

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento De Políticas Públicas

Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización En Diseño De Políticas Públicas

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA DEL ESTADO ECUATORIANO ANTE EL  
INCREMENTO DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES RECLUTADOS POR GRUPOS  
CRIMINALES (2019-2023)

Albuja Guaynalla Francisco Xavier

Asesor: Rodrigues De Caires Carlos Miguel

Lectores: Morales Alonso Monica Johanna

Quito, octubre de 2024

## **Dedicatoria**

Mi investigación quiero dedicar a la persona más importante para mi esposa, mi amiga, mi compañera de aventuras, quien me acompaño de la mano en este proceso de aprendizaje, quien cada noche me ha acompañado, la personas que me alienta a ser un mejor ser humano y un excelente profesional, para ti Evelyn Michelle, Te amo mucho.

## Índice de contenido

<b>Resumen</b> .....	8
<b>Agradecimientos</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	10
<b>Capítulo 1. Marco analítico del diseño de políticas y el reclutamiento forzado de NNA</b>	14
1.1. Conceptualización del reclutamiento forzado, trata de personas y la utilización de niños, niñas y adolescentes para actividades criminales .....	14
1.2. El diseño de políticas públicas .....	15
<b>Capítulo 2. El reclutamiento forzado de NNA en Ecuador</b> .....	20
2.1. Contexto nacional.....	20
2.2. El reclutamiento forzado frente al deber de protección del Estado.....	21
2.3. Presencia de grupos dedicados a actividades delictivas y la deserción escolar, su afectación en la niñez pos-pandemia en Ecuador .....	22
2.4. Una mirada comparativa al reclutamiento forzado de NNA desde el ámbito colombiano.....	25
<b>Capítulo 3. Marco de acción del Estado ecuatoriano frente al reclutamiento forzado de NNA</b> .....	29
3.1. Marco de acción del sistema de protección y judicial.....	29
3.2. La agenda de políticas frente al reclutamiento forzado de NNA .....	31
3.3. La formulación de políticas frente al reclutamiento forzado de NNA.....	32
3.3.1. Nodalidad .....	32
3.3.2. Autoridad.....	34
3.3.3. Tesoro .....	36

3.3.4. Organización.....	36
<b>Capítulo 4. Los problemas en la respuesta del Estado ecuatoriano frente al reclutamiento forzoso de NNA .....</b>	<b>39</b>
4.1. El sistema de protección de derechos de NNA en Ecuador .....	39
4.2. La debilidad del sistema de justicia penal juvenil y de protección ante el reclutamiento forzoso de NNA .....	41
4.3. Articulación institucional .....	43
<b>Conclusiones .....</b>	<b>46</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>47</b>

## **Tabla de Ilustraciones**

### **Tabla**

Tabla 1.1 Instrumento NATO .....	18
Tabla 2.1 Ruta de protección.....	29

### **Ilustración**

Ilustración 1.1 NNA reclutados para crimen organizado por provincias .....	34
--	----

### **Figura**

Figura 1. 1 Análisis del número de jueces especializados .....	4220
--	------

## **Lista de abreviaturas y siglas**

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CIDH Corte Interamericana de Derechos Humanos

CJ Consejo de la Judicatura

CNII Consejo Nacional para la Igualdad e Intergeneracional

COIP Código Orgánico Integral Penal

CONA Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia

COPINNA Código Orgánico para la Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

DINAPEN Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños Niñas y adolescentes

DNA Dirección Nacional de Investigación Antidrogas

FEDOTI Fiscalía Especializada de Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional

GDO Grupos de Delincuencia Organizada

INEC Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

JCPD Junta Cantonal de Protección de Derechos

MDI Ministerio del Interior.

MIES Ministerio de Inclusión Económica y Social

NATO Nodalidad, autoridad, tesoro, organización.

NNA Niños, niñas y adolescentes

OECD Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado

OIM Organización Internacional para las Migraciones

SNAI Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores

UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNODC Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

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

Yo, Francisco Xavier Albuja Guaynalla autor de la tesis titulada “Análisis de la respuesta del Estado ecuatoriano ante el incremento de casos de adolescentes reclutados por grupos criminales (2019-2023)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la 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 y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2024



---

Firma

Francisco Xavier Albuja Guaynalla

## **Resumen**

Ecuador enfrenta un estado de violencia y de desprotección sin precedentes, con niños, niñas y adolescentes siendo las principales víctimas. En su condición de grupos vulnerables, se han visto sistemáticamente inmiscuidos en hechos delictivos. Al ser considerados inimputables, los grupos delictivos los ven como un blanco fácil para ser reclutados y ser utilizados para el cometimiento de actos delictivos (microtráfico, robos con muerte, sicariato, actos de terrorismo, trata con fines de explotación sexual y laboral). La criminalidad en el Ecuador ha ido en aumento en los últimos años. Un factor que ha contribuido al incremento fueron los rezagos que dejó la pandemia de COVID 19, además de que los sistemas de protección y de justicia no han tenido una articulación para la respuesta ante el reclutamiento forzoso de adolescentes para actividades delictivas (UNICEF 2020).

El presente estudio de caso busca identificar la respuesta del Estado ecuatoriano a esta problemática, identificando desafíos como el debilitamiento de los programas de prevención y reinserción, la falta de coordinación interinstitucional y las deficiencias en la aplicación de la justicia. El análisis se desarrolla bajo el marco analítico de diseño de políticas y se realiza a través de los instrumentos de política movilizados por los sistemas de protección y judicial. Entre las recomendaciones formuladas para fortalecer la respuesta estatal, se incluye el reforzamiento de los programas de prevención y reinserción, la mejora de la aplicación de la justicia y la promoción de la coordinación interinstitucional.

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer primero a ese ser supremo que no me ha dejado nunca, que sobre todas las cosas me protege, por permitirme tener salud, y por tener los recursos para seguir preparándome y creciendo como ser humano, agradecer a mis profesores de esta prestigiosa institución educativa, de quienes hemos aprendido y nos han sabido guiar en cada uno de estos pasos que hemos dado en la especialización.

Quiero agradecer a mis padres, Jacqueline y Víctor Hugo quienes me motivan siempre ha ser una gran personas y un excelente profesional, a mi hermano Hugo a quien extraño un montón pero a lo lejos sé que siempre me tiene presente y se siente orgulloso de todo lo que he conseguido, a toda mi familia, abuelita, primos, amigos, tíos y tías a todos y todas muchas gracias y por último pero más importante a ti Evelyn Michelle sabes que no hay palabras para agradecer todo lo que haces por mi te amo mucho.

## **Introducción**

En América Latina, el reclutamiento forzoso de niños, niñas y adolescentes (NNA) es un problema que involucra a grupos de crimen organizado. En países como Colombia, grupos guerrilleros y paramilitares han recurrido frecuentemente a esta práctica, aprovechando para ello la débil presencia territorial y desprotección del Estado. En México, Brasil y Centroamérica se observa un aumento significativo en el reclutamiento de NNA para actividades delictivas, enfocados en el narcotráfico y sicariato. Estos grupos ilegales captan a NNA para realizar actividades ilícitas, aprovechándose de su vulnerabilidad y falta de oportunidades (Hurtado 2020). Además, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) destaca que el número de niños víctimas de trata se ha triplicado en los últimos años, siendo las niñas principalmente explotadas con fines sexuales y los niños obligados a trabajar (UNODC 2022).

En Ecuador, la captación de NNA no tiene un reflejo significativo en datos estadísticos. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), las personas entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan rodean el 18.6% a nivel nacional. Esto ha generado que en zonas como Esmeraldas y Guayas los grupos criminales vean una oportunidad en el reclutamiento de adolescentes con problemas como violencia en el hogar, pobreza y falta de oportunidades.

La inexistente respuesta del sistema de justicia y de protección para adolescentes en conflicto con la ley ha generado que exista un incremento de casos de NNA víctimas de este delito. Esta tendencia revela la necesidad de mejorar la coordinación y eficacia de las entidades del Estado encargadas de abordar esta problemática.

La pandemia de COVID-19 ha tenido un impacto significativo en la sociedad ecuatoriana. Uno de los efectos secundarios más preocupantes ha sido el incremento de reclutamientos<sup>1</sup> de adolescentes por grupos criminales (OIT 2020). Este fenómeno ha sido impulsado por el cierre de escuelas, el aislamiento social, la pérdida de oportunidades económicas (laborales,

---

<sup>1</sup> Cuando hablamos de reclutamiento de NNA, estamos abarcando la trata de personas de niños, niñas y adolescentes, la explotación de NNA y no solo con la finalidad de hechos delictivos como el sicariato o el tráfico de drogas si no también, la explotación laboral, sexual y mendicidad.

cierre de negocios) y el debilitamiento de los sistemas de protección durante la crisis sanitaria. El Consejo de la Judicatura (CJ) reporta que el número de casos judicializados se ha mantenido estable durante los últimos años, sin embargo, el tipo de delitos cometidos por adolescentes pasaron de leves a graves o muy graves. Según cifras del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (PADF 2023), se ha registrado un aumento del 500% en homicidios a adolescentes entre 15 a 19 años, lo que puede hacer relación a lo señalado por el CJ y es que los adolescentes son captados para actividades delictivas y que el sicariato, robo con muerte y otros delitos que inmiscuyen la participación de NNA dan como resultado la privación de la libertad<sup>2</sup> de adolescentes o la muerte.

El reclutamiento forzoso de NNA se encuentra tipificado en el Código de la Niñez y Adolescencia (CONA), así como también en el artículo 91 del Código Orgánico Integral Penal (COIP)<sup>3</sup> como uno de los fines de la trata de personas. Sin embargo, hasta abril de 2024 no se ha producido una sentencia ejecutoriada por el delito de trata de personas con fines de reclutamiento forzoso.

A pesar del notable aumento de la criminalidad, no existen explicaciones generales para preguntas críticas: 1) ¿Cuál es la razón detrás del incremento de la delincuencia en Ecuador? 2) ¿Por qué las nuevas democracias no han abordado de manera efectiva este problema, que se ha convertido en la mayor preocupación para los ciudadanos de la región? A pesar de la creciente preocupación y el impacto negativo de la delincuencia en América Latina, aún no se han identificado causas generales que expliquen el aumento generalizado de hechos delictivos en la región. Las circunstancias subyacentes pueden variar de un país a otro, lo que dificulta la identificación de factores comunes (Bergman 2023).

Ecuador no está exento de la acción del crimen organizado y sus consecuencias. Debido a su ubicación estratégica, sus fronteras permeables y su economía en desarrollo, se convierte en

---

<sup>2</sup> A pesar de que los adolescentes son inimputables, tienen responsabilidad penal y de acuerdo con la valoración del o la fiscal los adolescentes pueden tener medidas socioeducativas privativas como no privativas de la libertad. Esto se encuentra enmarcado en el CONA.

