

Fernando Carrión M.
Editor

La política en la violencia y lo político de la seguridad



FLACSO
ECUADOR

© De la presente edición

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Telf.: (+1-613) 236-6163

(+1-613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9942-30-692-0

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño: Antonio Mena

Imprenta: V&M Gráficas

1ra. edición: diciembre de 2017

Quito, Ecuador

La política en la violencia y lo político de la seguridad / editado
por Fernando Carrión M. Quito : Ottawa, ON, Canadá :
FLACSO Ecuador : IDRC-CDRI, 2017

xvii, 426 páginas : ilustraciones, cuadros, gráficos, mapas

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942306920

SEGURIDAD PÚBLICA ; POLÍTICA ; SISTEMA POLÍTI-
CO ; VIOLENCIA ; JUSTICIA SOCIAL ; ESTADO ;
DERECHOS HUMANOS ; DEMOCRACIA ;
ECONOMÍA ; GÉNERO ; AMÉRICA LATINA

363.32 - CDD

Índice de contenidos

Presentación	vii
Prólogo	
Posicionar el tema político en la seguridad y la violencia.	ix
<i>Fernando Carrión M.</i>	
I. POLÍTICA Y VIOLENCIA	
Lo político en la violencia y la seguridad	3
<i>Fernando Carrión M.</i>	
Política y violencia	19
<i>Joseph Lahosa</i>	
II. ACTORES POLÍTICOS DE LA VIOLENCIA Y LA SEGURIDAD	
Tipos de territorialización criminal, circuitos de violencia y vigilancia privada en Medellín y Bogotá	35
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	
Políticas de seguridad, fragmentación urbana y lógicas barriales en Quito: ¿actor político o comunidad?	67
<i>Manuel Dammert Guardia</i>	
Sistema carcelario brasileño, el fortalecimiento de los Comandos y los efectos perversos sobre las mujeres presas: Sao Paulo como paradigmas	95
<i>Camila Nunes Dias y Rosangela Teixeira Goncalves</i>	
La tierra tiembla ante las voces de las mujeres. “Nos organizamos y paramos para cambiarlo todo”	123
<i>Ana Falú y Leticia Echavarri</i>	

III. ELECCIONES Y SEGURIDAD: OFERTAS ELECTORALES Y AGENDA PÚBLICA

Ánimos punitivos y oferta electoral en El Salvador	147
<i>Edgardo Amaya Cóbar</i>	
Las complejas relaciones entre elecciones y seguridad: el caso del estado de Río de Janeiro en la democracia brasileña	169
<i>Emilio Dellasoppa</i>	
¿La competencia electoral procesa la violencia?	201
<i>Ariel Ávila Martínez</i>	

IV. LO POLÍTICO EN LA POLÍTICA DE LA SEGURIDAD

Entre revolución y represión en Venezuela	239
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Venezuela: la confrontación entre Gobierno y oposición en ausencia del caudillo	263
<i>Luis Gerardo Gabaldón</i>	
Confianza y legitimidad de la policía: un desafío político para la seguridad ciudadana	281
<i>Felipe Salazar</i>	
Seguridad e inseguridad: espejos del pasado en Uruguay	301
<i>Daniel Fessler</i>	
Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI	329
<i>Fernando Carrión M. y Juan Pablo Pinto Vaca</i>	

V. MARCHAS BLANCAS

Marchas blancas, protestas y proceso de democratización en Argentina	359
<i>Alejandro Isla y Evangelina Caravaca</i>	
Las marchas blancas en México	391
<i>María Elena Morera</i>	
Marchas blancas e inseguridad en el Ecuador	405
<i>Lautaro Ojeda Srgovia</i>	

Violencias, articulaciones delictivas y gobierno de la seguridad en el Ecuador del siglo XXI

Fernando Carrión M.¹
Juan Pablo Pinto Vaca²

Introducción

Durante los últimos treinta años las sociedades latinoamericanas han palpado el crecimiento, la mutación y la diversificación de las violencias. Esto obedece al carácter plural, relacional e históricamente situado que caracteriza a todas las violencias, pero también a la articulación de algunas dinámicas geopolíticas ligadas a procesos particulares de cada territorio y sociedad, cuya identificación es posible teniendo en cuenta la historia en el largo plazo.

La proliferación de retóricas del miedo, la formación de saberes securitarios y securitistas, así como el diseño de políticas invasivas aparentemente replicables en todo contexto, han ido de la mano de ciertas transiciones y/o reconfiguraciones en algunas *matrices de violencia*, las cuales han adquirido

1 Arquitecto Universidad Central del Ecuador, Maestro en Desarrollo Urbano y Regional del Colegio de México y Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Académico de FLACSO-Ecuador. Especializado en temas de ciudad, centros históricos, violencia y seguridad, descentralización, vivienda y fútbol. Ha escrito más de 1 000 artículos periodísticos, 250 académicos y 38 libros. Correo electrónico: fcarri@flacso.edu.ec

2 Doctorando en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana de México, Unidad Académica Xochimilco. Maestro en Antropología por FLACSO Ecuador y Especialista en Epistemologías Críticas por CLACSO y la Universidad de Coimbra (Portugal). Ha trabajado en distintas universidades de Quito y en los últimos tres años se ha desempeñado como investigador en el Departamento de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador. En 2018 publicará en coautoría un libro en torno a las violencias y los mercados ilegales en las fronteras ecuatorianas. Correos electrónicos: juanppintov@gmail.com/ jppinto@flacso.edu.ec

un estatus de visibilidad, otrora impensado, por su gestación y desarrollo en el seno de una sociedad del espectáculo.

Podría decirse, de modo general y breve, que en América Latina se han registrado cuatro matrices de violencia que, lejos de ceñirse a transformaciones secuenciales, han actuado de forma simultánea y, en algunos casos, articulada.

La primera matriz ha sido la *violencia política*, que se basa en las pretensiones de aniquilar y silenciar aquello que ha sido construido como ‘indeseable’ en términos ideológicos, tal como lo muestran las dictaduras militares en el Cono Sur y los conflictos armados en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Perú.

La segunda matriz ha sido la *violencia común*, que abarca a todos aquellos actos y delitos que se ejecutan en contra de las personas y propiedades, y que es perpetrada en espacios públicos y privados por actores comunes.

La tercera matriz ha sido la *violencia mafiosa* que es producida por redes delictivas insertas en economías ilegales globales, que han mostrado poseer una gran sofisticación bélica, militar y tecnológica, y que suelen operar bajo un sistema interdelictivo que hilvana extorsiones, secuestros, violaciones, asesinatos, asaltos, trata de personas, tráfico de droga, entre otros delitos.

Por último, la cuarta matriz ha sido la *violencia discriminatoria*, que se basa en distinciones jerárquicas entre un “nosotros” y un “otro”, y que supone procesos de violencia interpersonal, institucional y simbólica contra aquello que ha sido representado como diferente e inferior según las categorías de raza, etnicidad, edad, status migratorio, nacionalidad, género y sexo. Esta violencia de carácter histórico actualmente se produce contra segmentos poblacionales específicos, como son los grupos étnicos, los inmigrantes, los miembros de colectivos GLBTI, las comunidades religiosas, las mujeres y los hinchas.

La actual coyuntura ecuatoriana muestra una pluralidad de violencias ensambladas (Carrión y Pinto 2017) debido a que en el país las matrices de violencia descritas se han articulado de forma distinta a la de otros estados. Este trabajo muestra, precisamente, los complejos engranajes y los diversos escenarios que, lejos de constituir un simple telón de fondo, han sido la condición de posibilidad de las violencias y las articulaciones delictivas en el Ecuador del siglo XXI, y analiza cómo estos procesos contemporáneos han sido tratados bajo una lógica punitiva por el Estado.

El imaginario de la ‘Isla de paz’ y la configuración de escenarios de violencia

El 10 de agosto de 1992 el expresidente Rodrigo Borja dejaba el poder en manos de Sixto Durán Ballén y denominaba a Ecuador como una ‘Isla de Paz’ (Saad 2005), condensando de esta forma un sentido común ciudadano que se construyó en la década de los ochenta a partir de la comparación con los procesos de violencia que ocurrían en los países colindantes (Colombia y Perú), y que pretendía reivindicar la heredad territorial frente a los seculares conflictos de soberanía con el Estado peruano. Fue, en definitiva, una reivindicación nacionalista, sustentada en un imaginario políticamente construido.

