó el 50% y en 2023 ascendió al 80% por sobre otros métodos. Los productos de mayor exportación en los que se ha identificado alta contaminación son: banano, madera, cacao, mariscos como camarón y pescado. Las organizaciones narcotraficantes de origen balcánico y principalmente las albanesas han sido el principal nexo que han adquirido las GDO ecuatorianas en Europa para el envío de alcaloides (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 85).

La principal dificultad que han identificado las autoridades de control ha sido la corrupción de funcionarios de distinto nivel en los puertos; tanto los que trabajan para la empresa concesionaria como estibadores, guardias de seguridad, como los transportistas que ingresan la carga desde las bodegas contenerizadoras o desde las fincas; también los miembros de las tripulaciones de los buques; así como las instituciones del Estado llámese aduanas, Policía y Fuerzas Armadas.

A pesar de los considerables beneficios bajo los cuales operan las concesionarias de los puertos, estas no han invertido lo suficiente en mecanismos de seguridad que eviten puntos ciegos al

interior de las instalaciones, que unifiquen los sistemas de registro de la carga entre los distintos puertos, permitiendo un mejor análisis de las empresas que podrían constituir un riesgo de contaminación, o adquiriendo escáneres que amplíen el número de contenedores revisados. El presidente Guillermo Lasso en el año 2021 dispuso mediante Decreto 227 la instalación de escáneres en todos los puertos del Ecuador, con cargo a las empresas concesionadas, otorgándoles 12 meses para su instalación. Transcurrido casi el triple de tiempo otorgado, se conoce que los puertos de CONTECON y Manta han instalado esta tecnología, además del puerto de Posorja que ya contaba con estos equipos desde el inicio de sus operaciones en 2019. Se conoce que los “puertos ecuatorianos mueven cada año un aproximado de 735.000 contenedores de carga de importación y exportación”,<sup>37</sup> de estos la Policía Nacional con sus equipos de analistas de sistemas, guías y canes detectores antidrogas inspecciona únicamente el 10%. Sin embargo, este porcentaje es considerado demasiado intrusivo por los puertos, que no han cumplido con la implementación de tecnología que evite precisamente esta metodología. Lamentablemente de acuerdo al portal Plan V,<sup>38</sup> los puertos no están obligados a invertir en infraestructura, no tienen que demostrar rendimiento en las operaciones ni estándares de calidad. Estos suscriben con el Estado únicamente un acto administrativo por medio del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, que les habilita su operación.

Las deficiencias mencionadas han provocado que el Gobierno en la actualidad, dentro de los últimos estados de excepción declarados, disponga la incorporación de Fuerzas Armadas en el control de los puertos, tanto en los ingresos, como en las terminales y en las áreas de cuarentena y recorrido fluvial.

Nuevamente, este análisis nos lleva a determinar una falta de políticas a largo plazo que no solo reaccionen, sino que prevengan el incremento de las economías criminales. Establecer una corresponsabilidad entre las empresas públicas y privadas, con reglas del juego claras que eviten desvíos y corrupción. La complementariedad de las Fuerzas Armadas es importante, pero así

---

<sup>37</sup> Redacción Plan V. 2023. “Ecuador: la salida de droga desde los puertos no para”. *Plan V*, 30 de enero. Acceso 27 de junio de 2024. <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/ecuador-la-salida-droga-desde-puertos-no#:~:text=La%20salida%20de%20coca%C3%ADna%20por,toneladas%20en%20las%20terminales%20portuarias>

<sup>38</sup> Redacción Plan V. 2023. “Seguridad: ¿Quién controla los puertos privados del Ecuador?”. *Plan V*, 13 de octubre. Acceso 27 de junio de 2024. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/seguridad-quien-controla-puertos-privados-del-ecuador>

también de la Fiscalía, de la Judicatura, de la UAFE, de la Contraloría, Procuraduría, SRI y demás instituciones de control. Todas deberían tener indicadores de gestión y sus funcionarios controles de confianza.

Tomando las palabras de Goldstein (citado por Kirby y Penna 2010, 203), en el Ecuador hemos “sobre confiado en la aplicación de la ley” por sobre otras medidas. El llevar a los infractores a la justicia requiere de muchos recursos y ha sido particularmente difícil para la Policía en los últimos años, presentar evidencias que satisfagan a los jueces y generen sentencias condenatorias ejemplarizadoras. De allí que, la prevención situacional será siempre una alternativa menos costosa, de mayor efectividad, con resultados en menor tiempo (Clarke y Eck 2003, Cornish 2002, Felson 2006, *et al.*), que requiere de un análisis de los actores del delito y la actividad delictiva en todas sus fases, para poder identificar políticas, acciones y estrategias que lo mitiguen. Y por supuesto una fuerte política de desarrollo económico y social, que revierta la gobernanza criminal.

## Conclusiones

La pandemia del COVID-19 tuvo repercusiones políticas, económicas, sociales; que produjeron grandes desafíos para los Estados. Mientras la salud se convertía en una prioridad y se destinaban ingentes recursos económicos, materiales y humanos para garantizarla, el crimen organizado se reconfiguraba para incrementar sus operaciones ilegales y con ello sus ingresos y poder.

La investigación se enfocó en el período 2020, 2021 y 2022, en pleno apogeo de la pandemia, en búsqueda de los factores que facilitaron el incremento delictual y de violencia; así como de las medidas que el Estado ecuatoriano tomó frente a esta complejidad.

Como uno de los elementos catalizadores debe mencionarse la crítica situación económica que en esta época atravesaba la población, de distintos estratos sociales; por causa de las medidas de restricción que suspendieron la mayoría de las actividades comerciales y profesionales. Esta circunstancia la dejó vulnerable frente a la capacidad de cooptación del narcotráfico.

Las medidas restrictivas como el cierre de fronteras y los controles en las principales vías del país, provocaron una interrupción en el tránsito de precursores químicos desde Perú hacia Colombia, motivando el involucramiento de empresas ecuatorianas legalmente constituidas, en la provisión de químicos para el narcotráfico, desviándolos de su finalidad legal. Paralelamente, en el año 2020, se identificaron en territorio ecuatoriano 6 laboratorios de conversión y oxidación de cocaína, pero también de producción de heroína y ácido sulfúrico. Estos dos elementos dan cuenta no solo de las limitaciones que empezaba a tener el narcotráfico en Colombia, pero además de la interdependencia de las estructuras criminales de ambos países, que llegaban a acuerdos para incrementar sus operaciones desde el lado ecuatoriano. Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva (2020) advertían sobre este ascenso del narcotráfico en el Ecuador, en el estudio que realizaron en el año 2019, al identificar 700 hectáreas de hoja de coca camuflada entre plantaciones de palma, en áreas colindantes con la frontera norte.

