



RED DE ESTUDIOS  
ESTRATÉGICOS EN  
SEGURIDAD Y DEFENSA



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

*¿PRIORIZAR UNA DECISIÓN O  
ANALIZAR  
ESTRATÉGICAMENTE?  
UNA LECTURA CRÍTICA  
SOBRE EL TRATAMIENTO  
DE LA DELINCUENCIA  
ORGANIZADA EN ECUADOR*

*PRIORITIZING A DECISION OR ANALYZING  
STRATEGICALLY? A CRITICAL READING ON THE  
TREATMENT OF ORGANIZED CRIME IN ECUADOR*

**Lester Cabrera Toledo**

01

## **SOBRE EL AUTOR:**



# **Lester Cabrera Toledo**

Lester Cabrera Toledo es Doctor en Estudios Internacionales por FLACSO-Ecuador, ex alumno del Curso Superior de Defensa y Seguridad Hemisférica en el Colegio Interamericano de Defensa, Washington DC. Magíster en Seguridad y Defensa con mención Política de Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de Chile. Fue Profesor visitante en FLACSO, profesor investigador de Academia de la Guerra del Ejército de Chile (ACAGUE), docente de la Academia de Guerra del Ejército ecuatoriano, y Subsecretario de Estudios y Políticas de la Seguridad del Ministerio del Interior del Ecuador. Actualmente es profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad San Francisco de Quito.

## Resumen

La comprensión del crimen organizado en Ecuador, país el cual viene atravesando una crisis de seguridad desde el 2018, se concibe de una forma compleja, especialmente en lo relativo a tres aspectos: la forma de establecer una relación en términos de comprensión del crimen organizado asociado a una temática de seguridad; la manera en cómo se analiza en términos de actor o fenómeno; y finalmente la forma en cómo se gestiona, especialmente en lo relacionado a la manera de incluir a los cuerpos securitarios, partiendo de la base de la inclusión del crimen organizado como una amenaza para el Estado Ecuatoriano. Con lo señalado, se puede apreciar que existe una suerte de dificultad al momento de tomar decisiones en el ámbito político-estratégico, ya sea por el momento coyuntural, una falta de criterio analítico, o en su defecto, por el hecho de no comprender adecuadamente los mecanismos asociados a gestionar el conflicto en sí, empeorando con ello la situación de seguridad del país. Se concluye que los patrones analíticos y doctrinarios empleados para enfrentar la situación de violencia del país, no son los adecuados, y requieren un diagnóstico y actualización de forma urgente, para así evitar que la potencial solución no se convierta en algo peor al problema en cuestión.

## Palabras clave

Ecuador – crimen organizado – seguridad – planificación estratégica

## **Abstract**

The understanding of organized crime in Ecuador, a country that has been going through a security crisis since 2018, is conceived in a complex way, especially in relation to three aspects: the way to establish a relationship in terms of understanding organized crime associated with a security issue; the way it is analyzed in terms of actor or phenomenon; and finally the way it is managed, especially in relation to how to include security forces, based on the inclusion of organized crime as a threat to the Ecuadorian State. With the above, it can be seen that there is a kind of difficulty at the moment of making decisions in the political-strategic sphere, either due to the current situation, a lack of analytical criteria, or, failing that, due to the fact of not adequately understanding the mechanisms associated with managing the conflict itself, thus worsening the security situation of the country. It is concluded that the analytical and doctrinal patterns used to face the situation of violence in the country are not adequate, and require urgent diagnosis and updating, in order to avoid that the potential solution does not become something worse than the problem in question.

## **Keywords**

Ecuador – organized crime – security – strategic planning

## Introducción

¿Cómo se concibe y representa la dinámica del crimen organizado en Ecuador? ¿Por qué puede determinarse que su gestión responde a un caso de dificultades dentro del proceso de toma de decisión, y de problemas analíticos sobre el fenómeno en sí y sus consecuencias por otro? El presente trabajo tiene por objetivo responder a las anteriores interrogantes, pero sin perjuicio de un posterior desarrollo y profundización de los elementos a los cuales se efectúa algún grado de alcance dentro de las mismas, lo cierto es que resulta conveniente otorgar respuestas a las mismas, desde un punto de vista general, con un carácter netamente introductorio y simple, al tiempo que se plantea una estructura metodológica que sustenta el presente trabajo. En primer lugar, al momento de analizar la visión en torno al crimen organizado, se tiene una concepción de alta complejidad, especialmente por el hecho de que dentro de la realidad nacional ecuatoriana, el crimen organizado tiene una apreciación ambigua, debido a que circula entre la evaluación y entendimiento como un actor por un lado, mientras que por otro se tiene una comprensión del mismo como un proceso, asociándolo especialmente con otros fenómenos delictivos. Y si bien aquello puede tener una simple apreciación en torno a diferencias semánticas, lo cierto es que tiene consecuencias especialmente en el plano estratégico, debido a las soluciones y escenarios que se pueden extraer de la apreciación.

Ahora bien, también cabe señalar que la visión de la relevancia del crimen organizado en el país responde a tres tiempos, momentos o coyunturas. La primera se esboza desde la ampliación de la visión de seguridad desde el año 2007, con la incorporación del concepto de seguridad integral, el cual va de la mano con el espíritu del concepto de seguridad humana; un segundo acercamiento deviene de la evidencia sobre un cambio en el *modus operandi* de diferentes grupos, debidamente organizados, que operan al margen de la ley, estableciendo en el

año 2022 al crimen organizado como una amenaza efectiva y real en contra del Estado ecuatoriano; mientras que un tercer momento se puede concebir desde enero del 2024, con la toma de rehenes en el canal de televisión TC y que motivó la declaración, por medio del Decreto Ejecutivo 111, sobre la existencia de un conflicto armado interno no internacional, declarando a diversos Grupos de Delincuencia Organizada (GDO) como objetivos militares y, con ello, estableciendo una dinámica de conflicto declarado en contra del crimen organizado. Y si bien se puede rastrear una suerte de evolución en la comprensión misma de la dinámica del crimen organizado, lo cierto es que aquello también es una demostración de falta de percepción estratégica, considerando una baja capacidad de anticipación, inteligencia y apreciación sobre lo que se busca confrontar.

Siendo así, y buscando responder y completar el desarrollo de la segunda pregunta, se evidencia que la comprensión y gestión hacia el crimen organizado puede presentarse como una dificultad dentro del proceso de toma de decisión y, más específicamente, al momento de establecer prioridades. Esto se visualiza en cómo se debería entender para poder minimizar las consecuencias negativas que el mismo genera en la sociedad. La dificultad deviene de la relación que se da entre recursos por un lado, y la capacidad del Estado ecuatoriano para poder gestionar aquellos recursos y lograr determinados objetivos; sin embargo, el problema también se traduce en la elección de determinadas alternativas, especialmente en lo relativo a la potencial prevención de los delitos asociados al crimen organizado, el combate frontal con la fuerza pública, o bien poner énfasis en la trazabilidad y financiamiento. Pero incluso decidiendo lo anterior, debe considerarse una visión y concepción doctrinaria, debido a que la estructura de la fuerza pública en el país andino, especialmente en lo relativo a las Fuerzas Armadas, tiene una concepción y estructura asociada a un conflicto convencional de carácter internacional, por lo que el reconocimiento de un conflicto interno, tendría implicaciones en su forma de operar, como también en su visión doctrinaria.

