



# VISIONES ESTRATEGICAS

## Reflexiones sobre seguridad y defensa

Fundación Konrad Adenauer en Ecuador.

Director  
Johannes Hügel

Gerente de Proyectos  
Luis Alfredo García

Editor  
Diego Pérez









© 2024, Diego Pérez, Katherine Herrera, César Montúfar, Lorena Piedra, Leonardo Jaramillo, Mario Cueva, José Luis Jácome, Humberto Gómez, Pablo Montenegro.

De esta edición:  
2024, Konrad-Adenauer-Stiftung  
Japón y Alfonso Pereira, Edificio Zaigen  
Teléfono: 02 - 4016 117

Quito, Ecuador

Impreso en Quito - Ecuador  
Primera Edición: Diciembre 2024

Autores: Diego Pérez, Katherine Herrera, César Montúfar, Lorena Piedra, Leonardo Jaramillo, Mario Cueva, José Luis Jácome, Humberto Gómez, Pablo Montenegro.

Editor: Diego Pérez Enríquez  
Diseño y diagramación: Ma. José Silva y Carlos Camacho

Director de la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador: Johannes Hügel  
Revisión académica: Luis Alfredo García

Red de Estudios en Seguridad y Defensa:  
Diego Pérez - Coordinador académico)  
Ma. Fernanda Silva - Subcoordinadora académica y logística)

Este trabajo está licenciado bajo la licencia Creative Commons.

Todas las publicaciones de "Visiones Estrategikas" de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer pasan por revisión de árbitros pares.

ISBN: 978-9942-7338-0-1



# ÍNDICE

**Seguridad en Ecuador**  
Transformaciones y problemas  
estructurales recurrentes

Diego Perez Enríquez

pág 8

**Análisis In Situ**  
Doble criminalización encantones de “alta  
peligrosidad” en Ecuador

Katherine Herrera

pág 26

**¿Desorientación Estratégica o Actualiza-  
ción de la Doctrina de Seguridad Nacional?  
Aproximación a la actual doctrina de segu-  
ridad en el Ecuador**

