

ECUADOR Debate₁₁₉

Quito/Ecuador/Agosto 2023

La transnacionalización del crimen y la violencia



Crisis, caos y securitización. El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación

Conflictividad socio-política
Marzo-Junio 2023

Ecuador en el concierto de la violencia de América Latina

La seguridad como excepción
¿Hacia dónde va Ecuador?

El territorio unificado del crimen en el Ecuador

Violencia y delincuencia en el Ecuador: principales problemas, mitos y desafíos

Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista, el conflicto armado y el narcotráfico. 1950-2022

Geografía de la violencia en México: el control territorial

La violencia que vimos ayer en la escuela

La huelga en la hacienda Llin-Llin (1979-1980)

Deriva necropolítica: violencia, temor y resignación en una política moderna agotada

**La transnacionalización
del crimen y la violencia**

Comité Editorial

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

Directores

Francisco Rhon Dávila (1992-2022)

José Sánchez Parga (1982-1991)

Coordinadora/Editora

Lama Al Ibrahim

Asistente Editorial

Gabriel Giannone

ISSN: 2528-7761

ECUADOR DEBATE

Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre

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

Tel: 2522763 - 2523262

E-mail: revistaec@caapecuador.org

www.caapecuador.org

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

Exterior: USD\$. 51.00

Ecuador: USD\$. 21.00

Ejemplar suelto exterior: USD\$. 17.00

Ejemplar suelto Ecuador: USD\$. 7.00

Diagramación y portada

David Paredes

Impresión

El Chasqui Ediciones

Ecuador Debate, es una revista especializada en ciencias sociales, fundada en 1982, que se publica de manera cuatrimestral por el Centro Andino de Acción Popular. Los artículos publicados son revisados y aprobados por los miembros del Comité Editorial.

Las opiniones, comentarios y análisis son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan la opinión de *Ecuador Debate*.

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

| ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5-8

COYUNTURA

Crisis, caos y securitización.
El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación 9-25
Juan Cuvi

Conflictividad socio-política 27-40
Marzo - Junio 2023
David Anchaluisa

TEMA CENTRAL

Ecuador en el concierto de la violencia de América Latina 41-43
Fernando Carrión y Emilia Silva

La seguridad como excepción ¿Hacia dónde va Ecuador? 45-73
Carolina Andrade

El territorio unificado del crimen en el Ecuador 75-105
Fernando Carrión Mena

**Violencia y delincuencia en el Ecuador:
principales problemas, mitos y desafíos** 107-130
Lautaro Ojeda Segovia

**Seguridad ciudadana: entre la violencia interpartidista,
el conflicto armado y el narcotráfico (1950-2022)** 131-159
Hugo Acero Velásquez

Geografía de la violencia en México: el control territorial	161-181
Alfonso Valenzuela Aguilera	
La violencia que vimos ayer en la escuela	183-213
Emilio E. Dellasoppa	

DEBATE AGRARIO

La huelga en la hacienda Llin-Llin (1979-1980)	215-225
Hernán Ibarra	

ANÁLISIS

Deriva necropolítica: violencia, temor y resignación en una política moderna agotada. Una <i>confusión</i> recordando a Francisco "Paco" Rhon	227-249
Eduardo Gudynas	

RESEÑAS

Republicanos Negros. Guerras por la igualdad, racismo y relativismo cultural	251-257
Miguel Ruiz Acosta	
La utopía reaccionaria. Radiografía del relato correísta	259-263
Lautaro Ojeda Segovia	
El desmantelamiento del multiculturalismo. Extractivismo y derechos indígenas en Ecuador	265-269
Juan Illicachi Guzñay	

La seguridad como excepción ¿Hacia dónde va Ecuador?

Carolina Andrade*

Ecuador pasó de ser el segundo país más seguro de América Latina, a colocarse entre los más violentos en la región, junto a Colombia y México. En 2022, el país vivió el contexto más violento de su historia, registrando una tasa de 25,6 homicidios intencionales por cada cien mil habitantes. Los cambios en las tendencias no son casualidad, están atados a los cambios sociales y políticos, como a la pérdida de legitimidad, el desgaste institucional, los efectos post-Covid-19, que han atravesado al país desde el 2017. En este sentido, este artículo busca abordar como el Estado, sus capacidades institucionales y de gobernanza se han erosionado, mientras que las organizaciones criminales han consolidado su posición y el control de los mercados ilícitos dentro del territorio nacional. Los datos descritos dan cuenta de cómo la seguridad se ha convertido en una excepción para el Estado, en un panorama nacional y regional cada vez más alarmante. Por lo tanto, al responder a la interrogante, hacia dónde va Ecuador, el artículo muestra que, de no revertirse las tendencias, el país está proyectado a ser el más violento de la región, con una crisis insostenible en el sistema penitenciario, sumada a la desconfianza en las instituciones del orden público, y una erosión de la soberanía estatal, que no hacen más que continuar alimentando y fortaleciendo estructuras de gobernanza criminal.

Introducción

Ecador pasó de ser el segundo país más seguro, a situarse entre los cuatro más violentos de América Latina entre 2017-2022. Situado entre Colombia y Perú, los mayores productores de cocaína del mundo, Ecuador era considerado un territorio de paz, aparentemente aislado de la violencia y de la criminalidad. Sin embargo, a partir de 2018 inicia un crecimiento sostenido de los homicidios, las extorsiones, el uso de artefactos explosivos y de armas de fuego; mientras que incluso antes de la pandemia de la Covid-19 se incrementaba la desigualdad y la pobreza. En un contexto regional marcado por un crecimiento

* Politóloga. Magíster en Ciencia Política, con mención en Asuntos Públicos por la Universidad Pan-teón-Sorbona de París. Con más de doce años de experiencia liderando espacios relacionados a la Seguridad Pública y del Estado, así como de Inteligencia Estratégica en Ecuador y América Latina. Trabajó como consultora para Naciones Unidas y Asesora Regional en el Programa de Seguridad Climática del Instituto Igarapé en Brasil. Integrante de la Red de Mujeres en Seguridad y Defensa de América Latina - AMASSURU. Actualmente es la Secretaria General de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito.

histórico de cultivos de uso ilícito de coca y un mercado global de consumo récord, la incautación de cocaína no constituye un indicador fiable y único para entender las raíces del crecimiento de la violencia y criminalidad en Ecuador.

Se trata de un escenario complejo que requiere respuestas intersectoriales y a múltiples niveles. Con el objetivo de contribuir al análisis, se plantea en un primer momento introducir elementos teóricos que permitan entender la relación entre sociedad, política, capacidades de gobernanza y criminalidad. De esta forma, es crítico el cuestionar enfoques tradicionales como integridad territorial, soberanía, fronteras, entre otros conceptos dicotómicos que habrían sido superados, para entender y alertar sobre el surgimiento de dinámicas que desafían el rol del Estado y sus instituciones; mientras que, a su vez, se fortalecen esquemas de gobernanza criminal que definen prácticas sociales, políticas y económicas en función de crecientes flujos financieros ilícitos.

En un segundo momento, se presentan evidencias para construir un diagnóstico inicial que permita entender de qué forma la seguridad se convirtió en una excepción en las prioridades del Estado ecuatoriano. Para este fin, se exponen indicadores oficiales relacionados con la tasa de homicidios, cultivos ilícitos de coca, incautaciones de cocaína, extorsiones, presencia territorial de organizaciones criminales, violencia al interior de prisiones, entre otros, desde una perspectiva histórica que cubre el periodo entre 2010 y 2022. Asimismo, se presentan los principales hallazgos de los últimos informes globales y regionales relacionados con cultivos ilícitos, mercado global de cocaína, así como informes de derechos humanos sobre la situación al interior de las prisiones para entender tendencias que impactarán en el escenario a mediano y largo plazo.

Finalmente, a manera de conclusión se presenta una serie de tendencias y proyecciones que se derivarían de la actual crisis de seguridad en Ecuador. El objetivo es brindar elementos estratégicos para alertar sobre posibles escenarios que podría vivir el país en términos de violencia y criminalidad, en el contexto de una creciente incertidumbre política-electoral, una violenta polarización política, así como una olvidada crisis social y económica, que condiciona cualquier intento de planificación estratégica o enfoque de políticas públicas para el sector seguridad.

Crimen organizado: sociedad, política y capacidades de gobernanza

El presente estudio se construye sobre la relación entre el crimen organizado, el Estado, las capacidades de gobernanza y las formas de organización social. Desde la visión weberiana, el Estado es quien concentra el monopolio del uso legítimo de la fuerza. No obstante, en contextos latinoamericanos el surgimiento de actores armados no estatales, como el crimen organizado, ha generado complejidades sobre la soberanía interna del Estado (Arias, 2017; Acemoglu et al., 2013). Los grupos armados operan dentro del contexto institucional del Estado y establecen prácticas de funcionamiento que les permiten coexistir en el mismo territorio. En este sentido, a diferencia de otras agrupaciones armadas con fines ideológicos, los grupos criminales no buscan tomar el control total del Estado, sus objetivos están atados a establecer control territorial y sobre mercados ilícitos dentro de la estructura estatal (Arias, 2017; Varese, 2010).

En el contexto ecuatoriano, las organizaciones criminales han establecido prácticas de funcionamiento en busca de ejercer control territorial y de monopolizar ciertos mercados ilícitos. La soberanía interna, en consecuencia, ha sido minada por las organizaciones criminales en el territorio. Varese (2010), establece que una organización criminal organizada es aquella que tiene la intención de controlar o dominar la producción y distribución de un servicio o producto ilícito. Para alcanzar el control, las organizaciones criminales organizadas, deberán enfrentarse a grupos con aspiraciones similares, por lo tanto, el uso de la violencia se convierte en su principal recurso de acción y la fuerza en su modo de operación en el largo plazo (Skaperdas, 2001; Varese, 2010). Por consiguiente, los altos índices de violencia a nivel nacional son un reflejo de la competencia entre las organizaciones criminales que buscan prevalecer en un mismo territorio y obtener el control de un mercado como el tráfico de drogas.