El presente trabajo tiene un carácter reflexivo y crítico, tomando en cuenta tanto fuentes oficiales como discursos de diversos tomadores de decisión dentro de la estructura gubernamental ecuatoriana, sumando además las visiones de académicos que han analizado la dinámica securitaria ecuatoriana. En este sentido, se pudo evidenciar dos aspectos críticos dentro de la elaboración de la presente investigación: el primero se relaciona con la baja cantidad de trabajos académicos sobre la problemática securitaria en el país, sin perjuicio de que sea uno de

los temas que tiene un lugar de relevancia dentro de las últimas tres administraciones gubernamentales; mientras que por otro lado, se tiene una multiplicidad de visiones que más que argumentos, se traducen en opiniones de “expertos” en seguridad, evidenciando la falta de preparación y conocimientos efectivos dentro de la temática en cuestión. Esta perspectiva y visión se ve maximizada al momento de buscar relaciones entre la perspectiva estratégica y la dinámica del crimen organizado, desde un punto de vista académico y con estructura metodológica.

El método empleado para la realización de este trabajo es un estudio de caso, tomando en cuenta que el Ecuador, durante la primera década del 2000, era considerado un territorio bajo el apelativo de “isla de paz”, mientras que 15 años después, es uno de los países con mayor grado de violencia, incluyendo ciudades dentro de las más peligrosas del mundo, estableciendo una vinculación directa al crimen organizado como una causa explicativa de dicha transición. Siendo así, se tomarán tres momentos para poder establecer una evolución con respecto a la comprensión del crimen organizado, dentro de la conceptualización de seguridad del país andino: la inclusión del crimen organizado como una amenaza la concepción de seguridad integral; el atentado al cuartel policial en la localidad de San Lorenzo en 2018, el cual se considera como el primer atentado terrorista en el país, con vinculaciones que van más allá de sus fronteras; y finalmente la reafirmación de la amenaza del crimen organizado en 2022, en conjunto con la declaración del conflicto armado interno no internacional en 2024. No obstante lo mencionado, el trabajo plantea un esquema para la profundización del desarrollo del mismo en términos metodológicos, tomando en cuenta la incorporación de una potencial comparación desde una perspectiva cualitativa, donde se puedan establecer factores y dimensiones analíticas basadas en el grado de influencia o determinación (QCA en Inglés). Así, dicha profundización se plantea como una potencial agenda de investigación dentro del ámbito en cuestión, más no necesariamente será parte del presente documento.

Se concluye que la visión analítica al momento de concebir y planificar algún tipo de plan o estrategia que disminuya los impactos y consecuencias negativas del denominado crimen organizado, pasa por una situación de alta complejidad, especialmente debido a que los patrones analíticos se encuentran equivocados, al tiempo que las respuestas, teniendo las potenciales capacidades, no se implementan por criterios que no responden necesariamente a elementos técnicos. Derivado de lo anterior, es que se plantea como escenario que la visión en torno al dilema decisional y la miopía estratégica dentro del proceso de toma

de decisiones en el ámbito de seguridad en Ecuador, además de plantear un potencial diagnóstico, establece criterios para generar escenarios que, en base a lo que se busca desarrollar, indican un empeoramiento de la situación de seguridad en el país, tomando en cuenta que los elementos vinculados se relacionan con una estructura, cuando los potenciales cambios se están planificando para aspectos coyunturales. Esto da como resultado que las potenciales soluciones al problema de seguridad del país, pueden ser más perjudiciales que el problema en sí, en el mediano y largo plazo.

## La seguridad y los ámbitos de análisis

Tratar la seguridad, de cualquier país del mundo, plantea una serie de desafíos y problemas, que van desde los recursos, medios, e incluso la propia identificación de los actores que puedan estar involucrados, siempre tomando en cuenta una potencial visualización de lo que se desea “asegurar”. Sin embargo, aquello deja de lado tres aspectos fundamentales y que relacionan directamente una perspectiva teórica por un lado, y la práctica por otro: la subjetividad misma que conlleva la interpretación de la seguridad; la forma en cómo se aplica y se decide; y finalmente, la manera en cómo se medirá el cumplimiento de los objetivos trazados dentro de la planificación realizada. Y a lo anterior, necesariamente debe efectuarse un diagnóstico para poder conocer principalmente el contexto sobre el cual se realizará todo el proceso antes descrito. Y aunque parezca parte de una obviedad, uno de los principales problemas dentro de la seguridad, es reconocer el contexto mismo sobre el cual se aplica o busca la misma, considerando que los ambientes y contextos plantean diferencias sustanciales.

El primer aspecto mencionado es el relativo a la subjetividad de la seguridad, lo cual es, tal vez, el elemento más relevante y característico al momento de buscar construir o plasmar un planteamiento que se derive de la visión de la seguridad: la subjetividad. La subjetividad establece un criterio de amplitud a la seguridad, considerando en este sentido que la subjetividad de la seguridad, en un sentido básico y primigenio, se relaciona directamente con la percepción; es decir, la percepción que un actor posea sobre la certeza que tenga en torno a que sus objetivos, bienes, e incluso intereses, se encuentran debidamente resguardados frente a diversas amenazas, sean estas reales o potenciales. Sobre este punto es que descansa la base misma de la subjetividad de la seguridad, ya que no necesariamente se tiene la misma ponderación con respecto al grado de protección o resguardo sobre los bienes y objetivos, e incluso tampoco se puede tener

una congruencia sobre los propios objetivos, bienes e intereses. Aquella visión básica de la seguridad, es sobre la cual se pueden desprender una serie de otros conceptos relacionados, como sería el caso de la seguridad nacional, seguridad regional, seguridad multidimensional, e incluso seguridad humana, considerando que si bien todos comienzan del reconocimiento conceptual de la seguridad, se diferencian en los objetivos, intereses y bienes a resguardar, e incluso apreciaciones sobre las reales y potenciales amenazas.

El segundo aspecto planteado es el relativo a la forma en cómo se aplican, planifican y deciden los elementos sustanciales de la seguridad, en función de haber tenido una claridad sobre el primer elemento previamente mencionado. La planificación de la seguridad es una de las etapas o procesos de mayor complejidad, debido al hecho de que en este punto, se efectúa una directa vinculación con la planificación estratégica y los niveles de toma de decisiones, considerando además que se plantea una relación entre los conceptos de seguridad y estrategia, debido al hecho de que cualquier fenómeno de seguridad, tiene una cualidad de estratégico. Y pese a que dicha relación con es correcta ni precisa, especialmente por los actores y procesos que pueden verse involucrados, se esboza en la mayoría de los casos como un verdadero axioma, señalando así un vínculo entre ambos conceptos que se comprende desde el proceso de toma de decisión, la planificación, y el tiempo o plazo en relación al cumplimiento de la planificación en sí.