César Montufar

pág 58

**Crimen Organizado (co) y Asesinatos  
Masivos en los Centros Penitenciarios en  
Ecuador**

**Caracterización de las víctimas del CD  
zona 8 2021**

Lorena Piedra Cobo, Marío Cueva Almeida, Leonardo  
Jaramillo Mora

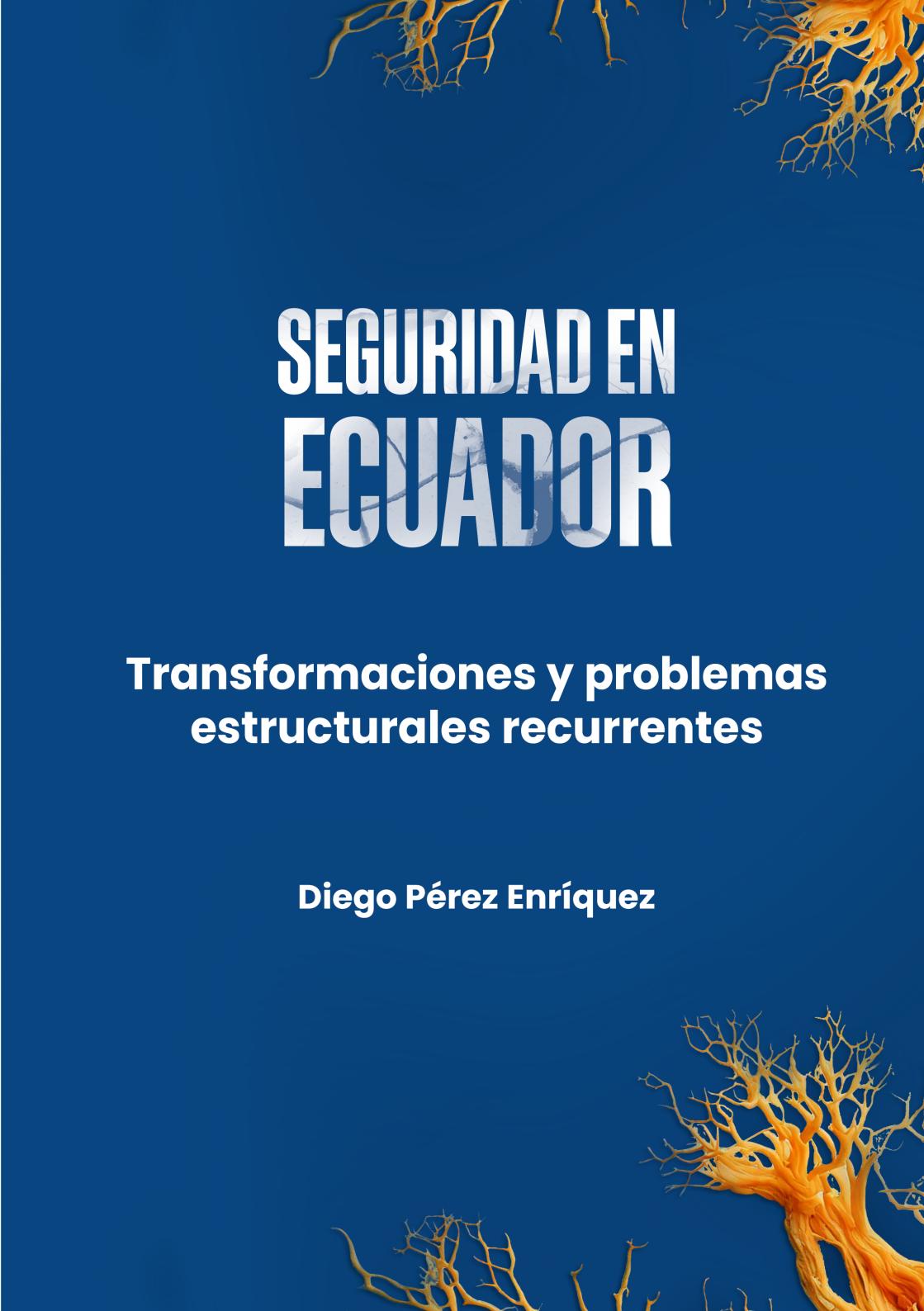
pág 88

**Ceguera Estratégica, Transformaciones  
Estatales y Cultura de Paz  
Perspectivas a futuro**

José Luis Jácome, Humberto Gómez, Pablo Xavier  
Montenegro

pág 120





# **SEGURIDAD EN ECUADOR**

**Transformaciones y problemas  
estructurales recurrentes**

**Diego Pérez Enríquez**

## Introducción

Este documento surge de la compilación de las discusiones mantenidas a lo largo de 2023 en el espacio de trabajo de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa, capítulo Ecuador (REESD). Sobre tal base se incorporan reflexiones contemporáneas con el objeto de proveer una mirada sobre los lugares recurrentes en la discusión de la seguridad para el país, lo que resalta algunos vacíos sustanciales en las capacidades de respuesta estatal.

Es relevante, entonces, la noción una “coyuntura larga”. Para los fines de este documento refiere a los múltiples hechos que sucedieron en un lapso relativamente corto, que aportaron a construir condiciones políticas particulares que decantaron en las actuales condiciones y decisiones, que, aparentemente, provocarían efectos de mediano plazo en los términos de la institucionalidad de la seguridad.

Los hechos políticos, relatados someramente y referentes al periodo comprendido entre enero de 2023 y abril de 2024, evidencian problemas estructurales que, independientemente del cambio de liderazgo en el gobierno nacional, reiteran la idea de que el sendero hacia la transformación institucional es más complejo y labrado de lo que se ha postulado desde la dirigencia política.

Para el trabajo de la REESD, la acelerada transformación de los hechos impuso discusiones que se recogieron en torno a la pregunta de qué acciones debía tomar el gobierno para recuperar su iniciativa en torno a la responsabilidad del Estado de garantizar seguridad a los ciudadanos. Así, este texto traza tres líneas de trabajo: primero, resume los hechos que du-

rante 2023 desencadenan el cambio de gobierno; segundo, sistematiza las preocupaciones de seguridad que se compilaron en las discusiones de la REESD en 2023; y, tercero, se contrastan estas miradas con las decisiones adoptadas en los primeros 100 días del gobierno cuyo periodo se extiende hasta mayo, 2025.

## 2023 y el cambio constante

Desde 2018, Ecuador enfrentó sucesos que complejizaron las condiciones de seguridad y trasladaron el eje de la discusión política a este, que había dejado de ser un elemento de preocupación para los decisores políticos tras la concreción de la paz con Perú en 1998. Aunque existieron intenciones de reubicar la seguridad en el centro de la agenda tras las acciones que se evidenciaron en la frontera norte por parte de una facción disidente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), esta iniciativa quedó limitada por un entorno político interno enrarecido y las consecuencias sociales y económicas de la pandemia.