La literatura sobre la relación entre la gobernanza estatal y el crimen organizado da forma al enfoque de análisis del presente artículo. La fragilidad estatal y su capacidad institucional dan cuenta del desarrollo y la consolidación de los grupos criminales organizados. Durán-Martínez (2015), afirma que el Estado y los cambios institucionales generan transformaciones en los flujos de violencia. Cuando el Estado es una entidad cohesionada y mantiene estabilidad, se generan menores incidentes violentos. No obstante, cuando el monopolio del uso de la fuerza está fragmentado, y el Estado está debilitado, la violencia no solo se vuelve más frecuente, sino más visible. En situaciones de fragilidad institucional, la legitimidad

del Estado se pone en juego dado que, sin control sobre la criminalidad sumado a la insatisfacción ciudadana, los actores armados muestran sus capacidades de desafiar al monopolio estatal y ejercer medidas coercitivas que replican o superan a las del Estado (Davis, 2010).

Al ver que el Estado ha perdido control sobre ciertas zonas de su territorio y que su legitimidad se encuentra erosionada, los actores gubernamentales se ven en la situación de tomar medidas urgentes y drásticas para reducir la violencia (Cruz y Durán-Martínez, 2016). En este sentido, el Estado debe buscar nuevas formas de relacionamiento con las organizaciones criminales. Barnes (2017) identifica cuatro formas de relacionamiento: la confrontación, la evasión, las alianzas y la integración. En la primera, el crimen organizado y el Estado se atacan mutuamente a través del uso de la fuerza pública y la fuerza ilegítima por el control territorial. En la segunda, el Estado aplica las leyes sobre el crimen organizado, por lo que los criminales evaden a la fuerza pública y se generan otras formas de funcionamiento ilícito, como la corrupción y el soborno a actores gubernamentales a cambio de la supervivencia. Si bien esta forma de control no supone confrontación violenta, se requiere de un Estado consolidado para ser aplicada. En tercer lugar, se encuentra la cooperación entre el crimen organizado y el Estado en forma de alianzas, y suceden cuando el Estado ha perdido el control en ciertas áreas y la criminalidad es más frecuente y socialmente aceptada. Cabe resaltar que las alianzas se utilizan estratégicamente por las partes, y ocurren de manera ilícita, generalmente, a cambio de favores. Finalmente, emerge la integración, como la colusión entre las organizaciones criminales y el Estado, donde las organizaciones criminales influyen políticamente, expanden su actividad y monopolizan ciertos mercados con ayuda del Estado.

La relación entre las organizaciones criminales y el Estado está dictada por la consolidación criminal y el nivel de profundidad de las relaciones entre Estado y el sector armado (Arias, 2010). Por un lado, en situaciones de confrontación y menor consolidación estatal, emerge un desorden criminal con incidentes continuos de violencia entre organizaciones criminales y la fuerza pública. Por otro lado, el Estado puede moderar la violencia, no obstante, no erradicarla, y convivir con las organizaciones en la misma esfera, incluso en una relación de mutuo beneficio (Arias, 2010; Acemoglu et al., 2013). La debilidad institucional genera vacíos de poder que crean espacios para que surjan las organizaciones criminales y suplan las funciones del Estado. En ciertos casos, la protección por parte de grupos criminales se convierte en la principal moneda de cambio en las localidades, mientras que en otros, las organizaciones criminales llegan a proveer servicios y asistir a las comunidades (Skaperdas, 2001).

En el caso de Ecuador, al hablar de un contexto donde la violencia es visible y los indicadores de crimen están en aumento, la literatura adquiere una gran capacidad explicativa. Las organizaciones criminales en el país se encuentran fragmentadas, ganan terreno y control sobre ciertas zonas y coexisten en un escenario de continua competencia. Mientras que, en las zonas más grises, la fuerza pública se encuentra capturada por el crimen organizado en una estructura de corrupción sistemática (Mantilla y Feldmann, 2021). Bajo la tesis de Durán-Martínez (2013), la fragilidad del Estado ecuatoriano, la pérdida de institucionalidad y la incapacidad de responder a las amenazas a la soberanía interna, generan las disputas entre múltiples actores, que continuamente actúan por defenderse o atacar dentro del territorio. En consecuencia, en ciertas localidades es el crimen organizado quien gobierna y determina las reglas y códigos en las mismas, incluso al interior de los sistemas carcelarios, los que se han convertido en arenas de enfrentamiento de los principales grupos criminales en el país (Lessing, 2017).

La crisis penitenciaria en el Ecuador es un reflejo también del vacío de poder que ha dejado el Estado en las localidades, especialmente en zonas como Esmeraldas y Guayas, actualmente las provincias más violentas del país. La violencia dentro de los sistemas penitenciarios es otra demostración de la ausencia estatal, incluso dentro de su propio aparato coercitivo y de control (Lessing, 2017). Los grupos criminales organizados proyectan su poder en las calles desde el interior de las prisiones, que internamente también sufren las consecuencias del abandono estatal. Con el excesivo uso de la prisión preventiva, la aplicación de sentencias extensas y el control de los pabellones penitenciarios por grupos criminales, los líderes encarcelados se convierten en actores en las calles. De hecho, dado que la prisión supone un destino altamente probable para los miembros de las organizaciones criminales, y la distribución de las prisiones está demarcada por cómo se organizan los grupos fuera de ellas, los líderes encarcelados tienen la suficiente capacidad para recompensar o castigar y generar lealtades desde el interior de las prisiones (Lessing, 2017; Skaperdas, 2001).

Con la agudización de la violencia, la necesidad de una respuesta por parte del Estado se ha vuelto más urgente. No obstante, debido a la debilidad institucional, las capacidades de gobernanza se encuentran limitadas y el Estado ha optado por dos estrategias: el uso de la ‘mano dura’ contra el crimen organizado, con los múltiples estados de excepción decretados por el Ejecutivo, y la privatización de la seguridad, como el cambio de paradigma de la protección estatal por una política de autodefensa de otros actores desde las localidades con institucionalidad débil (Arias, 2010; Mantilla y Feldmann, 2021). Las políticas de ‘mano dura’, sin

embargo, corren el riesgo de alienar a la población ante las fuerzas de seguridad, mientras que a su vez obligan a las organizaciones criminales a cohesionarse y a, eventualmente, generar enfrentamientos contra la policía y otros oficiales a cargo de la seguridad (Arias, 2010). Por otro lado, la privatización de la seguridad genera un vacío de poder en cuanto a quién debe proteger a quién, oportunidad que es aprovechada por las organizaciones criminales que desarrollan sistemas de gobernanza con el uso de cobros extorsivos, toques de queda, restricciones de movilidad, entre otros (Lessing, 2017; Mantilla y Feldmann, 2021).

El crimen organizado corroe la institucionalidad, la legitimidad, la democracia y la sociedad en su conjunto. El panorama actual indica que el crimen organizado ha ganado terreno desde todos los frentes y obliga al retroceso del Estado. La baja credibilidad en las instituciones, acompañada de la pérdida de legitimidad por parte de la ciudadanía, coloca al Estado en una situación crítica. Además, se suman la corrupción por parte de las fuerzas de seguridad y actores gubernamentales que constituyen relaciones cada vez más cercanas con las organizaciones criminales. Finalmente, mientras el crimen organizado se consolida, su influencia política se incrementa, especialmente generando cercanía con los partidos políticos y actores del sistema de justicia y de seguridad pública (Barnes, 2017).

A partir de este contexto, en las secciones posteriores se analizará como los cambios en la institucionalidad, las capacidades de gobernanza, y las políticas de seguridad modifican las relaciones con el crimen organizado, y como las respuestas actuales continúan siendo reactivas, excepcionales y se relacionan con el incremento de la violencia y la incertidumbre de hacia dónde va el Ecuador en los próximos años.

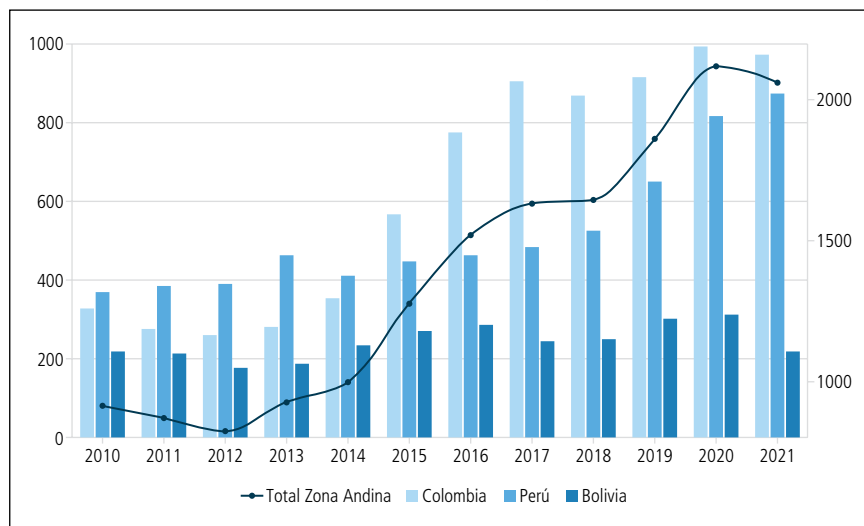
La seguridad como excepción en Ecuador: evidencias para un diagnóstico inicial

En 2017, Ecuador era el segundo país más seguro de América Latina (Igarapé Institute, 2017). Entre 2000-2018, más de 2,5 millones de personas fueron asesinadas en Latinoamérica, lo equivalente al 37% de los homicidios a nivel mundial, aunque esta alberga solamente el 8% de toda la población. En una región históricamente azotada por la violencia, Ecuador tenía una tasa de homicidios de 5,8 por cada cien mil habitantes, ubicada después de Chile. Sin embargo, esta realidad ha cambiado con una tendencia sostenida desde 2018. En 2022, Ecuador cerró el año más violento de su historia con una tasa de 25,6 convirtiéndose en el cuarto país más violento de Latinoamérica, superando a México (25,2) y colocándose un poco por debajo de Colombia (26,1) (Appleby et al., 2023).