Hay quienes han calificado a la noción de ‘Isla de Paz’ como una representación que encubre las desigualdades de clase, etnicidad y sexo-genéricas que se (re)producen en la sociedad ecuatoriana. Otros, por su parte, han señalado que dicha noción no tiene asidero en la realidad, debido a que oculta las distintas formas de violencia latentes en el país –institucional, estructural, delictiva y simbólica–, por lo que la han definido como una invención sin fundamentos.

Nosotros, en cambio, pensamos que el concepto de *imaginario* permite comprender el contenido histórico y social que engloba esta problemática, así como explicar su capacidad para modelar las políticas públicas de seguridad ciudadana en Ecuador. En ese sentido, entendemos a la ‘Isla de Paz’ como una estructura estructurante que, por un lado, era poseedora de una carga nacionalista que buscaba diferenciar a Ecuador de los demás países latinoamericanos y que, por otro lado, anquilosó los planes, programas y proyectos de seguridad frente a las nuevas formas delictivas locales y globales que han puesto en entredicho tal imaginario.

El imaginario de la “Isla de Paz”, como alegoría que construye socialmente la realidad (Silva 2004, 18), ha sido un artefacto simbólico con potentes efectos materiales, pues ha modulado las subjetividades y los comportamientos sociales. Además, ha sido un imaginario estratégico que nació de un entramado de relaciones de poder, ya que planteó

prototipos y estereotipos de lo que debería o no debería ser la sociedad ecuatoriana.³

En el caso que nos ocupa, no se puede desconocer que los imaginarios en torno a la (in)seguridad se asientan en la percepción maniquea de que la violencia siempre proviene de un “otro anómico” que fractura un equilibrio anterior, es decir, que esta ruptura supuestamente siempre se suscita por agentes, causas y factores exógenos a un sistema social. Por ejemplo, los delitos cometidos en un barrio, una ciudad o un país suelen ser explicados por la intrusión de agentes externos a ese barrio, ciudad o país, tal como lo evidencian los múltiples casos de estigmatización social y territorial de comunidades inmigrantes en Ecuador y el resto del mundo. Sin embargo, esta lógica dicotómica niega los procesos endógenos y geopolíticos que configuran escenarios de violencia, y desconoce las dinámicas estructurales de la mundialización del delito y su creciente expansión planetaria.

En tal sentido, es claro que, durante los años ochenta, los procesos de *violencia política* en Colombia y Perú coadyuvaron a configurar el imaginario nacionalista de la ‘Isla de Paz’. En Colombia existía, a pesar de las obvias diferencias en su conformación y trayectoria, una paulatina ampliación del espectro de acción de grupos como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el M 19, el Quintín Lame, entre otros. Por su parte, la conflictividad en Perú llegó a su nivel más alto con las disputas armadas entre facciones de Sendero Luminoso, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y las fuerzas policiales y militares peruanas. En tal contexto, en Ecuador hubo una creciente preocupación por la posibilidad de que estos conflictos se inocularan en el territorio nacional; sin embargo, como es conocido, no se dieron las condiciones para que las insurgencias armadas, propias de la violencia política, adquirieran la magnitud que mostraron principalmente en los países vecinos. En síntesis, la violencia política no “contaminó” a Ecuador.

Sin embargo, con la *violencia común* la cuestión resulta distinta. Como las esferas políticas y tecnocráticas consideraban a Ecuador como un país

3 Armando Silva explica este proceso basándose en el campo religioso, pues muestra la función social que cumplen los imaginarios al decir que nosotros “inventamos a Dios y luego Él nos construye a través de la religión y la moral” (Silva 2008, 18).

pacífico, hubo la percepción de que la inseguridad y la violencia eran sustancialmente menores a las del resto de América Latina y, más concretamente, a las de sus países limítrofes. No obstante, un análisis histórico y comparativo de las tasas de homicidios revela una realidad contraria al discurso oficial de aquellos años, ya que si bien Colombia ha tenido siempre niveles de violencia más elevados que Ecuador, el comportamiento de Perú ha sido distinto, pues los niveles de violencia en este país superaron a los de Ecuador sólo en 1990, cuando allí se vivía la época más violenta del conflicto interno, mientras que en las otras décadas Ecuador duplicó o triplicó las tasas de homicidios peruanas, tal como se puede observar en la Tabla 1. Esta percepción nacional –que no se correspondía con la realidad– provenía del imaginario de la “Isla de Paz” que consideraba a Perú un país violento por el diferendo limítrofe que se arrastraba desde la guerra de 1942.

Tabla 1. Tasa de homicidios en Ecuador Colombia y Perú

	1980	1990	2000	2010
Ecuador	6,4	10,3	17,0	18,0
Colombia	20,5	89,5	64,0	38,0
Perú	2,4	11,5	5,0	9,2

Fuente: Instituciones Públicas encargadas de la Seguridad en cada país
Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión

Esto quiere decir que en los años noventa, el Ecuador, aparentemente impermeable a la violencia política, comenzó a mostrar una violencia que tenía un comportamiento diferenciado respecto a lo que sucedía en Colombia y Perú. Lejos de la representación esencialista de una sociedad históricamente armónica, pacífica y totalmente blindada a las dinámicas delictivas transnacionales que en aquellos años ya se prefiguraban, la miopía nacionalista impidió ver que en el país se iba sedimentando una *violencia común*, una *violencia discriminatoria* y una *violencia mafiosa* que con el tiempo, como se verá, actuarían de forma paralela o articulada.

Por otro lado, esto muestra que hay escenarios delictivos y escenarios de violencia que son propios de Ecuador, mientras que existen otros esce-

narios que se han configurado a partir de las dinámicas de la globalización de las economías ilegales (tráfico de drogas, armas y personas) y del crimen internacional (lavado de dinero, delitos informáticos o ciberdelitos).

Entonces, la erosión del imaginario de la “Isla de Paz” dio paso a un escenario en el que Ecuador, por dinámicas geopolíticas y económicas, ha llegado a formar parte de una *red global del crimen* (Carrión 2013), es decir, un fenómeno que difícilmente formará parte de un imaginario socialmente aceptado, debido a que la seguridad se ha convertido en una esfera de legitimación política y social en los regímenes democráticos.

La importancia de Ecuador en las dinámicas delictivas y criminales globales

El imaginario de la “Isla de Paz” se fracturó a inicios del siglo XXI⁴ debido a tres procesos: el Acuerdo de Paz suscrito entre Perú y Ecuador en 1998, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y la aprobación del Plan Colombia en 1999 como consecuencia de la mundialización de las economías ilegales desde fines del siglo pasado y del agudizamiento del conflicto interno en el vecino país del norte.

En primer lugar, el diferendo limítrofe entre Ecuador y Perú, que provenía desde la constitución republicana de ambos países en el siglo XIX, tuvo momentos de confrontación extrema en 1941, 1981 y 1998, este último denominado como Guerra del Alto Cenepa y tras el cual finalmente se zanjó el conflicto fronterizo con la firma de un Acuerdo de Paz (Carrión 2009). No obstante, tras suscribir dicho Acuerdo y cerrar la disputa limítrofe con Perú, el foco conflictivo se desplazó desde el sureste hacia el norte de Ecuador, es decir, hacia la frontera colombo ecuatoriana, debido a la presencia de la nueva lógica de las economías ilegales, en especial de la cocaína.⁵

4 Como se verá más adelante, desde 2007, con la llegada de la Revolución Ciudadana al Gobierno Nacional, se ha intentado construir el imaginario del “Buen Vivir”, en el que se inscribe la “Seguridad Integral” como propuesta tecnocrática que permitiría acabar con el problema de la violencia.