<sup>3</sup> Art 91 del Código Orgánico Integral Penal: “Toda persona que capte, transporte, traslade, retenga o reciba; en el país, desde o hacia otros países con fines de explotación; para lo cual un tercero recurre a la amenaza, uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, a la concesión o aceptación de pagos o beneficios, constituye delito de trata de personas”.

un entorno propicio para diversas formas de actividad criminal a nivel transnacional (Falconi et al. 2024).

A raíz de la pandemia de COVID 19 se intensificó la deserción escolar de NNA. Diversos factores socioeconómicos contribuyeron a incrementar la vulnerabilidad de NNA al reclutamiento de grupos criminales (Borbor et al. 2022). Algunas de estas razones incluyen la falta de oportunidades económicas, la pobreza, la violencia en las familias y comunidades, y la falta de acceso a una educación de calidad. Estos factores pueden dejar a los jóvenes vulnerables y susceptibles a ser atraídos por el crimen organizado, que a menudo les ofrece una salida fácil y rápida a sus problemas económicos.

En este contexto, esta investigación aborda la pregunta ¿Cuál ha sido la respuesta de los sistemas de protección y judicial ante el incremento de casos de adolescentes captados por grupos criminales entre 2019 y 2023? Al respecto, se plantea como hipótesis que la falta de respuesta y coordinación efectiva por parte del sistema judicial y de protección en Ecuador en términos de prevención, atención y judicialización de casos de adolescentes captados por grupos criminales, ha contribuido significativamente al aumento de la vulnerabilidad y el reclutamiento de adolescentes, especialmente después de la pandemia de COVID-19.

Esta investigación es de tipo descriptivo-exploratorio tomando en cuenta que, por la naturaleza del fenómeno, la información disponible respecto al reclutamiento forzoso de adolescentes en Ecuador es limitada. La tesina recopila información cualitativa, incluyendo el análisis de fuentes secundarias y la recopilación de información primaria mediante entrevistas con expertos. Esta información es analizada mediante la taxonomía NATO de instrumentos de políticas.

La investigación se centra en el estudio de caso de la respuesta del Estado ecuatoriano ante el incremento de casos de adolescentes reclutados por grupos criminales como rezago de la pandemia de COVID 19. El documento contiene tres secciones en las que se detalla, en un primer capítulo, el marco analítico del reclutamiento forzoso de NNA pos-pandemia en Ecuador, un segundo capítulo sobre la respuesta del sistema de protección y judicial ante presuntos casos de reclutamiento forzoso de NNA y un capítulo final sobre la coordinación

del sistema de protección y de justicia para la respuesta ante casos de reclutamiento forzoso de adolescentes para actividades criminales.

## **Capítulo 1. Marco analítico del diseño de políticas y el reclutamiento forzado de NNA**

### **1.1. Conceptualización del reclutamiento forzoso, trata de personas y la utilización de niños, niñas y adolescentes para actividades criminales**

El reclutamiento forzoso de NNA tiene varias definiciones de acuerdo con la normativa y convenciones internacionales. Sin embargo, si queremos entenderla la resumimos como la “práctica de captar a NNA”, a menudo mediante el uso de la fuerza o engaño, para involucrarse en conflictos armados como soldados, espías o mensajeros. En el Ecuador, a pesar de que no existe aún doctrina o investigaciones en las que se pueda detallar la finalidad del reclutamiento, se ha tomado como base las experiencias de países donde existe presencia paramilitar como Colombia o países de Centroamérica, donde el reclutamiento forzoso de NNA es común desde 1985 y su fin es el reclutamiento, es decir, reclutar personas jóvenes para la lucha armada contra las decisiones del gobierno. En Ecuador, la finalidad del reclutamiento es diferente y se orienta principalmente a fortalecer a células criminales cuyo único fin son las actividades delictivas, especialmente asesinatos, microtráfico, trata de personas con fines de explotación sexual o laboral (Subía y Gómez 2018).

La trata de personas y el reclutamiento forzoso de NNA son consideradas graves violaciones a los derechos humanos según el derecho internacional, además de generar repercusiones psicológicas y físicas a los NNA que han sido captados para cualquiera de estos dos delitos. Existen tratados y convenciones internacionales que prohíben y condenan estas prácticas, como la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados y a la venta de niños, la trata de personas con fines de explotación sexual infantil y la utilización de niños para el uso y comercialización de pornografía.

Además de una grave violación de los derechos humanos, la trata de personas en cualquiera de sus fines representa el tercer negocio más rentable en el mundo después del tráfico de drogas y la venta ilegal de armas. Estas prácticas implican la captación, el transporte, traslado y explotación de NNA, a través de diversos medios como elementos coercitivos, amenaza de uso de la fuerza o engaños para la realización de actos en contra de su voluntad o en este caso el cometimiento de un hecho delictivo (PADF 2023).

## **1.2. El diseño de políticas públicas**

El marco analítico de diseño de la política pública se enfoca en la interacción entre los organismos de la administración pública, los poderes del Estado y los actores no estatales para producir soluciones efectivas a problemas públicos (Peters 2018a). De acuerdo con Fontaine (2021), el enfoque en la selección y combinación de herramientas para la elaboración de políticas públicas supone un enfoque práctico. Los desafíos de la política pública emergen cuando las problemáticas sociales se transforman en asuntos públicos que impactan a segmentos específicos de la población. Estas cuestiones adquieren prioridad en la agenda gubernamental. El diseño de políticas públicas implica la clasificación de problemas en tres niveles:

Nivel paradigmático: En esta etapa, se busca resolver dilemas complejos vinculados a desafíos sociales o económicos significativos.

Nivel estratégico: En este nivel, se abordan problemáticas surgidas del entorno cultural, social y económico. Estos desafíos pueden estar relacionados con disparidades, vacíos o conflictos específicos en una sociedad.

Nivel operativo: En esta fase, se implementan acciones concretas para resolver los problemas identificados en los niveles anteriores. Este nivel incluye la planificación y ejecución de políticas y programas específicos, así como el seguimiento y evaluación de su eficacia.

El diseño de políticas es un proceso estructurado y causal que involucra diversas actividades clave. Comienza con la identificación y priorización de problemas en la agenda de política, seguido de la formulación de políticas, la coordinación intersectorial, las interacciones políticas y finaliza con la producción de un resultado de política, sea o no el esperado por los decisores (Fontaine 2021). Estas actividades, al ser llevadas a cabo, requieren establecer objetivos para lograr resultados, seleccionar medios coherentes con esos objetivos, coordinar

acciones entre diferentes sectores y negociar con actores externos al gobierno (Fontaine 2021). Es importante comprender en detalle cada una de estas actividades:

**Identificación y priorización de problemas:** En esta actividad, se identifican los problemas que requieren atención y se determina su relevancia y urgencia. Diversos actores, como grupos de interés, partidos políticos, medios de comunicación, expertos y organizaciones de la sociedad civil, pueden influir en este proceso mediante estrategias de promoción y presión política. La inclusión de un problema en la agenda gubernamental depende de la capacidad de influencia y movilización de recursos de estos actores.

**Formulación de políticas:** Una vez que se ha identificado un problema y se ha considerado prioritario, se procede a formular políticas para abordarlo. En esta etapa, se establecen los objetivos específicos que se desean alcanzar y se seleccionan los medios más adecuados para lograr esos objetivos. Esto implica evaluar diferentes opciones y considerar los recursos disponibles, así como las restricciones políticas y económicas.

**Interacciones políticas:** Durante todo el proceso de diseño e implementación de políticas, se producen interacciones políticas entre los actores involucrados. Esto puede incluir negociaciones, alianzas estratégicas, conflictos de intereses y toma de decisiones políticas. Estas interacciones pueden influir en el contenido y el alcance de la política, así como en su viabilidad y aceptación por parte de los diferentes actores.

**Resultado de la política:** El resultado exitoso de una política requiere una gestión efectiva, monitoreo constante y, en caso necesario, ajustes y modificaciones.

**Coordinación intersectorial:** La implementación efectiva de una política requiere la coordinación entre diferentes sectores y entidades gubernamentales. Esto implica la colaboración y la asignación de responsabilidades claras a los actores relevantes. La coordinación intersectorial es fundamental para garantizar la coherencia y la eficiencia en la implementación de la política, así como para superar posibles conflictos institucionales.

La coordinación se ha convertido en un desafío importante a medida que los gobiernos han ido creciendo y abarcando un número cada vez mayor de responsabilidades. Cuando los gobiernos eran más pequeños y centralizados, bajo el control de una figura central como un

monarca, la coordinación podía manejarse con relativa facilidad. El monarca o sus principales ministros podían tener una visión general de los asuntos de Estado y garantizar cierta coherencia en las políticas (Peters 2015).

Sin embargo, a medida que los gobiernos han buscado expandir su alcance e influencia, la coordinación se ha vuelto mucho más compleja. La creciente fragmentación y especialización de las organizaciones gubernamentales ha generado problemas de superposición y falta de integración entre programas y políticas.

Peters (2018b) señala que el éxito de cualquier programa individual a menudo depende de otros programas relacionados. Por ejemplo, los programas educativos pueden no funcionar bien si los estudiantes se enfrentan a problemas como el hambre o la violencia de las pandillas. Por lo tanto, el diseño de políticas debe apuntar a lograr la integración de políticas, donde las políticas relacionadas se diseñen para trabajar sinérgicamente y minimizar los conflictos.

Se resalta un punto importante sobre las limitaciones de centrarse estrechamente en programas de política individual. Reconoce que las políticas existen dentro de un sistema más amplio, y su eficacia depende de qué tan bien se coordinen con iniciativas complementarias. El llamado a la "integración de políticas" sugiere un enfoque más holístico del diseño de políticas que considere los vínculos transversales y busque lograr interacciones políticas positivas.

Los recursos empleados por el Estado para desarrollar, ejecutar y evaluar políticas públicas son conocidos como instrumentos de políticas públicas. Según las investigaciones de Hood (1986), se pueden distinguir cuatro tipos de instrumentos de acuerdo con el recurso del gobierno implicado: nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO). Estos instrumentos no solo tienen un impacto sustancial sobre el problema que buscan atender, sino que también

influyen en la distribución de bienes y servicios, así como en las interacciones entre la sociedad y el Estado (tabla 1).