Cuando Guillermo Lasso inició el gobierno en mayo de 2021, el enfoque de su gestión obvio atender directamente los temas de seguridad porque el proceso de vacunación y la posterior preocupación por la inestabilidad política fueron centrales hasta 2022. No obstante, en su periodo tuvieron lugar 13 de las 14 masacres carcelarias registradas en la historia reciente (Redacción Primicias, 2023). La reacción gubernamental se limitó a reiterar en acciones que probaron ser insuficientes: se decretó el Estado de excepción, con el que se convocó a Fuerzas Armadas a intervenir en el control de las cárceles, y, adicionalmente, se creó una Comisión de Pacificación de Cárceles que no proveyó resultados discernibles<sup>1</sup>.

En un contexto de múltiples acciones violentas atribuidas a organizaciones criminales, motines carcelarios, amenazas a funcionarios públicos e incluso presunciones de penetración de organizaciones criminales internaciona-

<sup>1</sup> Posteriormente, en una investigación desarrollada por la Fiscalía General del Estado se vinculó a una de las delegadas de esta comisión con el cabecilla de una de las organizaciones criminales que operan en el país. Tal organización protagonizó varios de los motines carcelarios, y, además, logró imbricarse con varios actores políticos, incluido el director del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infraactores (SNAI) durante este periodo (Redacción Primicias, 2024).

les en algunas instancias de toma de decisiones, el país se sumió en una situación inusitada de suma tensión, y marcada, sobre todo, por la incertidumbre sobre las posibles acciones y la manera de fortalecer la posición del Estado.

La recurrencia al Estado de excepción durante el gobierno de Lasso debilitó su propio objetivo (Layedra, 2024) y finalmente se convirtió en un anodino lugar común del despliegue gubernamental frente a las situaciones de crisis. Las condiciones políticas bajo las que se desarrolló este gobierno, por otra parte, revelaron un estrecho margen de maniobra y su acorralamiento progresivo. Tras las protestas de julio de 2022, en el legislativo se consolidó un frente opositor que constriñó las posibilidades de acción, mismas que desde el inicio del gobierno estuvieron fuertemente afectadas por la incapacidad de mantener los acuerdos logrados.

La debilidad política del presidente se evidenció en febrero de 2023. En el referendo convocado y promovido por el ejecutivo como parte de su estrategia para recuperar terreno frente a una oposición fortalecida, perdió en todas las preguntas propuestas<sup>2</sup>; además, al coincidir este con las elecciones seccionales, los partidos de oposición fortalecieron su lugar, (López Andrade, 2023), anotándose victorias importantes en las ciudades más pobladas y políticamente más significativas del país, epicentro de las protestas de 2022.

Estas condiciones condujeron a un nuevo escenario de confrontación con el legislativo, que inició un juicio político en contra del presidente, mismo que no se resolvió debido a que un día después de la comparecencia del Presidente, este activó el dispositivo constitucional de "muerte cruzada" en mayo de 2023, lo que le condujo a "gobernar seis meses en el purgatorio en

---

<sup>2</sup> Este referendo se convocó en torno a ocho preguntas: 1) la extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos vinculados al crimen organizado transnacional (COT), 2) retirar a la Fiscalía General del Estado del ámbito de control del Consejo de la Judicatura, 3) reducción del número de asambleístas, 4) control y auditoría periódica de los miembros de los partidos políticos, y, umbral electoral del 1,5% del padrón electoral de la jurisdicción para mantenerse, 5) selección por el legislativo del Contralor, Fiscal, defensores Público y del Pueblo, y a los vocales del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE), 6) eliminar las elecciones por sufragio universal del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 7) creación de un subsistema de protección hidrica, y, 8) compensación por servicios ambientales (Noboa, 2022).

lugar de dos años en el infierno” (Santaeulalia, 2023). Esto da cuenta de los límites que existen en cuanto a las posibilidades de acción política para un ejecutivo que, generalmente a lo largo de la historia reciente, ha tenido severas limitaciones para implementar una agenda propia y, más aún, para construir acuerdos de Estado que permitan superar las brechas ideológicas y la temporalidad de sus propios períodos.