El crimen organizado y el narcotráfico, en medio de una creciente desigualdad y pobreza, constituyen los principales motores de la violencia criminal que vive América Latina, mientras amenazan la estabilidad del sistema político y ponen en riesgo la integridad territorial y la de sus habitantes. Entre 2012-2017, la producción de cocaína en Colombia creció un 250% (UNODC, 2018). En 2021 se llegó a un nivel récord con un crecimiento del 43% de los cultivos ilícitos de coca en comparación con 2020 (UNODC, 2018). Se produce cuatro veces más que en los años noventa, con Pablo Escobar, y al mismo nivel que cuando se implementó el Plan Colombia a inicios de siglo (Long, 2021).

Varios factores muestran que este escenario regional no cambiará en el mediano plazo. Por un lado, la productividad por hectárea del cultivo ilícito de coca ha crecido en Colombia. Esto significa que se cultiva más en menores superficies (Posada y Robbins, 2021). Por otro lado, el mismo informe de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) resalta la consolidación de cuatro de los cinco nuevos enclaves -centros de agro producción de cocaína- durante los últimos cuatro años en Nariño, en la frontera con Esmeraldas en Ecuador. Esto significa, según el informe, que las organizaciones criminales habrían consolidado desde 2019, ventajas competitivas en la frontera colombo-ecuatoriana para fortalecer la cadena ilícita de cultivo, producción y exportación de cocaína.

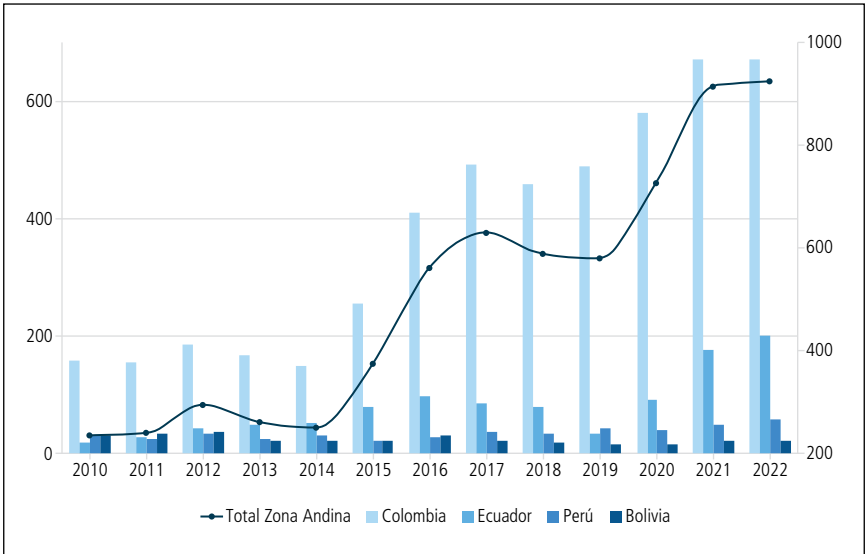
Gráfico 1. Producción de cocaína en toneladas, región andina 2010-2021



Fuente: UNODC, 2022.

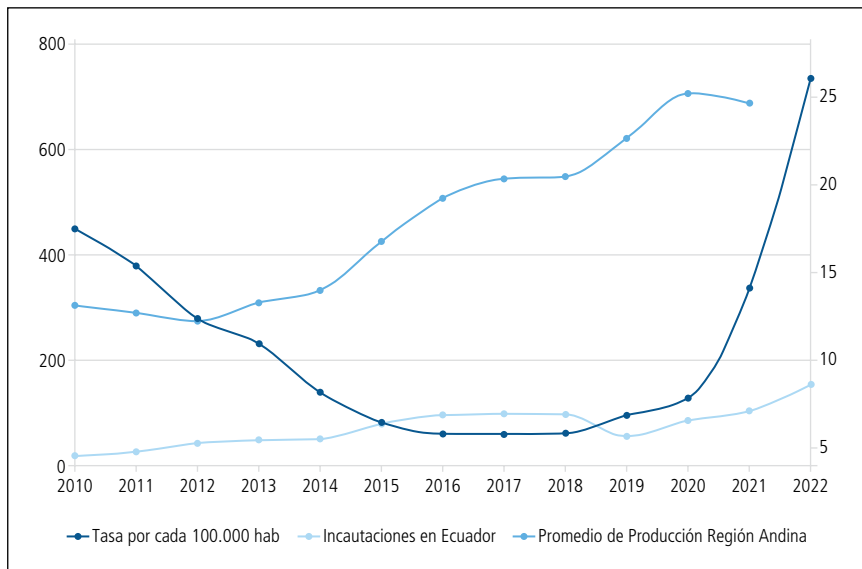
Recientemente, el último reporte global sobre cocaína de Naciones Unidas resalta el rol estratégico de la “ruta de los Balcanes” y de los “grupos de habla-albanesa” en el mercado europeo. Así, el 25% de la droga incautada en los puertos de Grecia y de Turquía tenía como punto de origen al Ecuador, mientras el 14% a Brasil. De acuerdo con las incautaciones, la cocaína que tiene como punto de origen el Ecuador y como destino Europa, pasó de 9% a 33% entre 2019-2021, aumentando a más del 50%, cuando solo se cuentan los casos en los que se conocía el destino (UNODC, 2023). En este contexto, grupos criminales de los Balcanes, en particular de nacionalidad albanesa y serbia-montenegrina, serían los encargados de enviar y recibir los cargamentos de cocaína procedentes de América del Sur, en donde se destacan contenedores de fruta procedentes de Ecuador como uno de los métodos recurrentes para el ocultamiento de cocaína en la cadena de exportación (Andrade, et al., 2023).

Gráfico 2. Incautaciones de cocaína por tonelada, región andina 2010-2022



Fuentes: Datos gubernamentales por país (2010-2016); UNODC (2017-2022).

Gráfico 3. Incautaciones cocaína y homicidios en el Ecuador, producción región andina (2010-2022)

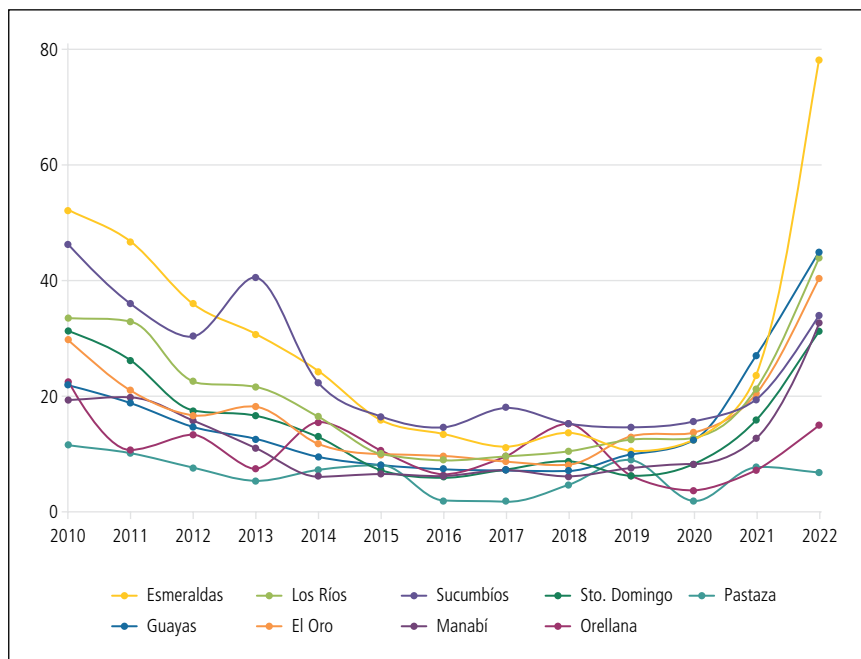


Fuente: Policía Nacional; Ministerio del Interior.

Nota: Incautaciones y producción representadas en toneladas. Se utiliza el promedio de producción de cocaína en toneladas de la región andina (Colombia, Perú y Bolivia).

Este escenario aterriza además en dinámicas locales complejas de un ecosistema de delitos asociados al crimen organizado transnacional. En 2022, la provincia de Esmeraldas (81) en Ecuador fue la tercera más violenta de América Latina, después de Colima en México (110) y de Capital Región (90) en Venezuela, según la tasa de homicidios (Newton et al., 2023). El mismo año, Esmeraldas se ubicó entre las veinte ciudades más violentas del mundo, con una tasa de 81 por cada cien mil habitantes, mientras que Guayaquil se ubicó entre las veinticuatro con una tasa de 47,7. En el año 2017, las provincias más violentas en Ecuador eran Sucumbíos (17,2), Esmeraldas (11,3) y Los Ríos, mientras Guayas tenía una tasa de 6,8. La ciudad de Quito (4,1) estaba entre las más seguras de América Latina (Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, 2023; Igarapé Institute, 2021).