Por otro lado, el incremento sostenido de cultivos ilícitos en Colombia desde el 2012 y las alianzas que sus grupos delictivos generaron con cárteles mexicanos de la droga, permitieron una mayor tecnificación en el negocio, catapultando el número de cosechas y consecuentemente la producción de cocaína. Como lo expuso la ex jefa del CIENA en ese país, durante la pandemia las organizaciones tuvieron que reducir los costos del alcaloide represado para poder

comercializarlo, buscando nuevas rutas para su exportación; haciendo atractiva la participación de nuevos grupos criminales, entre ellos los ecuatorianos.

El territorio ecuatoriano se mostraba como una ruta privilegiada que otorgaba ventajas comparativas para el tráfico de drogas, en virtud de la corta distancia que existe entre su frontera con Colombia y los principales puertos, aeropuertos y lugares de acopio utilizados para este fin en su perfil costero. Así también, la inconsistencia de sus políticas antidrogas, la lacerante corrupción de sus instituciones de control, la dolarización, baja bancarización, inacción hacia el lavado de activos; convocaron la atención de organizaciones criminales transnacionales, entre ellas mexicanas y balcánicas, que buscaron generar alianzas con GDO locales para el trasiego de cocaína particularmente a Europa. Este fue el caso de las alianzas entre el cartel de Sinaloa y los Choneros y el cartel Jalisco Nueva Generación vinculado a los Lobos, Lagartos, Chone Killers y Tiguerones (Dirección Antidrogas Policía Ecuador 2022, 88-99).

De igual manera, el incremento de la demanda de cocaína en Europa durante la pandemia, especialmente en consumidores habituales, generó el interés de GDO originarias de Albania, Serbia, Montenegro, Croacia, entre otras; de establecer sus operaciones para el tráfico ilegal de drogas en Ecuador. El floreciente negocio de estas organizaciones en cooperación con grupos locales como los Choneros, cambió el curso de estas exportaciones ilícitas, como lo demuestra el gráfico 2.7 en donde el 80% de las incautaciones tenía como destino Europa.

Los importantes réditos económicos producto de estas alianzas criminales fortalecieron a los GDO en el país. Estos ya no eran únicamente proveedores de servicios, pero habían asumido el control de la mayoría de eslabones en la cadena de valor del narcotráfico, como fue el caso de la organización de Edison Prado Álava, alias Gerald. Asimismo, el incremento del consumo de drogas en la subregión, que según ONU (2021) afectó al 52% de menores de 25 años que se reportaron en tratamiento por drogas, tuvo similares repercusiones en el Ecuador. De allí que el tráfico de drogas para distribución local se convirtió en otro ingreso de gran significación para los GDO, que además tiñó de rojo las calles del país, en un incremento de la violencia sin precedentes, debido a la disputa de territorios.

Precisamente la utilización de la violencia como medio es otro factor que denota una transformación de las organizaciones narcotraficantes en Ecuador, así como el abierto enfrentamiento con la fuerza pública. Como resultado de este enfrentamiento 51 servidores

policiales fallecieron en el año 2023, un 920% más que en el 2020 cuya cifra fue de cinco policías fallecidos. A esta nueva concepción asimilada desde los cárteles mexicanos no le interesa el anonimato, sino la gobernanza criminal, generando órdenes paralelos, que compiten con el Estado por el monopolio en el uso de la fuerza. El gráfico 3.3 nos muestra como la cifra de homicidios intencionales de 1372 en el año 2020, casi se duplicó en el 2021 a 2496 y lo mismo ocurrió en el año 2022, ascendiendo a 4761.

Por otra parte, los GDO son responsables también de dilapidar los recursos naturales del Estado, particularmente en territorios de frontera, en donde además confluyen distintas economías ilegales, que aprovechan las desigualdades y abandono por parte del Estado. Este factor permite a estas organizaciones generar una simbiosis con la población desfavorecida que asume una cultura de ilegalidad. La sensación de aparente bienestar que crea el crimen organizado en estos espacios, al inyectar importantes flujos de dinero en su economía, les facilita ganar adeptos y nuevos miembros.

Un factor que se ha visibilizado aún más desde la pandemia, ha sido la vinculación del crimen organizado con la clase política y funcionarios del Estado, evidenciado por ejemplo en la adquisición de equipos de bioseguridad e insumos médicos. Esta alianza procura asegurar impunidad, pero también diversificar sus actividades, involucrándose en otras tipologías delictuales como el lavado de activos a través de obras públicas, contratos públicos fraudulentos, minería ilegal, tráfico de armas, de personas, entre otros delitos. La destrucción del radar de Montecristi el 07 de noviembre de 2021, en la que se procesaron penalmente a diez miembros de la Fuerza Aérea Ecuatoriana fue una de sus muestras más claras.

Es así que el narcotráfico en el Ecuador, ha demostrado con mayor notoriedad desde la pandemia una capacidad de resiliencia, al apostar a las tecnologías de la información y comunicación para comercializar sus productos ilícitos; aprovechar las dificultades de los países productores de droga y las oportunidades en los países consumidores, para incrementar su participación en su cadena de valor, maximizando con ello sus ganancias e influencia internacional.

En esta nueva configuración, sus GDO han creado redes ilícitas que les permite por un lado dividir sus tareas para efectivizar sus operaciones y evadir la justicia, pero también diversificarlas al involucrarse en otros delitos de menor riesgo y mayores prestaciones; como el caso de las extorsiones con las que se autofinancian e incrementan sus ingresos. Otro aspecto a

subrayar es la forma como gestionan sus riesgos e incertidumbres, negociando alianzas con otros grupos delictivos principalmente internacionales, o con entidades y funcionarios del Estado, utilizando la corrupción o la violencia.