5 Es movimiento no sólo fue geográfico, desde la frontera con Perú hacia la frontera con Colombia, sino también de logística, infraestructura y sentido, porque mientras el conflicto fronterizo con Perú se debió a la lógica de un diferendo limítrofe entre dos Estados (soberanía territorial), el de la

En segundo lugar, los atentados que se produjeron en Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001 marcaron un cambio significativo en la política exterior del país norteamericano, pues fueron determinantes para construir nuevas amenazas globales: los terroristas, los narcotraficantes y los migrantes. Esto exacerbó una serie de geopolíticas de “guerra” que han sido trazadas para controlar la anomia que supuestamente se genera en los sures globales –América Latina y África– y que se dirige hacia los nortes globales– Estados Unidos y parte de Europa. Las políticas transnacionales fueron asumidas de forma acrítica por algunos estados latinoamericanos, como lo muestran el Plan Colombia y el Plan Mérida, y han derivado en regímenes de gobierno donde la política ha sido entendida como “un trabajo de muerte del enemigo y donde bajo el prisma de la soberanía se ha asumido el derecho de matar” (Mbembe 2006).

A partir de esta coyuntura los Estados Unidos redoblaron los controles y la vigilancia en todos sus puntos fronterizos, poniendo especial énfasis en los puertos marítimos y aéreos. Esto redirigió la puerta de entrada de los narcóticos desde La Florida hacia la frontera terrestre con México, que es altamente vulnerable por los 3 180 kilómetros que separan a ambos estados, en los que existe un sistema urbano que opera con 11 ciudades pares, es decir, 22 ciudades grandes⁶ que articulan redes económicas y sociales que existen en los dos lados de la frontera.

En tercer lugar está la aprobación del Plan Colombia en 1999, que se originó por la exacerbación de los conflictos internos en los años noventa, por el robustecimiento económico y político del narcotráfico, por el creciente margen de acción y el aumento del pie de fuerza de los grupos subversivos (FARC, ELN), y por la escalada del paramilitarismo y sus vínculos con terratenientes locales. Estos procesos, además de configurar un escenario en el que se justificó la “militarización de la política” y la sumisión a una “diplomacia coercitiva” (Leal Buitrago 2001), otorgaron una autonomía relativa a estos actores y provocaron una paulatina acumu-

frontera con Colombia se relacionaba a una situación difusa del desborde del conflicto interno y a la internacionalización del funcionamiento del narcotráfico y de las políticas para contrarrestarlo.

6 Se estima una población fronteriza mexicana de alrededor de 8 millones habitantes, con ciudades grandes como Ciudad Juárez, Tijuana, Mexicali que tienen más de un millón de habitantes.

lación de capital económico, político y simbólico a partir de actividades ilegales, como secuestros, extorsiones, asesinatos, tráfico de drogas, entre otros delitos.

El Plan Colombia, en su fallido afán por erradicar los cultivos de coca,⁷ reestructuró las dinámicas del narcotráfico en la región y el mundo, pues abrió nuevas rutas, posibilitó la emergencia de nuevos actores criminales, relocalizó la fase del procesamiento y redefinió alianzas “interinstitucionales”. De hecho, el rol estratégico de Ecuador en la economía política del narcotráfico obedece a esta reestructuración, la cual también ha significado la proliferación de aparatos coercitivos no estatales que buscan la cooptación de funcionarios públicos y que incluso han llegado a regular social y económicamente algunos territorios ubicados en los márgenes del Estado ecuatoriano.

Cuando se implantó el Plan Colombia —que logró reducir las áreas de cultivo de coca y disminuir delitos como el homicidio y el secuestro en el país vecino—, la productividad de la cocaína aumentó⁸ y se suscitó el “efecto globo”,⁹ el cual dispersó el cultivo de coca hacia Perú y Bolivia, mientras que una parte del procesamiento se trasladó hacia Venezuela, Ecuador, Perú, Argentina y Brasil. Este es el caso, por ejemplo, del apareamiento de laboratorios de producción de cocaína en el Ecuador —y en otros países de la región—, tal como se aprecia en el Mapa 1.

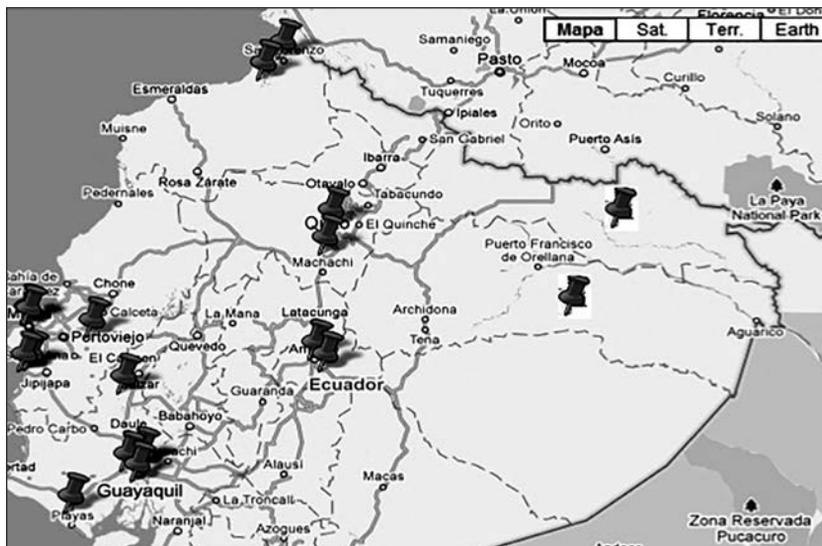
El mapa anterior muestra tres zonas de localización de los laboratorios, cuya ubicación estratégica puede explicarse de la siguiente forma: en las provincias de Esmeraldas, Manabí y Guayas están los laboratorios que abastecen al mercado de la cuenca del Pacífico; en el nororiente de Ecuador están Sucumbíos y Orellana, donde se concentran laboratorios para la demanda de la cuenca amazónica; por último, en la región central del país están los laboratorios cuya producción se destina al mercado interno.

7 La concepción del Plan estaba inscrita en la política de “guerra a las drogas” que buscaba atacar principalmente la oferta, es decir la fase de producción de los narcóticos: cultivo y procesamiento.

8 El incremento de la productividad tiene que ver con el desarrollo de la tecnología y la nueva arquitectura organizacional que se desplegó.

9 Es la aplicación focalizada e invasiva de acciones en un territorio particular, lo que provoca que las actividades que allí se realizaban se trasladen hacia otros espacios.

Mapa 1. Localización de laboratorios en territorio ecuatoriano

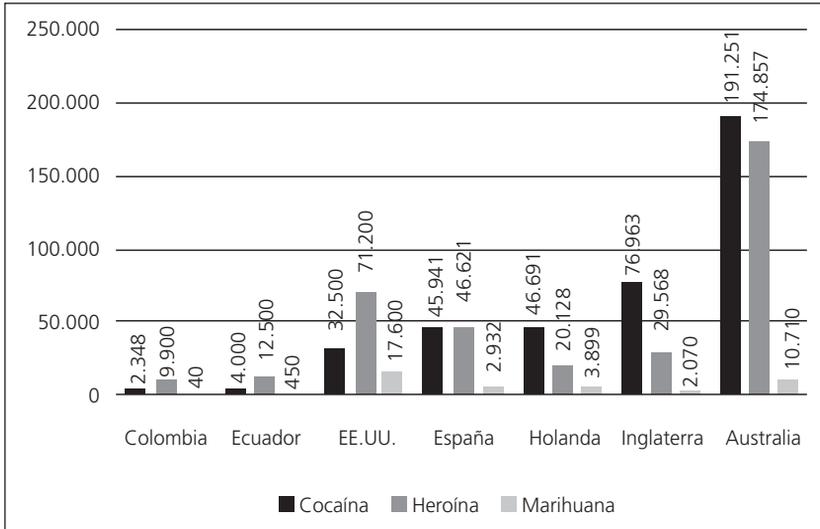


Fuente: Dirección Nacional Antinarcóticos de Ecuador
Elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador (2011)

El Plan Colombia, al instaurar mayores controles en aquel país, hizo que el negocio del narcotráfico opere de forma deslocalizada y fragmentada, y que su rentabilidad se dispare por las mismas prohibiciones. Si en el año 2001 un kilogramo de cocaína que todavía no salía de Colombia hacia el exterior se cotizó en \$1 500 dólares, en el 2015 ese mismo kilogramo se cotizó en \$2 348 dólares, y al cruzar la frontera hacia Ecuador elevaba su precio a \$4 000 dólares (DNA 2015). Este resultado “no deseado” del Plan Colombia, articulado en gran medida a la globalización del consumo de estupefacientes, ha significado que la captación de las rentas del narcotráfico aumenten exponencialmente y que sus mayores beneficiarios, ubicados paradójicamente en los principales países de consumo y en los eslabones que allí operan, sean ajenos, por un lado, a todo el escenario de guerra construido inicialmente en la Región Andina y posteriormente en México con el Plan Mérida, y, por otro lado, a la *violencia mafiosa* que ha operado en los países que comparten fronteras con Colombia.