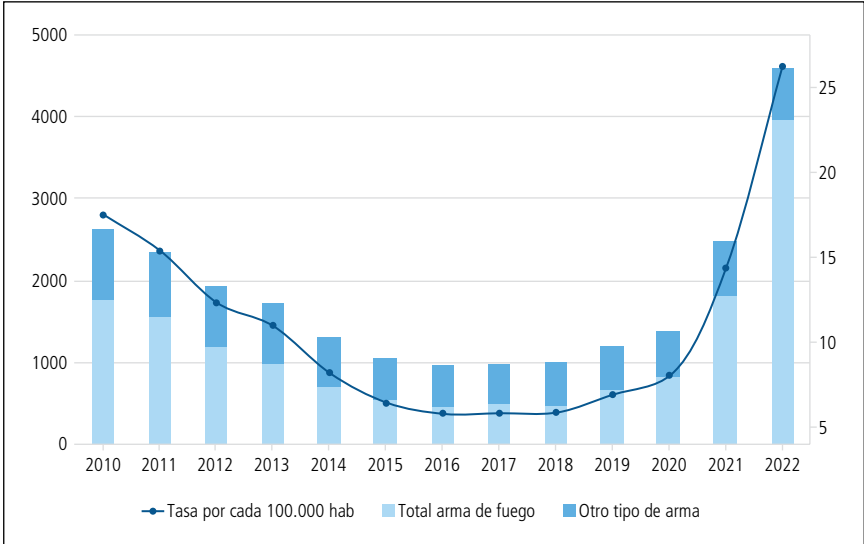
Gráfico 4. Homicidios intencionales, tasa por provincia 2010-2022



Fuente: Igarapé Institute, 2022.

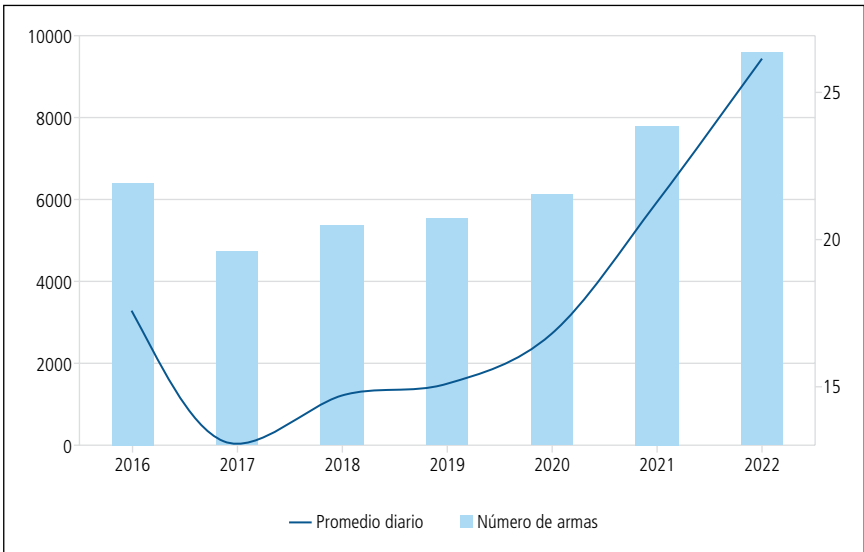
Entre 2021-2022, el uso de armas de fuego en homicidios creció de 73 a 86%. A pesar de este indicador, en abril de 2023, el gobierno de Ecuador autorizó el porte de armas de uso civil para defensa personal a aquellas personas naturales que cumplan los requisitos de conformidad con la Ley (Decreto Ejecutivo No. 707). Esto en un contexto de duras críticas hacia la capacidad de control que puede ejercer el Estado debido a la débil institucionalidad, de promover una política del “sálvese quien pueda y la creciente corrupción en instituciones relacionadas a la seguridad y defensa” (*Primicias*, 2023).

Gráfico 5. Homicidios intencionales por tipo de arma y tasa por cada 100.000 habitantes (2010-2022)



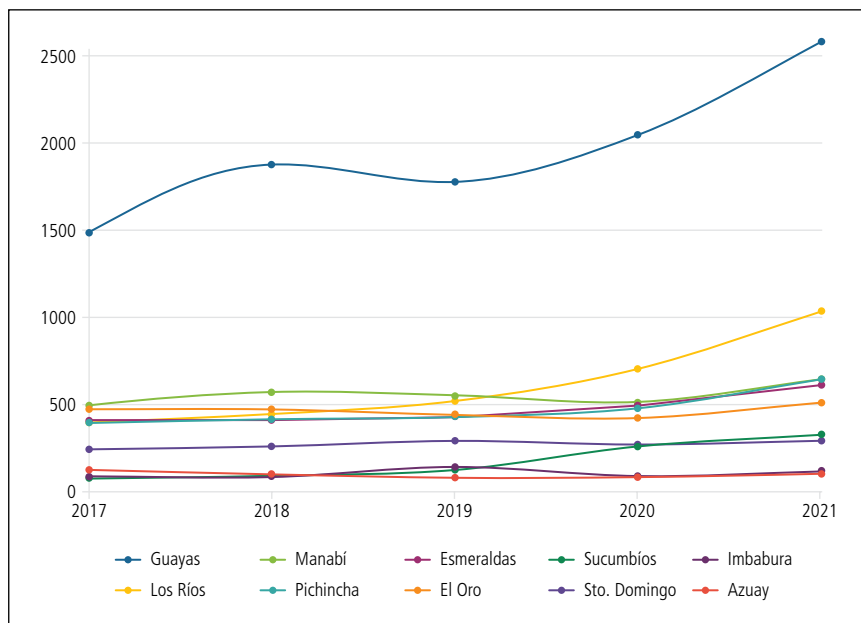
Fuente: Policía Nacional, 2022.

Gráfico 6. Incautación de armas ilícitas, nacional 2016-2022



Fuente: Policía Nacional, 2022.

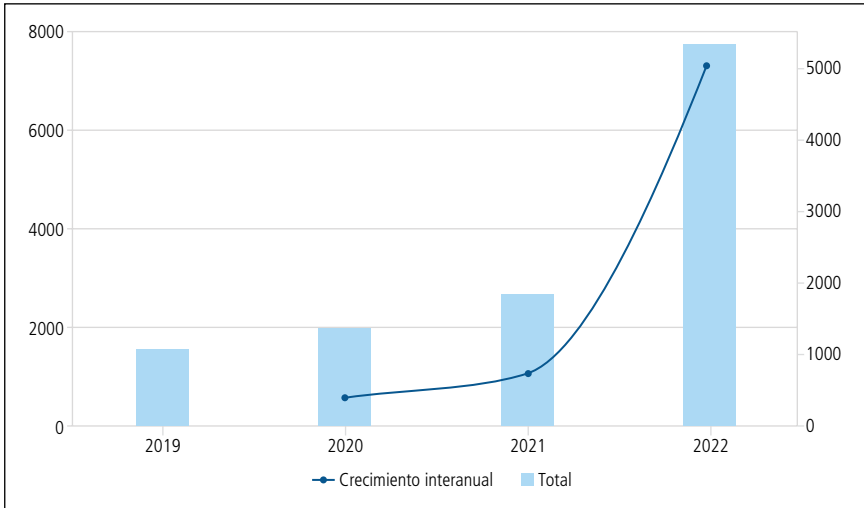
Gráfico 7. Incautación de armas ilícitas, por provincia 2017-2021



Policía Nacional, 2021.

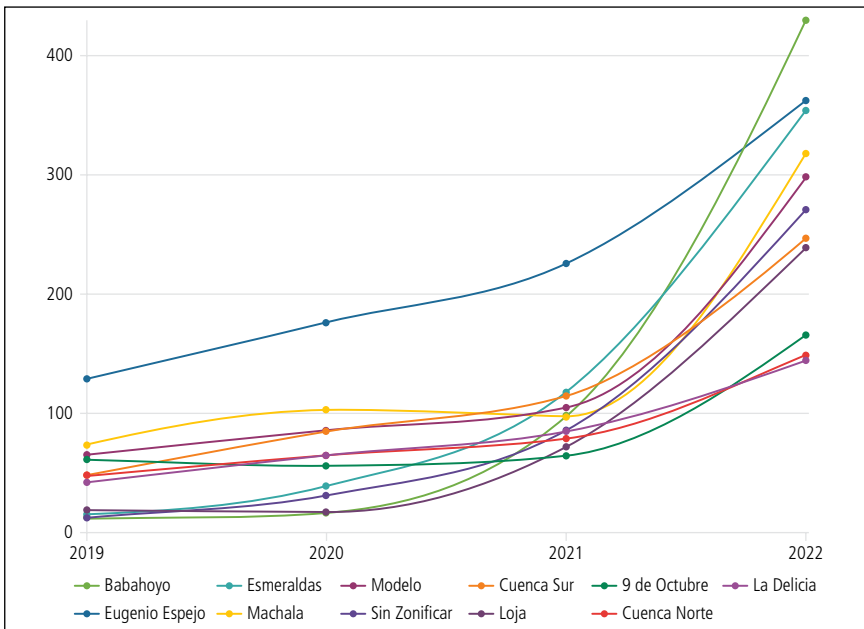
En cuanto a las extorsiones, en el año 2022 se recibieron 7.740 denuncias, lo que representaría un aumento aproximado de 200% respecto al año 2021. Solo en el primer mes del 2023 se contabilizaron 1.048 denuncias, según información de la Fiscalía General del Estado. De las denuncias presentadas en 2022, solamente 66 han obtenido una sentencia condenatoria, el 90% continúa en investigación, y las demás se encuentran en diferentes etapas procesales. Las extorsiones estarían concentradas principalmente en los circuitos de Babahoyo en Los Ríos, Eugenio Espejo en Quito y la ciudad de Esmeraldas. No obstante, estos datos estarían subestimados debido a que la persona que sufre la extorsión, no tiene confianza en el sistema y por lo tanto no presenta la denuncia.

Gráfico 8. Número de extorsiones registradas, nacional 2019-2022



Fuente: Policía Nacional, 2022.