Para analizar las respuestas del Estado para contrarrestar estos factores, hemos referido varias construcciones teóricas, entre estas la interdependencia compleja. Esta nos muestra que el control del narcotráfico ha generado una dependencia entre el Ecuador y los países de la subregión, región y del mundo. Con Colombia y con Perú, a pesar de mantener características socio-culturales similares, en ocasiones no ha sido sencillo plantear agendas en común para enfrentar este fenómeno, debido a vaivenes político-ideológicos de sus gobernantes. Sin embargo, la autonomía con la que actúan sus fuerzas de seguridad en razón de su formación profesional, ha permitido mantener una permanente cooperación, reflejada en el cumplimiento de compromisos para prevenir y combatir de manera conjunta el crimen organizado transnacional. Estos parten del Plan Operativo Anual Binacional (POAB), en el que se desarrollan mecanismos como la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON), las Comisiones Mixtas para el Control de Drogas, Comisión Técnica Binacional de Lucha Contra la Minería Ilegal, Mesa Binacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Hidrocarburos, el Grupo Binacional Contra los Delitos Migratorios y las Reuniones de Altos Mandos Policiales (RAMPOL).

Como se había dicho esta interdependencia se produce no solamente con los países vecinos, pero con todos aquellos que han calificado al narcotráfico como una amenaza para su seguridad. Entre estos, Estados Unidos de América como principal promotor del enfoque prohibicionista, ha sido uno de los mayores auspiciantes del Ecuador en la capacitación, equipamiento y financiamiento de sus instituciones de control; suscribiendo acuerdos de cooperación en los que nuestro país se ha comprometido a facilitar su recurso humano principalmente, pero también su espacio aéreo y terrestre, para la neutralización de organizaciones criminales transnacionales responsables del envío de drogas a su territorio. Por su parte EEUU en el período de estudio ha incrementado la donación de tecnología, sistemas de análisis de información, de trazabilidad de armas, implementación de un programa de recompensas para la detención de miembros de GDO, financiamiento de operaciones policiales coordinadas internacionalmente, incluso en el desarrollo de programas de prevención comunitaria en el consumo de drogas, medio ambiente, entre otros.

De allí que otra teoría que explica este relacionamiento del Ecuador con otros Estados para enfrentar amenazas transnacionales que han permeado sus territorios, es la de seguridad intermística. Precisamente una de las problemáticas en las fronteras de los países sudamericanos es su porosidad, que ocasiona la migración de distintas conflictividades y delitos hacia los países colindantes. Esta realidad ha promovido en Suramérica la búsqueda histórica de alianzas y mecanismos de cooperación regional. Uno de los esfuerzos de mayor connotación fue la UNASUR, la Unión de Naciones Suramericanas. Esta tuvo algunos logros como fue la creación del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano de Seguridad, mecanismos que no fueron sostenibles en el tiempo por diferencias e intermitencia en los esfuerzos de sus miembros. Debe afirmarse que como subregión no hemos logrado crear organismos multilaterales que produzcan cambios relevantes y permanentes en materia de seguridad, siendo los empeños bilaterales los que más han funcionado para crear sinergias en el enfrentamiento del crimen organizado y otras amenazas.

Así también, la orientación estratégica que desde sus inicios ha mantenido el Ecuador para la lucha contra el narcotráfico, la describe la teoría de los regímenes internacionales de prohibición. Estos sistemas u organismos han moldeado la política criminal de nuestro país, conforme los estándares aceptados por las naciones dominantes principalmente de occidente. La Organización de las Naciones Unidas es muestra de esta construcción, que a través de sus convenciones de 1961, 1971 y 1988 ha establecido los lineamientos para el control y fiscalización de las drogas ilegales. El Ecuador es suscriptor de estas y ha venido acoplado sus diferentes normas a sus disposiciones, tal es el caso de la Ley de Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1970, y sus reformas de 1974 y 1987.

En virtud del incremento exponencial que se había advertido en el tráfico de drogas desde Ecuador hacia Europa a partir de la pandemia y el consecuente aumento de criminalidad y violencia en ese continente, se profundizaron las relaciones de cooperación con los países europeos de manera bilateral y también con sus organismos multilaterales. La adhesión del país al PAcCTO por ejemplo, el Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado en Europa y Latinoamérica, ha sido fundamental para fortalecer sus instituciones de justicia, policial y penitenciario. Este último sistema fue atendido de manera particular con la creación del programa EURESP, Programa Europeo de Emergencia para el Fortalecimiento del Sistema

Penitenciario de Ecuador, enfocado en la construcción de procesos de gestión y capacitación para dicha entidad, después de la crisis carcelaria del año 2021.

Considerando los principios sobre la oportunidad del delito propuestos por Felson y Clarke (1998, 203), nos damos cuenta que el Estado ecuatoriano ha carecido de una política integral para atacar el problema de las drogas. El enfoque tradicional ha sido reactivo, en búsqueda de la droga y los perpetradores, pero se ha dejado de lado acciones preventivas como la promulgación de normas claras y firmes, con penas ejemplarizadoras que eviten la impunidad. El estudio que realizó OECO (2022, 8) tomando registros judiciales sobre crimen organizado desde 2015 a 2020, evidenció que 8.5 personas de cada 10 se sometieron a procedimientos abreviados dando lugar a que la mitad de ellos cumpliera penas de máximo dos años.

Otra forma de neutralizar estas oportunidades del delito y debilitar a las organizaciones criminales, es atacando sus finanzas. Si bien en mayo de 2021 se publicó la Ley de Extinción de Dominio, después de varios años e intentos por ponerla al servicio de la justicia, esta no se ha configurado como un instrumento de verdadera eficacia, debido a que exige un delito preexistente con sentencia ejecutoriada para procesar la extinción de los bienes, haciéndola inoficiosa a criterio de varios expertos. Y aún si hubiere un delito sentenciado, el mismo estudio de OECO (2022) refiere que en el 70% de los casos, los jueces no disponen medidas cautelares de los bienes o retención de cuentas bancarias; por tanto, no se afectan sus economías criminales.