**Tabla 1.1 Instrumento NATO**

	<b>DEFINICIÓN</b>	<b>RELACIÓN CON INVESTIGACIÓN</b>
<b>NODALIDAD</b>	La capacidad del Estado para influir en los actores y actividades dentro de una red de relaciones se denomina nodalidad. Esto implica establecer conexiones entre diversas partes interesadas, como entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y privadas, con el fin de abordar colaborativamente los problemas públicos. La colaboración y coordinación entre los actores involucrados es fundamentales para lograr una implementación eficiente y efectiva de las políticas	El Estado podría utilizar la nodalidad para establecer conexiones entre diversas entidades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y privadas con el fin de abordar colaborativamente el reclutamiento forzoso de NNA. La cooperación y coordinación entre estos actores sería fundamental para implementar estrategias efectivas que prevengan y combatan esta práctica
<b>AUTORIDAD</b>	El poder y la capacidad del Estado para establecer normas, reglas y regulaciones que guíen el comportamiento de los actores sociales se refiere al recurso de autoridad. Esto implica la promulgación de leyes, reglamentos y la aplicación de medidas coercitivas para garantizar el cumplimiento de las políticas establecidas	A través del instrumento de autoridad, el Estado podría promulgar leyes o actualizar, modificar las ya existentes (decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales y regulaciones) que prohíban el reclutamiento forzoso de NNA para actividades delictivas. Establecer sanciones y mecanismos de cumplimiento sería crucial para garantizar el respeto de los derechos de los menores y disuadir a quienes intentan reclutarlos ilegalmente
<b>TESORO</b>	Los recursos financieros y económicos utilizados por el Estado para implementar políticas públicas se conocen como instrumentos de tesoro. Esto implica asignar	El instrumento de tesoro permitiría al Estado asignar recursos financieros para implementar programas destinados a prevenir el reclutamiento forzoso de NNA y brindar apoyo a

	presupuestos, recaudar impuestos y distribuir recursos financieros para respaldar la implementación de políticas	las víctimas. La inversión en educación, programas de reinserción y servicios sociales sería fundamental para abordar las causas subyacentes de esta problemática
<b>ORGANIZACIÓN</b>	La estructura institucional del Estado para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas se refiere al instrumento de organización. Esto implica la creación de agencias gubernamentales, departamentos especializados y unidades dedicadas a la gestión de políticas en áreas específicas. La organización facilita la implementación efectiva de políticas al proporcionar la infraestructura necesaria, incluida la coordinación de recursos humanos, gestión de información y toma de decisiones	Mediante la organización, el Estado podría fortalecer su capacidad institucional para diseñar e implementar políticas específicas dirigidas a combatir el reclutamiento forzoso de NNA, apoyarse de la cooperación internacional para fortalecer capacidades y utilizar la política pública existente. La creación de unidades especializadas, la coordinación interinstitucional y la formación del personal serían aspectos clave para garantizar una respuesta efectiva

Elaborado por el autor

Es esencial destacar que estos instrumentos no operan por separado; más bien interactúan y se complementan en el diseño e implementación de políticas públicas. La combinación adecuada de estos instrumentos puede variar según el contexto y los objetivos específicos de las políticas. Su uso efectivo es clave para lograr resultados positivos en la distribución equitativa de bienes y servicios, así como en fortalecer las relaciones entre la sociedad y el Estado.

## Capítulo 2. El reclutamiento forzoso de NNA en Ecuador

### 2.1. Contexto nacional

El reclutamiento de adolescentes por grupos criminales en Ecuador se convirtió en un problema preocupante para la sociedad. La falta de respuestas efectivas del Estado y de sus principales entes rectores ante la problemática ha generado un aumento de homicidios de adolescentes que forman parte de grupos criminales (UNICEF 2024).

Las cifras sobre reclutamiento de adolescentes por grupos de delincuencia organizada en Ecuador reflejan un notable incremento en los últimos años. Según datos del Ministerio de Gobierno para el periodo 2021-2023, ha habido un aumento anual de casi 2400 NNA detenidos. Las estadísticas oficiales indican un aumento significativo en el número de adolescentes detenidos por actividades ilícitas,<sup>4</sup> lo cual advierte la necesidad urgente de reflexionar sobre esta arista de la problemática y tomar medidas para proteger a los jóvenes (Ministerio de Gobierno 2023).

En Ecuador, los grupos criminales captan a NNA mediante seducción, engaño o falsas promesas de poder y riquezas para la ejecución de actividades delictivas como homicidios, secuestros, extorsiones y microtráfico de drogas. Los reclutados pueden comenzar a trabajar a los 10 años y pueden ser empleados como "halcones" o "campanas" para vigilar, vender drogas o cobrar extorsiones. A medida que avanzan en la cadena criminal, pueden recibir tareas más peligrosas, como trasladar cocaína o convertirse en sicarios. Las niñas y adolescentes pueden ser explotadas sexualmente u obligadas a ser parejas de delincuentes. Aprovechando la falta de oportunidades y la pobreza, los grupos criminales reclutan a los jóvenes ofreciéndoles dinero, regalos y drogas. Los datos indican un aumento en los homicidios de niñas, niños y adolescentes (Ramírez 2019).

La falta de oportunidades educativas y laborales, la violencia en las comunidades y la influencia de los familiares que están involucrados en actividades delictivas, entre otros, son algunos de los factores que contribuyen al reclutamiento de adolescentes por parte de grupos

---

<sup>4</sup> Se debe tomar en cuenta que de acuerdo con el Consejo de la Judicatura una cosa son el número de adolescentes detenidos y otra los casos que se encuentran en proceso de investigación y judicializados, es decir, que cuentan con sentencia ejecutoriada.

criminales en el Ecuador. Estos elementos deben ser considerados a la hora de diseñar estrategias efectivas para evitar el ingreso y proteger a los jóvenes vulnerables de ser captados por grupos criminales.

De acuerdo con la información del OECO, el microtráfico de sustancias catalogadas a fiscalización pasó a convertirse en una fuente de ingresos para familias que estaban en situación de pobreza. La falta de oportunidades laborales se acentuó con la pandemia del COVID 19, tras la cual un grupo de la clase media baja cayó a niveles de pobreza y extrema pobreza. Esto se hizo especialmente evidente en los barrios periféricos cercanos a la costa ecuatoriana. Los grupos criminales en estas zonas captaron a NNA vulnerables y que resultaban ser presa fácil para involucrarse en actividades relacionadas con el narcotráfico, delincuencia organizada y sicariato (PADF 2023).

En ciudades como Manta y Guayaquil, se han identificado a niños y mujeres embarazadas captadas para la distribución y comercialización de drogas, práctica que los grupos criminales consideran un “salvoconducto” para no ser capturados o encarcelados. Asimismo, el informe destaca que se ha observado cómo jóvenes son reclutados para vender droga cerca de centros educativos públicos al sur de Guayaquil y operar en plataformas digitales, siendo esta la forma de trabajo de los intermediarios de proveedores y consumidores (El Universo 2023).

## **2.2. El reclutamiento forzoso frente al deber de protección del Estado**

Según la Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña, el principio de vulnerabilidad se postula como fundamento de la responsabilidad del Estado para salvaguardar los derechos de los NNA. Los niños dependen de los adultos hasta que alcanzan la madurez física y emocional. La obligación principal de garantizar su bienestar recae en sus padres, quienes tienen la tarea de tomar decisiones en su nombre. El Estado tiene el deber de proteger a los niños de decisiones desacertadas o de la incapacidad de sus progenitores o tutor legal, así como facilitar la crianza y el progreso de los niños cuyas familias carecen de los conocimientos o los recursos necesarios debido a circunstancias de pobreza o factores externos (Nussbaum y Dixon 2012).

El CONA menciona en su artículo 2 como sujeto de protección a todo ser humano desde su concepción hasta que cumpla 18 años y ratifica lo mencionado en la Convención de los Derechos del Niño. A su vez, el artículo 4 define como niño o niña a la persona que no ha cumplido 12 años y como adolescente a la persona entre 12 y 18 años. En la presente investigación se ha realizado la distinción entre niños, niñas y adolescentes para subrayar que este grupo vulnerable, al encontrarse en riesgo de cualquier tipo, es sujeto de protección y esa responsabilidad la tiene el Estado a través de su cartera de estado (Ministerio de Inclusión Económica y Social) y las demás instituciones estatales desconcentradas que apoyan en esta tarea.

El Estado tiene responsabilidades legales establecidas en la Constitución y en el CONA para proteger y cuidar a los NNA. Estas responsabilidades se complementan con planes nacionales de desarrollo que respaldan diferentes políticas y programas de protección.

La Constitución de 2008 ha dado prioridad a la protección de la niñez y adolescencia, y ha ordenado al Estado tomar medidas en su favor. En particular, el Estado debe asegurarse de que los niños menores de seis años reciban atención adecuada en términos de salud, nutrición, educación y cuidado diario. También se les debe brindar protección especial contra la explotación laboral o económica, y se debe erradicar el trabajo infantil.

### **2.3. Presencia de grupos dedicados a actividades delictivas y la deserción escolar, su afectación en la niñez pos-pandemia en Ecuador**

De acuerdo con reportes de Insight Crime 2023, Ecuador fue por segundo año consecutivo uno de los países más violentos de la región, con una tasa de homicidios que va en aumento de manera acelerada. Grupos delictivos como los Choneros, Tijerones, Latin Kings, entre otros, han tenido un crecimiento y por ende el número de adolescentes reclutados para formar parte de sus filas ha aumentado. La lucha por territorios y dominio de la distribución de drogas provenientes de Colombia y Centroamérica ha traído como consecuencia muertes y el incremento de la tasa de adolescentes privados de su libertad. El año 2022 fue el más violento en Ecuador ya que se registraron 4 603 asesinatos, un 86% más que el año anterior.

La violencia actual se atribuye a la lucha por el dominio de territorios para el microtráfico y tráfico de drogas. La lucha por el dominio de zonas como el puerto de Guayaquil y rutas de la droga de la frontera norte como Esmeraldas y Lago Agrio, ha generado un aumento en la tasa de homicidios y el reclutamiento de NNA para formar parte de sus agrupaciones delictivas. (Appleby et al. 2023).

La pandemia de COVID 19 en el año 2020 y las medidas impuestas en respuesta, como el confinamiento a nivel mundial y las medidas sanitarias, alteraron el mapa territorial de los dominios que ejercen los grupos criminales más pequeños en Ecuador. Esto se debe a que, aunque la pandemia cambió las maneras de delinquir, los grupos criminales se adaptaron a nuevas situaciones y desafíos.

En Ecuador, los grupos delictivos que ahora generan temor en la población han evolucionado. En la década de 1990, las redes delictivas eran poco organizadas y eran de carácter local, con poca participación de grupos delictivos transnacionales. En los años 2000, varias de las agrupaciones delictivas se expandieron, teniendo en sus filas a adolescentes. En particular, se produjo la consolidación de los Choneros; sus alianzas con organizaciones como el Cártel de Sinaloa o los remanentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), apoyaron al crecimiento y expansión del grupo criminal. En el periodo 2010-2015, el grupo criminal se afianzó convirtiéndose en un monopolio criminal, debilitando a la mayoría de los grupos criminales que existían en la época y absorbiendo algunas de sus estructuras. El grupo criminal captaba adolescentes de los barrios periféricos de la costa ecuatoriana para vincularlos a sus filas. Para el periodo 2015-2020, la estructura criminal tiene un debilitamiento: la muerte de su líder genera una reestructuración en la agrupación, la lucha por el poder dentro la organización y la alianza con nuevos actores como la mafia albanesa, CJNG, generando la fragmentación de la agrupación (InSight Crime 2023).