Gráfico 9. Extorsiones, diez principales distritos 2019-2022



Fuente: Policía Nacional, 2022.

La grave crisis de seguridad que enfrenta Ecuador, se materializa también en múltiples masacres y cientos de muertes en los centros de privación de libertad. Desde 2020 hasta marzo de 2023 han muerto más de 450 Personas Privadas de Libertad (PPL) debido a enfrentamientos violentos dentro de los centros penitenciarios. En 2021, un total de 316 PPL perdieron la vida bajo custodia del Estado (CIDH, 2022). Un incremento del 587% con respecto a 2020, cuando existieron 46 muertes, y sólo tres en 2014. El 39% de PPL asesinadas habían cometido delitos menores e incluso contaban con boleta de excarcelación, y un 70% no tenían juicio condenatorio. A esto se suma que el 85% eran jóvenes y se encontraban con prisión preventiva.

En marzo de 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el informe *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*. Aquí se concluye que la crisis al interior de las prisiones responde al “abandono estatal del sistema penitenciario, así como a la ausencia de una política criminal integral. El control intra-carcelario está a cargo de las propias personas detenidas”. El informe resalta que la crisis penitenciaria responde a una política que privilegia el encarcelamiento. En este sentido, señala que, durante los últimos años, se ha hecho un uso excesivo de la prisión preventiva, generando además obstáculos legales y administrativos para conceder técnicamente medidas sustitutivas, beneficios penitenciarios e indultos. Esto ha provocado un incremento en el hacinamiento.

Desde el año 2000, la población carcelaria se ha duplicado en América Latina. Los estudios coinciden que esto responde a un abordaje “populista” que no plantea respuestas integrales mientras se construyen más prisiones (Vilalta y Fondevila, 2019). En Ecuador, la población carcelaria pasó de 14.550 a 30.656 entre 2010 y 2016, es decir, un incremento del 210% en seis años. Sin embargo, durante el mismo periodo disminuyó el nivel de hacinamiento, pasó de 73,03% a 22,45%, entre en 2012 y 2016. Para disminuir el hacinamiento se apostó por construir nuevas prisiones, sin buscar acciones específicas como, por ejemplo, reformar el sistema de medición de productividad de la policía que privilegia el número de detenidos, incluyendo por delitos menores, como uno de los indicadores válidos por encima de la efectividad de la política de rehabilitación social.

A finales de 2018, bajo la orientación de una “política de austeridad” se eliminó el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) y se lo reemplazó por un Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores (SNAI). Esto se tradujo en la reducción de presupuesto, así como en una ineficiente gestión pública. De esta

forma, según el Plan Anual de Inversiones de 2022, el SNAI contó con un presupuesto de USD 30'000.000. Sin embargo, pese a la crisis en el sistema penitenciario, la institución ejecutó únicamente el 21,8%, es decir, USD 6'544.484,35; esto, en un contexto en el cual el Gabinete Sectorial de Seguridad ejecutó solo el 31,3% de su presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas, 2022).

De la mano con la disminución de presupuesto y su baja ejecución, se presenta el debilitamiento de capacidades humanas, técnicas y tecnológicas especializadas a cargo de gestionar los Centros de Privación de la Libertad. En 2017, por un lado, se eliminó la Escuela de Guía Penitenciarios, a cargo de formar y capacitar al recurso humano especializado (*El Comercio*, 2019). Por otro lado, se debilitó el modelo de gestión penitenciaria, entre otras cosas, perdiendo capacidades responsables de la categorización técnica de las PPL mientras se revalorizaron los privilegios ilícitos penitenciarios. La atención médica, el acceso a alimentación y agua, así como las condiciones de permanencia digna al interior de los CPL, se transformaron en privilegios que dinamizan economías criminales y redes de corrupción al interior como exterior de prisiones que involucrarían a miembros de la fuerza pública sin que tomen decisiones a nivel político.

Las masacres también han cobrado la vida de personas que cumplían penas menores o detenciones en proceso de investigación previa. Así, el defensor del agua y de los derechos de la naturaleza, que fue detenido en el paro nacional de octubre de 2019, fue asesinado en una de las masacres de 2021 en la Penitenciaría del Litoral. Aunque su sentencia no estaba en firme, se encontraba detenido con dos procesos pendientes y un pedido de amnistía que se encontraba en el Consejo de Administración Legislativa de la Asamblea Nacional (Arellano, 2021).

Organismos internacionales como la CIDH y la Alta Comisionada para Derechos Humanos de la ONU, han insistido en la responsabilidad del Estado por abandono evidente para prevenir, evitar y controlar nuevas masacres (CIDH, 2022; Naciones Unidas, 2022). Ante esto, a mediados de 2022, el Gobierno anunció la ejecución de una política de rehabilitación social con enfoque de derechos humanos, un censo penitenciario, así como la intención de recuperar capacidades con equipamiento técnico para el control del ingreso de armas al interior de CPL, incorporar nuevos guías penitenciarios, además desarrollar un “proceso de pacificación” entre las diferentes organizaciones criminales. La ejecución de estas acciones ha avanzado lentamente.

Si bien el Gobierno logró reducir el déficit de los guías penitenciarios -alcanzando los 2.860 agentes para controlar a los 32.325 PPLs que el país tenía censados hasta diciembre de 2022, según el estándar internacional-, el SNAI to-

avía no ha entregado los equipos de dotación a los agentes. Los chalecos fueron prestados y muchos estaban caducados (*Primicias*, 2022).

Para entender las potenciales raíces de la evolución y los motores de cambio en estos múltiples indicadores, se debe realizar un análisis retrospectivo, al menos, de las últimas dos décadas. Entre 2004 y 2017, Ecuador vivió un cambio drástico en cuanto a reformas de las capacidades de gobernanza e incremento en la inversión pública en el sector seguridad.

Por un lado, en cuanto a reformas institucionales, si bien en 2004 se presenta el Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador, no es sino hasta el 2007, con la Comisión Modernizadora de la Policía, y en 2008, con la Constitución, que se inicia el proceso de reforma legal e institucional. Así, se plantea una visión constitucional de seguridad integral que se inspira en la seguridad humana y coloca como centro de protección de los organismos de seguridad al ser humano. Después de 34 años, en 2008, el Ecuador reemplazó la caduca institucionalidad de seguridad nacional -aprobada y sin cambios desde la Junta Militar en el periodo de dictadura en 1964- por una institucionalidad de seguridad integral. Entre otras políticas, se conforma el Sistema de Seguridad Pública y del Estado bajo articulación del Ministerio Coordinador de Seguridad (Asamblea Nacional, 2009).

Estas reformas se tradujeron en nuevos modelos de gestión con enfoque intersectorial y a diferentes escalas, que intentaron reconectar el nivel local y nacional, para el abordaje de la seguridad integral. Se pasó de una policía-militar que privilegiaba la represión a una que buscó construir cercanía, un modelo de policía comunitaria que promovía prevención, disuasión, proacción y educación a través de la acción desconcentrada de la policía y de la mano de la participación ciudadana para reducir la violencia y mejorar la convivencia (Tito, 2013). Estas reformas constituyeron un punto de partida para construir planificación estratégica intersectorial, políticas públicas con enfoque integral, así como para priorizar programas y proyectos de inversión.

Este cambio de paradigma se reflejó también en un aumento de la confianza institucional en la policía. Entre 2010 y 2014, la confianza institucional pasó de 39% a 48,8%; y en 2017 la Policía de Ecuador fue la segunda mejor evaluada de América Latina con 53% de confianza institucional, solo después de Uruguay (Casas et al., 2018; Latinobarómetro, 2018). No obstante, en 2020, la confianza cayó a 34% por debajo del promedio regional (Latinobarómetro, 2021). Esta pérdida de confianza sucede en medio de escándalos que involucrarían a efectivos de la fuerza pública en redes de lavado de dinero, narcotráfico, corrupción,

hechos de violencia contra las mujeres en escuelas de policía y cuarteles, así como una creciente politización de la seguridad en medio de movilizaciones y paros en 2019 y 2022.

En 2015, el Banco Interamericano de Desarrollo resaltaba a Ecuador como un caso de estudio regional por las reformas policiales (Bachelet y García, 2015). En este contexto, se destaca el crecimiento en la inversión pública en seguridad, que pasó del 1% al 2,3% del Presupuesto General del Estado. Esto se tradujo en el fortalecimiento de infraestructura, así como en capacidades humanas, técnicas y tecnológicas para el eje preventivo, de inteligencia y de investigación. Así, el salario promedio de un policía recién graduado, por ejemplo, pasó de US\$ 358 a US\$ 933 entre 2006 y 2016 (SENPLADES, 2017). Otros organismos internacionales como el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, a través de la DEA, así como la Organización de Estados Americanos, resaltaron los logros obtenidos entre 2014 y 2017 (Ministerio de Gobierno, 2016; Servicio Integrado de Seguridad, 2018).

Por otro lado, en 2018, a pesar de los resultados y los reconocimientos a nivel internacional, inicia un proceso de destrucción de las capacidades de gobernanza del Estado en general y, en particular, del sector seguridad. De esta forma, se eliminó el Ministerio Coordinador de Seguridad, entidad responsable de la planificación estratégica del sector, de la definición de las políticas públicas intersectoriales, así como de la priorización de la inversión pública y, el Ministerio del Interior, a cargo de las políticas de seguridad en el ámbito interno, se fusiona con la secretaría a cargo de la gestión política bajo la antigua figura del Ministerio de Gobierno. Se reemplaza el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, a cargo del sistema de rehabilitación social y del control penitenciario, por un Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y Adolescentes Infractores, se eliminan las capacidades humanas y técnicas del ente civil-rector de Inteligencia Estratégica de Estado, a cargo de la coordinación del Sistema Nacional de Inteligencia, regresando nuevamente a una disputa de poder e influencia entre el subsistema de inteligencia militar y policial.