Y en tercer lugar, se tiene la visión del vínculo entre la seguridad y la estrategia, o en este caso con la planificación estratégica, tomando en cuenta el tiempo que se establezca para el logro de determinados objetivos. En otras palabras, la seguridad se relaciona directamente con la estrategia, al momento de establecer objetivos y metas, con una debida ponderación y relevancia en el grado de cumplimiento de los mismos. Sin embargo, la composición con respecto a los mecanismos de medición, implica necesariamente la construcción de indicadores que permitan una clarificación sobre la evolución de los fenómenos que tienen un impacto negativo dentro de la percepción de seguridad de determinados sectores y procesos, estableciendo con ello una relación directa entre la planificación estratégica, la seguridad, y la aplicación de lo anterior por medio de políticas públicas. Es por ello que se puede apreciar, y de forma específica para el caso ecuatoriano, que cualquier aspecto o elemento que se pueda relacionar con la seguridad, tiene un componente de vinculación directa con el ámbito estratégico, sin perjuicio de que no necesariamente obedezca a dicha categoría

conceptual, llevando la visión de la seguridad a un entendimiento de mayor complejidad.

Ahora bien, el problema de lo mencionado, es que aquello se configura dentro de una visión del “deber ser”, cuando realmente, y aplicándose a la realidad nacional del Ecuador, aquello no sucede. La seguridad es entendida en mayor medida como una suerte de deseo u objetivo a lograr, más no necesariamente como parte de un proceso de toma de decisión, el cual se encuentra con dificultades y diversos niveles que tienen una visión y comprensión diferente de los problemas que se dan en dicho ámbito. Así, la seguridad se manifiesta como algo que se busca, pero que no está dado, estableciendo de esa forma un entendimiento diferente y diverso, dentro de la propia arquitectura del Estado, y que no le otorga el adecuado peso ni relevancia a la seguridad dentro de un proceso de toma de decisión. Y un reflejo de lo anterior se evidencia en la manera en cómo se pondera y determina las amenazas para el Estado ecuatoriano, donde se encuentra el crimen organizado.

### **La visión hacia el crimen organizado**

Al momento de buscar un entendimiento al crimen organizado como amenaza, lo primero que se debiese evidenciar es la comprensión misma del concepto para, posteriormente, tener un entendimiento sobre su composición y, lo más relevante, sirva para dar luces sobre la manera en cómo se operativizarán y aplicarán criterios para poder minimizar el impacto negativo del mismo, siempre teniendo en cuenta la visión de seguridad que se priorice. Así, el primer abordaje que se plantea para el entendimiento del crimen organizado, es su conceptualización, al tiempo que se reconoce por diversos estudios, que el crimen organizado se ha categorizado como la principal amenaza para los gobiernos de América Latina.

Una primera aproximación a la comprensión del crimen organizado desde un punto de vista transnacional, es posible obtenerla desde uno de los principales instrumentos de planificación generados a nivel internacional: la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como el Convenio de Palermo, establecida en diciembre del 2000. En dicho instrumento internacional, el cual fue construido y planteado dentro de la estructura que implica la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece como propósito principal promover la cooperación entre los Estados, para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

Y pese a que dicho documento realiza una serie de recomendaciones y de definiciones sobre tópicos relacionados, y de esa manera ayudar a los países a incorporar las mismas dentro de sus normas, reglamentos y políticas de seguridad, también se puede apreciar que dentro del espíritu de la Convención, no se tiene una definición explícita de lo que se entendería por delincuencia organizada, pese a que se pueden extraer elementos que ayuden a plantear una potencial definición o, en su defecto, de las cualidades que se deberían considerar dentro de aquel proceso.

Este último aspecto puede considerarse como la piedra angular al momento de explicar potenciales causas con respecto a la falta de una definición puntual con respecto a la delincuencia organizada o, en su defecto, lo que se comprende por crimen organizado, aspecto que, si bien tiene una diferencia semántica, también guarda una relación con respecto a la forma en cómo se operativiza y aplica aquel concepto dentro de la realidad de América Latina, siempre desde un punto de vista transnacional. En un primer término, se puede apreciar que si bien la propia Declaración de Seguridad de las Américas, donde se desarrolla el enfoque multidimensional de la seguridad para el hemisferio, utiliza la concepción de “delincuencia organizada”, dentro de la conformación de las estrategias de seguridad, ya sea a nivel de determinados organismos de integración regional, y especialmente dentro de la concepción estatal y local de los planes de seguridad de los países, se aprecia la utilización de la concepción de “crimen organizado”. Y si bien esto se puede considerar como una suerte de sinónimo dentro de los conceptos, lo cierto es que aquello es una clara demostración de una falta de conocimiento de los elementos asociados a un delito y a un crimen, especialmente en lo relativo a la connotación jurídica de aquellos conceptos.

Lo anterior ha dado paso a una suerte de utilización excesiva, de parte de diversos actores, tanto en un ámbito académico como incluso institucional, en torno a la figura misma del concepto del crimen organizado. Y si bien aquello se puede llegar a comprender por la visión generalizada que se posee desde determinados escritos sobre dicho fenómeno, especialmente dentro del campo de la seguridad internacional y regional, lo cierto es que aquello no necesariamente se traduce como una forma omnicomprensiva y ampliamente aceptada de lo que es, y más relevante aún, de lo que no es o no comprende, el crimen organizado. Esto ha dado como resultado que en reiteradas ocasiones, la visión que se tenga del crimen organizado sea de una amplitud que permita evidenciar que el concepto en si tiene la cualidad de ser del tipo catch all, al considerar que dentro de aquel fenómeno o proceso, se pueden agrupar una serie de otros

procesos como el tráfico de drogas, la ciber piratería, el lavado de activos, la corrupción, e incluso el propio daño al medio ambiente.

Y aquel comportamiento en torno a la visión ampliada que se tiene dentro de la comprensión del crimen organizado, se da especialmente dentro de la realidad de los países que son parte de la región en América Latina, lo que puede ser explicado por diversos motivos y factores. Uno de los más relevantes, es el hecho de que no se puede concebir a una región desde un punto de vista homogéneo, especialmente en lo que respecta al ámbito delictivo. Así, la realidad securitaria que vive un país como Honduras o El Salvador, es diametralmente diferente a la que se puede apreciar en Colombia, República Dominicana o Argentina, pese a que en todos aquellos casos, la visión sobre la relevancia que tiene el “crimen organizado” dentro de la agenda securitaria, es de alta prioridad. Sin embargo, los delitos que se asocian al mismo, y más importante aún, la forma en cómo se operativizan dentro del marco de una planificación en materia de seguridad, difiere sustancialmente, tomando en cuenta la potencial priorización que se tiene al momento de concebir lo que es el crimen organizado en cada una de las realidades estatales de la región en cuestión.