La Unidad de Análisis Financiero del Estado UAFE, responsable junto con Fiscalía y Policía de investigar los delitos de lavado de activos, en búsqueda de recursos ilícitos provenientes del narcotráfico y otras tipologías delictuales, también presenta deficiencias en cuanto a recursos, tecnología y conocimiento especializado (GAFILAT 2023, 5). Esta entidad proporciona únicamente el 7.5% de las alertas sobre lavado de activos, que sumado a lo ya descrito conduce a una escasa cantidad de sentencias por este delito (OECO 2022, 18).

La política criminal del Ecuador en el período de estudio ha estado marcada por la formulación de estrategias preventivas y disuasivas, dentro de los planes nacionales de desarrollo; como es el caso del Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017 – 2021. En este plan se estableció entre las principales estrategias, la reducción de la oferta de drogas, combatir las economías criminales, recuperar los territorios afectados por este fenómeno e investigar los delitos vinculados al tráfico de drogas.

Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, proponía entre sus estrategias fortalecer los sistemas de información e inteligencia, para producir información que evite riesgos y amenazas; realizar anticipación estratégica para prevenir el crimen organizado y el terrorismo.

En estos planes también se mencionaba el fortalecimiento de la Policía Nacional, el incremento en tecnología para sus investigaciones, la ampliación de su cobertura nacional, entre otras. La realidad es que estas políticas no han generado el efecto que se hubiere deseado; aun cuando fueron legitimadas con consultas y encuestas a la población, porque han carecido de eficacia y durabilidad (Guillaume Fontaine 2015, X).

Es así, que los gobiernos de turno no han previsto los recursos necesarios para implementar estas políticas o han tomado decisiones que dan señales contrarias en cuanto a la voluntad de ejecutarlas. Tal es el caso de la eliminación en 2018 de la Secretaría Técnica de Drogas SETED, que tenía justamente a su cargo un componente de prevención del fenómeno socio-económico de las drogas y otro de estudio de esta problemática. A partir de su disolución se desactivó también el Comité Técnico Interinstitucional de Monitoreo de Cultivos Ilícitos COTIMON, con lo que se eliminó la posibilidad de diagnosticar la evolución del problema, de las organizaciones criminales y su involucramiento en otras fases de la cadena de valor del narcotráfico.

Otro elemento contradictorio en esta política criminal se refleja en los cambios permanentes de autoridades y estructura del ente coordinador del Sistema Nacional de Inteligencia. El Centro de Inteligencia Estratégica CIES y su antecesor SENAIN han estado marcados de señalamientos en cuanto a los ingentes recursos que perciben y su utilización con fines políticos. No han cumplido con anticipar por ejemplo los ataques terroristas del crimen organizado o los eventos de protesta social de gran connotación en el país para proveer insumos al nivel político para la toma de decisiones.

En el mismo orden de ideas, la eliminación del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, que permitía la articulación entre el Ministerio Público y la Función Judicial, para ser reemplazado por el Servicio de Atención a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores SNAI, incrementó los problemas de corrupción y gestión que ya se presentaban con la anterior institución. Los permanentes cambios de autoridades, la falta de recursos y la ineficacia en cumplir con su rol de rehabilitar a las personas privadas de libertad,

han sido las constantes en esta entidad, que devino en la peor crisis del sistema penitenciario en el país, causando la muerte de 450 internos entre 2021 y 2023 por efecto de motines.

De esta manera, la mayor respuesta que ha podido dar el Ecuador contra el narcotráfico después de la pandemia, ha sido articularse con la comunidad internacional e integrarse a nuevos mecanismos de cooperación especialmente europeos. La política internacional a la que el país se ha vinculado y sigue prevaleciendo es la del prohibicionismo. Las vigentes convenciones de ONU siguen siendo referentes y sus agencias como la JIFE continúan determinando las listas de fiscalización de estupefacientes o la UNODC asistiendo a los países miembros para fortalecer su normatividad y estrategias en el control y prevención de las drogas.

Si bien la pandemia causó estragos en la economía del país, ocasionando un gasto adicional de aproximadamente 897 millones de dólares (INEC 2024), las cifras constantes en los informes anuales del presupuesto general del Estado, no determinan una afectación al presupuesto devengado por Policía y el sector Defensa. Ha existido más bien un leve incremento en el presupuesto, en el caso de Policía de 1184 millones en el año 2019, a 1216 millones en 2020 y manteniendo un margen similar hasta el 2022. En el caso de Defensa una cifra cercana a los 1200 millones en promedio de 2019 a 2022.

Otro aspecto importante de mencionar ha sido la utilización de Fuerzas Armadas como fuerza complementaria a la Policía Nacional en el control de la seguridad y orden interno del país; por efecto de permanentes estados de excepción declarados desde el 2020, en primera instancia para prevenir la propagación del COVID-19 y posteriormente para contrarrestar la espiral de inseguridad y violencia en las calles y cárceles del país. Esta ha sido una política de gobierno, tanto del presidente Lasso como del presidente Noboa, no siempre con resultados alentadores.

Por todos los factores expuestos, la hipótesis que tempranamente se propuso en este trabajo de investigación se ha comprobado verdadera, en cuanto a la transformación del narcotráfico en el Ecuador a partir de la pandemia; al convertirse en un eje articulador de otras tipologías delictuales, al incrementar su participación en la mayoría de eslabones de su cadena de valor y al generar un impacto en la gobernabilidad y seguridad del Estado.

Es verdadera también en relación a las oportunidades que el Estado ha facilitado al narcotráfico; en virtud de una débil política criminal, en la que no se articulan sus instituciones, en la que no

se incluyen cambios estructurales, en la que no se cuenta con recursos, que no es sostenible en el tiempo y que no se cumple por falta de liderazgo o corrupción de sus instituciones.

Sin embargo, se comprueba falsa, respecto de haber existido una insuficiente articulación internacional. La atención internacional que suscitó el incremento en la exportación ilegal de drogas desde el Ecuador a diversas partes del mundo, convirtiéndolo en el principal corredor estratégico y plataforma de envío hacia Europa; así como el alarmante aumento de muertes violentas en su territorio, permitió al país recibir múltiples propuestas de cooperación y financiamiento en distintos ámbitos, suscribir convenios, acuerdos y memorandos de entendimiento; así como su incorporación y/o fortalecimiento de su presencia en mecanismos bilaterales y multilaterales.