Desde el año 2020, con la fragmentación de esta organización criminal, ha surgido una intensa disputa por el control del narcotráfico y otras actividades ilícitas entre diversos grupos delictivos como Ben10, Chonekilers, Latin Kings, entre otros. Esta lucha incluye la disputa por los territorios de distribución de drogas. En esta disputa se encuentran en primera línea

NNA, quienes son mayormente reclutados por estas organizaciones criminales por su inimputabilidad (PADF 2023).

La pobreza, el desempleo y la desigualdad, en diversas formas, tienen una relación causal con el nivel de delincuencia y violencia observado en las áreas urbanas. En Ecuador, los niveles de pobreza y desigualdad han registrado un crecimiento sostenido en los últimos años, atribuido principalmente al deterioro de la economía ecuatoriana y a acontecimientos adversos como la pandemia de COVID-19.

La pandemia ha tenido un impacto significativo a nivel global y en Ecuador. Los indicadores sociales y económicos han experimentado un retroceso de casi una década, con un notable aumento en el desempleo, la deserción escolar y la violencia intrafamiliar durante y después de la pandemia. A nivel mundial, el cierre de las instituciones educativas afectó a una mayoría considerable de estudiantes, lo que provocó que un número significativo de niños y niñas en edad escolar no pudieran acceder a la educación a distancia. En la región de América Latina y el Caribe, la pandemia obstaculizó la continuación de la educación presencial para un asombroso 97% de estudiantes (equivalente a 137 millones). Ecuador también experimentó la deserción en su sector educativo. El cierre de las instalaciones educativas en el país afectó a aproximadamente 4,4 millones de estudiantes. Entre ellos, se encontraron niños y adolescentes que ya se enfrentaban a circunstancias vulnerables (UNICEF 2021).

El rezago estudiantil durante y después de la pandemia facilitó que los grupos criminales pudieran captar a NNA. De acuerdo con el informe mundial contra la trata de personas que realiza la UNODC cada dos años, las poblaciones más susceptibles a este delito son precisamente los NNA, quienes son captados principalmente para trata con fines de explotación sexual y laboral (Primicias 2022). En lo que respecta a la explotación sexual, los adolescentes y los adultos jóvenes son más propensos a convertirse en víctimas, mientras que, en el lugar de trabajo, reclutamiento forzoso para crimen organizado, los hombres, los adolescentes y los adultos jóvenes se enfrentan a la mayor vulnerabilidad (UNODC 2022). En Ecuador, la mayoría de las víctimas son ecuatorianas, aunque también hay casos de mujeres adolescentes y adultos jóvenes de países como Colombia, Perú y Venezuela. Las personas de nacionalidad venezolana que son víctimas de la trata suelen ser atrapadas por sus

conciudadanos, ecuatorianos o colombianos, tanto en su país de origen como en Ecuador, para ser explotados en varias ciudades costeras y fronteras del país (UNODC 2023).

#### **2.4. Una mirada comparativa al reclutamiento forzoso de NNA desde el ámbito colombiano**

En Colombia, el reclutamiento forzoso surgió en la década de 1960 con la aparición de las guerrillas. Con el tiempo, las dinámicas de reclutamiento forzoso evolucionaron hacia el uso y la utilización de personas.

En el caso de Ecuador, las características del reclutamiento están más relacionadas con el uso y la utilización, en función de los contextos actuales que atraviesa el país y las particularidades de los Grupos de Delincuencia Organizada (GDO). A diferencia de Colombia, donde las guerrillas buscaban tomar el poder y tenían una estructura militar similar a un ejército, en Ecuador se observa una dinámica distinta.

Tras la movilización y desintegración de las FARC en 2016, surgieron diversos grupos en Colombia que luchan por el control de territorios y cultivos de drogas. Estos grupos delictivos se disputan el control de las áreas donde se encuentran los cultivos ilícitos. Esta situación diferencia el reclutamiento en Ecuador de lo que ha ocurrido en Colombia en términos de motivaciones y estructuras de los grupos involucrados.

En Colombia, se reconoció oficialmente el conflicto armado en 2011 y se implementó una política pública centrada en las víctimas, lo cual está relacionado con la gran cantidad de personas afectadas por dicho conflicto. En el código penal colombiano se tipifica tanto el reclutamiento forzoso como el uso de personas en actividades ilícitas. Estas medidas han permitido avances significativos en términos de investigación y justicia penal para la paz en el país.

En la actualidad, las dinámicas de reclutamiento en Colombia han evolucionado y se asemejan a las que ocurren en Ecuador. Se observa un aumento en el número de bandas criminales y células de cárteles de drogas que reclutan a NNA para utilizarlos en actividades delictivas. Sin embargo, una diferencia importante es que en Colombia estos menores son

considerados víctimas, mientras que en Ecuador aún no existe una normativa o política pública específica para abordar y atender a las víctimas de reclutamiento forzoso.

Es fundamental que en Ecuador se implementen medidas y políticas públicas que reconozcan y protejan los derechos de las víctimas de reclutamiento forzoso, brindándoles el apoyo necesario para su rehabilitación y reintegración en la sociedad. Esto contribuirá a garantizar una respuesta integral y efectiva frente a esta problemática.

En la entrevista mantenida con Olga Zuluaga, representante de UNICEF Colombia, mencionaba que se habla de reclutamiento, como primer escenario, cuando se produce la sustracción de un niño o niña de su ambiente familiar o entorno social por parte de un grupo militar o grupo armado. Este grupo será quien proporcionará un uniforme y entrenamiento militar al niño, quien hace parte de la organización, y es llamado también como niño soldado. Como segundo escenario se encuentra la utilización. Está referida a la niña o niño que está en su entorno social, familiar y puede ser utilizado o formar parte de la organización criminal, cumpliendo un rol en el mismo sin ser extraído (por ejemplo, se encarga de las extorsiones, microtráfico de drogas, etc.) El tercer escenario es el uso. Está relacionado a reclutar a un NNA para que realice actividades muy específicas para distintos grupos, como el sicariato.

Para esos tres escenarios Colombia tiene una respuesta legal: para el primero, el menor entra al sistema de protección; en el segundo o tercer caso, de acuerdo con el análisis que se realice del caso, el NNA ingresaría al sistema de justicia penal adolescente o podría ser considerado víctima de acuerdo con el análisis correspondiente por parte de fiscalía e ingresar al sistema de protección.

El análisis realizado por Colombia respecto al reclutamiento forzado de NNA destaca que estos ingresan a los grupos criminales debido a sus condiciones socioeconómicas y no porque lo deseen. Se han identificado factores de riesgo que llevan a los NNA a percibir el ingreso a un grupo criminal como una mejor opción. Entre los factores asociados al reclutamiento se encuentran la pobreza, la violencia y abuso sexual, el abandono y la discriminación.

De igual manera, la entrevistada indicó que, incluso si el grupo identifica a un NNA que presenta estos factores de riesgo, y le ofrece beneficios como comida gratuita, un celular,

vestimenta, una moto o dinero para ayudar a su familia, se considera que el reclutamiento es forzado y no voluntario. Es importante entender que estos niños no están tomando una decisión entre ir a la universidad, conseguir un trabajo o unirse a un grupo criminal.

Es fundamental comprender que cualquier NNA que forme parte de un grupo criminal, armado o paramilitar es una víctima. Sin embargo, algunas personas e instituciones pueden considerarlos como delincuentes o combatientes y tratarlos como tales. Es esencial cambiar esta percepción y abordar el reclutamiento forzado desde una perspectiva de protección y brindarles el apoyo necesario para su recuperación y reintegración en la sociedad.

Los desafíos estructurales asociados al reclutamiento de NNA se han intensificado a raíz de la pandemia. Es cierto que el reclutamiento forzado tiende a ocurrir en áreas donde la presencia del Estado es limitada o inexistente. La pandemia ha exacerbado esta situación al disminuir la atención y el enfoque del Estado en la protección de los NNA, lo que ha llevado a un aumento en el reclutamiento (Novoa, Ruiz y Pazmiño 2019).

En Colombia, durante la pandemia, se estima que alrededor de 300 mil NNA dejaron de asistir a la escuela y muchos de ellos no regresaron, a pesar de los esfuerzos de un regreso gradual a las aulas. Aunque no existe una cifra exacta de cuántos NNA han sido víctimas de reclutamiento forzado en Colombia ni en Ecuador, se ha tomado como referencia el indicador del número de niños que no volvieron al sistema educativo en zonas de conflicto (frontera norte y sur de Colombia y Ecuador), lo que sugiere que podrían haber sido reclutados por parte de los GDO. La violencia intrafamiliar, la falta de recursos para solventar necesidades básicas como alimentación, vestimenta pudieron ser otros factores que se sumaron a que los NNA puedan ser fácilmente reclutados por los diferentes grupos criminales. Sin embargo, esta falta de datos precisos también es una debilidad, ya que las familias de los NNA reclutados a menudo no denuncian estos casos (UNICEF 2022).

Adicionalmente, se menciona que existen 9 millones de personas en el sistema de víctimas en Colombia, de las cuales 9 mil son NNA que han declarado ser víctimas de reclutamiento entre 1985 y 2024. Esta cifra puede parecer pequeña considerando el contexto de violencia que ha prevalecido durante ese período.

Es fundamental fortalecer los esfuerzos para recopilar datos precisos y fiables sobre el reclutamiento forzado de NNA, así como promover la denuncia y el apoyo a las familias afectadas. Además, se requiere una mayor presencia y atención del Estado en las áreas afectadas, con el fin de prevenir y abordar eficazmente el reclutamiento forzado y proteger los derechos de los NNA.

## Capítulo 3. Marco de acción del Estado ecuatoriano frente al reclutamiento forzoso de NNA

### 3.1. Marco de acción del sistema de protección y judicial

A pesar de que la dinámica del delito de reclutamiento forzoso de NNA es compleja, al momento de la identificación y derivación no se cuenta con una ruta y protocolos específicos para combatir la problemática. En 2019, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII) y la Secretaría de Derechos Humanos desarrollaron un manual de fortalecimiento de capacidades de operadores y operadoras de los sistemas de protección integral de derechos y en su capítulo cuarto describieron un protocolo de actuación integral. Este protocolo menciona las obligaciones y deberes del sistema de justicia y de protección fundamentados en seis pilares: atender, proteger, acompañar, establecer, denunciar y encaminar. Al conjunto de pilares se los denominó APAEDE. Se refiere a las actuaciones integrales que las y los operadores deben seguir cuando se identifica un hecho de violencia, priorizando la violencia de género y desprotección a la infancia, de acuerdo con lo que se menciona en la tabla 3 (MIES 2019).