Lo sucedido con Lasso no dista de la dinámica ejecutivo – legislativo de la post transición, que suponía escenarios de crisis cuya salida ocurría por la vía de la destitución del presidente a través de una interpretación política de las disposiciones constitucionales (Mejía Acosta & Polga-Hecimovich, 2010; Pérez Enríquez, 2017). Así, la inestabilidad política implícita en un juicio político (Pérez - Liñán, 2009) se pretendió resolver a través de una figura que si bien desactivó la conflictividad política, no aplacó el problema estructural de la violencia y la incapacidad de reacción estatal.

Con la campaña electoral en marcha, el asesinato de Fernando Villavicencio reiteró la centralidad de la problemática de seguridad y la imbricación de las organizaciones criminales en diversos ámbitos de la política nacional (Turkewitz & León Cabrera, 2023), así como las complejidades para responder contundentemente a las condiciones que predominan el escenario político nacional.

## Preocupaciones sobre la seguridad y propuestas de política pública

Esta sección se planteó originalmente como un aporte para la discusión de los candidatos o del presidente electo tras la coyuntura de la “muerte cruzada” en 2023. A la luz del tiempo transcurrido, no obstante, estas visiones mantienen su vigencia por concentrarse en elementos estructurales que permitirían superar las visiones estrictamente coyunturales en torno a las que suele girar la discusión sobre la política de seguridad. Más aún cuando se considera que la atención del presidente parecería que tiene que volcarse a las labores de la supervivencia política de su mandato, antes que al diseño de la política pública de seguridad.

Las visiones planteadas apuntan a necesidades estructurales que, aún en

el contexto de las decisiones tomadas por el gobierno de Daniel Noboa en enero de 2024, revelan la falta de atención sobre lo que en el mediano y largo plazo permitiría reconfigurar al sector. Como se señaló, la discusión sobre las decisiones adoptadas por el actual gobierno se inserta en la tercera sección, considerando las que constan a continuación como elementos guía que podrían interpretarse como sustanciales para la discusión sobre la política pública para el sector seguridad y defensa.

### Acuerdo y compromiso político

Las tensiones políticas que caracterizan a Ecuador han impedido trazar miradas sobre la naturaleza de la política pública para el sector de la seguridad y defensa. En este sentido, se evidenció que las propuestas trazadas en el contexto electoral, así como las que han esgrimido los presidentes en funciones por lo menos desde 2018 a la presente, requieren del establecimiento de un acuerdo político transversal, que supere las barreras ideológicas en función de una agenda mínima.

El centro de esta debe contemplar la necesidad de fortalecer las capacidades y presencia del Estado para garantizar la protección de la sociedad a través de:

- La modernización de las instituciones de seguridad y defensa del Estado. En este sentido se debe considerar la naturaleza, estructura y funcionamiento del COSEPE, de manera que adquiera una mayor incidencia al momento de guiar al tomador de decisiones, y se logre definir su capacidad para articular diferentes insumos con el fin de construir política pública.
- La delimitación normativa de condiciones para establecer la excepcionalidad; en estas se debe comprometer a todo el sector público en la gestión de crisis, incluyendo un ágil tratamiento a los procesos de contratación y compras públicas.
- Reestructuración del sistema de seguridad ciudadana, esclareciendo las responsabilidades institucionales, a través del fortalecimiento del rol de las comunidades, Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y los organismos de seguridad y defensa. Esto debe incluir:

- Fortalecimiento de mecanismos de actuación interinstitucional para facilitar interacciones más fluidas entre Policía Nacional, Fuerzas Armadas, y, actores del sistema de justicia.
- Implementación de observatorios de seguridad ciudadana bajo responsabilidad funcional de la sociedad civil y GAD municipal o provincial.
- Definición de líneas de construcción de política pública y acciones enfocadas en:
  - Priorización de inversión para el sector.
  - Procedimientos especiales para compras públicas en el sector.
  - Recuperación de capacidades operativas para Fuerzas Armadas. y Policía Nacional.

### Planificación transversal para el sector

Se requiere la actualización de instrumentos de planificación que contemplan las demandas de la seguridad y de la defensa, y que de manera clara establezcan la complementariedad entre los sectores y las instituciones. Estos instrumentos deben, además, priorizar las necesidades del sector con el fin de guiar la inversión y las acciones del sector. Para garantizar que la planificación sea susceptible de ser cumplida, es fundamental que la política pública provea la cobertura adecuada, de la que se desprendan las líneas guía para las decisiones.