Sin embargo, y más allá de los planteamientos académicos sobre el entendimiento generalizado sobre la figura misma del crimen organizado transnacional, lo cierto es que en términos generales, se estima que las perspectivas mayoritarias es analizarle como un actor, o bien como un proceso. Aquella división en torno a la comprensión no se puede comprender como algo simple, debido a que se hace una directa alusión a la naturaleza misma a lo que se está haciendo referencia, como también al hecho de incorporar potenciales cualidades al mismo. Así, se puede catalogar al crimen organizado como un actor, tomando en cuenta que en múltiples realidades, discursos y documentos oficiales, es considerado como una amenaza en términos absolutos, incluso colocándolo a la par con el terrorismo y el narcotráfico. Esta concepción estaría de la mano con la visión que se da desde la perspectiva de la seguridad multidimensional, ya que se aprecia como un hecho dado, el cual incluso puede ser ponderado, medido y también combatido. Mientras que por otro lado, se encuentra la visión de apreciar al crimen organizado como un proceso, lo que implicaría diferentes etapas y niveles al momento de buscar un mejor entendimiento y comprensión del fenómeno en sí, como de aquellos que son conexos al mismo.

Uno de los elementos que se observan dentro de la comprensión misma del crimen organizado transnacional, y que finalmente se entiende como uno de

los puntos donde se aprecia una visión común de parte de la totalidad de los países de la región, es el hecho de visualizar al crimen organizado como una amenaza, especialmente bajo la categoría de “nueva amenaza”, o como se ha estado discutiendo desde el punto de vista de la estrategia, como una “amenaza híbrida” o “líquida”. Y si bien aquello da una concepción en torno a la potencial apreciación que se pueda concebir en torno a la forma de combatir al crimen organizado, aquello dista bastante de la realidad, especialmente tomando en cuenta una perspectiva analítica desde el punto de vista de la estrategia. Al momento de concebir al crimen organizado como una “nueva amenaza”, inmediatamente se le toma en cuenta desde un fenómeno, es decir, como algo absoluto y que puede ser fácilmente identificable. Al colocarlo de esta forma, incluso desde las concepciones de la hibridez o de la propia liquidez, entendiéndose como apelativos a dicho fenómeno dentro de la categorización de amenaza, uno de los principales problemas es la identificación de los actores que son parte del mismo, así como también el conocimiento sobre los eventuales límites y alcances que se puedan establecer. Y como una forma de aumentar el grado de complejidad de lo anterior, necesariamente se debe añadir, siempre desde la óptica estratégica, la dificultad que se aprecia al momento de buscar la identificación del denominado “centro de gravedad” del fenómeno en sí, especialmente en términos del combate y mitigación de las consecuencias negativas del mismo.

Siendo así, uno de los puntos donde se puede concebir y apreciar la complejidad de establecer al crimen organizado como un actor, colocándolo a la par de otros procesos o delitos como el caso del tráfico de drogas o incluso la trata de personas, sin dejar de lado que la visión generalizada del crimen organizado les incluye a los mismos, da a entender que existe una dificultad al momento de poder concebir mínimos comunes denominadores, especialmente al momento de operativizar y aplicar los mecanismos y procesos de seguridad, tanto a nivel de los propios Estados, como especialmente dentro del ámbito regional latinoamericano. No obstante, aquello no necesariamente es una muestra de que no existen avances o criterios en común, que pueden ser rescatados y puestos a un criterio analítico, como el caso de la inclusión de Fuerzas Armadas en el combate a los fenómenos que puedan ser catalogados dentro de la concepción del crimen organizado, la visión misma del fenómeno en sí, e incluso la necesidad de buscar mecanismos o instrumentos de cooperación internacional, siempre en función de minimizar los impactos negativos de dicho flagelo, dentro del campo de la seguridad; pero aquello no exime al escenario regional de problemas al momento de avizorar tanto la forma en cómo se concibe y analiza el crimen organizado, como también las consecuencias e impactos negativos que se generan, especialmente para el caso nacional ecuatoriano.

## El problema de seguridad en Ecuador

Señalar un potencial comienzo del problema de seguridad que atraviesa Ecuador en los últimos años, tiene una complejidad relevante, debido a los alcances metodológicos que aquello supondría, estableciendo causalidades, correlaciones y eventos con un mayor grado de impacto, siempre dentro del tema de seguridad. Sin embargo, sí es posible establecer un punto de inicio al momento de buscar la inclusión del crimen organizado dentro de las potenciales amenazas hacia la seguridad. En primer término, una primera aproximación se puede apreciar en el Libro blanco de la Defensa Nacional del año 2006, instrumento que si bien efectúa un alcance a los peligros del crimen organizado, tenía un espíritu basado en una comprensión de la seguridad nacional, dejando al Estado ecuatoriano como el principal actor en términos de afectación de dicho fenómeno. No obstante, fue con el gobierno de Rafael Correa en el año 2007, donde el país busca adoptar una nueva visión de seguridad, por medio del concepto de “seguridad integral”, concepto que buscaba cambiar el foco de la seguridad desde el Estado hacia la sociedad, logrando así una mejor vinculación con la perspectiva de la seguridad humana. Y al mismo tiempo, a través de dicho concepto, se planteaba una perspectiva más amplia sobre las amenazas, dejando en un segundo plano aquellos actores que eran parte de una visión convencional de las amenazas, para dar paso a otros procesos, como el crimen organizado transnacional.

Cabe destacar que dentro de la visión establecida bajo el concepto de seguridad integral, las principales críticas se abordan desde la perspectiva de la amplitud y vaguedad a la hora de señalar y comprender los elementos que lo componen. Un ejemplo de lo anterior es que más allá de que sea un concepto que se plantea en la Constitución del país, el mismo no tiene definición bajo una norma jurídica. Las definiciones y aspectos más relacionados a la inclusión de organismos, o bien la perspectiva en torno a la aplicación misma del concepto, se encuentran en los Planes Nacionales de Seguridad Integral, los cuales se encuentran a su vez enmarcados dentro de la planificación nacional para el desarrollo que cada gobierno debe emitir al momento de ser electo. En este sentido, se pueden contabilizar a la fecha, 4 planes nacionales de seguridad integral, teniendo una correlación directa con determinados periodos de gobierno en la mayoría de los casos. No obstante, y desde la visión de la conceptualización de la seguridad integral como el concepto que sirve de base para la construcción del sistema de seguridad del Ecuador, el mismo tiene una serie de definiciones que van desde la interpretación como un objeto, pasando por un proceso, un fin, e incluso una

visión doctrinaria. Así, en términos generales, no existe una claridad sobre lo que es, o lo que involucra, el concepto de seguridad integral, dando como resultado una complejidad al momento de buscar una aplicación al mismo por medio de políticas públicas.

Sin embargo, una de las principales críticas al concepto de seguridad integral es que, pese a que el mismo se encuentra consagrado dentro de la Constitución del 2008 y no esté debidamente definido a nivel legal, es el hecho de que se efectúa una directa vinculación con el gobierno de Rafael Correa, especialmente desde el punto de vista ideológico. Esto se da principalmente por el hecho de que al considerar la fundación del concepto, este se hizo bajo la administración del mandatario previamente mencionado, así como el desarrollo del mismo, en conjunto con sus diferentes interpretaciones y valoraciones, se realizó en dicho período de gobierno. En este sentido, se establecía a la seguridad integral como un paradigma contrario a la visión expuesta por el concepto de seguridad nacional, generando con ello una directa vinculación entre la visión propuesta por la seguridad integral, y otros conceptos que eran parte del ideario ideológico del gobernante de turno, como fue el caso de la perspectiva del Buen Vivir, y la relación con los fines de la seguridad humana.