**Tabla 2.1 Ruta de protección**

<b>ATENDER, PROTEGER, ACOMPAÑAR, ESTABLECER, DENUNCIAR, ENCAMINAR</b>		
	<b>APLICACIÓN</b>	<b>RUTA</b>
<b>ATENDER</b>	Habla de la atención integral no limitándose al no escuchar, si no el acto de asistencia a la escucha, acogida, cuidado y articulación con otros servicios a garantizar respuestas oportunas a las víctimas <sup>5</sup>	Llamar al ECU 911 o a la policía comunitaria más cercana en lugares remotos, en casos de NNA, la policía especializada Dinapen. La articulación con el sistema de salud es importante de existir víctimas con agresiones físicas o sexuales

<sup>5</sup> El manual de fortalecimiento de capacidades de operadoras y operadores de los sistemas especializados de protección integral de derecho hace énfasis a la violencia de género y violencia a NNA, sin embargo, el manual podría servir como base para la articulación entre ambos sistemas para una respuesta oportuna ante casos de reclutamiento forzoso de NNA.

<b>PROTEGER</b>	Una vez que se atiende las necesidades de la víctima se gestiona de manera paralela su protección. La protección consiste en amparar, resguardar y defender al NNA su integridad física, psicológica y sexual	Las juntas cantonales <sup>6</sup> de protección de derechos podrán emitir medidas de protección para los NNA, estas pueden ser administrativas o judiciales, aquí interviene la fiscalía quien deberá solicitar a una jueza o juez quienes son las autoridades que otorgan
<b>ACOMPañAR</b>	Se refiere al acompañar y no dejar sola a la persona víctima (NNA), se debe aplicar el enfoque de derechos humanos, ser resiliente, además se debe aplicar una mirada especializada cuando se trata de NNA cuyos derechos han sido vulnerados	Las y los operadores de los servicios de atención incluyendo el 911 y la policía especializada Dinapen, de igual manera la participación de los operadores del sistema especializado de protección integral de derechos de justicia, sistema de salud y los servicios educativos
<b>ESTABLECER</b>	Las y los funcionarios del sistema integral de protección de derechos y de justicia serán quienes identificarán, ordenarán y gestionarán la adecuada derivación a las instancias que darán respuesta oportuna y especializada a las víctimas.  Se debe tomar en cuenta que cada una de las instituciones actúa de acuerdo con sus competencias, por lo que se debe tener claro a qué institución se va a derivar el caso	Las y los operadores, oficinas técnicas de las Juntas cantonales de protección de derechos actuarán y serán quienes emitan medidas de protección, asimismo los operadores del sistema de justicia serán quienes deben investigar, proteger a las víctimas, no revictimizar y asegurar justicia, respetando los principios de no repetición y reparación
<b>DENUNCIAR</b>	Es obligación de todas las autoridades, servidores y funcionarios públicos en función de su cargo que conozca algún hecho que se pueda configurarse como infracción o delito denunciarlo.  En casos de NNA en la vulneración sea flagrante o in situ, es importante inmediatamente poner en conocimiento a la autoridad competente	La denuncia deberá realizarse ante una autoridad competente del sistema especializado integral de investigación, medicina legal, ciencias forenses (policía nacional) quien en un máximo de 24 horas de debe poner en conocimiento a fiscalía.  Si en la provincia existe fiscalía especializada se deberá poner en conocimiento a esa autoridad con esa área de especialización

<b>ENCAMINAR</b>	La importancia de encaminar el proyecto de vida a las víctimas <sup>7</sup> , toda persona que ha sido vulnerada sus derechos necesitará el apoyo y acompañamiento del sistema de protección y justicia para que ese derecho vulnerado se restituya	Quien interviene para este encaminar son entidades de protección integral o protección especial de ser el caso, asimismo, se puede solicitar el apoyo de sociedad civil o ONG
------------------	---	---

Elaborado por el autor

El manual de fortalecimiento da una guía para el trabajo de coordinación que deben realizar el sistema de protección y el judicial para la atención, protección, acompañamiento, denuncia y encaminamiento, ante casos de vulneración de derechos a personas. Al tratarse de un análisis general, en la práctica aún no se ha podido identificar si existen casos de NNA reclutados por grupos criminales que hayan sido atendidos. Esto quizá puede deberse a que ambos sistemas aún no cuentan con profesionales especializados y capacitados para la detección y derivación de estos casos, lo que ha generado que se siga judicializando a NNA y otorgándoles una responsabilidad de delitos que muchas de las veces pudieron haber sido cometidos bajo elementos coercitivos, uso de la fuerza o amenaza (Cabrera y Ruiz 2023).

### **3.2. La agenda de políticas frente al reclutamiento forzado de NNA**

¿Cómo ha sido identificado y construido el problema del reclutamiento forzoso de NNA en actividades criminales por parte del Estado ecuatoriano? Al respecto, a continuación, se revisa información extraída de los instrumentos de política. En 2021 se formuló el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025, el cual, en su objetivo 9 sobre seguridad pública, menciona que la defensa nacional, la seguridad interior y el orden público son competencias exclusivas del Estado y garantizan la convivencia pacífica y segura de sus pueblos.

El plan establece que, para garantizar la seguridad de la población, se requieren medidas orientadas a eliminar la delincuencia general, la delincuencia organizada nacional y transnacional, la inseguridad del tráfico de drogas, así como el de armas y el terrorismo. Se necesitan soluciones integradas en varias áreas donde se planifica la política. En el documento

---

<sup>7</sup> Saber que a pesar de que las o los adolescentes hayan cometido un hecho delictivo, al ser reclutados por grupos criminales puede ser que las organizaciones criminales hayan estado utilizando medios coercitivos para que él o la adolescente cometa el acto delictivo y que en ese contexto sigue siendo una víctima.

se hace referencia general a la delincuencia transnacional y el reclutamiento de NNA para el crimen organizado como problema público. Sin embargo, al referirse a los NNA, el documento hace énfasis en el incremento de suicidios y el consumo de drogas.

El plan da prioridad a colectivos desfavorecidos y personas LGBTI+, incluyendo mujeres, niños, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad. Propone políticas y objetivos sociales encaminados a garantizar la seguridad y una vida libre de violencia. En este marco, todas las medidas contra la violencia van acompañadas de políticas que promuevan la diversidad y la igualdad, prevengan y sancionen la discriminación y garanticen una indemnización a las víctimas cuando se violen sus derechos.

El Estado es quien tiene la responsabilidad de velar por la protección de los NNA como grupo de atención prioritaria. La conformación de nuevos GDO y la utilización de adolescentes para el cometimiento de delitos se ha visto reflejado en el aumento de homicidios.

En el año 2022 se presentó la propuesta de reforma del CONA, la cual reconocía la necesidad de un procedimiento especializado y adaptado a las condiciones psicosociales del adolescente. El objetivo de estas reformas es conocer las observaciones frente al libro IV del COPINNA, denominado “Sistema de responsabilidad penal de adolescentes y justicia especializada”. Entre los temas tratados en estas reformas se encuentran el desarrollo del contenido de principios específicos de la justicia juvenil, el enfoque restaurativo, la pertinencia de los juicios abreviados, entre otros. Las reformas al CONA en Ecuador en materia de justicia juvenil buscan mejorar el contenido normativo del proyecto COPINNA, teniendo en cuenta el enfoque restaurativo y la justicia juvenil.

### **3.3. La formulación de políticas frente al reclutamiento forzado de NNA**

#### **3.3.1. Nodalidad**

El Ecuador con el apoyo de UNODC en el 2023 se elaboró una Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado. Con el propósito de ofrecer una solución integral y colaborativa al desafiante tema de la Delincuencia Organizada, se promueve una metodología de trabajo que incentiva la participación conjunta entre diversas entidades a través de la consideración de cuatro pilares esenciales: prevención, persecución, protección y fomento de la cooperación

internacional. Durante las discusiones, se destacaron aspectos significativos como la urgencia de establecer marcos legales, la implementación de medidas preventivas para fortalecer la cohesión social en áreas vulnerables, y la necesidad de una coordinación efectiva entre las distintas instancias estatales.

Otra herramienta utilizada son los informes que realiza la Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (Dinapen), dependencia que se dedica a proteger los derechos de los menores de edad y evitar cualquier forma de violación de sus derechos. Entre las responsabilidades de la Dinapen se incluye recibir denuncias relacionadas con el maltrato infantil, llevar a cabo investigaciones pertinentes, intervenir en operativos que involucren a adolescentes, brindar asistencia y apoyo a los jóvenes afectados, así como tomar medidas para salvaguardar su integridad. Estas actividades forman parte de los esfuerzos para garantizar el bienestar y la seguridad de los NNA en el país. La información que suministra la Dinapen tiene un carácter general: no se ha identificado o se ha investigado presuntos casos de reclutamiento de NNA por parte de grupos criminales, a pesar de las alertas existentes, sobre todo en las ciudades donde existe mayor índice de violencia en el país.

Si bien el reclutamiento de NNA se ha incrementado en provincias como Guayas, Pichincha, el Oro, Manabí, Esmeraldas y los Ríos, el gobierno aún no ha generado mecanismos para combatir el problema. Según datos de la Policía Nacional (2023), al menos 1326 niños y niñas dejaron las aulas para unirse a grupos criminales. Estos no son vistos como víctimas sino como victimarios, debido a que no existen indicios o no se investiga el reclutamiento de NNA por parte de los GDO.

Las zonas donde existen mayor número de adolescentes captados por grupos criminales según información de la Policía Nacional son: Guayas con 367, seguido de Pichincha con 173, mientras que la provincia con un menor número es Galápagos con un solo caso (Ilustración 1.1).

### Ilustración 1.1 NNA reclutados para crimen organizado por provincias



*Fuente:* Primicias con información de Policía Nacional (2023)

El MIES, como ente rector de protección de la infancia, señala que se requiere una autorización judicial para que los menores involucrados en actividades delictivas puedan ser acogidos en centros de protección. Estos centros actualmente brindan refugio a 2.265 menores en todo el país, la mayoría de ellos debido a situaciones de maltrato y abandono. El ministerio destaca la existencia de un protocolo para facilitar la reintegración de estos jóvenes en sus entornos familiares. Además, el gobierno ha implementado programas complementarios, como "Creciendo con Nuestros Hijos", enfocados en comunidades vulnerables. Estos niños, además de enfrentar la pobreza, crecen en hogares disfuncionales. Según las estadísticas del MIES, en Ecuador hay 240 mil niños y adolescentes en situaciones de mendicidad, trabajo infantil y movilidad humana (Primicias 2023).

#### 3.3.2. Autoridad

De la investigación e información levantada se identificó que no existe política pública especializada en el reclutamiento de NNA por parte de grupos criminales. El Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030 menciona planes para combatir el reclutamiento forzado como uno de los fines de la trata. Este documento fue desarrollado por el Ministerio de Gobierno, con la validación del Comité Interinstitucional contra la Trata y Tráfico de

Personas (Comité Interinstitucional contra la Trata y Tráfico de Personas 2021). En materia de protección, el MIES ha desarrollado una norma técnica para la erradicación del trabajo infantil, en la cual se explica de manera general cuál es la finalidad del proyecto, consistente en precautelar el bienestar de NNA ante la problemática (peores formas de explotación, trabajo infantil, reclutamiento forzado).