Además, siguiendo la definición básica de la política pública es fundamental que esta sea discutida con los actores relevantes que hacen a su centro neurálgico (Sabatier, 1986) y que, por lo tanto, deben considerarse en los niveles político y estratégico de la seguridad y defensa nacional proyectados a mediano plazo, sujetos a evaluación y actualización continua.

La ausencia de un plan que especifique los horizontes y objetivos buscados en el campo de la seguridad ha dificultado el seguimiento de las decisiones y ha remitido, sistemáticamente a acciones que únicamente han tenido como referencia los hechos de coyuntura. De allí que un lugar común para las acciones presidenciales sea acudir a la declaratoria de Estado de Excepción, sin añadir elementos de más profundidad en tales decisiones.

## Recuperación de los atributos clásicos de la soberanía

Es fundamental que el Ecuador determine con certeza las principales afectaciones a su soberanía, comprendida en la dimensión westfaliana, y desplegar las acciones necesarias para recuperar el control territorial en las zonas cuestionadas, así como los espacios en disputa al interior de las cárceles. Según la información publicada por el Ministerio del Interior (2023) se constata una extendida presencia de los actores ilegales en diversas latitudes del país. Esto coincide con la evidencia del declive de las capacidades de reacción institucional (resiliencia) (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023), lo que implica una capacidad mayor de las organizaciones para afectar a las capacidades de respuesta estatal.

Bajo estas consideraciones, es fundamental el fortalecimiento de la presencia estatal y la delimitación de sus ámbitos de intervención e incidencia. Así, constitucionalmente se presenta un problema constitucional y práctico en torno a las circunscripciones especiales indígenas, así como el control de las zonas especiales de frontera. En ambos casos, la superposición de competencias, junto con vacíos dejados por las instituciones, tiende a dejar espacios de incertidumbre en los que no queda plena certeza sobre la presencia estatal. En esta reflexión cabe reiterar el rol que mantienen los GAD, particularmente del nivel municipal, para asegurar una respuesta en los temas cruciales para el Estado.

En este nivel se debe destacar que todavía es imperativa la articulación de las políticas Exterior, y la de Seguridad y Defensa, con el objeto de establecer prioridades para el estado y lograr una articulación más fina de las líneas de cooperación internacional, logrando un compromiso decisivo de la comunidad internacional, con énfasis en el rol de Estados Unidos, para atenuar los efectos de la operación del crimen transnacional y los flujos de drogas y armas que llegan al Ecuador.

Dado que los fenómenos que tensionan las condiciones de seguridad del país son intermésticos, es central habilitar adecuados mecanismos de cooperación internacional sobre la seguridad que 1) se alineen con las prioridades políticas del país, y que, 2) permitan la consecución de los intereses nacionales y objetivos políticos.

Así, se debe fortalecer las dimensiones regionales de cooperación, reconociendo las prioridades y estableciendo las necesidades conjuntas, particularmente con los países vecinos y de la región. Los puntos de conexión con Estados Unidos, la UE, y China, en tanto constituyen los polos centrales con los que se requiere determinar las prioridades y preocupaciones urgentes para el país. Dado que el crimen organizado trasnacional provoca una afectación global, es fundamental establecer las condiciones para la cooperación, sin que ello implique reiterar en la creación de una institucionalidad compleja, y más bien, fortaleciendo la existente. En ello la Comunidad Andina puede proveer un espacio interesante para trabajar conjuntamente y enfrentar al COT.

### **Institucionalización y modernización del sistema de inteligencia**

Uno de los eslabones más débiles del sector es el de inteligencia. En cada cambio de gobierno, la institución rectora se ha desarmado y reconstruido, lo que ha redundado en quince años de incertidumbre para el sector. La inteligencia estratégica debe ser considerada y entendida como una “capacidad nacional” y no como un componente burocrático del sistema, y en ese sentido, tiene que funcionar como una organización orientada al levantamiento y análisis de información especializada a partir de la determinación de prioridades estratégicas para el Estado. Estos son los insumos que deberían facilitar la toma de decisiones en el ambiente político – estratégico del Estado.

Si bien la institucionalidad de inteligencia adolecía de un sesgo ideológico en sus acciones, sus “refundaciones” posteriores han implicado un debilitamiento en su capacidad de respuesta, mas aún considerando que este es un sector que requiere de la construcción sostenida de “know how” y un equipo estable de operadores que actúen como una burocracia especializada en el sentido weberiano. Su enfoque debe ser la identificación y caracterización permanente de amenazas, riesgos y oportunidades para el Estado ecuatoriano, en especial ubicando las capacidades y vulnerabilidades críticas de cada actor estratégico.