Y más allá de las cifras e indicadores dados durante la década en que gobernó Rafael Correa con respecto a seguridad, lo cierto es que dentro de la concepción de seguridad construida en el país, la misma fue concebida para la mantención de la seguridad, planteando un énfasis en el campo de la prevención, dejando de lado un potencial escenario de aumento de la violencia. En efecto, también se considera que el período de tiempo mencionado, sirvió para que los Grupos de Delincuencia Organizada, tuvieran una suerte de funcionamiento limitado, al tiempo que establecen áreas puntuales y particulares dentro de la cadena de valor que implica el crimen organizado, especialmente cuando el mismo tiene una cualidad transnacional. Siendo así, al momento de darse el cambio de administración al gobierno de Lenin Moreno, se comenzó a visualizar una evolución en el comportamiento de los grupos que actuaban al margen de la ley. Esto, sumado al hecho de una falta de continuidad de planes en materia de seguridad, generó un terreno fértil para que el país sufriera un caso de “sorpresa estratégica”, reflejándose en el primer acto terrorista en la historia del país, con vínculos internacionales, como lo fue el atentado a un cuartel de la Policía Nacional, en la localidad de San Lorenzo, área cercana a la frontera con Colombia, perpetrado por un grupo delictivo con base en el mencionado país.

Aquel acontecimiento puede considerarse como el primero de una serie de otros actos que, considerando el grado de violencia y magnitud sobre el sector de seguridad del Ecuador, repercuten dentro del esquema de planificación y de toma de decisión, estableciendo al mismo tiempo un diagnóstico con respecto a las situaciones de violencia por un lado, y la respuesta que generaba el Estado por otro, incluyendo en este último punto la propia estructura institucional. Siendo así, se puede señalar que tomando en cuenta el propio aumento de la criminalidad, las crisis carcelarias, e incluso el posterior impacto que generó la pandemia del COVID-19 sobre el país, el Ecuador sufrió un caso de “sorpresa estratégica”, tomando en cuenta tres aspectos fundamentales: el retroceso institucional del Estado ecuatoriano; la carencia de respuesta ante las nuevas dinámicas de los Grupos de Delincuencia Organizada; y finalmente el retroceso obligatorio del Estado frente a las cuarentenas debido a la pandemia del COVID-19.

Dichas consideraciones, si bien se pueden plantear como puntos de análisis y desarrollo por sí solos, especialmente por la potencial relevancia y magnitud que plantean, ya sea dentro de la propia estructura de seguridad, como también en el proceso de toma de decisión, lo cierto es que aquellos aspectos no tuvieron un adecuado desarrollo a medida que la situación del país comenzaba a retomar la normalidad previa a la pandemia del COVID-19. Así, la manifestación de la violencia comenzó a ser la parte central del discurso político, afectando incluso a la vida institucional del país, debido a homicidios de funcionarios públicos y revelaciones de casos de corrupción de autoridades con un alto nivel de decisión en determinadas estructuras del Estado. Sin embargo, dentro de aquella evolución, se pueden apreciar dos momentos que pueden ser considerados como hitos, dentro del comportamiento y respuestas que ha dado el Estado ecuatoriano, frente a la lucha en contra del crimen organizado: la declaración del crimen organizado como una amenaza para el Estado, en el año 2022; y la publicación del Decreto Ejecutivo 111, en enero del 2024, declarando como terroristas a los Grupos de Delincuencia Organizada, y estableciendo la existencia de un conflicto armado interno en el Ecuador.

En base a lo mencionado, es que es posible señalar que las dificultades en materia de seguridad para el Ecuador, especialmente en lo concerniente a la apreciación, análisis y formas de gestionar la condición de amenaza que posee el crimen organizado, este último con cualidades transnacionales, tiene una vinculación asociada la existencia de un dilema decisional por un lado, y una suerte de “miopía” estratégica. Ambos aspectos se derivan principalmente desde la perspectiva del propio Estado ecuatoriano, tomando en cuenta el contexto

delictivo y de aumento de la inseguridad provocado a lo largo de los últimos ocho años.

## El proceso de toma de decisión

Tomando en cuenta la situación descrita entre la visión de la seguridad en Ecuador por un lado, y el entendimiento y composición del crimen organizado por otro, se tiene una perspectiva de alta complejidad, al momento de tomar decisiones. La complejidad se traduce en un potencial costo de oportunidad, como también en la forma en cómo las decisiones pueden generar resultados que, en términos efectivos, no logren cumplir los objetivos establecidos. Así, el primer dilema dentro del proceso de toma de decisión, siempre tomando en cuenta el logro de mejores niveles dentro de la percepción de seguridad, es la generación y obtención de recursos que permitan lo mencionado. Y en este sentido, de acuerdo a los diversos discursos y esquemas de planificación en materia de seguridad, se puede dilucidar que no hay una claridad con respecto a la obtención de los recursos, debido tanto a la fragilidad de la economía nacional, como también a la potencial falta de financiamiento de parte de organismos internacionales, a través de la cooperación. Así, se tiene un panorama donde los potenciales recursos para otorgar herramientas y lograr el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad, no queda del todo claro. Por ende, la primera bifurcación sobre la obtención de los recursos, pasa por un aumento en la recaudación vía impuestos, el endeudamiento internacional, o bien la cooperación internacional.

Sin perjuicio de lo mencionado, e incluso teniendo una suerte de certeza sobre el financiamiento y la obtención de los recursos económicos para solventar las necesidades en materia de seguridad, surge inmediatamente el segundo dilema decisional: que aspecto se debe priorizar en materia de seguridad. En este sentido, se plantea un esquema en torno a la forma de gestionar los recursos, tomando en cuenta cuáles serían las amenazas que tienen un mayor grado de impacto negativo, sobre la percepción de seguridad. Es en este aspecto en donde se comienzan a establecer y ponderar las amenazas para el Estado que, de acuerdo al Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE por sus siglas en español), estarían el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la minería ilegal y la corrupción. Con ello, la visión sobre el crimen organizado, de acuerdo a lo señalado en su momento, adquiere una mayor relevancia, al considerarlo como una parte fundamental de las amenazas, incluso desde el punto de vista discursivo de diversos gobiernos.