Un análisis de largo plazo muestra que la intervención militar y la estrategia de guerra acentuadas con el Plan Colombia han provocado una frag-

Gráfico 1. Precios de drogas por kilogramo (en USD)



Fuente: Dirección Nacional Antinarcóticos de Ecuador, 2015

Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión

mentación, una lenta pero paulatina metamorfosis que ha oscilado desde unos pocos y robustos cárteles colombianos hacia algunos mini-cárteles o Bandas Criminales¹⁰ que ahora sostienen, reproducen y extienden su dominio fáctico y político a nivel transfronterizo y regional, a través de una economía criminal basada en el narcotráfico.

Antes de la aplicación del Plan Colombia los carteles colombianos eran grandes estructuras que controlaban todas las fases del proceso (producción, procesamiento, comercialización-tráfico, consumo, lavado), lo cual les convirtió en el “comando central” de la organización y, por tanto, de la acumulación de las rentas del narcotráfico. No obstante, el cambio en

10 La DEA bautizó a los grupos colombianos de la droga con el nombre de carteles y el Presidente Uribe, para mostrar los supuestos éxitos del Plan Colombia, los calificó de Bandas Criminales (BACRIM).

las rutas hacia los Estados Unidos por México permitió que los cárteles mexicanos cobren fuerza y que se vinculen a las Bandas Criminales colombianas. Este proceso produjo una rearticulación de las zonas andinas de producción (Colombia, Perú y Bolivia) con los lugares estratégicos de tránsito (Centro América, México) y los espacios de mayor demanda (Estados Unidos), lo que permitió el crecimiento exponencial de los cárteles mexicanos de *Sinaloa*, *Golfo* y *Zetas*—gracias al control que ejercen sobre los corredores multidesfino de productos (drogas, precursores químicos, armas, personas, contrabando)—, y de bandas criminales colombianas como los *Rastrojos*, *Urabeños* y *Codillera*.

En este contexto, la importancia de Ecuador para las dinámicas de los mercados ilegales ha aumentado. En primer lugar, por su ubicación geoestratégica en medio de los principales países productores de cocaína del mundo, Colombia y Perú (ONUDC 2015), que conjuntamente tienen una extensión limítrofe terrestre con Ecuador de 2 115 kilómetros, que es difícil de controlar y que es altamente porosa. Además, en la cuenca amazónica ecuatoriana se encuentra Brasil,¹¹ que si bien no es un país limítrofe con Ecuador, sí es fronterizo, justamente por la conformación de un sistema urbano compuesto por las ciudades de Leticia (Colombia), Iquitos (Perú), Sucumbíos (Ecuador) y Manaus (Brasil).

A su vez, en la cuenca del Océano Pacífico se ubican los puertos ecuatorianos de Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Bolívar, que permiten establecer nexos con países de Centroamérica, el Caribe, Norteamérica y Asia, es decir, con potentes mercados para la exportación de droga procedente de Colombia y Perú. Con esto se establece un sistema geográfico que tiene a las fronteras terrestres ecuatorianas como puntos de importación y a los puertos marítimos como puntos de exportación de narcóticos, desde los cuales se trazan rutas que integran la oferta y la demanda a escala mundial.

Las reconfiguraciones regionales y globales descritas, así como la creciente importancia de Ecuador en las dinámicas puntualizadas anteriormente, coincidieron con una coyuntura de crisis política y económica sin precedentes en el país, produciendo una alta vulnerabilidad para la pene-

11 Brasil es considerado el segundo país consumidor de coca a nivel mundial.

tración de los mercados ilegales. El país vivió un momento de inestabilidad política que se expresó en el hecho de que hubo siete presidentes de la república desde 1996 hasta 2007, todos ellos de partidos políticos y alineamientos ideológicos distintos. Por otro lado, la economía ecuatoriana entró en crisis –producto de las reformas en la legislación financiera de 1994, de los altos gastos militares para enfrentar la guerra del Cenepa en 1995 y de los efectos del fenómeno de El Niño de 1998– y sólo fue posible salir de ella mediante la dolarización de la economía, que es absolutamente funcional al lavado de activos. Es decir, la frágil institucionalidad y la economía dolarizada se convirtieron en componentes privilegiados para las actividades de las economías ilícitas.

En definitiva, durante el cambio de siglo y en medio del desmantelamiento neoliberal del Estado, la articulación de estos procesos dio paso a la constatación de que Ecuador podía convertirse –si no lo había hecho ya– en una suerte de plataforma internacional para dinámicas delictivas y criminales.

El ensamble de violencias en Ecuador

Entendemos a la violencia como un tipo de relación social (analítica relacional), cimentada en conflictos que no se procesan bajo los parámetros establecidos por una sociedad (analítica del poder), que posee una historicidad particular (analítica procesual), que se sedimenta en una espacialidad y temporalidad concretas (analítica geográfica y cronológica) y que se conecta a otros tipos de violencias (analítica de los encadenamientos y/o universos de violencia). Esta nueva comprensión también supone reconocer la existencia de un sistema interdelictivo que enlaza, de forma simultánea o secuencial, a un conjunto de actores y procesos aparentemente inconexos.¹² Además, permite identificar tipologías analíticas –la violencia

12 Por ejemplo, en un asalto a un banco se pueden hilvanar la fabricación artesanal, la tenencia y el porte ilegal de armas, la concertación para delinquir, el robo de vehículos, probablemente un homicidio, entre otros delitos. Este conjunto de hechos, aunque a primera vista no sea percibido, se inscriben en un sistema interdelictivo que siempre es contextualmente específico.

pandillera, la violencia de género, la violencia juvenil, la violencia en el fútbol, entre otras— de acuerdo con las racionalidades sociales, temporales y espaciales que manejan sus actores.

Estas dinámicas se insertan en lo que hemos denominado como *matrices de violencia* —política, común, mafiosa y discriminatoria,¹³— categorización que permite analizar cómo la historicidad, relacionalidad y pluralidad que caracterizan a todas las violencias no actúan como leyes, es decir, no siempre se corresponden unas a otras de la misma forma en todo contexto y territorio, de aquí la pertinencia de la noción de *ensambles*. A continuación examinaremos cómo han operado estas matrices y ensambles en Ecuador, excluyendo del análisis a la violencia política, pues, como se ha mostrado, su desarrollo no encontró condiciones de posibilidad en la sociedad ecuatoriana.

La violencia común

Si se admite que el homicidio es la máxima expresión de la violencia común, es posible afirmar que su desarrollo histórico en Ecuador muestra algunas continuidades y rupturas, interesantes en términos analíticos, desde 1990 hasta la actualidad.

En primer lugar, como se muestra en la Tabla 2, la tasa nacional de homicidios pasó de 10,3 por cien mil habitantes en 1990 a 17,57 en 2010, lo que quiere decir que la violencia casi se duplicó en veinte años. Sin embargo, tras la primera década del siglo XXI, la tasa de homicidios descendió de forma inverosímil hasta llegar a 5,69 homicidios por cien mil habitantes en 2016. Lo paradójico de este proceso es que cuando hubo más homicidios la sociedad ecuatoriana percibía que la violencia, la delincuencia y la inseguridad eran un problema menor, sin embargo, ahora, cuando se registran menos homicidios, la percepción de inseguridad se ha disparado,

13 En estas matrices hay varias subdivisiones. Por ejemplo, en la violencia política una es aquella que nace de grupos irregulares y otra es la violencia de Estado; en la violencia común se encuentra la fronteriza y la urbana; en la violencia mafiosa una lógica se maneja en el narcotráfico y otra en la informática; y en la violencia discriminatoria el tema de género se distingue de la xenofobia.

convirtiéndola en uno de los principales problemas del país (Latinobarómetro 1996-2016).