En el eje normativo, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece en su artículo 175 que los NNA estarán sujetos a una legislación y a una administración de justicia especializada. Se aplicará un conjunto de leyes y procedimientos legales específicos diseñados para proteger sus derechos y garantizar su bienestar. La legislación y la administración de justicia especializada en materia de infancia y adolescencia se rigen por los principios de protección integral. Esta doctrina reconoce a los NNA como sujetos de derechos específicos que deben ser protegidos y promovidos de manera integral, tomando en cuenta su desarrollo físico, mental, emocional y social.

La administración de justicia especializada se divide en dos áreas principales: la protección de derechos y la responsabilidad de los adolescentes infractores. En cuanto a la protección de derechos, implica la intervención del sistema de justicia cuando los derechos de los niños y niñas están en riesgo o han sido violados. Esto incluye situaciones de abuso, negligencia, violencia, explotación. La responsabilidad de los adolescentes infractores se refiere a aquellos casos en los que un adolescente ha cometido una infracción o delito. En estos casos, se busca aplicar medidas de justicia restaurativa que aseguren la reinserción social del adolescente, evitando en la medida de lo posible su estigmatización y promoviendo su desarrollo positivo (Maldonado 2023).

El COIP en el artículo 127 establece disposiciones legales relacionadas con el reclutamiento de NNA en el contexto de un conflicto armado. Estipula que cualquier persona que reclute o aliste a menores de edad en las fuerzas o grupos armados, ya sea como parte del desarrollo del conflicto armado o independientemente de este, será sancionada con una pena de privación de libertad de diez a trece años.

La sanción establecida en este artículo refleja la gravedad de esta conducta y busca disuadir y prevenir el reclutamiento de menores de edad. La imposición de una pena privativa de libertad

busca asegurar que aquellos que cometan este delito sean llevados ante la justicia y enfrenten las consecuencias legales por sus acciones.

### **3.3.3. Tesoro**

La proforma del presupuesto General del Estado (PGE) del 2024 contempla una asignación de 3.519 millones de dólares para entidades que conforman el gabinete de seguridad. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo menciona como prioridad la seguridad pública, se lo trata de manera general, sin abordar específicamente la captación y reclutamiento de NNA por parte de grupos criminales para actividades delictivas.

La cooperación internacional está ejecutando proyecto en las ciudades con un índice de peligrosidad elevado. En el marco del proyecto "Construimos Paz" de la ONU en Ecuador se invirtieron 3 millones de dólares durante el 2023 para la prevención de la violencia. UNODC lleva a cabo el programa de formación denominado "Juega Vive". Este programa se enfoca en la importancia del deporte y la actividad física en el desarrollo integral de los jóvenes. Su objetivo es utilizar estas prácticas como herramientas para enriquecer la preparación de los jóvenes hacia la vida, a la vez que se busca prevenir la delincuencia, la violencia y el consumo de drogas, promoviendo el reconocimiento de las habilidades individuales, el trabajo en equipo y la conciencia acerca de las repercusiones negativas de estos problemas sociales. El proyecto se ejecuta con la municipalidad de Guayaquil, teniendo como principales objetivos, la construcción de política pública para la prevención del reclutamiento forzados de NNA y la integración comunitaria.

### **3.3.4. Organización**

La estructura institucional del Estado ecuatoriano dedicada a la respuesta al crimen organizado incluye a la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, creada como una instancia de articulación de los instrumentos del poder nacional para coordinar el trabajo entre las fuerzas del orden y las entidades de seguridad. El crimen organizado es un fenómeno complejo que requiere una respuesta holística y colaborativa, como se establece en la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado, elaborada de manera participativa e interinstitucional por el gobierno ecuatoriano con el apoyo de UNODC en el 2023.

El Ministerio del Interior es la cartera de la Función Ejecutiva encargada de formular y ejecutar las políticas públicas relacionadas con la seguridad interna del país. Se enfoca en la lucha contra el crimen organizado y trabaja en la prevención y represión de actividades ilícitas, incluyendo el reclutamiento de NNA.

La Fiscalía General del Estado es la institución encargada de la investigación y persecución penal en Ecuador. Forma parte del grupo de instituciones encargadas de investigar sobre el reclutamiento de NNA para actividades de grupos criminales a través de la Fiscalía Especializada en Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional (FEDOTI), la cual se dedica a investigar y procesar los casos relacionados con el crimen organizado, incluyendo aquellos que involucran el reclutamiento de NNA.

Las juntas cantonales de protección de derechos (JCPD) deben tener presencia en todos los cantones del país. En los cantones que no cuentan con una JCPD, las tenencias políticas suplen el rol. No se registran casos en JCPD por reclutamiento forzoso de NNA en Ecuador. En particular, no hay personal calificado ni especializado en temas de reclutamiento y captación de NNA por parte de grupos criminales para actividades delictivas.

La Policía Nacional es la entidad encargada de mantener el orden y la seguridad en el país. A través de sus diferentes unidades, como la Dirección Nacional de Investigación Antidrogas (DNA) y la Dinapen, se enfoca en la prevención, investigación y desarticulación de organizaciones criminales, así como en la protección de los derechos de los NNA involucrados en el crimen organizado (Secretaría Nacional de Planificación 2024).

En 2022, varias instituciones del Estado, lideradas por el MIES, Consejo de la Judicatura, Ministerio de Educación, Salud, y sociedad civil presentaron a la Asamblea Nacional una propuesta de reforma al CONA, la nueva reforma del Código Orgánico de Protección Integral para la Niñez y Adolescencia (COPINA). Dentro de sus reformas, planteaba en el tercer libro una serie de disposiciones que se refieren a la protección integral de NNA. Estos artículos tratan diversos aspectos, como la planificación y financiamiento, la selección de representantes, la definición y composición de subcomités y comités interinstitucionales, las atribuciones y funciones de dichos comités, y la existencia de una unidad técnica encargada de la coordinación nacional para la protección integral de menores y adolescentes. Con la

disolución de la Asamblea Nacional en 2023, la reforma de ley aún sigue en debate y, a abril de 2024, no ha sido aún sancionada.

## **Capítulo 4. Los problemas en la respuesta del Estado ecuatoriano frente al reclutamiento forzoso de NNA**

### **4.1. El sistema de protección de derechos de NNA en Ecuador**

En Ecuador, el sistema de protección de derechos de NNA está conformado por un grupo de instituciones que trabajan juntas para asegurar que los NNA se encuentren protegidos de manera integral. Esto incluye la protección en casos de reclutamiento forzoso de NNA por parte de GDO. Este sistema es responsable de formular, coordinar, integrar, evaluar y controlar las políticas y acciones de interés público que permitan la protección de NNA a nivel nacional.

El MIES es el ente rector y lidera el sistema, del que también forman parte el CNII, Defensoría Pública, la DINAPEN y las JCPD. El MIES es el encargado de elaborar e implementar políticas, proyectos, programas, estrategias y planes para la inclusión social y económica de los grupos de atención prioritaria y la población en situación de alta vulnerabilidad, promoviendo el desarrollo y cuidado durante el ciclo de vida y fortaleciendo la economía popular y solidaria. Asimismo, el CNII es el organismo responsable del ejercicio de los derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultas y adultos mayores, y las relaciones intergeneracionales, con atribuciones en la observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con la temática de igualdad y no discriminación generacional e intergeneracional (CNII 2019).

Dentro del ámbito de la prevención, las autoridades gubernamentales en Ecuador mencionadas anteriormente desarrollan iniciativas y medidas destinadas a evitar situaciones que puedan vulnerar los derechos de NNA. En la misma línea, el sistema de protección se encarga de brindar atención y apoyo a los NNA que se encuentran en situaciones de riesgo o vulnerabilidad, ofreciendo servicios de salud, alimentación, educación, vivienda, apoyo emocional y psicológico, y acceso a la justicia. El objetivo es asegurar que los NNA reciban la protección y los cuidados necesarios para su desarrollo completo. Los programas se centran en la eliminación gradual del trabajo infantil, la mendicidad, el acogimiento institucional (para NNA sin medidas socioeducativas restrictivas de libertad), el apoyo y la protección familiar. Estas acciones han sido implementadas en respuesta al crecimiento de ciertos

problemas en el país a lo largo de varios años. Sin embargo, es importante destacar que aún falta establecer programas específicos para abordar de manera efectiva el reclutamiento forzoso de NNA, lo cual representa un desafío pendiente en términos de respuesta institucional del sistema de protección.

El sistema de protección de menores trabaja en estrecha colaboración con la Fiscalía General del Estado y la Policía Nacional, a través de la Dinapen, para investigar los casos en los que se vulneran los derechos de los NNA. Esto implica llevar a cabo investigaciones minuciosas, recolectar evidencias, identificar a los responsables y llevarlos ante la justicia. Es importante destacar que este trabajo en equipo entre el sistema de protección de menores y las autoridades competentes en materia de investigación es fundamental para garantizar la seguridad y el bienestar de los NNA.

Cuando los NNA han sufrido violencia, abuso, explotación, incluyendo el reclutamiento forzoso, el sistema de protección ofrece programas de rehabilitación y reintegración. Estos programas brindan servicios de apoyo emocional y social, educación, capacitación para adquirir habilidades laborales y oportunidades para reintegrarse en la sociedad.

Estos programas también se enfocan en la reintegración del menor en la sociedad. Esto implica brindarles oportunidades para interactuar con otros niños y jóvenes, participar en actividades recreativas y culturales, y tener acceso a servicios comunitarios que les ayuden a sentirse parte de la sociedad nuevamente.

El sistema de protección busca fomentar la colaboración y trabajo conjunto entre diversas instituciones y personas involucradas en la protección de los derechos de los menores. Esto implica que entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y la comunidad en general trabajen en conjunto para fortalecer las acciones y asegurar una respuesta completa y eficaz.

La coordinación y articulación en el sistema de protección es similar a los engranajes de un reloj. Cada uno de los engranajes representa a una institución o actor involucrado en la protección de los derechos de los menores. Si los engranajes no están bien coordinados y articulados, el reloj no funcionará correctamente. Del mismo modo, si las diferentes

instituciones y actores involucrados en la protección de los derechos de los menores no se coordinan y articulan, el sistema de protección no podrá cumplir su función de manera efectiva.

En situaciones de desastres, conflictos armados y emergencias, se les debe brindar asistencia prioritaria a los NNA. También se debe protegerlos de mensajes que promuevan la violencia o la discriminación racial o de género. Si los padres de un niño están privados de libertad, se les debe brindar protección y asistencia especial (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2023).