Entonces, para desarrollar el segundo dilema, se tiene la capacidad misma de gestión de los recursos, que luego de determinada y ponderada la amenaza, se plantea el esquema para poder minimizar su impacto negativo. Así, tomando en cuenta el problema del crimen organizado, se tienen tres posibles alternativas. La primera gira en torno al combate, entendiendo al crimen organizado bajo el criterio de un actor absoluto, siendo al mismo tiempo la elección mayormente utilizada por los gobiernos, tomando en cuenta una perspectiva en el corto plazo debido al potencial logro de resultados, y el beneficio político que aquello conlleva. Sin embargo, aquella alternativa resulta, en términos de recursos, la más costosa y sin generar resultados estructurales dentro del fenómeno de la violencia y la inseguridad, especialmente si se ejecuta desde una concepción aislada y única. La segunda alternativa plantea una concentración de los recursos hacia acciones que vayan en línea de la prevención de los fenómenos vinculados al crimen organizado; y pese a que es la visión de los actores de seguridad que muestran los mejores índices de reducción de la inseguridad, lo cierto es que dicha perspectiva toma mucho tiempo y requiere de una continuidad y reforzamiento de las acciones preventivas. Finalmente, la tercera alternativa sería una suerte de combinación de las alternativas antes mencionadas, con un énfasis en la integralidad de las acciones, colocando como aspecto clave, un énfasis en la trazabilidad de los recursos de los grupos que actúan fuera del marco de la ley, como también el financiamiento que poseen.

El problema que surge al momento de elegir alguna de las alternativas o formas de “combatir” al crimen organizado, surge desde tres puntos de vista: la errada comprensión analítica del crimen organizado, ya sea desde la noción de actor absoluto o bien como proceso; una potencial postura que busque réditos políticos; y el potencial cambio de prioridades con la consecuente pérdida de recursos. Al momento de hacer referencia a la errada comprensión en materia de análisis del crimen organizado, parte desde una perspectiva en la que la solución que se pueda plantear, puede generar mayores problemas, en comparación a las soluciones, debido a que no tiene una claridad sobre la forma en cómo gestionar el problema. La segunda visión es que se busque tener réditos políticos bajo el amparo de lograr mejores condiciones de seguridad, lo que da como resultado que exista una suerte de instrumentalización de la seguridad, con fines que van más allá que los esbozados y que, por lo tanto, dejan en un segundo plano los aspectos más técnicos. Y el tercer problema, es que un eventual cambio de prioridades, sin el debido seguimiento y evaluación, establece un comportamiento donde no se evidenciaría el mal uso de los recursos, además de un costo de oportunidad que, generalmente, no es ponderado dentro del

adecuado uso de los recursos.

## El análisis estratégico

Si el anterior apartado se basaba en la indecisión para poder tomar una determinada decisión, así como también los potenciales costos de tomar una decisión por sobre otra, siempre en relación al entendimiento del problema de seguridad que evidencia el Ecuador, la miopía estratégica se entiende como la incapacidad de poder comprender el fenómeno al cual se busca dar una solución, como en este caso es el crimen organizado, al más alto nivel del proceso de toma de decisión, incluyendo además la eventual inexistencia de una real planificación. Así, si el anterior apartado hace referencia directa a responder interrogantes como “dónde” o “cuál”, este apartado busca responder al “cómo”, teniendo en cuenta que se efectúa una alusión en este caso, hacia el “combate” al crimen organizado.

Dentro de aquella lógica, los países de América del Sur, tomando en cuenta la evolución en las formas, estructuras y lógicas del crimen organizado, además de considerarlo como una amenaza para el Estado, se ha evidenciado como común denominador, el hecho de que se incluyan a las Fuerzas Armadas, dentro de la potencial solución, especialmente cuando se hace referencia hacia el combate al crimen organizado, desde una comprensión como actor absoluto. Y además, se puede apreciar que los países de la región han empleado como herramienta, la declaración de “estados de excepción”, lo que limita una serie de derechos y libertades, para así poder lograr una mejora en la situación de seguridad, al tiempo que a través de dichos estados de excepción, se puedan emplear los limitados recursos que se poseen, de una forma más organizada, y que a su vez se cumpla con el objetivo fundamental de aumentar la percepción de seguridad.

Si bien lo anterior es una suerte de receta que han empleado los países de la región, los resultados tienen una complejidad alta al momento de buscar algún tipo de evaluación. Así, si bien la cantidad de estados de excepción han aumentado, aquello también conlleva a señalar que la situación misma de inseguridad va en aumento. Un caso de estudio es la realidad nacional ecuatoriana, donde se han planteado estados de excepción tanto a nivel nacional, como a delimitaciones más pequeñas en términos territoriales, como lo son los Centros de Privación de Libertad. Pero el punto de mayor complejidad lo representa la inclusión, cada vez mayor, de las Fuerzas Armadas, en el combate a las amenazas hacia

el Estado, como lo es el crimen organizado para el caso nacional ecuatoriano.

Frente a dicha realidad, se puede señalar que si los países que emplean sus Fuerzas Armadas para tareas de seguridad interna, como lo es el caso ecuatoriano, es debido a que, o bien sus fuerzas regulares establecidas para el control de la seguridad ciudadana y el orden público, las Policías Nacionales, no tienen la capacidad efectiva para poder hacer frente a dicho flagelo, o bien porque requieren una mayor capacidad operativa para combatir a un problema que va en constante evolución. Sin embargo, existe un elemento estructural dentro de la planificación, y es la manera en cómo, desde un punto de vista doctrinario, se tiene la capacidad y la cultura para poder hacer frente a un tipo de conflicto diferente al que se encuentran preparadas, entrenadas y equipadas. En otras palabras, se debiese tener una claridad sobre la manera en cómo van a afrontar aquella amenaza, y lograr los objetivos propuestos por el nivel político-estratégico.

Para el caso ecuatoriano, se evidencia que si bien las Fuerzas Armadas, históricamente han intervenido en tareas de seguridad interna, esto ha sido de forma puntual y coyuntural, lo que no ha generado la necesidad de poder efectuar un cambio doctrinario relevante, especialmente considerando que las mismas se encuentran diseñadas y preparadas para un conflicto convencional. Así, la doctrina que poseen se basa en la disuasión desde un punto de vista convencional, pese a que dentro de la conformación conceptual de la seguridad integral, el empleo de las Fuerzas Armadas va mucho más allá. Sin embargo, este aspecto no ha sido debidamente considerado, y desde la declaración del conflicto armado interno, se establece una realidad que deja de ser coyuntural, lo que da como directo resultado que se utilicen instrumentos de guerra convencional, para un conflicto no convencional.

Dicho aspecto no puede considerarse como algo netamente opcional o que tenga una prioridad baja, debido al hecho de que al momento de hablar de doctrina, también se efectúa un acercamiento al componente operacional y, por supuesto, la manera en cómo se aplicaría la fuerza para poder brindar seguridad, tomando en especial consideración la valoración y composición de las potenciales amenazas. Además, está el hecho de los instrumentos que emplearán las Fuerzas Armadas, ya que los medios para un conflicto convencional, varían en comparación a otro conflicto que pueda tener características estratégicas para catalogarlo como irregular, asimétrico, o incluso híbrido. Y al momento de establecer dichos parámetros analíticos para las Fuerzas Armadas ecuatorianas

, se puede apreciar que las mismas no han podido efectuar una transición doctrinaria para otro tipo de conflicto, evidenciándose en la mantención de las unidades posicionadas en términos territoriales, considerando además que la principal hipótesis de conflicto sigue siendo de carácter convencional.

Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación del Decreto Ejecutivo 111, el cual establece la situación de conflicto armado interno en el país, ha dado paso a una directa intervención de las Fuerzas Armadas en contra de los Grupos de Delincuencia Organizada, pese a no haber efectuado una transición tanto en aspectos doctrinarios como de los medios e instrumentos necesarios para el cumplimiento de la misión encomendada. Y pese a dichas limitantes, desde la intervención de las Fuerzas Armadas se ha podido visualizar un aumento en la percepción de seguridad, especialmente en los primeros meses desde la declaración antes mencionada. El problema es que, además de establecer un contacto directo con aquellos grupos que operan fuera del marco de la ley, se tiene un aumento importante de probabilidades que se genere una cooptación hacia los miembros de las Fuerzas Armadas, estableciendo con ello otra arista al problema de delincuencia e inseguridad en el país.

Otro de los elementos que se pueden evidenciar dentro de la “miopía estratégica”, es el hecho de no contar con una planificación efectiva que aborde el problema de seguridad que atraviesa el país, especialmente desde el nivel político-estratégico. Al respecto, al no tener claridad sobre los objetivos, metas, medios y una estructura que permita una claridad sobre los límites y alcances de las acciones emprendidas por las Fuerzas Armadas, no existe una certeza real del impacto de las operaciones, ni tampoco sobre el costo de llevar a cabo las mismas. Así, la ausencia de dicha planificación, da como resultado un continuo desgaste de los instrumentos y del personal de las Fuerzas Armadas que se encuentran involucrados en un conflicto con cualidades asimétricas.

Uno de los componentes más relevantes de cualquier planificación, y específicamente dentro del nivel político-estratégico, es la generación de escenarios en función del uso de los recursos y los objetivos obtenidos. Y al no tener una planificación clara en dicho nivel de toma de decisión, no se tiene una claridad en torno a la evolución de las acciones que se han llevado a cabo, además de no contar con una apreciación sobre el estado de la situación. Pero tal vez una de las principales dificultades que se observan al no contar con un instrumento de planificación, en conjunto con una doctrina que no se vincula al problema de seguridad que posee el país, es el hecho de la indeterminación del Centro de

Gravedad, especialmente cuando se hace una referencia al crimen organizado como amenaza para el Estado ecuatoriano. Sobre este punto en donde radica una de las mayores complejidades para poder solventar o minimizar las consecuencias negativas de la “miopía estratégica”, debido a que, por lo general, al no tener un Centro de Gravedad en relación al objeto, actor o proceso que se quiere atacar, cualquier intento será simplemente una acción con resultados concretos y estructurales, de una dinámica que, por esencia, está en constante evolución y cambio, como lo son los Grupos de Delincuencia Organizada, contando además con el componente transnacional.

Finalmente, y siempre desde la visión ecuatoriana, se plantea el hecho de que al momento de plantear que el crimen organizado es una amenaza, bajo la representación del mismo como un actor absoluto, y no tener claridad sobre el Centro de Gravedad, se plantea como una alternativa, aumentar el número del contingente militar y policial. Esto, además de ser otro ejemplo relacionado a la “miopía estratégica”, refleja el hecho de una potencial improvisación de parte del nivel político-estratégico al momento de tomar decisiones, sino que también una demostración que no se posee una estrategia o plan integral que aborde, de forma efectiva, la articulación y comportamiento de los Grupos de Delincuencia Organizada. Esto se debe a que no existe necesariamente una respuesta amplia ni institucional frente al mencionado fenómeno, tomando en cuenta que uno de los principales elementos para “combatir” al crimen organizado, especialmente con ramificaciones transnacionales, es establecer una trazabilidad de las fuentes de financiamiento de dichos grupos, planteando al mismo tiempo la necesidad de contar con insumos relacionados a la inteligencia, para así plantear mecanismos efectivos ante el comportamiento y evolución de dichos grupos. Lamentablemente, aquello no se evidencia en la realidad nacional ecuatoriana.

## Conclusiones

Al momento de plantear como esquemas de análisis la existencia de problemas dentro del proceso de toma de decisión por un lado, y de dificultades analíticas por otro, se comenzó desde una base descriptiva, teniendo como elemento central dos aspectos: el problema mismo de la seguridad en Ecuador, especialmente desde la óptica del proceso y nivel de toma de decisión; y la concepción y visión que se posee en torno al crimen organizado, considerando en este punto su cualidad transnacional. Tomando aquellos elementos, se establecieron criterios y argumentos para sostener que no necesariamente basta con analizar un fenómeno como tal, sino que debe ser debidamente discutido y ponderado, de acuerdo tanto a las necesidades propias de un país, como fue en este caso el Ecuador, al tiempo que requiere plantear adecuadamente los diversos instrumentos y medios con los que se busca minimizar las consecuencias negativas de dicho fenómeno. Pero lo cierto es que dicho trabajo también deja una serie de aristas que fueron mencionadas, más no necesariamente desarrolladas, pero que tienen una alta relevancia, especialmente al momento de buscar elementos explicativos, siempre en relación a la situación de inseguridad que vive el Ecuador.

Uno de los elementos a los cuales se hizo una breve mención, y que se vinculan a los procesos previamente mencionados, es el cumplimiento de los objetivos que se han trazado. Este aspecto es crucial, y se relaciona directamente con el hecho de que el país andino no posee una adecuada planificación en materia de seguridad, incluso tomando en cuenta la perspectiva integral, que es el principal fundamento de su concepto de seguridad. Lo cierto es que al no tener indicadores claros, y que vayan más allá de la gestión o el resultado, sino que sean mayormente bajo la calificación de “impacto”, no se puede tener una certeza sobre si las decisiones tomadas, son las más aptas o, en su defecto, están

produciendo el efecto deseado. Sin ello, la evaluación de una eventual política pública de seguridad, simplemente queda en el papel y no se traslada a la acción misma.

Un segundo elemento que debe ser debidamente analizado, es la cualidad transnacional del crimen organizado. Si bien dentro del trabajo se plantea aquel aspecto como un elemento indivisible en la categorización y conceptualización del fenómeno, lo cierto es que aquello debe necesariamente ser separado, al momento de plantear una planificación. E incluso, cuando se busca aplicar una estrategia basada en una política pública relativa a la seguridad o combate al crimen organizado, el aspecto internacional debe ser ponderado aparte, debido fundamentalmente a los mecanismos de cooperación que se requiere analizar y ponderar. No obstante, aquello generalmente es pasado por alto, y se plantea desde una óptica nacional, dejando de lado la principal cualidad y peligrosidad que posee el crimen organizado, siempre viéndolo como un proceso que posee niveles, jerarquías y formas diferentes de operar, pero no como un actor absoluto. Además, la visión internacional requiere de etapas en su construcción e implementación, que acorde a una planificación concreta, puede ofrecer resultados integrales, profundos y sostenibles a través del tiempo a través de la construcción de capacidades propias.