En segundo lugar, al analizar los homicidios en valores absolutos (números) se constata que la violencia se ha urbanizado durante los últimos treinta años, pues esta se ha concentrado paulatinamente en Quito y Guayaquil, los principales e históricos núcleos económicos y políticos de Ecuador.

En tercer lugar, el análisis de los homicidios en valores relativos (tasas) muestra que la violencia se ha concentrado en algunas ciudades portuarias (Guayaquil, Esmeraldas y Machala) y en algunas ciudades fronterizas con Colombia (San Lorenzo, Putumayo, Río Verde y Lago Agrio) y con Perú (Arenillas y Huaquillas).

En cuarto lugar, si se diferencia analíticamente a los asesinatos de los homicidios, durante el período 2010-2013 se constata que el 88,44% de los asesinatos se cometió en 7 de las 24 provincias de Ecuador: el 48,40% en Guayas y Manabí (2 provincias portuarias); el 22,48% en Sucumbíos, Esmeraldas y El Oro (2 provincias fronterizas con Colombia y una con Perú); mientras el 17,56% se perpetraron en Los Ríos y Santo Domingo. En estas provincias las muertes violentas tienen un alto componente de alevosía, ensañamiento o premeditación, y el nivel de letalidad de los conflictos es mucho mayor al registrado en otros territorios, como por ejemplo la provincia de Pichincha, que en el mismo período registró 932 homicidios y sólo 37 asesinatos (Ministerio del Interior 2014).

Tabla 2. Tasas de homicidios y asesinatos en Ecuador

1990	1995	2000	2005	2010	2015	
Los Ríos	24,4	Esmeraldas 30,4	Esmeraldas 38	Sucumbíos 53,7	Esmeraldas 51,5	Sucumbíos 15,5
Esmeraldas	23,8	Los Ríos 30,2	Sucumbíos 34,5	Esmeraldas 41,1	Sucumbíos 44,1	Esmeraldas 15,5
Sucumbíos	23,3	Sucumbíos 17,9	Los Ríos 32,1	Los Ríos 30,7	Los Ríos 33,0	Los Ríos 9,9
El Oro	14	Guayas 17,3	Guayas 20,2	Guayas 22,2	S. Domingo 31,6	Orellana 9,2
Guayas	13,5	Manabí 15,1	Bolívar 19,6	El Oro 18,3	El Oro 29,6	S. Domingo 6,9
Pastaza	13,0	Bolívar 13,1	Pichincha 16,1	Manabí 17,6	Orellana 22,5	El Oro 9,1
Bolívar	11,4	Pichincha 12,8	Manabí 13,4	Pichincha 13,5	Guayas 22,5	Guayas 7,9
Carchi	9,6	Carchi 12,8	Imbabura 13	Napo 9,8	Manabí 19,6	Napo 4,9
Manabí	9,2	Napo 12,4	El Oro 12,3	Orellana 8,7	Pastaza 11,6	Cañar 5,03
Cotopaxi	7,9	El Oro 9,2	Cotopaxi 11,5	Imbabura 8,4	Pichincha 10,8	Pastaza 8,01
Cañar	7,2	Imbabura 8,1	Pastaza 11,3	Carchi 7,3	Carchi 9,9	Manabí 6,01
Pichincha	6,7	Pastaza 7,4	Carchi 10,2	Bolívar 5,6	Napo 9,3	Pichincha 4,6
Imbabura	6,3	Cotopaxi 6,7	M. Santiago 8,4	Tungurahua 5,5	Santa Elena 8,8	Imbabura 4,9
M. Santiago	5,7	Tungurahua 4,6	Tungurahua 8,3	Azuay 5,5	M. Santiago 7,8	Carchi 5,0
Z. Chinchipe	5,5	Cañar 4,4	Cañar 8,3	Cotopaxi 4,4	Bolívar 6,8	Bolívar 3,5
Loja	5,3	Azuay 4,2	Azuay 7,8	Cañar 2,2	Imbabura 5,8	Azuay 3,4
Napo	5,2	Chimborazo 2,7	Chimborazo 6,5	Chimborazo 2,1	Azuay 5,5	M. Santiago 3,4
Azuay	4,7	Loja 1,7	Loja 5,1	M. Santiago 1,5	Cañar 5,5	Z. Chinchipe 2,8
Chimborazo	2,9	M. Santiago 0,8	Z. Chinchipe 4,8	Z. Chinchipe 1,2	Loja 4,9	Cotopaxi 3,9
Tungurahua	2,6	Z. Chinchipe -	Napo 3,1	Loja 0,4	Tungurahua 4,8	Loja 2,2
S. Domingo	-	S. Domingo -	S. Domingo -	Pastaza -	Cotopaxi 4,7	Chimborazo 3,8
Santa Elena	-	Santa Elena -	Santa Elena -	S. Domingo -	Chimborazo 4,2	Santa Elena 4,2
Orellana	-	Orellana -	Orellana -	Santa Elena -	Z. Chinchipe -	Tungurahua 1,6
Tasa nacional	10,3	Tasa nacional 13,4	Tasa nacional 16,5	Tasa nacional 16,5	Tasa nacional 17,5	Tasa nacional 6,4

Fuente: Ministerio del Interior de Ecuador.

Elaboración: Juan Pablo Pinto y Fernando Carrión

Al comparar el comportamiento de los homicidios con otro tipo de delitos, el universo de la violencia se amplía. Todos los “delitos comunes” o de mayor connotación social en Ecuador han tenido un comportamiento similar al de los homicidios, pues muestran una caída prolongada entre 2010 y 2016 (Fiscalía General del Estado, 2017). Este es uno de los gran-

des problemas que existe con el trabajo estadístico, pues se disocia a los indicadores que registran los delitos de aquellos que miden la violencia, y con ello se fragmenta la realidad y se dejan de lado los procesos sistémicos y sistemáticos que enlazan a actores, espacios, tiempos y lógicas de violencia que se superponen.

Lo curioso de este panorama es que la aparente reducción de la violencia común, de los delitos y de los homicidios han sido procesos que han ido de la mano de un tratamiento punitivo, tal como se analizará más adelante.

La violencia discriminatoria

Si bien, según cifras oficiales, hay menos homicidios y se han reducido las tasas de delitos en Ecuador, todo daría cuenta de que la violencia discriminatoria estaría creciendo silenciosamente en el país, a pesar de su creciente visibilización. Por ejemplo, la violencia discriminatoria contra los y las inmigrantes se ha convertido en un problema desde inicios del siglo XXI, no tanto para las instituciones públicas, pero sí para las y los extranjeros que han visto en Ecuador un lugar de tránsito o de residencia temporal o indefinida.

Como se sabe, frente a la internacionalización del régimen global de control migratorio promocionado por instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones y las Naciones Unidas –que ha producido nuevos modos de exclusión y que ha agudizado las injusticias sociales–, Ecuador en el 2008 planteó un nuevo marco constitucional con el cual buscó subvertir la “ciudadanía diferenciada” que ha caracterizado a las cadenas migratorias sur-norte y al régimen global de control migratorio, a través del reconocimiento de una ciudadanía universal. Gracias a estos y otros procesos globales y locales, Ecuador se ha convertido en un lugar estratégico para las dinámicas continentales y extracontinentales de movilidad humana, es decir, en una suerte de plataforma global o puerta giratoria para distintos tipos de desplazamientos.

Si en 1990 se registró el ingreso a Ecuador de inmigrantes provenientes de 62 países, en 2010 ingresaron inmigrantes de 157 naciones. El 75%

de la inmigración extranjera se ha concentrado en Quito y el 48,6% de los inmigrantes que residen en la capital son de Colombia (INEC 2010). Esta alta densidad migratoria colombiana, provocada principalmente por el conflicto armado en el país vecino, ha resultado problemática para gran parte de los capitalinos debido a que el 42% de habitantes de Quito no quiere vivir al lado de colombianos y colombianas.