Estos cambios en la administración pública entre 2017 y 2022 no fueron menores en impactar la capacidad de resiliencia del Estado ecuatoriano. Como consecuencia, se produjo la reducción, debilitamiento y eliminación de recurso humano calificado y en proceso de profesionalización, de recursos financieros acordados para el cumplimiento de funciones y atribuciones, así como de capacidades técnicas y tecnológicas especiales. Este debilitamiento de las capacidades de gobernanza en el sector seguridad generó oportunidades comparativas para el

avance del crimen organizado, en un escenario regional que no era cambiante en el mediano plazo -con una tendencia histórica creciente de cultivos de uso ilícito de coca-, y una inédita crisis socioeconómica post Covid-19.

En 2017, el cambio de gobierno debió traducirse -en el peor de los escenarios- en una reorientación de la visión político-estratégica del sector seguridad, no en la destrucción y eliminación de estas capacidades de gobernanza que eran necesarias para abordar amenazas históricamente existentes, como el crimen organizado y el narcotráfico con sus delitos conexos, entre otros desafíos para la seguridad. Resultado de esto, se pasó de un modelo que apostaba por la prevención a uno que se acostumbra cada vez más a la reacción represiva y que no permite pensar estratégicamente en escenarios de mediano y largo plazo para plantear políticas de Estado.

Tabla 1. Cronología del desmantelamiento de la gobernanza en el Sector Seguridad (2017-2022)

Fecha	Modificación institucional
Mayo 2017	A través del Decreto Ejecutivo No.7, Lenín Moreno eliminó el Ministerio Coordinador de Seguridad, bajo la causal de reducción de gasto estatal. Este ministerio coordinaba el trabajo del Ministerio del Interior, de Defensa, de Justicia, y de la Secretaría Nacional de Inteligencia.
Junio 2017	La Escuela de Guías Penitenciarios fue inaugurada en 2015 por el MJDH con el fin de proveer de preparación continua a los guías que se insertarán al sistema carcelario nacional. No obstante, tras graduar la primera cohorte en mayo de 2017, la Escuela fue cerrada y los predios quedaron abandonados.
Enero 2018	Se registra el primer atentado terrorista en la historia nacional. Un coche bomba explotó en San Lorenzo. Tras este evento, múltiples ataques se registraron en la misma región, incluyendo ataques a la Policía Nacional y la muerte de periodistas en Mataje en la frontera Ecuador-Colombia.
Septiembre 2018	La Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) fue eliminada. En su lugar, se creó el Centro Estratégico de Inteligencia, bajo control militar en servicio pasivo, que asumió la responsabilidad de coordinar el Sistema Nacional de Inteligencia.
Noviembre 2018	A través del Decreto Ejecutivo 560, el MJDH fue transformado en la Secretaría de Derechos Humanos. El control del sistema penitenciario se transfirió al SNAI.
Diciembre 2018	El Ministerio del Interior y la Secretaría de Gestión Política se fusionaron en una sola institución, el Ministerio de Gobierno. A través de esta decisión, el Ministerio adquirió el control sobre la Policía Nacional, la política pública en seguridad y el manejo político del gobierno.

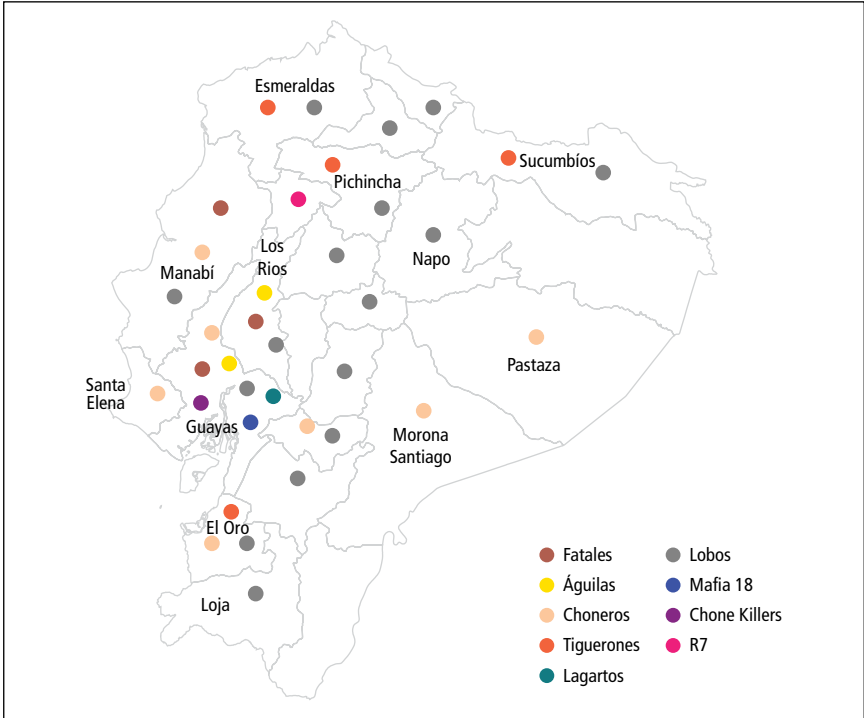
Marzo 2022	Guillermo Lasso firmó el Decreto Ejecutivo 381 que establece la nueva configuración del Ministerio de Gobierno. Esta entidad prevalece, pero delega la gestión de la seguridad pública nuevamente al Ministerio del Interior, antes disuelto. Esto ha generado obstáculos internos en competencias y recursos.
Abril 2022	Guillermo Lasso presenta el Plan Estratégico de Seguridad que dice asignar una inversión de 1.200 millones para la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. En julio, el Presidente afirma nuevamente que el Estado invertirá dicha cantidad hasta 2025, promesa que aún no se materializa.
Agosto 2022	El Decreto Ejecutivo 514 crea la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado, como un intento de crear una nueva entidad coordinadora de la seguridad, como el disuelto Ministerio Coordinador de Seguridad en 2017. Esta entidad adquiere la responsabilidad de elaborar política pública, planificar y dirigir el Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

Fuente: Presidencia de la República del Ecuador.

Ecuador sufre atentados contra la vida que no paran. Varias ciudades viven bajo el control territorial y social de la delincuencia organizada mientras se consolidan espacios de gobernanza criminal. En este contexto, en el país se han identificado dos grupos criminales organizados que operarían a nivel nacional: Los Choneros y Los Lobos, a cargo del control de rutas para el envío de la droga a mercados internacionales. Se conoce que estas organizaciones estarían aliadas a carteles internacionales.

Por un lado, Los Choneros, vinculados al Cártel de Sinaloa y, por otro, Los Lobos, en alianza con el Cártel Jalisco Nueva Generación. Estas organizaciones criminales coordinarían su accionar, principalmente en la zona litoral, con bandas delictivas locales que buscan fortalecerse a través de redes de extorsión y de la oferta de servicios criminales como el sicariato o el tráfico ilícito de drogas para consumo interno. Los Choneros mantendrían alianzas con Los Gangsters, Los Águilas, Los Fantasmas y Los Fatales, mientras que, Los Lobos, trabajarían en alianzas criminales con Los Tiguerones, Los Lagartos, Los Chones Killers y los Ñetas.

Mapa 1. Distribución territorial de organizaciones criminales en Ecuador



Fuente: Policía Nacional, 2023.

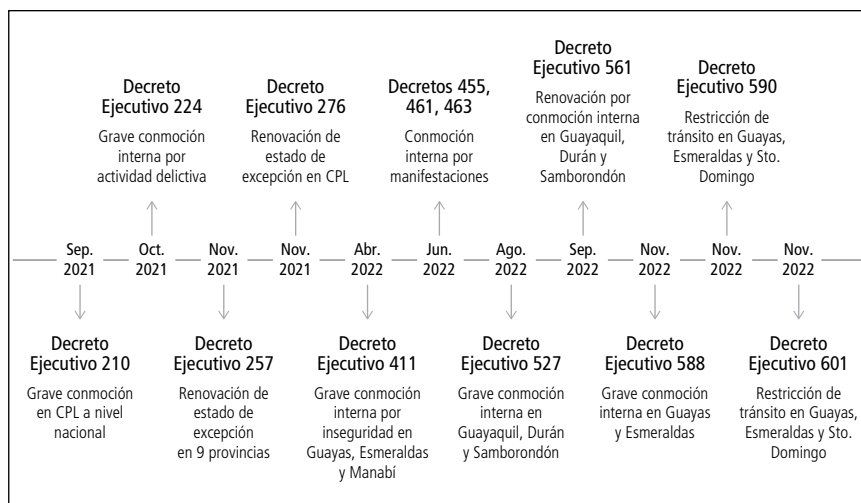
Estas organizaciones mantienen presencia en varias provincias del país y se encuentran en constantes enfrentamientos para mantener el control de zonas de incidencia del tráfico de drogas. Estas empresas criminales transnacionales se dinamizan a partir de los altos flujos financieros ilícitos, vinculados principalmente al narcotráfico, que representan entre USD 2.100 y USD 5.400 millones al año en Ecuador (Yansura et al., 2021). De esto, entre USD 1.500 y USD 3.800 millones se lavarían anualmente en el sistema financiero. En 2021, USD 2.500 millones al año corresponderían a discrepancias identificadas entre exportaciones e importaciones declaradas oficialmente. Estos flujos financieros ilícitos configuran diferentes delitos financieros como la evasión tributaria, el lavado de dinero a través del comercio internacional, entre otros.

Frente a la grave crisis que viven varias provincias del país, debido a la presencia y accionar de las organizaciones criminales, la medida con la que el Estado ecuatoriano ha reaccionado es la declaratoria, vía decretos, de estados de excep-

ción. Esta “respuesta parche” solo se enfoca en intentar contener el crecimiento acelerado del indicador de violencia criminal -tasa de homicidios- con implicaciones en la imagen internacional del país, sin abordar las causas estructurales del aumento de la violencia y el delito.