## Referencias

### Autores

- Álvarez Velasco Carla. 2019. “Debut y despedida: la historia de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas de Ecuador”. Análisis, Friedrich Ebert Stiftung Ecuador.
- Andreas Peter, Nadelmann Ethan. 2006. “Criminalization through global prohibitions”. En *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*, escrito por Peter Andreas e Ethan Nadelmann, 17-51. New York: Oxford University Press.
- 2006a. “Introduction”. En *Policing the globe. Criminalization and crime control in International Relations*, escrito por Peter Andreas e Ethan Nadelmann, 3-13. New York: Oxford University Press.
- Andreas Peter. 2004. “Illicit international political economy: the clandestine side of globalization”. En *International political economy*, revisado por Peter Andreas, 641-642. New York: Routledge Taylor and Francis Group.
- Birkbeck Christopher, LaFree Gary. 1989. “Una revisión crítica de las teorías de las oportunidades para el delito”. *Revista Cenipec*. 11-29.
- Castro Julissa, Quiliconi Cintia. 2022. “Cooperación regional latinoamericana: desafíos y oportunidades en pandemia”. En *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un mundo diferente?*, editado por Josette Altmann y Francisco Rojas, 131-149. San José: FLACSO, Universidad para la Paz.
- Colotta Mariana, Lascano y Vedia Julio. 2020. *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI*. Argentina: Editorial Teseo. 561-591.
- Corbetta Piergiorgio. 2010. “La entrevista cualitativa”. En *metodología y técnicas de investigación social*, editado por José Cejudo, 343-373. Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Deflem Mathieu. 2000. “Bureaucratisation and social control: historical foundations of international police cooperation”. En *Law and Society Review*, escrito por Mathieu Deflem, 739-773. Londres: Cambridge University Press.
- De Pieri, Vitor Stuart. 2013. *Seguridad y defensa en Sudamérica: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Eudeba Universidad de Buenos Aires.
- Felson, Marcus. Clarke, Ronald V. 1998. “La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito”. *Police Research Series*, Paper (98). Home Office, Policing and Reducing Crime Unit. 200-234
- Fernández-Osorio Andrés. 2019. “La implementación del acuerdo de paz con las FARC-EP: un estudio comparado desde la experiencia internacional”. Tesis de doctorado, Universidad Nacional de Colombia.
- Fontaine Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Quito: Anthropos, FLACSO. 2-80

- García-Pablos Antonio. 2003. “El objeto de la criminología: delito, delincuente, víctima y control social”. En *Tratado de Criminología 3ra edición*, editado por Tirant Lo Blanch, 77-85. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Gómez Mauricio. 2021. “Análisis crítico y comparado de los regímenes jurídicos de prohibición”. Tesis de doctorado, Universidad de Huelva España.
- González Bohórquez Luis Felipe. 2017. “Análisis de protocolos en los servicios de seguridad en el transporte marítimo de carga en puertos colombianos, como estrategia de mejoramiento en la gestión logística portuaria contra el flagelo del narcotráfico”. Tesis de especialización, Universidad Militar Nueva Granada.
- Keohane, Robert y Nye Joseph. 1988. *Poder e interdependencia*, traducido por Heber Cardoso Franco, 2-24. Buenos Aires: GEL (Grupo Editor Latinoamericano)
- Kirby Stuart, Penna Sue. 2010. “Policing mobile criminality: towards a situational crime prevention approach to organized crime”. En *Situational prevention of organized crimes*, editado por Karen Bullock, Ronald Clarke y Nick Tilley, 193-212. UK: Willan publishing.
- Kleemans Edward, Soudijn Melvin, Weenink Anton. 2010. “Situational crime prevention and cross-border crime”. En *Situational prevention of organized crimes*, editado por Karen Bullock, Ronald Clarke y Nick Tilley, 17-34. UK: Willan publishing.
- Lamont Christopher. 2015. “Case study research in international relations”. En *Research methods in international relations*, editado por Natalie Aguilera, 125-139. United Kingdom: SAGE Publications Ltd.
- Matiuzzi de Souza Gustavo. 2020. “IPE of borders: between formal and informal regionalisms”. En *The Routledge handbook to global political economy conversations and inquiries*, editado por Ernesto Vivares, 408-424. New York: Taylor and Francis Group.
- Miguel-Gil Javier. 2021. “El fenómeno del cibercrimen en el contexto de la COVID-19: Usos y hábitos en internet”. En *Las redes de la comunicación. Estudios multidisciplinares actuales*, coordinado por Figuereo-Benítez Juan, Mancinas-Chávez Rosalba, 14-37. Madrid: Dykinson.
- Xing Li, Shengjun Zhang. 2020. “The international political economy of the rise of China and emerging powers: traditional perspectives and beyond”. En *The Routledge handbook to global political economy conversations and inquiries*, editado por Ernesto Vivares, 74-91. New York: Taylor and Francis Group.
- Montoya Narvárez Diana. 2022. “La cooperación policial entre Ecuador y Colombia durante el gobierno de Rafael Correa Delgado 2007- 2017”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Paoli Letizia. 2014. “The Italian mafia”. En *The Oxford handbook of organized crime*, editado por Letizia Paoli, 121-141. New York: Oxford University Press.
- Pontón Daniel. 2020. “Transnational organized crime and political economy”. En *The Routledge handbook to global political economy conversations and inquiries*, editado por Ernesto Vivares, 439-454. New York: Taylor and Francis Group.
- 2020a. “El aporte de Edwin Sutherland al análisis del crimen económico global”. *Revista URVIO* 27: 112-124.