#### **4.2. La debilidad del sistema de justicia penal juvenil y de protección ante el reclutamiento forzoso de NNA**

En cuanto a los casos de adolescentes en conflicto con la ley penal, se registran aproximadamente entre 4 y 5 mil casos al año, entre los que se incluyen flagrancias y denuncias. De este total, el 56% corresponde a la carga procesal de las ciudades de Quito y Guayaquil, debido a su tamaño y a la migración interna y externa que se produce en estas áreas (SNAI 2022).

Una de las debilidades identificadas dentro del Consejo de la Judicatura es la falta de visibilidad de los casos de adolescentes en conflicto con la ley penal. El acceso a los informes periciales realizados por las oficinas técnicas es confidencial, lo que dificulta el análisis y la comprensión de lo que sucede con el adolescente y lo que llevó a la comisión del delito. En este sentido, la Fundación Tierra de Hommes ha brindado un importante apoyo al Consejo de la Judicatura en lo que respecta a la reintegración, restauración y restitución del adolescente a la sociedad. La colaboración de la Fundación Tierra de Hommes ha sido crucial para abordar la reinserción social de los adolescentes en conflicto con la ley penal, trabajando en programas y acciones que promueven su rehabilitación y su reintegración en la comunidad.

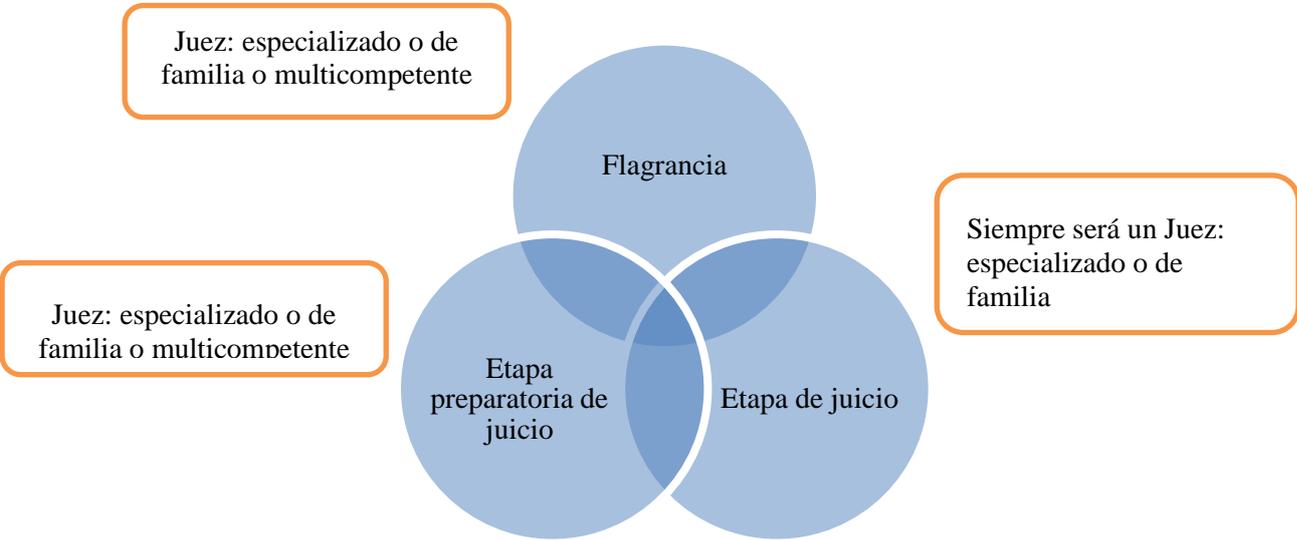
A raíz de la sentencia de la Corte Constitucional, el Consejo de la Judicatura emitió la resolución 152-2019, con la cual se dispone que a nivel nacional se deben contar con jueces especializados en justicia penal juvenil. No se ha podido implementar hasta abril de 2024 lo

que establece la resolución por la falta de recursos. Sin embargo, el plan tiene un plazo de implementación hasta 2029 (Peñañiel y Aguirre 2023).

De la información recabada en las entrevistas, se menciona que en el Ecuador existen nueve jueces especializados de justicia penal juvenil a nivel nacional. Están distribuidos en las unidades judiciales especializadas para adolescentes infractores que se encuentran ubicadas una en Guayaquil, Quito y dos en Los Ríos (Babahoyo y Quevedo). Actualmente Guayaquil tiene tres jueces, Quito dos, y Babahoyo y Quevedo dos jueces especializados.

Darío Albuja explica que, cuando existen casos en otras ciudades en donde no hay presencia de jueces especializados, quien juzga o conoce el caso es uno de los 314 jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia que existen en el país. En caso de que no haya un juez de familia, le corresponde a uno de los 252 jueces multicompetentes conocer la causa, quienes se distribuyen en 54 unidades judiciales. En todo caso, quien debe juzgar será siempre un juez de familia o especializado como se describe en la figura 2.

**Figura 1. 1 Análisis del número de jueces especializados**



Elaborado por el autor

Se menciona además que existen 38 fiscales especializados para la investigación de casos de adolescentes en conflicto con la ley penal en todo el Ecuador. De acuerdo con la FGE, debe

existir un fiscal especializado en justicia penal juvenil por cada 100 mil NNA. Estos déficits dificultan la investigación de los casos de adolescentes en conflicto con la ley penal por el número reducido de operadores de justicia.

En las entrevistas realizadas a Darío Albuja, se recalcó que se debe trabajar en la especialización de jueces, además de generar mecanismos para que las personas puedan tener acceso a la justicia. El Consejo de la Judicatura, mediante la resolución 05-2020, se da la potestad de crear una comisión interinstitucional para trabajar de manera articulada con las instituciones del sector justicia y las instituciones que apoyan al crecimiento y desarrollo del adolescente. Sin embargo, el nudo crítico se ha encontrado en la convocatoria a las instituciones y la participación.

### **4.3. Articulación institucional**

Uno de los problemas de articulación interinstitucional que tiene el CJ se presenta con el MIES. La falta de mecanismos de coordinación institucional ha generado que no se puedan llegar a consensos sobre una ruta para la atención y derivación de casos de adolescentes captados para fines delictivos.

La limitación presupuestaria del Estado representa un desafío significativo, especialmente cuando se trata de capacitar y especializar a los funcionarios judiciales. Aunque existe la resolución 050-2020 del Consejo de la Judicatura, mencionada por Darío Albuja, que establece la creación de una comisión institucional liderada por instituciones del sector de justicia juvenil, educativo, desarrollo de NNA y sociedad civil, se enfrenta un obstáculo crítico: la falta de un mecanismo de convocatoria debido a la constante rotación de los funcionarios públicos.

Además, la ausencia de mecanismos de coordinación entre el MIES y el Consejo de la Judicatura ha dificultado la colaboración. Aunque se han sostenido conversaciones con el MIES, la oportunidad clave para establecer diálogos de coordinación surgió durante la construcción del COPINA. En ese momento, se mencionó la competencia del Consejo de la Judicatura para trabajar con adolescentes en conflicto con la ley penal, mientras que el MIES, como ente rector en protección, podría generar una articulación para sensibilizar y trabajar en

la prevención y protección de los NNA, evitando que sean reclutados por grupos delictivos o sean víctimas de diversas formas de vulneración. Sin embargo, después de ese primer acercamiento, no se han producido avances adicionales.

Actualmente, la articulación en materia de justicia juvenil es compleja. Por ejemplo, al solicitar el acogimiento de un adolescente víctima de reclutamiento forzoso para actividades delictivas, el MIES lo cataloga como una medida socioeducativa, cuando lo que se busca es poder dar un espacio seguro al NNA.

Con base en la información proporcionada, se puede destacar que uno de los problemas actuales que contribuyen a la desprotección de los NNA es el desmantelamiento del sistema especializado de protección de la niñez y adolescencia y su fusión en un sistema general de protección de derechos. Este sistema se ha visto abrumado por el aumento de atención de casos de víctimas de violencia de género, adulto mayor, discapacidades, con un número menor de equipos técnicos de las JCPD. Según lo mencionado por Darío Albuja y Verónica Polith, el sistema anterior se centraba únicamente en la niñez y contaba con entidades especializadas como las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, creados con la finalidad de brindar una respuesta efectiva en términos de protección de los NNA.

Asimismo, con la implementación del CONA en 2003, la rectoría para la protección de los NNA se asignó al Consejo Nacional de la Niñez y al MIES. En la actualidad, parece existir una falta de claridad sobre el rol del MIES, ya que se concibe como un ente rector en protección especial y no en protección integral de los NNA.

Esta falta de claridad en cuanto a la rectoría y los roles institucionales suscita confusión y dificultades para garantizar una protección integral y efectiva de los derechos de los NNA en el contexto actual. Es importante abordar esta situación y establecer una coordinación y claridad en la responsabilidad de las entidades encargadas de proteger y promover los derechos de los NNA.

En 2003 el CONA estableció que el MIES tenía la rectoría para la creación de una política pública para la prevención de la delincuencia juvenil; han pasado casi 21 años y esa política no existe y tampoco se la ha trabajado.

A pesar de que el número de los casos judicializados se ha mantenido estable, no existe data real de cuántos NNA forman parte de grupos criminales, ni mucho menos cuántos son reclutados para formar parte de estos. Lo que sí se ha identificado es el tipo de delitos que cometen los adolescentes que forman parte de los grupos criminales, entre ellos robo con arma de fuego, tráfico de estupefacientes, sicariato. De acuerdo con el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), en enero del 2024, de los 378 delitos cometidos por adolescentes en conflicto con la ley penal, 122 fueron afines al crimen organizado; antes de la pandemia el 70% de los delitos eran de naturaleza sexual. Estos cambios en los tipos de delitos reflejan el aumento en la captación de NNA por parte de grupos criminales.

## Conclusiones

En Ecuador, el conocimiento sobre el reclutamiento forzoso de NNA por parte de grupos criminales, especialmente en lo que respecta a su impacto en los NNA y sus familias, es insuficiente. Este estudio de caso representa un primer paso en el análisis de este fenómeno, pero se requiere un mayor esfuerzo para comprender completamente su alcance y consecuencias.

La investigación realizada presenta hallazgos mixtos: la falta de coordinación entre los sistemas de protección y de justicia y la necesidad de que el reclutamiento forzoso sea puesto en agenda como prioridad, considerando que el ODS 16 pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.

La naturalización del delito, la falta de denuncia y las limitadas capacidades de los actores estatales y no estatales para detectar el reclutamiento forzoso son algunos de los factores que contribuyen a la falta de visibilidad de este problema. Es necesario abordar estos aspectos para mejorar la identificación y el abordaje del reclutamiento forzado de NNA en Ecuador.

La pandemia por Covid 19 ha agravado las situaciones adversas y las vulnerabilidades que enfrentan los NNA. Lo anterior presupone un incremento del riesgo a ser víctimas de reclutamiento forzoso por parte de grupos criminales. Al citado escenario se suman los retos en la capacidad del Estado para hacer frente al delito y a los rezagos que dejó la pandemia.