Muestra de la poca efectividad de estas acciones reactivas-dispersas es que durante el año 2022 se decretó siete estados de excepción por grave conmoción interna -de estos, uno fue revocado por la Asamblea Nacional-, mientras el mismo año 2022 fue el más violento en la historia del Ecuador, superando incluso a México (Appleby et al., 2023). Hasta abril de 2023, se han decretado ya cuatro estados de excepción, tres de ellos por grave conmoción interna, por incremento de los índices de criminalidad y violencia, y uno por calamidad pública.

Figura 1. Estados de excepción asociados a Seguridad Interna (2021-2022)



Fuente: Presidencia de la República del Ecuador, 2022.

Estos datos revelan el fracaso, hasta el momento, de las acciones calificadas como de “contingencia” (como estados de excepción, militarización de calles, incremento de penas y la inexistencia de una estrategia de seguridad integral con políticas públicas intersectoriales). Se trata de un conjunto de acciones que no son sostenibles en el tiempo, tanto por las limitaciones de su enfoque como por su efectividad a mediano y largo plazo.

Finalmente, a este escenario crítico se suma la pérdida de control civil democrático en el sector seguridad a cambio de estabilidad política de gobierno. A

partir de la movilización de octubre de 2019 hasta la última en junio de 2022, los gobiernos han negociado “estabilidad democrática” a cambio de débiles mecanismos de control interno, transparencia y aumento de privilegios y poder en las decisiones de Estado del alto mando policial y militar. En medio de esto se ha producido una evidente politización de la seguridad. Se insiste en una narrativa que califica al adversario político como “narco-político” sin presentar evidencias o denuncias. Durante las manifestaciones de 2019 y 2022 se calificó a actores sociales y políticos movilizados de recibir financiamiento del narcotráfico sin presentar pruebas. Esto no es menor, en razón que las denuncias han sido presentadas por parte del propio Presidente, Ministro del Interior y Director de Inteligencia (*El Universo*, 2022a; 2022b; Ortiz, 2022). Esta politización evita que se construya unidad política y social para abordar la crisis de seguridad mientras no permite un análisis serio de posibles vínculos del narcotráfico con los diferentes espacios de poder.

En 2021, el embajador de los Estados Unidos en Ecuador realizó denuncias públicas sobre la existencia de “narcogenerales”, sin especificar nombres ni si se trataba de Policía Nacional o de Fuerzas Armadas (Noboa, 2021). Meses después se reveló el caso “Don Naza” que involucraría un sistema de lavado de dinero relacionado con miembros militares y policiales; no se avanzó en las investigaciones; el principal implicado se paseaba por el Ministerio de Defensa y días después fue asesinado a las afueras de Quito (*El Comercio*, 2022). El femicidio de María Belén Bernal al interior de la Escuela Superior de Policía, conmocionó a todo el país. Si bien se detuvo y deportó desde Colombia al responsable, hasta el momento no se ha identificado la línea de mando responsable de este crimen. A estos hechos se suma la denuncia que revelaría vinculaciones entre la “mafia albanesa” operando en Ecuador y personas relacionadas con el círculo cercano del presidente Guillermo Lasso. Esto desembocó en el asesinato del principal sospechoso en la provincia de Santa Elena sin que aún se identifiquen responsables, aumentando la impunidad estructural generalizada en el sistema de justicia (*La Posta*, 2022).

En medio de la crisis de confianza en las instituciones, estos hechos arriba señalados han impactado en la confianza en la institución policial y militar. Como ya mencionamos, en 2017, la Policía de Ecuador era la segunda mejor evaluada de América Latina, después de Uruguay (Latinobarómetro, 2017), y para el año 2021 la valoración cayó al 34%, por debajo de la media regional (Latinobarómetro, 2021). En julio de 2022, el 69,9% de los encuestados decía no confiar en la Policía Nacional y el 51,8% no confiar en las Fuerzas Armadas de Ecuador

(Montaño, 2021). Estos porcentajes podrían ser aún más bajos, ya que de acuerdo a diferentes sondeos de opinión, la imagen favorable se encontraría entre 30% y 24% para ambas instituciones (Perfiles de Opinión, 2022).

A este escenario, poco alentador, se suma una creciente incertidumbre político-electoral por la convocatoria a elecciones anticipadas. El presidente Guillermo Lasso, ante el riesgo de ser destituido por la Asamblea Nacional del Ecuador -que procesaba un pedido de juicio político en su contra-, decidió disolver el Poder Legislativo, aplicando el artículo 148 de la Constitución y adelantar elecciones legislativas y presidenciales. De esa forma, las múltiples crisis que vive el Ecuador hacen urgente identificar tendencias, reflexionar sobre posibles factores que incidirán en los escenarios a corto y mediano plazo, así como diseñar posibles proyecciones.

¿Hacia dónde va Ecuador? Proyecciones para los próximos años

El Ecuador enfrentará múltiples desafíos durante los próximos años. Tanto en el ámbito político-electoral, como en la toma de decisiones para la reactivación económica y la priorización de políticas sociales con presupuestos acordados, así como en la reestructuración y la recuperación de legitimidad de las instituciones del Estado para abordar eficientemente la crisis de seguridad con una estrategia clara.

A nivel electoral se llevarán a cabo elecciones anticipadas entre agosto y noviembre de 2023, mientras el sistema político está puesto a prueba ante la infiltración de la delincuencia organizada y el narcotráfico en diferentes espacios y niveles de toma de decisiones. La débil institucionalidad que aún sobrevive en el Estado empeora más la capacidad de detección, depuración y procesamiento de denuncias de manera oportuna y alejada de intereses y tiempos político-electorales. Esto se ve reflejado, entre otros, en la pérdida de confianza en las instituciones -incluyendo la fuerza pública- y una polarización política violenta que boicotea la posibilidad de plantear un acuerdo político-social para abordar las raíces de la crisis de seguridad en Ecuador.

En ese contexto, es un desafío urgente construir diálogo político y social para lograr gobernabilidad alrededor de acuerdos y prioridades para los próximos meses y años. Esto último es crítico para abordar con liderazgo y decisión -priorizando inversión pública- las diferentes crisis que vive el Ecuador. Los desafíos son múltiples y tomará años recuperar territorios y población bajo control de las economías ilícitas para garantizar el bienestar y tranquilidad que se vivía, ahora de manera nostálgica, en el país.

Los indicadores proyectan un crecimiento sostenido de la violencia en Ecuador. En cuanto a la tasa de homicidios, si bien el año 2022 se llegó a un récord histórico de 25,6 por cada cien mil habitantes, para el año 2023 se proyecta que esta tasa alcance o supere los 40 a 41. Esto significaría colocar al Ecuador como el país más violento de América Latina, sobrepasando a Venezuela, Colombia, México y Haití. Esto traerá un impacto crítico en la imagen regional e internacional del país, con consecuencias en el turismo, la inversión extranjera, el desarrollo económico y productivo, así como en nuevas olas de migración forzada.

Mientras no se recupere el control físico, humano y tecnológico de los centros de privación de libertad, la violencia continuará desbordarse desde las prisiones a los centros poblados con un aumento de la extorsión, el uso de artefactos explosivos, los asesinatos, y la detonación de “coches bomba”. En conjunto, esto promueve la consolidación de territorios bajo lógicas de gobernanza criminal que desafían al Estado. Para revertir este escenario, se requiere información clara sobre la población carcelaria, conducir un proceso ordenado de recategorización, asegurar control efectivo del Estado para precautelar el efectivo aislamiento y cumplimiento de penas, así como implementar una política de rehabilitación social. El control de prisiones tiene una relación directa con la construcción de una justicia transparente, eficiente y profesional.

Se requiere recuperar el control del Estado al interior de las prisiones, sumar capacidades especiales en inteligencia e investigación criminal, para dismantlar las estructuras del crimen organizado y frenar los flujos financieros ilícitos. Las acciones no pueden traducirse en una política de encarcelamiento, enfocada a los eslabones más débiles de las economías criminales, que congestione aún más la crisis carcelaria. Esto no será posible sin que antes se planteen controles cruzados entre Fuerzas Armadas, Policía Nacional y mecanismos tecnológicos que eviten entregar el monopolio del control de las prisiones a un solo órgano.

Es crítico pensar, construir y ejecutar una reforma institucional que asegure, entre otras cosas, una fuerza pública democrática, moderna y profesional. Durante los últimos años se ha eliminado el control civil democrático en los sectores de Seguridad, Defensa e Inteligencia. Miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio pasivo cumplen las funciones de ministros y directores claves con inexistentes contrapesos internos para evitar abusos, evasión de los mecanismos internos y promoción de un falso “espíritu de cuerpo”. Es prioridad reconstruir la confianza institucional en la policía, recuperando su rol preventivo y de protección de derechos. El primer paso es dejar la politización de la seguridad mientras se garantizan decisiones técnicas.

Finalmente, es fundamental restituir y fortalecer las capacidades de gobernanza del sector Seguridad con prioridades presupuestarias claras. De esta forma, asegurar un espacio responsable de la planificación estratégica del sector, políticas públicas intersectoriales con programas y proyectos integrales con presupuestos de inversión priorizados. Garantizar una eficiente ejecución presupuestaria y la disponibilidad de recursos para abordar las necesidades urgentes en términos operativos, humanos, tecnológicos y técnicos. Es crítico restituir el rol preventivo de la policía, mientras se reconstruyen las capacidades del sistema nacional de inteligencia y se potencian las capacidades especiales de investigación criminal.