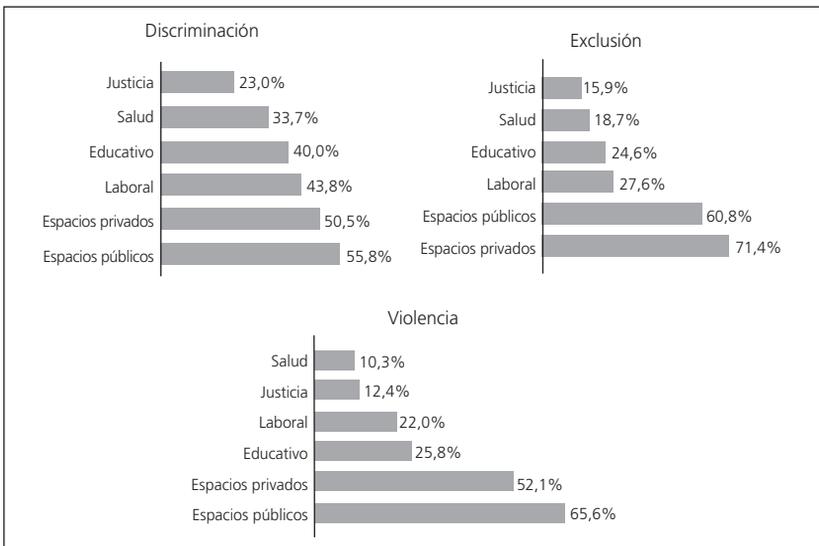
Lo mismo sucede con la inmigración cubana. En el 2000 se registró la entrada de 1 789 cubanos y cubanas de los cuales sólo 77 se quedaron en el país, no obstante, 15 años después, en 2014, ya se evidenció una dinámica migratoria distinta, pues de los 41 545 cubanos y cubanas que ingresaron a Ecuador, el 62,1% salió del país, mientras que el 37,9% se quedó en Ecuador (INEC 2016). Esto muestra que el país se ha convertido en un sitio de paso “obligado” de cubanos y cubanas para llegar a Estados Unidos y que también, aunque en menor medida, es un espacio atractivo para residir temporal o permanentemente. Sin embargo, el panorama se complica si se tiene en cuenta que el 37% de los quiteños y quiteñas no quiere vivir cerca de inmigrantes de este país caribeño (Corpovisionarios 2010).

Un caso similar se da con la inmigración de haitianos y haitianas, la cual en términos cuantitativos era insignificante hasta antes del 2010, pues sólo en ese año, tras el terremoto en aquel país caribeño y el otorgamiento de una visa humanitaria por parte del Gobierno ecuatoriano, registró un crecimiento importante. De hecho, al analizar los saldos migratorios se constata que en el año 2000 entraron a Ecuador 188 haitianos y haitianas, de los cuales apenas 46 se quedaron en el país, mientras que en 2014 de los 17 278 haitianos y haitianas que ingresaron aquel año, el 80,5% se quedó en Ecuador o no registró su salida. Si se tiene en cuenta que el nuevo perfil migratorio de Ecuador ha hecho que proliferen redes de tráfico de personas a las que, por necesidad o vulnerabilidad, acuden inmigrantes de distintos países, es comprensible que en el 2011 se haya rescatado a 33 haitianos y haitianas que pagaban entre \$300 y \$1 500 dólares para conseguir trabajo en Quito. Esto, por un lado, evidencia un encadenamiento entre la matriz de violencia mafiosa –vinculada a mercados ilegales, en este caso al tráfico de personas– con la matriz de violencia discriminatoria, mientras que por otro lado ejemplifica que el problema no es la inmigración, sino la per-

manente precarización, subalternización e ilegalización estatal de sujetos en situación de movilidad, pues estos procesos son los que promueven la conformación de cadenas de violencias en torno a los inmigrantes.

Otro ejemplo de violencia discriminatoria es la ejercida contra la comunidad GLBTI, ya que, como muestra el Gráfico 2, el espacio público es el principal lugar donde esta comunidad es discriminada y violentada, mientras que la exclusión de este grupo se da en mayor medida en espacios privados.

Gráfico 2. Violencia discriminatoria contra GLBTI en Quito



Fuente y elaboración: INEC, Primera Investigación LGBTI

A su vez, la violencia discriminatoria también se ejerce contra las mujeres. Problemas como el acoso sexual callejero o el hostigamiento contra las mujeres en espacios públicos tienen un arraigo estructural –el androcentrismo, la reproducción de masculinidades hegemónicas y las amplias brechas de desigualdad en las sociedades– que se conjuga con elementos infraestructurales, como el transporte público en las ciudades latinoamericanas. El caso de Quito es elocuente

al respecto, ya que el 80% de las mujeres quiteñas siente inseguridad en el transporte público, el 67% de las mujeres ha sido víctima de acoso en el transporte público y el 25% de las mujeres quiteñas ha padecido roces no deseados o ha sido tocada en sus partes íntimas (OMSG 2015), lo que quiere decir que hay altos niveles de victimización y una elevada percepción de inseguridad.

Violencia mafiosa

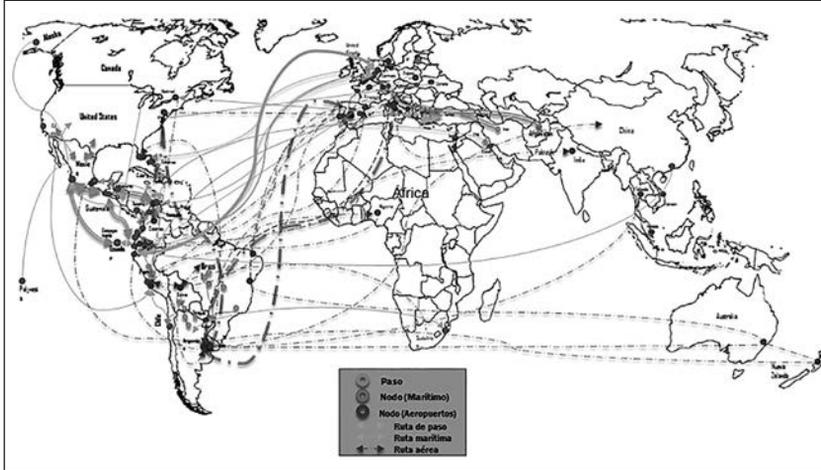
En Ecuador la violencia mafiosa ha estado vinculada principalmente al tráfico de narcóticos –lo cual no excluye la trata de personas y el tráfico de armas y migrantes–, sin embargo, los niveles registrados en el país están por debajo de lo que sucede en México, Honduras, El Salvador y, en otro tiempo, Colombia.

Como se ha dicho, Ecuador ha tenido una mayor importancia en la economía política del narcotráfico, pues su función se ha diversificado y expandido hacia eslabones como la provisión de precursores químicos, el procesamiento de droga, el lavado de capitales y el mayor tránsito de estupefacientes. De esta forma se ha consolidado una cadena transfronteriza de valor del tráfico de estupefacientes (Espinosa 2007), tanto en la frontera colombo-ecuatoriana como en las fronteras de Colombia con Panamá, Venezuela, Perú y Brasil.

Se estima que por Ecuador transitan alrededor de 270 toneladas anuales de cocaína y que hay un permanente e importante decomiso, lo que lo convierte en el tercer Estado con más incautaciones a nivel mundial. Según la Policía Nacional las incautaciones de droga han venido creciendo significativamente: 57,4 toneladas en 2013, 61,4 en 2014, 79,2 en 2015 y 110 toneladas en 2016 (Ministerio del Interior 2017). Adicionalmente, hay que señalar que el 16% de las incautaciones está destinado al mercado interno y que en el mes de abril de 2017 se encontró una caleta con 12 millones de dólares en efectivo, lo que, por el volumen y características de la mercancía incautada, evidencia los cambios que está viviendo Ecuador en materia de narcóticos.

El 60% de la droga que pasa por el país tiene por destino a los Estados Unidos y el 40% restante se dirige hacia diversos mercados de Europa (Francia, Italia, España, Inglaterra), Asia (China, Japón, Tailandia) y África (Cabo Verde, Ghana), tal como muestra el Mapa 2.