La situación socioeconómica y las circunstancias laborales inciden en alto grado en la proclividad de un NNA a ser víctima de reclutamiento forzoso. Los adolescentes mujeres y hombres, niños y niñas, son reconocidos como los más vulnerables. En general, los grupos de delincuencia organizada están conformados por individuos -ecuatorianos o extranjeros- o redes no organizadas, que captan a sus víctimas a través de ofertas fraudulentas u ofrecimientos de mejores oportunidades de vida, tanto en sus lugares de residencia, barrios, comunas, etc.

El sistema de justicia no cuenta con las y los operadores de justicia suficientes para dar respuesta a la problemática. La falta de coordinación con el sistema de protección es uno de

los principales nudos críticos al momento de dar una respuesta a los posibles casos de NNA reclutados por GDO para actividades delictivas. En ambos sistemas se debe considerar como prioridad el reclutamiento de NNA para formar parte de GDO y el contexto, la situación de inseguridad y la desprotección que existe a este grupo de atención prioritaria.

### **Recomendaciones**

Analizar la legislación y política pública vinculada al reclutamiento forzoso de NNA, para identificar brechas y oportunidades, así como para diseñar, implementar y evaluar acciones para enfrentarla, incluso desde el ámbito de protección y judicial. Asimismo, promover esfuerzos tendientes a que el delito se prohíba y la tipificación del delito sea implementado y analizado por las y los operadores de justicia.

Establecer a través de normativa secundaria, acuerdos y mecanismos de articulación, acciones que permitan canalizar esfuerzos concretos sobre el reclutamiento forzado de NNA por parte de grupos criminales, así como también fortalecer tanto la articulación para enfrentar el delito, entre la sociedad civil, academia, gobiernos autónomos descentralizados, organismos no gubernamentales, Función Ejecutiva y sistema judicial.

Diseñar, implementar y evaluar medidas para prevenir la trata laboral, de manera sostenida (campañas comunicacionales interinstitucionales, sensibilizaciones, capacitaciones, ferias ciudadanas, charlas, ventanillas de información y servicios, entre otros), pensadas para NNA y priorizando tanto las estrategias comunitarias como vivenciales.

Construir un instrumento guía sobre el funcionamiento, rutas de referencia y contrarreferencia, tipos y parámetros de prestación de servicios, que abarque los actuales sistemas de protección a víctimas, y, en particular, lo aplicable a NNA, además incorporar servicios o adecuar directrices para los ya existentes, para atender y proteger a víctimas de reclutamiento forzoso de NNA por grupos criminales.

Fortalecer las capacidades financieras, materiales, operativas y de talento humano de los servicios de atención y protección estatales, con el objetivo de ampliar la gama de servicios disponibles para NNA que han sido víctimas de reclutamiento forzoso.

## Referencias

- Appleby, Peter, Chris Dalby, Sean Doherty, Scott Mistler-Ferguson y Henry Shuldiner. 2023. "Balance de Insight Crime de los homicidios 2022".  
<https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-dhomicidios-en-2022/#Ecuador>
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2014. Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento 180 de 10 de febrero.
- Bergman, Marcelo. 2023. *El negocio del crimen: El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Borbor, Shirley Denisse, Johanna Gabriela Briones Cruz y Olga Teresa Torres Gómez. 2022. "Incidencia de la pandemia en los índices de deserción escolar en el sistema educativo ecuatoriano". *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar* 6(5): 816-826.  
doi:10.37811/cl\_rcm.v6i5.3131
- Cabrera, Santiago y Santiago Ruiz. 2022. "Régimen jurídico del Ecuador sobre el principio de especialidad en justicia penal juvenil". *Revista de Derecho* 7(1): 177-186.  
doi:10.47712/rd.2022.v7i1.182
- Consejo de la Judicatura. 2019. "Resolución 152-2019, mediante la cual resuelve: Aprobar el régimen de cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, respecto al juzgamiento imparcial y especializado de adolescentes infractores".  
<https://www.funcionjudicial.gob.ec/mediacion/index.php/resoluciones-del-pleno-del-consejo-de-la-judicatura-sobre-mediacion#:~:text=Resoluci%C3%B3n%20152%20%2D%202019%20%7C%20Media%20n%20a,y%20especializado%20de%20adolescentes%20infractores%22>.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2023. "Los niños y los conflictos armados".  
<https://www.unicef.org/colombia/media/11486/file/Informe%20anual%20del%20Secretario%20General%20sobre%20ni%C3%B1ez%20y%20los%20conflictos%20armados%20-%20per%C3%ADodo%202022.pdf>
- Nussbaum, Martha y Rosalind Dixon. 2012. "Children's Rights and a Capabilities Approach: The Question of Special Priority". Serie Public Law and Legal Theory Working Papers 384.  
[https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1056&context=public\\_law\\_and\\_legal\\_theory](https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1056&context=public_law_and_legal_theory)
- El Universo. 2023. "“El mecanismo de violencia se nutre de jóvenes y menores de edad”: así funciona el reclutamiento forzoso de niños en Guayaquil y Durán". 5 de septiembre.  
<https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/el-mecanismo-de-violencia-se-nutre-de-jovenes-y-menores-de-edad-asi-funciona-el-reclutamiento-forzoso-de-ninos-en-guayaquil-y-duran-nota/>
- Falconi Ayón, Pedro, Shamir Briones García, Pedro Falconí Ayón y Fabricio Menéndez Macías. 2024. "Crimen organizado, una mirada reflexiva y análisis de estado actual".

*Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria Pentaciencias* 6(1): 63–81.  
doi:10.59169/pentaciencias.v6i1.956

- Fontaine, Guillaume. 2021. Guía práctica para el diseño de políticas públicas para el sector eléctrico: el caso ecuatoriano. Quito: MERNR / MAATE.  
[https://www.researchgate.net/publication/355855232\\_Guia\\_Practica\\_de\\_Disenio\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_para\\_el\\_Sector\\_Electrico\\_El\\_Caso\\_Ecuatoriano](https://www.researchgate.net/publication/355855232_Guia_Practica_de_Disenio_de_Politicas_Publicas_para_el_Sector_Electrico_El_Caso_Ecuatoriano)
- Hurtado, Mónica. 2020. “Entre la guerra y el crimen organizado: Reclutamiento de niños y niñas en Colombia y América Latina”. *Agenda Estado de Derecho*, 30 de julio.  
<https://agendaestadodederecho.com/entre-la-guerra-y-el-crimen-organizado-reclutamiento-de-ninos-y-ninas-en-colombia-y-america-latina/>
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2024. “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)”.  
[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/EMPLEO/2024/Enero/202401\\_Mercado\\_Laboral.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/webinec/EMPLEO/2024/Enero/202401_Mercado_Laboral.pdf)
- InSight Crime*. 2023. “Los choneros”. 26 de septiembre. <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador/los-choneros/>
- Maldonado, Jorge. 2023. “Análisis del sistema penal juvenil en la legislación de Ecuador y el nuevo paradigma de justicia restaurativa”. *Revista de Derecho* 8(2): 3-17.  
<https://www.redalyc.org/journal/6718/671874656001/html/>
- Ministerio de Gobierno. 2021. "Plan de Acción Nacional contra la Trata de Personas 2019-2030". <https://www.planificacion.gob.ec/plan-de-accion-nacional-contra-la-trata-de-personas-2021-2023/>
- MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social). 2019. “Manual de fortalecimiento de capacidades de operadoras y operadores de los sistemas especializados de protección integral de derechos”. Documento institucional interno.
- Novoa, Gonzalo, Karina Ruiz y Mireya Pazmiño. 2019. “El sicariato un inconveniente social que aqueja a los adolescentes en el Ecuador”. *Revista Enlace Universitario* 18(1): 48-57.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. "La pandemia de COVID-19 y la crisis de trabajo forzoso: un peligro creciente para los más vulnerables".  
[https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/WCMS\\_745550/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/WCMS_745550/lang--es/index.htm)
- PADF (Pam American Development Foundation). 2023. “Caracterización del crimen organizado, informe Ecuador”. <https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2023/09/Caracterizacion-Crimen-Organizado-Version-corta-V2.pdf>
- Peñafiel, Daniel y Johana Aguirre. 2023. “Crimen organizado y corrupción en Ecuador: desafíos para la formación continua de las y los nuevos jueces especializados”. *Revista Sapientia* 14(4): 39-52.
- Peters, B. Guy. 2015. *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.

- Peters, B. Guy. 2018a. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy. 2018b. "The challenge of policy coordination". *Policy Design and Practice* 1(1): 1-11. doi:10.1080/25741292.2018.1437946
- Primicias. 2022. "Unicef: Es necesario tipificar el reclutamiento de niños como un delito". 6 de agosto. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/reclutamiento-menores-delito-bandas-colombia-ecuador/>
- Primicias. 2023. "Al menos 1.326 niños dejaron las aulas para unirse a bandas, según la Policía". 18 de julio. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ninos-estudiantes-bandas-delictivas-abandono/>
- Secretaría Nacional de Planificación. 2024. "Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025". Documento institucional. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2024/02/PND2024-2025.pdf>
- SNAI (Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores). 2022. "Plan Estratégico Institucional 2022-2025". Documento institucional. <https://www.atencionintegral.gob.ec/plan-estrategico-institucional-2022-2025/>
- Subía, Andrea y Jesús Gómez. 2018. "Acciones políticas del Estado ecuatoriano para la prevención de trata infantil con fines de explotación laboral". *Estado y Comunes* 2(7): 201-225. doi:10.37228/estado\_comunes.v2.n7.2018.88
- Unicef (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020a. "Niños y adolescentes en riesgo ante la pandemia de COVID-19". <https://www.unicef.org/ecuador/informes/ni%C3%B1os-y-adolescentes-en-riesgo-ante-la-pandemia-de-covid-19>
- \_\_\_\_\_. 2020b. "Plan de respuesta humanitaria COVID-19 ECUADOR". <https://ecuador.un.org/sites/default/files/2020-05/20200430-EHP-ECUADOR-COVID-19.pdf>
- \_\_\_\_\_. 2022. "Evaluación del Programa de País (CPD) UNICEF Ecuador 2019-2022". <https://www.unicef.org/lac/media/41501/file>
- \_\_\_\_\_. 2024. "La tasa de homicidio infantil en Ecuador aumenta un 640% en cuatro años". <https://news.un.org/es/story/2024/01/1527087>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2022. "Reporte mundial sobre la trata de personas: América, América del Norte, Centroamérica y el Caribe". [https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Adjuntos/Americas\\_Espanol\\_-1-1.pdf](https://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Adjuntos/Americas_Espanol_-1-1.pdf)
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2023. "Programa 'Juega Vive' transforma vidas en Guayaquil en el marco del proyecto 'Construimos Paz' de las Naciones Unidas". <https://www.unodc.org/colombia/es/programa-juega-vive->

transforma-vidas-en-guayaquil-en-el-marco-del-proyectos-construimos-paz-de-las-naciones-unidas.html