Varios son los desafíos para contener, revertir y abordar las causas de la crisis de seguridad en el Ecuador. No hay tiempo que perder. La experiencia demostrada de quienes asuman los espacios de toma de decisión junto a una clara priorización presupuestaria, serán clave para acortar la curva de aprendizaje y la materialización de políticas y acciones de inmediato.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron; Robinson, James y Santos, Rafael
2013. “The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia”. En *Journal of the European Economic Association*, Vol. 11 (S1).
- Andrade, Carolina; Margolis, Mac y Muggah, Robert
2023. “Ecuador’s Crime Wave and Its Albanian Connection”. En *Americas Quarterly* (12 de abril). Recuperado de: <https://n9.cl/rle8h>.
- Appleby, Peter; Dalby, Chris; Doherty, Sean, et al.
2023. “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2022”. *InSight Crime*. Recuperado de: <https://n9.cl/d5q8c>.
- Arellano, Astrid
2021. “Víctor Guayllas: el defensor del agua y los páramos que fue asesinado en la cárcel mientras esperaba su liberación”. En *Mongabay* (7 de diciembre). Recuperado de: <https://n9.cl/kz9nh>.
- Arias, Enrique Desmond
2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press. Reino Unido.
2010. “Understanding Criminal Networks, Political Order, and Politics in Latin America”. En *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*. Clunan, Anne y Trinkunas, Harold (Eds.). Stanford University Press. Stanford, CA.

- Bachelet, Pablo y García, Mauricio
2015. “¿Qué ocurre con la policía mejor pagada de América Latina?”. En *Sin Miedos*. BID. Recuperado de: <https://n9.cl/ers4z>
- Barnes, Nicholas
2017. “Criminal Politics: An Integrated Approach to the Study of Organized Crime, Politics, And Violence”. En *Perspectives on Politics*, Vol. 15, Issue 4. DOI: <https://n9.cl/gxm9e>.
- Casas, Kevin; González, Paola y Mesías, Liliana
2018. *La Transformación policial para el 2030 en América Latina*. BID; El Diálogo; Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell. Recuperado de: <https://n9.cl/wdby1>.
- Cruz, José Miguel y Durán-Martínez, Angélica
2016. “Hiding violence to deal with the state: Criminal pacts in El Salvador and Medellín”. En *Journal of Peace Research*, Vol. 53, Issue 2. DOI: <https://n9.cl/rtgg7>.
- Davis, Diane E.
2010. “Irregular Armed Forces, Shifting Patterns of Commitment, and Fragmented Sovereignty in the Developing World”. En *Theory and Society* (3). DOI: <https://n9.cl/1a264>.
- Durán-Martínez, Angélica
2015. “To Kill and Tell? State Power, Criminal Competition, and Drug Violence”. En *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59, Issue 8. DOI: <https://n9.cl/co1ne>.
-
2013. *Criminals, Cops, and Politicians: The Dynamics of Drug Violence in Colombia and Mexico*. [Tesis]. Universidad Nacional de Colombia/Latin American and Caribbean Studies. Providence, Rhode Island.
- Lessing, Benjamin
2021. “Conceptualizing Criminal Governance”. En *Perspectives on Politics*, Vol. 19, Issue 3. DOI: <https://n9.cl/288em>.
-
2017. “Counterproductive punishment: How prison gangs undermine state authority”. En *Rationality and Society*, Vol. 29, Issue 3. DOI: <https://n9.cl/l33s8>.
- Long, Gideon
2021. “Cocaine: Colombia weighs a new aerial war on drugs”. En *Financial Times* (20 de febrero). Recuperado de: <https://n9.cl/nv6hj>.
- Mantilla, Jorge y Feldmann, Andreas E.
2021. “Criminal Governance in Latin America”. En *Oxford Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. DOI: <https://n9.cl/keido>.
- Montaño, Doménica
2022. “La mayoría de ecuatorianos no confía en las instituciones públicas, según encuesta”. En *GK* (17 de julio). Recuperado de: <https://n9.cl/a39yi>.
- Newton, Christopher; Dalby, Chris y Appleby, Peter
2023. “DataInSights: Latin America’s Homicide Hotspots”. *InSight Crime*. Recuperado de: <https://n9.cl/xi4ew>.

Noboa, Adriana

2021. “Estados Unidos, preocupado por ‘narco generales’ y narcotráfico en Ecuador”. En *Primicias* (13 de diciembre). Recuperado de: <https://n9.cl/wpzby>.

Ortiz, Sara

2022. “Iza: La Casa de la Cultura está garantizada”. En *Expreso*. (18 de junio). Recuperado de: <https://n9.cl/nqklr>.

Posada, Juan Diego y Robbins, Seth

2021. “Cocaína al alza: ONUDD presenta su informe para 2021”. *InSight Crime* (30 de julio). Recuperado de: <https://n9.cl/dzmvx>.

Skaperdas, Stergios

2001. “The Political Economy of Organized Crime: providing protection when the state does not”. En *Economics of Governance*, (2), DOI: <https://n9.cl/dqt3kv>.

Tito, Maya (Comp.)

2013. *Policía Comunitaria Modelo de Gestión*. Ministerio del Interior del Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/o58jo>.

Varese, Federico (Ed.)

2010. “What is organized crime?” En *Organized Crime: Critical Concepts in Criminology*. Vol 1. Routledge. London.

Vilalta, Carlos y Fondevila, Gustavo

2019. *Populismo penal en América Latina: Las dinámicas de crecimiento de la población carcelaria*. Nota Estratégica 32. Instituto Igarapé. Recuperado de: <https://n9.cl/qp25s>.

Yansura, Julia; Mavrellis, Channing; Kumar, Lakshmi; et al.

2021. *Financial Crime in Latin America and the Caribbean. Understanding Country Challenges and Designing Effective Technical Responses*. Global Financial Integrity. Recuperado de: <https://n9.cl/yhuez>.

Recursos Digitales

Asamblea Nacional del Ecuador

2009. “Ley de Seguridad Pública y del Estado”. Oficio No. SAN-2009-078, Quito, 21 de septiembre del 2009. Recuperado de: <https://n9.cl/54h1j>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]

2022. *Personas Privadas de Libertad en Ecuador*. CIDH/OEA. Recuperado de: <https://n9.cl/tuahl>.

Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal

2023. “Ranking 2022 de las 50 ciudades más violentas del mundo. México prosigue insuperable... en violencia urbana”. Seguridad Justicia y Paz. México. Recuperado de: <https://n9.cl/psq51>.

El Comercio

2022. “Don Naza’ fue víctima de secuestro con resultado de muerte” (12 de mayo).

Recuperado de: <https://n9.cl/mxsc31>.

2019. “Escuela de guías penitenciarios, en abandonado desde 2017” (23 de febrero). Recuperado de: <https://n9.cl/rg45b9>.

El Universo

2022a. “Lasso apuntó que el narcotráfico financió el paro nacional con \$ 15 millones”. Recuperado de: <https://n9.cl/crofw>.

2022b. “Asambleístas reclamaron al ministro del Interior presentar pruebas sobre supuesto financiamiento del narcotráfico al paro nacional”. Recuperado de: <https://n9.cl/uqfty>.

Igarapé Institue

(s/f). Homicide Monitor. web: <https://n9.cl/xjnoyl>.

Latinobarómetro

2021. Informe 2021. Adiós a Macondo. Recuperado de: <https://n9.cl/6eodh>

2018. Informe 2018. Recuperado de: <https://n9.cl/1fctj>.

2017. Informe 2017. Recuperado de: <https://n9.cl/8s8p3>.

La Posta

2022. “El Gran Padrino”. Recuperado de: <https://investigacioneslaposta.com/>.

Ministerio de Gobierno

2016. “El Departamento de Justicia a través de la DEA de EEUU condecora al ministro Serrano por su gestión en la lucha antidrogas” (6 de junio). Recuperado de: <https://n9.cl/q1bxh>.

Ministerio de Economía y Finanzas

2022. Sistema Integrado de Gestión Financiera. Recuperado de: <https://n9.cl/68jad>.

Naciones Unidas

2022. “La violencia en las cárceles de Ecuador muestra la urgencia de una reforma integral del sistema penal”. *Noticias ONU*. Recuperado de: <https://n9.cl/slcwj>.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]

2023. *Global Report on Cocaine 2023. Local dynamics, global challenges*. Austria: United Nations. <https://t.ly/QBsM->.

2022. World Drug Report. Recuperado de: <https://n9.cl/73psy>.

2018. *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: SIMCI-UNODC. <https://n9.cl/qqzhh>.

Perfiles de Opinión

2022. “En @fmmundo @notimundoec @PaulinaRecalde habla sobre la pérdida de confianza en la Policía Nacional según nuestra medición de este mes #Quito #Guaquail #Ecuador”. Twitter (@PerfilesOpinion). <https://n9.cl/3w2sk>.

Policía Nacional del Ecuador

2022. Estadísticas. Dirección de Estudios de la Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno. Recuperado de: <https://n9.cl/xw5ti>.

Presidencia de la República

2023. Decreto Ejecutivo No.707, R.O 288. Recuperado de: <https://n9.cl/rgdr1>.

Primicias

2023. “Caso Don Naza: Asesinan a uno de los sospechosos” (5 de marzo). Recuperado de: <https://n9.cl/wn7qo>.

2022. “Gobierno redujo déficit de guías penitenciarios, pero faltan equipos” (6 de diciembre). Recuperado de: <https://n9.cl/e1d2f>.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES]

2017. *Informe a la Nación 2007-2017*. Quito, Ecuador. Recuperado de: <https://n9.cl/ma4nd>.

Servicio Integrado de Seguridad

2018. “La OEA tomará como referente a Ecuador para diseñar protocolo de implementación del 9-1-1 a nivel continental”. Recuperado de: <https://n9.cl/0cf59>.