- 2013b. “¿Por qué no se despenalizan las drogas? Razones de la vigencia de una política fallida”. *Revista URVIO* 13: 41-55.
- Quiliconi Cintia, Rivera Renato. 2019. “Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de Defensa y el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR”. *Revista uruguaya de ciencia política* 28 (1): 221-243. 10.26851/RUCP.28.1.8
- Prieto Rafael, Campedelli Gian, Hope Alejandro. 2023. “Reducir el reclutamiento de los cárteles es la única manera de bajar la violencia en México”. *Revista Science* 381 (6664): 1-45. <https://doi.org/10.1126/science.adh2888>
- Rivadeneira, Gladys. 2021. “La despolitización de la inteligencia del Estado, una tarea pendiente para el actual gobierno”. *Diario El Universo*, 04 de octubre. Acceso 02 de abril 2024. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/despolitizacion-inteligencia-estado-tarea-pendiente-para-actual-gobierno-nota/>
- Rivera Rhon Renato, Bravo Grijalva Carlos. 200. “Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico”. *Revista URVIO* 28: 8-29. [doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410](https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410)
- Rivera Fredy, Cabrera Lester. 2021. “Inteligencia policial y económica: nexos conceptuales para una ampliación necesaria”. En *Nuevos desafíos frente a la criminalidad organizada transnacional y el terrorismo*, compilado por Zúñiga Laura, Sansó-Rupert Daniel, Rivera Fredy et al, 67-85. Madrid: Editorial Dykinson.
- Rivera Fredy, Rivera Renato. 2022. “South America under the pendulum. Bilateralism, intermestic security, and the return of old practices”. New York: Routledge. 148-160. 10.4324/9781003230403-9
- 2022. “Narcotráfico y seguridad en América Latina: cambios y continuidades”. En *América Latina: ¿Hay voluntad política para construir un mundo diferente?*, editado por Josette Altmann y Francisco Rojas, 455-472. San José: FLACSO, Universidad para la Paz.
- Rivera Fredy, Sansó-Rupert Daniel. 2021. *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Saad-Diniz Eduardo. 2019. “Compliance en la perspectiva de la criminología económica”. *Revista de derecho penal y criminología* 03: 252-267. [https://www.researchgate.net/publication/332697109\\_SAAD-DINIZ\\_EduardoCompliance\\_en\\_la\\_perspectiva\\_de\\_la\\_criminologia\\_economicaRDPYC](https://www.researchgate.net/publication/332697109_SAAD-DINIZ_EduardoCompliance_en_la_perspectiva_de_la_criminologia_economicaRDPYC) LaLey
- Sánchez-Avilés Constanza. 2014. “El régimen internacional de control de drogas: formación, evolución e interacción con las políticas nacionales. El caso de la política de drogas en España”. Tesis doctoral, UPF España.
- Sarsoza Freddy. 2024. “Diagnóstico del crimen organizado en Ecuador”. Presentación en la visita a Quito de alcaldes de Rotterdam, Amberes y Hamburgo, Policía Nacional, 1 de febrero.

- Strange, Susan. 1982. "Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis". *International organization* 36 (2): 479-496. 10.1017/S0020818300019020
- Talani Leila. 2019. "What is globalisation?". En *The palgrave handbook of contemporary international political economy*, editado por Timothy Shaw, Laura Mahrenbach, Renu Modi y Xu Yi-chong, 413-428. London: Palgrave McMillan.
- Tokatlian Juan, Pardo Rodrigo. 1990. "La Teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al Realismo?". *Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales* 91: 339-382. <https://www.jstor.org/stable/41391338>
- Umbría Acosta Luis. 2018. "Un preámbulo de política criminal frente a la delincuencia organizada". *Revista Criminalidad* 60 (3): 235-249. <https://doi.org/10.47741/17943108.34>
- 2018a. "Inteligencia democracias bajo presión. Estado, Fuerzas Armadas y crimen organizado en América Latina: ¿éxito o fracaso de la estrategia de contención militar?" De Daniel Sansó Rubert Pascual. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 23: 161-165. <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3744>
- Velásquez Jenniffer. 2018. "Vulneración del derecho a la libertad personal a causa de la criminalización de la tenencia de drogas ilegales, para el consumo personal". Tesis de maestría, IAEN.
- Vélez Rodrigo, Gudiño Daniel. 2017. "Política de drogas en Ecuador: un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas". Análisis, Friedrich Ebert Stiftung Ecuador.
- Waltz Kenneth. 2000. "Structural Realism after the Cold War". *Revista International Security* 25 (1): 5-41.

## **Textos normativos**

- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial No. 449, 20 de octubre.
- Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas/ Ley 108. 1990. Registro Oficial No. 523, 17 de septiembre
- LOED (Ley Orgánica de Extinción de Dominio). 2021. Registro Oficial No.452, 14 de mayo.

## **Documentos Gubernamentales**

- Centro de Inteligencia Estratégica. 2024. *Rendición de cuentas*. Quito: CIES. <https://www.cies.gob.ec/rendicion-de-cuentas-2018-4>

Dirección Antidrogas Policía Ecuador. 2024. *Informe PN-DNIA-DAI-2024-0071-I sobre estadísticas generales en materia de incautación de drogas y delitos conexos*. Quito: Policía Nacional del Ecuador.

- 2022a. *Evaluación Situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador 2019-2022*. Quito: Policía Nacional del Ecuador/OECO/PADF

Función Ejecutiva de Ecuador. 2021. *Plan de Preparación y Respuesta Integral ante la COVID-19 - Plan Fénix*. Ecuador: Ministerio de Salud Pública.

Gobierno del Ecuador. 2023. *Estrategia Específica contra el tráfico internacional de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización 2023 – 2030*. Quito: Ministerio del Interior de Ecuador MDI.

- 2023. *Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023-2030*. Quito: Ministerio del Interior de Ecuador MDI.

Gobierno de Colombia. 2018. *Ruta futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas*. Colombia: Ministerio de Justicia.

Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca MPCEIP. 2023. *Rendición de cuentas 2022*. Quito: Edición propia.

Parlamento Andino. 2022. *Principales medidas adoptadas por el Gobierno de Colombia frente a la emergencia provocada por la COVID-19*. Colombia: Ministerio de Salud y Protección Social de la República de Colombia.

Policía Nacional del Ecuador. 2020. *Protocolo de actuación policial para la emergencia del COVID-19 en Ecuador*. Quito: Policía Nacional del Ecuador.

Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas. 2017. *Plan Nacional de Prevención Integral y Control del Fenómeno Socio Económico de las Drogas 2017 – 2021*. Ecuador: Comité Interinstitucional de Drogas.

Unidad de Análisis Financiero y Económico. 2021. *Plan Institucional 2021-2025*. Ecuador: UAFE.

## **Documentos Institucionales**

GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica). 2023. *Informe de evaluación mutua de cuarta ronda de la República del Ecuador*. Quito: GAFILAT.

OECO (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado). 2023. *Boletín semestral de homicidios intencionales en Ecuador. Primer semestre 2023*. Quito: OECO.