En relación al punto anterior, se puede señalar que la cualidad transnacional del crimen organizado, da cuenta de un análisis por separado, tomando en cuenta la visión misma que poseen los países de la región que, en este caso particular hacia el Ecuador, una visión prioritaria hacia los países con los que se comparte un límite político internacional, y la región andina. Este aspecto es clave, debido tanto a las propias redes y conexiones de los grupos que operan fuera del marco de la ley, y que se consideran como estructuras del crimen organizado transnacional, como también al hecho de las relaciones que el Ecuador establezca con sus pares. Para poder tener operativos y acciones comunes que vayan en contra de elementos estructurales en contra del crimen organizado transnacional, se deben tener criterios y conceptos comunes y compartidos, aspecto que lamentablemente, al no tener una arquitectura regional robusta y que priorice la temática de seguridad, se queda mayormente en el ámbito discursivo, o bien con casos de éxito aislados.

Ahora, para el caso de Ecuador, los problemas derivados del proceso de toma de decisión y los criterios analíticos, devienen de una falta de planificación a nivel político-estratégico real y efectiva. Pero incluso para poder llegar a dicho

punto, e incluso considerar potenciales modificaciones a la misma, se requiere contar con un sistema de inteligencia debidamente integrado y activo, situación que no se evidencia para el caso mencionado. Y más allá de contar con un organismo que se encargue de la función de inteligencia, incluyendo el nombre de “estratégico”, como es el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES en Español), lo cierto es que no cuenta con las competencias suficientes para hacer frente a la crisis que vive el país. Un ejemplo de lo anterior es que las crisis de seguridad que el Ecuador ha vivido, pudieron ser previstas, teniendo la capacidad de inteligencia en áreas como la inteligencia criminal, penitenciaria, financiera, policial y militar, trabajando en conjunto y no con celos profesionales e institucionales.

Finalmente, todo lo mencionado da cuenta de que las dificultades expuestas en materia de seguridad en el Ecuador, en relación al potencial combate al crimen organizado, plantea que los aspectos técnicos necesariamente deben superarse a los elementos políticos e ideológicos, para poder establecer una planificación estructural y sostenible a lo largo de tiempo, con resultados tangibles y efectivos. De lo contrario, las eventuales soluciones implementadas por el nivel político-estratégico, pueden derivar en más problemas, incluso con un mayor nivel de dificultad para poder tratarlos y solucionarlos en el futuro. Lo mencionado en este trabajo espera ser un indicativo de una parte del problema, y que sirva como un diagnóstico de la compleja situación que vive el Ecuador.

## Referencias bibliográficas

- Andrade, M. (2024). Ampliando el enfoque de la soberanía: Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(18): 101-120. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n18.2024.313](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.313)
- Buzan, B. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, New York.
- Cabrera-Toledo, L. (2019a). The need for a conventional conflict doctrine change to one for peaceful times: the cases of Chile and Ecuador. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 8(16): 3030-331. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.76344>
- Cabrera-Toledo, L. (2019b) La relación entre Doctrina y Amenazas no convencionales: un debate pendiente en América del Sur. In Espaliú C (ed) *El conflicto y su situación actual: del terrorismo a la amenaza híbrida*. Civitas – Thomson Reuters, Madrid, p. 369-384.
- Cabrera-Toledo, L. (2023) La seguridad ciudadana desde el ámbito político y académico: el caso de las elecciones presidenciales de 2021 en Ecuador. *Cuadernos de RES PUBLICA en Derecho y Criminología*, No. 1: 56-70. <https://doi.org/10.46661/respublica.8043>
- Cabrera-Toledo, L. (2024) Inteligencia Estratégica en tiempos de incertidumbre: el caso del conflicto armado interno en Ecuador. En Díaz, G. y Caputo, R. (Eds.) *Escenarios de incertidumbre para la Inteligencia Estratégica en el contexto de la Seguridad Global*. Aranzadi, Madrid, p. 371-393.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación. En S. Alda-Mejías y S. Ferreira. (Eds.) *La multidimensionalidad de la seguridad nacional. retos y desafíos de la región para su implementación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, p. 13-29.

- Cordova-Alarcón, L. (2024) ¿Cómo Ecuador descendió al infierno homicida? *Nueva Sociedad*. Retrieved from: <https://www.nuso.org/articulo/como-ecuador-descendio-al-infierno-homicida/>
- Cuervo, G. (2018). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23): 43-61. <https://doi.org/10.21830/19006586.304>
- Feldmann, A. y Luna J. (2022) Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos. *Annual Review of Sociology* 48, S-1-S-23.
- Ferrato, A. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 15: 55-70. <https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1587>
- García, B. (2018) La gestión de la seguridad y defensa en el Ecuador 2007-2017, bajo un nuevo marco ideológico y geopolítico. In *Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina*. SIEC, Ciudad de Panamá, p. 193-208.
- Hernández, N. et al. (2022). ¿Pueden las Fuerzas Armadas intervenir en el crimen organizado transnacional? *USFQ Law Review*, 9(2): 19-39. <https://n9.cl/sd6kn>
- Kacowicz, A. y Mares, D. (2016). Security studies and security in Latin America: the first 200 years. In Mares D, Kacowicz A (ed). *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge, New York, p. 11-30.
- Méndez-Coto, M. (2017). Prácticas de seguridad en América durante la posguerra fría (1992-2010): ¿complejos regionales o comunidades pluralistas de seguridad. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (1): 75-102. <https://doi.org/10.18359/ries.2465>
- Paredes, G. (2023) Crimen Organizado Transnacional en las Américas del S. XXI: Grupos Criminales, Estructura y Funcionamiento. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 4(1): 38-54. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.95>

- Pérez, D. (2018). Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. In Pérez D. (ed) *El Nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Red de Política de Seguridad. Pontificia Universidad Católica del Perú – Konrad Adenauer Stiftung, Lima, p. 101-138.
- Piedrahita, P. (2020). La corrupción política como crimen organizado transnacional. *Revista Criminalidad*, 62(2): 233-245. <https://n9.cl/ciw6j>
- Rivera-Vélez, F. (2008). Estudio introductorio. Seguridad multidimensional en América Latina. En Rivera, F. (Ed), *Seguridad multidimensional en América Latina*. FLACSO Ecuador, Quito, p 11-35.
- Rivera-Vélez, F. (2012). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina. En Niño C. (ed.) *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: Cooperar o fracasar*. FES-Ecuador, Quito, p. 41-49.
- Rivera-Vélez, F. y Sansó-Rubert D. (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Inteligencia y seguridad. Tirant Lo Blanch, Madrid.
- Rivera, R. y Bravo C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 28: 8-24. <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410>
- Sahd, J.; Zovatto, D.; y Rojas D. (eds.) (2025) *Riesgo Político América Latina 2025*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Recuperado desde: [https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2025/INDICE\\_riesgo\\_america\\_latina\\_2025\\_compressed.pdf](https://centroestudiosinternacionales.uc.cl/images/publicaciones/publicaciones-ceiuc/2025/INDICE_riesgo_america_latina_2025_compressed.pdf)
- Sansó-Rubert, D. (2005) La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno. *UNISCI Discussion Papers* 9: 43-61
- Serbín, A. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos. Edición especial. *Documentos CRIES*, 15.