Mapa 2. Rutas del tráfico de drogas por Ecuador (2000-2014)



Fuente y elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador

Desde inicios del siglo XXI, como efecto del Plan Colombia y de la nueva correlación de fuerzas que este suscitó entre los actores criminales que directa o indirectamente han establecido algún tipo de relación con el tráfico de drogas, emergieron Bandas Criminales, como los Urabeños y los Rastrojos, que han acumulado poder territorial, económico, político y coercitivo en Colombia, pues desde 2008 hasta 2014 su presencia ha sido intensa en los departamentos de Nariño y Putumayo, sobre todo en algunos municipios fronterizos con Ecuador.

De hecho, ya sea por su vinculación a un red transnacional de tráfico de estupefacientes, por panfletos intimidatorios que han anunciado procesos de ‘limpieza social’ en la frontera norte –específicamente en Esmeraldas– o por su asociación con varias muertes violentas de civiles, policías y militares, en distintos años se ha registrado la presencia de estas bandas crimina-

les operando en Ecuador, lo que nos permite afirmar la existencia de una cadena transfronteriza de violencia.

La violencia mafiosa y los delitos conexos que esta genera, explican las altas tasas de homicidios en la frontera con Colombia y la de asesinatos en la Costa, de manera particular en las ciudades portuarias de Esmeraldas, Guayaquil y Manta. A ello hay que sumar el tráfico de armas destinado a la demanda proveniente de la minería ilegal, de los grupos armados no estatales de Colombia y de la violencia común.

El tráfico de migrantes y la trata de personas –esta última con fines de explotación sexual o laboral– también han tenido presencia en el país. Estas dinámicas delictivas transnacionales, en las que Ecuador es un país de captación, traslado y destino de personas, se inscriben en cadenas de violencia mafiosa que, junto a mecanismos de cooptación económica, tienden a exacerbar el abuso, la extorsión, la sujeción, la vulnerabilidad y explotación de hombres y, sobre todo, de mujeres, niños y niñas.

El Gobierno de la seguridad en Ecuador

Como es conocido, en América Latina el neoliberalismo hizo que el Estado se redujera a su mínima expresión y que perdiera paulatinamente el monopolio de la violencia legítima. Paralelamente, se dio un proceso de privatización de la seguridad, lo que también significó que la sociedad se arme y asuma la “justicia por mano propia” ante la pérdida de legitimidad de las instituciones gubernativas encargadas del orden y la ley, o bien ante su escasa presencia en determinadas zonas del territorio nacional.

Ecuador no fue ajeno a estas dinámicas, sin embargo, a partir de 2007, con el “giro a la izquierda”, con la llegada del Gobierno de Rafael Correa y con el retorno de lo público, se ha buscado que el poder estatal se fortalezca y se movilice hacia todo el espacio nacional, con la finalidad de institucionalizar la autoridad en el territorio, todo ello en un contexto caracterizado por los altos precios del petróleo y por un significativo incremento de los ingresos tributarios.¹⁴

14 Los ingresos tributarios oscilaron de 4 800 millones en el 2007 a 14 600 millones en 2014.

La seguridad, por su peso político y su importancia en la gobernabilidad, es uno de los sectores donde más se ha reflejado este robustecimiento, despliegue y distribución territorial del poder estatal. Esto se debe a que se dio un cambio estructural en el marco institucional de la seguridad ciudadana, que parte de la misma Constitución Política aprobada en 2008, donde se establece por primera vez la definición de seguridad ciudadana, se rediseñan las funciones de la Policía Nacional¹⁵ y se instituye la seguridad humana e integral.¹⁶ A su vez, la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado definió el marco institucional de actuación de la seguridad pública y ciudadana.¹⁷ Estos instrumentos jurídicos estuvieron acompañados por una nueva arquitectura institucional, materializada en la creación del Ministerio Coordinador de la Seguridad, del Ministerio de Justicia (cárceles), del Ministerio del Interior (policía) y la conformación del sistema de justicia a través de la Corte Nacional de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura.

Por otro lado, el fortalecimiento de la capacidad operativa de los servicios policiales, la institucionalización del Gobierno por resultados en las entidades encargadas de prevenir, preservar y coordinar la seguridad ciudadana en el país, la articulación de entidades, programas, planes y proyectos para construir una seguridad integral, las reformas a cuerpos normativos y legales, la planificación estratégica multiescalar y la implementación de Unidades de Vigilancia y Policía Comunitarias, son buena parte de las políticas públicas de seguridad ciudadana que se han implementado en el

15 Art. 163. La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, cuya misión es atender a la seguridad ciudadana y al orden público, además de proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados (CPE 2008).

16 Art. 393. “El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos, y la creación de estas políticas se encargaran los órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno” (CPE 2008).

17 Art. 3. “Es deber del Estado promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los Derechos Humanos y de los derechos y garantías constitucionales” (CPE 2008).

país, las cuales han hecho que Ecuador se posicione en los últimos años como un referente dentro y fuera de América Latina.

De hecho, el proceso de recuperación de las capacidades gubernamentales de rectoría, planificación, regulación, control, investigación y participación en materia de seguridad ciudadana, ha tenido por lo menos tres ejes que merecen ser destacados.

En primer lugar está la importante inversión en seguridad que se ha realizado durante el gobierno. Si se entiende que las capacidades fiscales de un Estado son “un indicador de su fortaleza institucional, la condición indispensable para reforzar su poder y activismo, y alcanzar autonomía con relación a los grupos con poder económico [político y simbólico] en la sociedad” (Burbano de Lara 2015), es posible señalar que el poder estatal en el territorio se ha reflejado en la fortaleza fiscal del sector de la seguridad, donde la inversión pública a nivel nacional pasó de USD \$ 375,5 millones de dólares en 2008 a USD \$ 3 294,92 en 2015 (Ministerio del Interior 2016).

En segundo lugar está la administración centralizada pero desconcentrada de los servicios públicos de seguridad. Este proceso, regido por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Ecuador, ha buscado establecer un sistema de seguridad integral –justicia, educación, salud, seguridad pública e inclusión social– a través de la implementación de distritos, circuitos y subcircuitos territoriales, los cuales se establecen de acuerdo con la densidad poblacional, a los índices delictivos y a los recursos institucionales. La creación y dispersión espacial de Unidades de Vigilancia Comunitaria y de Unidades de Policía Comunitaria,¹⁸ la apertura de centros zonales y locales vinculados al Servicio Integrado de Seguridad ECU 911,¹⁹

18 Las Unidades de Vigilancia Comunitaria (UVC) operan en los distritos y aglutinan a distintas entidades: Criminalística, DINAPEN, Policía Judicial, Comisaría de la Mujer y la Familia, Departamento de Violencia Intrafamiliar (DEVIF), Medicina Legal, Juzgados de Flagrancias, Policía Comunitaria, Registro Civil, Departamento Antinarcóticos, Tránsito, entre otros. Las Unidades de Policía Comunitaria (UPC) actúan en los circuitos, los cuales, según lo planificado, deben situarse en un polígono de 1 km², comprender 64 manzanas y entregar atención a 10 mil habitantes aproximadamente. No obstante, como en toda planificación, hay una brecha entre lo deseable y lo concreto, ya que la implementación de este nuevo modelo de gestión ha presentado trabas –número de personal, infraestructura necesaria para la operatividad, escasos recursos– en algunos territorios, sobre todo en aquellos con vastas zonas rurales.

19 El Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 coordina servicios de emergencia articulando a varias instituciones: Cruz Roja, Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, Ministerio de Salud

el crecimiento de los puntos de recepción de denuncias de delitos del Sistema Integrado de Atención de Fiscalías,²⁰ la instauración de mecanismos de delación pública –programas como “Los más buscados” o “1800-Delito”–, entre otros proyectos y políticas, reflejan la rearquitectura del sector de la seguridad en el país.