- 2023a. *Tipologías y resultados de la encuesta nacional de victimización de casos de extorsión empresarial*. Quito: OECO.

- 2022b. *Análisis de registros judiciales por delincuencia organizada en Ecuador*. Quito: OECO

- 2022c. *Resumen del estudio de sentencias por lavado de activos en Ecuador 2020-2022*. Quito: OECO
- OEDT (Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías). 2022. *Informe europeo sobre drogas. Tendencias y novedades 2022*. Luxemburgo: OEDT
- 2021a. *Informe europeo sobre drogas. Tendencias y novedades 2021*. Luxemburgo: OEDT.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2020. *Plan de respuesta humanitaria COVID-19 Ecuador*. Quito: Equipo humanitario de país.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito). 2023. *Global report on cocaine 2023. Local dynamics, global challenges*. Viena: Publicación de las Naciones Unidas.
- 2022a. *Panorama mundial de la oferta y demanda de drogas*. Viena: Research and Trend Analysis Branch.
- 2022b. *Informe mundial sobre las drogas 2022*. Viena: Publicación de las Naciones Unidas.
- 2022c. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021*. Bogotá: SIMCI.
- 2020d. *COVID-19 y la cadena de suministro de drogas: de la producción y el tráfico al consumo*. Viena: Sección de Investigación y Análisis de Tendencias y la Red Global de Investigación de la UNODC.
- 2021e. *Informe de análisis sobre cultivos ilícitos, dinámicas del tráfico de drogas y drivers de deforestación en la frontera norte del Ecuador*. Quito: UNODC
- 2015f. *Indicadores de cultivos ilícitos en el Ecuador 2014*. Quito: Publicación de las Naciones Unidas.
- 2014g. *Los tratados de fiscalización internacional de drogas*. Nueva York: UNODC

## **Entrevistas**

Comunicación con Francis Negrete, vía telefónica, 18 de junio de 2024.

Entrevista personal a Teniente Coronel Benjamín Molina, Quito, 21 de junio de 2024.

Entrevista personal a Mayor Geovanny Gavilanes, Quito, 24 de junio de 2024.

Comunicación con Wendy Cuadros, vía telefónica, 01 de julio de 2024.

## Notas de prensa

- Angulo, Sebastián. 2023. “Estos son los gobiernos de América Latina que más dinero gastan”. *Diario Expreso*, 12 de abril. Acceso 7 mayo 2024.  
<https://www.expreso.ec/actualidad/economia/son-gobiernos-america-latina-dinero-gastan-157031.html>. En referencia a un estudio que elabora el Fondo Monetario Internacional.
- Forbes Staff. 2020. “¿Qué es el T-MEC y por qué es importante para México?”. *Revista Forbes*, 01 de julio. Acceso 02 de septiembre 2023. <https://www.forbes.com.mx/economia-que-es-el-t-mec-y-por-que-es-importante-para-mexico/>
- Johnson, Carla. 2022. “Plan de Biden para controlar drogas, centrado en tratamiento”. *Los Ángeles Times*, 21 de abril. Consultado el 19 de marzo de 2024.  
<https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2022-04-21/plan-de-biden-para-controlar-drogas-centrado-en-tratamiento>
- Pérez, Alejandro. 2024. “Los ecuatorianos huyen del país por las vacunas y la violencia”. *Revista Vistazo*, 19 de junio. Consultado el 24 de junio de 2024.  
<https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/los-ecuatorianos-huyen-del-pais-por-las-vacunas-y-la-violencia-FX7505412>
- Posada, Juan Diego. 2022. “Colombia llega a cifra histórica de cultivo y producción de cocaína”. *Insight Crime*, 20 de octubre. Acceso 10 agosto 2023.  
<https://es.insightcrime.org/noticias/colombia-llega-cifra-historica-cultivo-produccion-cocaina-segun/>
- Prensa de la Presidencia de la República del Ecuador. 2018. “Ecuador y Estados Unidos trabajarán para fortalecer la relación bilateral”. *Presidencia de la República*, 27 de febrero. Acceso 12 de octubre de 2024. <https://www.presidencia.gob.ec/ecuador-y-estados-unidos-trabajaran-para-fortalecer-la-relacion-bilateral/>
- Redacción El Comercio. 2017. “Droga H puede tener hasta 80% de heroína”. *El Comercio*. 22 de marzo. Acceso 19 de marzo de 2024.  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/drogah-heroina-analisis-microtrafico-investigaciones.html>
- 2023a. “Autoridades presentaron un proyecto de reformas al COIP para enfrentar la amenaza del terrorismo”. *El Comercio*, 04 de mayo. Acceso 20 de enero 2024.  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/autoridades-proyecto-reformas-coip-amenaza-terrorismo.html>
  - 2023b. “Diez estados de excepción para frenar la inseguridad en el gobierno de Guillermo Lasso”. *El Comercio*, 02 de abril. Acceso 17 de junio de 2024.  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/estados-excepcion-gobierno-guillermo-lasso.html>
  - 2022c. “Cinco instituciones del Estado sin autoridades de control”. *El Comercio*, 25 de octubre. Acceso 29 de abril de 2024. *Fuente:*  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/instituciones-estado-autoridades-control-cpccs.html>

- 2021d. “Cuál es el origen de la frase mesa servida que utiliza Moreno y qué indicadores económicos recibe el siguiente Gobierno”. *El Comercio*, 20 de abril. Acceso 12 de octubre de 2024. <https://www.elcomercio.com/actualidad/origen-mesa-servida-moreno-indicadores.html>
- Redacción Insight Crime. 2023. “Tren de Aragua”. *Insight Crime*, 13 diciembre. Acceso 10 mayo 2024. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-venezuela/tren-de-aragua/>
- Redacción Plan V. 2023. “Ecuador: la salida de droga desde los puertos no para”. *Plan V*, 30 de enero. Acceso 27 de junio de 2024. <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/ecuador-la-salida-droa-desde-puertos-no#:~:text=La%20salida%20de%20coca%20C3%ADna%20por,toneladas%20en%20las%20terminales%20portuarias>
- 2023a. “Seguridad: ¿Quién controla los puertos privados del Ecuador?”. *Plan V*, 13 de octubre. Acceso 27 de junio de 2024. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/seguridad-quien-controla-puertos-privados-del-ecuador>
- 2018b. “Las perspectivas de cambio en los servicios de inteligencia”. *Plan V*, 01 de octubre. Acceso 22 de agosto 2023. <https://www.planv.com.ec/historias/politica/perspectivas-del-cambio-servicios-inteligencia>
- Redacción Primicias. 2024. “Comunidad Andina acuerda un gran plan de acción para enfrentar al crimen organizado”. *Primicias*, 21 de enero. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/internacional/comunidad-andina-plan-crimen-organizado/>
- 2024a. “Ecuador es uno de los países más afectados por la violencia, según organización internacional”. *Primicias*, 21 de febrero. Acceso 29 de abril de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ecuador-guayaquil-violencia-ciudades-mexico/>
- 2024b. “El 'Pablo Escobar ecuatoriano' intenta recuperar bienes en Ecuador, desde la cárcel en EEUU”. *Primicias*, 09 de abril. Acceso 25 de junio de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/alias-gerald-narcotraficante-ecuador-devolucion-bienes/>
- 2022c. “Dos cuerpos amanecen colgados en el ingreso a Durán”. *Primicias*, 14 de febrero. Acceso 12 de junio 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/cuerpos-aparecen-colgados-ingreso-duran-guayas-ecuador/>
- 2021d. “Crímenes con arma de fuego han aumentado un 119% en el país en 2021”. *Primicias*, 04 de octubre. Acceso 29 de abril de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/rimenes-armas-muertes-narcotrafico/>
- 2020e. “Reacción temprana salva a las cárceles del COVID-19 en Ecuador”. *Portal Primicias*, 9 de abril. Consultado el 10 de abril de 2024. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/reaccion-temprana-ayudo-carceles-no-covid19/>

Secretaría de Comunicación de la Presidencia. 2022. “Ecuador es pionero en proceso de destrucción de drogas denominado encapsulamiento”. Acceso 18 de junio 2024. <https://www.comunicacion.gob.ec/ecuador-es-pionero-en-proceso-de-destruccion-de-drogas-denominado->

## Páginas web

- Arista, Lidia. 2022. “Guardia Nacional: tres años de polémicas y escasos resultados”. *Expansión Política*, 21 de septiembre. Consultado el 01 de mayo de 2024. <https://politica.expansion.mx/mexico/2022/09/21/guardia-nacional-entre-polemicas-y-escasos-resultados>
- Comunidad Andina. 2024. “La Comunidad Andina (CAN)”. *Página web CAN*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.comunidadandina.org/quienes-somos/>
- Definiciona. 2018. “Régimen”. 14 de junio. Acceso 20 de octubre de 2023. <https://definiciona.com/regimen/>
- EL PAcCTO Europa y Latinoamérica. 2024. “El CLASI y sus implicaciones a nivel político, estratégico y operacional”. *Página web El PAcCTO*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://elpaccto.eu/?p=4320>
- 2024a. “Qué es el PAcCTO?”. *Página web El PAcCTO*. Consultado el 19 de marzo de 2024. [https://elpaccto.eu/?page\\_id=6](https://elpaccto.eu/?page_id=6)
- Hall, Sandra. 2022. “Informe sobre tendencias digitales, redes sociales y mobile”. *We are Social*, 26 de enero. Acceso 28 de junio 2024. <https://wearesocial.com/es/blog/2022/01/digital-report-2022-el-informe-sobre-las-tendencias-digitales-redes-sociales-y-mobile/>
- INEC. 2024. “Gastos nacionales en Salud; la pandemia por COVID-19 generó costos adicionales”. *Página web INEC*. Consultado el 19 de julio de 2024. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/institucional/la-pandemia-por-covid-19-genero-costos-adicionales/>
- Ministerio del Interior del Ecuador. 2024. “Ecuador asume la Presidencia del Comité Latinoamericano de Seguridad Interior (CLASI)”. *Página web MDI*, 13 de marzo. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.ministeriodelinterior.gob.ec/ecuador-asume-la-presidencia-del-comite-latinoamericano-de-seguridad-interior-clasi/>
- OEA. 2024. “MISPA - Reuniones de Ministros de Seguridad Pública”. *Página web OEA*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.oas.org/es/sms/dps/prog-mispa.asp>
- 2023a. “Red Interamericana de Desarrollo y Profesionalización Policial”. *Página web OEA*. Consultado el 14 de marzo de 2024. <https://www.oas.org/es/sms/dps/prog-redpol.asp>
- Página Contraloría. 2018. “Ocho de cada diez dólares de la SENAIN fueron para gastos secretos”. *Diario el Universo*, 06 de marzo. Acceso 20 marzo 2024. <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/17813>

- SEJEC AMERIPOL. 2023. “Historia”. *Página web AMERIPOL*. 10 de septiembre. Acceso 28 mayo 2024.  
[http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2p1p2&content\\_id=20088&folderNode1=26017&folderNode1=26028#:~:text=La%20Comunidad%20de%20Polic%C3%ADas%20de,la%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20de%20Colombia](http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=20088&folderNode1=26017&folderNode1=26028#:~:text=La%20Comunidad%20de%20Polic%C3%ADas%20de,la%20Polic%C3%ADa%20Nacional%20de%20Colombia)
- Walsh, John. 2022. “Nueva estrategia de control de drogas de Biden: Enfoque largamente esperado de reducción de daños y otras conclusiones”. *International Drug Policy Consortium*, 05 de mayo. Consultado el 19 de marzo de 2024.  
<https://idpc.net/es/news/2022/05/nueva-estrategia-de-control-de-drogas-de-biden-enfoque-largamente-esperado-de-reduccion-de-danos-y-otras-conclusiones>
- Wikipedia. 2023. “Dark web”. Acceso 19 septiembre 2023.  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Dark\\_web](https://es.wikipedia.org/wiki/Dark_web)
- 2023a. “Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga”. Acceso 05 de octubre de 2023.  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Ley\\_de\\_Preferencias\\_Arancelarias\\_Andinas\\_y\\_Erradicaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Droga](https://es.wikipedia.org/wiki/Ley_de_Preferencias_Arancelarias_Andinas_y_Erradicaci%C3%B3n_de_la_Droga)