En tercer lugar está el rediseño de la política penal. Siguiendo a Jorge Vicente Paladines (2016), desde 2007 a 2009 es posible identificar en Ecuador un “estado de garantías”, caracterizado por alinearse a los principios constitucionales progresistas definidos por una Asamblea Nacional Constituyente en 2008, cimentado en una nueva institucionalidad (Defensoría Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) y en una menor punitividad, que se reflejó en el indulto en el 2008 a personas que transportaron hasta 2 000 gramos de drogas ilícitas. Esto derivó en un significativo descenso de la población penitenciaria, pues esta osciló de 16 933 personas privadas de la libertad en 2007 a 11 517 en 2009 (Dirección Nacional de Rehabilitación Social 2010). Sin embargo, desde inicios de 2010 hasta la actualidad parece haberse instaurado un “estado de policía” (Paladines 2016) que se ha caracterizado por una serie de “contrarreformas” que socavaron las iniciativas progresistas del primer período, por un vuelco conservador en las políticas penales, por minar el garantismo de los principios constitucionales, por la apertura de fiscalías de flagrancia que han multiplicado los casos enjuiciados y castigados, es decir, por una serie de procesos que elevaron significativamente las tasas de encarcelamiento de 130 en 2007 a 165 en 2014. Este segundo proceso tuvo su apogeo con la promulgación del Nuevo Código Integral Penal en el 2014, en el cual se tipifican más delitos y se aumenta el umbral de las penas.²¹

Pública, IESS, Policía Nacional del Ecuador, Bomberos y Ministerio de Defensa Nacional. En gran parte del territorio ecuatoriano gestiona mecanismos de video vigilancia y monitoreo de alarmas. Los Centros ECU 911 Nacionales están en Samborondón (Guayas) y Quito (Pichincha). Los Centros ECU 911 Zonales están ubicados en el Austro, Ibarra, Ambato, Machala y Portoviejo. Los Centros ECU 911 Locales se encuentran en Santo Domingo, Esmeraldas, Loja, Macas, Babahoyo, Riobamba, Tulcán, Nueva Loja y Galápagos.

20 Desde marzo de 2010 a junio de 2014 se instalaron 201 puntos de recepción de denuncias de delitos a nivel nacional (FGE 2014).

21 Para un análisis detallado sobre el giro punitivo en América Latina y Ecuador, revisar “Post-neoliberalismo y penalidad en América del Sur”, compilado por Máximo Sozzo (2016).

Esto muestra que los esfuerzos por fortalecer las competencias estatales y públicas en materia de seguridad han estado acompañados de un claro giro punitivo respecto a la gestión de la violencia y la inseguridad. Este giro desconoce la necesidad de una paulatina abolición de la pena privativa de libertad como forma de gestión de la violencia y niega la búsqueda de alternativas que trasciendan el reduccionismo del encierro, marginalización y normalización disciplinaria de poblaciones consideradas “indeseables” para la convivencia social.

Conclusiones

La propuesta metodológica de estudiar las violencias a partir de matrices en las que convergen lo histórico, lo relacional y lo heterogéneo, ha permitido analizar y entender las transiciones y vínculos en/entre la violencia común, discriminatoria y mafiosa en el Ecuador del siglo XXI. Desde una perspectiva procesual se ha mostrado que las violencias del siglo pasado fueron distintas, en cuanto a su magnitud, escenarios y modalidades, a las contemporáneas. A su vez, tras rechazar el nacionalismo metodológico y al anclar el análisis en un enfoque relacional y geopolítico, se ha construido un marco comprensivo que ha hilvanado los procesos endógenos que sedimentaron escenarios de violencia en Ecuador, sin perder de vista aquellas dinámicas globales que, geográficamente dispersas, han incidido directa o indirectamente en la producción de violencias y delitos. De igual forma, teniendo en cuenta la heterogeneidad y pluralidad que caracteriza a todo proceso social, se captó la especificidad de las racionalidades, escenarios, geografías y temporalidades que han estructurado las violencias y las articulaciones delictivas en el país, y se mostró su permanente reconfiguración de acuerdo con cada coyuntura histórica.

Este proceso analítico también ha permitido entender que actualmente, al igual que en la década de los noventa, desde el ámbito político y tecnocrático se busca edificar un imaginario donde la violencia, la delincuencia y la inseguridad son problemas menores, casi inexistentes, es decir, se pretende construir una realidad donde Ecuador es nuevamente una “Isla

de Paz”. Esto se debe a que la seguridad constituye una fuente de legitimación política, de aquí que durante la última década el Estado ecuatoriano haya movilizado ingentes recursos y desplegado su poder micro y macroestructural a través de leyes, instituciones, arquitecturas, medidas policíacas y administrativas, es decir, un conjunto de elementos y dispositivos que han mostrado esfuerzos persistentes por recuperar el monopolio de la violencia legítima. Sin embargo, si ponemos en entredicho el fetichismo de las cifras en las que se basa esta nueva representación –cuántos millones se han invertido, cuántas UVC y UPC se han edificado, si hay o no menos homicidios y delitos–, y apelamos a una perspectiva cualitativa e histórica, se pueden matizar los logros, retos y fracasos de las políticas de seguridad en Ecuador, así como evidenciar que hay otro tipo de violencias a las que es preciso otorgarles visibilidad e importancia. Por ejemplo, lo que las cifras dejan de lado es la participación activa que, en ocasiones, tiene el Estado y sus representantes en ciertos procesos de violencia, como cuando se deportó de forma arbitraria, represiva y con claros visos de ilegalidad a 122 ciudadanos de nacionalidad cubana en julio de 2016, mostrando una violencia discriminatoria de corte estatal y la fronterización entre ciudadanos “deseables” e “indeseables” que se traza desde el poder gubernamental.

En este marco también es necesario pensar que en Ecuador el “retorno del Estado” en materia de seguridad contiene un proceso de doble rostro, ya que la recuperación de su autoridad institucional y territorial en el país se ha dado a costa de un giro punitivo contra sectores empobrecidos, pues hay que recordar que la mayor cantidad de personas que han sido privadas de su libertad están encarceladas por delitos contra la propiedad o delitos relacionados al consumo y microtráfico de drogas, lo que en cierto modo visibiliza la transversalidad de una violencia estructural de largo plazo, que también es extensible a otros países de la región.

Bibliografía

- Burbano de Lara, Felipe. 2015. *El complejo ensamblaje estatal posneoliberal. Retorno del Estado, recentralización y dominio territorial*. Documento inédito.
- Carrión, Fernando. 2013. Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica. En *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*, compilado por Fernando Carrión. Quito: FLACSO-IDRC.
- Carrión, Fernando y Juan Pablo Pinto. 2017. *Quito: un ensamble de violencias*. Washington: Ed. Wilson Center.
- Carrión, Francisco. 2009. *La paz por dentro: Ecuador-Perú: testimonio de una negociación*. Quito: Ed. Mariscal.
- Espinosa, Carlos. 2007. “El narcotráfico en Ecuador y Venezuela: casos paralelos de cadenas de valor trans-fronterizas”. En *Integración, seguridad y conflictos en la subregión andina*. Quito: ILDIS-FES.
- Leal Buitrago, Francisco. 2001. “El Plan Colombia: orígenes, desarrollos y proyección regional”. *Revista Íconos*, 10, Abril.
- Mbembe, Achille. 2006. *Necropolítica*. España: Editorial Melusina.
- Paladines, Jorge Vicente. 2016. “La ‘mano dura’ de la Revolución Ciudadana (2007-2014)”. En *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, compilado por Máximo Sozzo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Saad, Pedro. 2005. *Toda la verdad sobre las armas del CENEPA*. Quito: Ed. El Conejo.
- Silva, Armando. 2004. *Imaginarios urbanos: metodología*. Bogotá: Ed. CAB/UNAL.
- Sozzo, Máximo, comp. 2016. *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*. Buenos Aires: CLACSO. Colección Grupos de Trabajo.

Fuentes estadísticas

- Dirección Nacional Antinarcóticos. 2015. Precios de drogas por kilogramo en dólares.

- Fiscalía General del Estado. 2017. Delitos de mayor connotación social en Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2010. Censo de Población y Vivienda.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2013. Primera Investigación LGBTI.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. 2014. Saldos migratorios según principales nacionalidades en Ecuador (migración).
- Latinobarómetro. 1996-2016. Encuestas de percepción de los principales problemas de los países latinoamericanos.
- Ministerio del Interior de Ecuador. 2016. Incautaciones de droga en Ecuador.
- Ministerio del Interior de Ecuador. 2017. Tasas de homicidios en Ecuador.