En términos prácticos es necesario considerar que el diseño de la institución

encargada de la inteligencia debe contar con una arquitectura flexible y adaptable, con la finalidad de no perder su capacidad anticipativa. Así, las limitaciones impuestas por la normativa laboral y de planificación pueden constituirse en cortapisas para el despliegue que requiere este tipo de institución.

### **Reforma y evaluación de las instituciones del sector**

Es central que se establezcan procedimientos para la evaluación integral y continua de los miembros de la P.N., FF.AA., CIES y SNAI, en sus diversos grados. Igualmente, es fundamental que se promuevan procesos equivalentes en las instituciones del sector justicia y fiscalía, de manera que se pueda asegurar que las acciones desplegadas no van a debilitarse en su efectividad por resoluciones que provengan de este costado. Para esto se debe fortalecer la capacidad de contrainteligencia estatal, a la que debe dársele la importancia necesaria para su fortalecimiento.

En el caso de las instituciones de la seguridad (PN y FF.AA.) deben adecuar su estructura institucional a las nuevas necesidades del Estado, y, por lo tanto, se requiere que haya una transición de las discusiones hacia la forma en que es abordada la acción de estas instituciones frente a las demandas de la seguridad. En ese sentido, es necesario reflexionar sobre si la actual estructura institucional y la doctrina vigente responden de la mejor manera a la situación actual y escenarios para el futuro inmediato.

Si bien se encuentra que existe una respuesta permanente y eficiente de estas instituciones ante los diversos sucesos que afectan a la seguridad, existe también una actitud reactiva que impone presión sobre la eficiencia de su respuesta. En ese sentido se requiere analizar y trabajar en torno a su aproximación doctrinaria para permitir esquemas más flexibles que permitan contener las amenazas vigentes. En todo esto es necesario retomar la reflexión desde la perspectiva de la integralidad de la política de seguridad y defensa.

## Fortalecimiento de las instancias decisorias y el vínculo con la ciudadanía

Si bien persiste una discusión originada en la transición democrática sobre la naturaleza de la conducción política del sector (Leiras, 2022; Mainwaring, 1989), es fundamental identificar a los decisores políticos, así como a los actores estratégicos que se ubican en una posición que demanda capacidades políticas y comunicacionales para la intermediación con el ejecutivo, demostrar líneas de acción claras ante la ciudadanía, y lograr contener las presiones que pueden provenir de otras funciones y sectores del Estado. Al mismo tiempo, es necesario que tengan un conocimiento especializado del sector, de manera que puedan implementar políticas públicas que sean consistentes con las necesidades y capacidades del sector, y que, al mismo tiempo, surjan de una adecuada interlocución e interpretación de las demandas de las autoridades de las instituciones policial y militar.

Esta siempre pendiente la discusión sobre quien asume las posiciones de toma de decisión, pero también se abre una rama para la discusión sobre los entornos de asesoría, que requieren de conocimiento especializado, pero también de estabilidad para el cumplimiento de sus funciones.

Se debe reiterar que existe una triple característica en los temas vinculados a la seguridad: por una parte, constituyen un ámbito de especial atención política, por otra, demandan de conocimiento especializado, y, finalmente, involucran a la ciudadanía en su cotidianidad. Es importante que desde los espacios de decisión del sector de la seguridad y defensa se establezcan mecanismos permanentes de consulta e interlocución con representantes de la ciudadanía, líderes de opinión, y expertos en seguridad y defensa, de manera que se asegure un adecuado flujo de información que alimente a las decisiones del sector.

## Transformación e Inversión

Las acciones que se desplieguen en el sector deben estar adecuadamente financiadas con el fin de garantizar su permanencia. Es fundamental que la inversión permita superar la barrera de la supervivencia (pago de salarios) y gire hacia la adopción de nuevos esquemas para el combate de las amenazas de la seguridad. En tal sentido, es fundamental la adquisición y

uso de nuevas tecnologías como un elemento clave e imprescindible cuya inversión garantiza el ahorro de recursos a mediano plazo, así como precisión y eficiencia en los resultados esperados.

Así, se requiere pensar en una transición para las instituciones que actualmente dependen exclusivamente de sus capacidades materiales, hacia un esquema en el que el uso de tecnología para la seguridad y defensa tenga preeminencia en el diseño de las acciones. Si bien la brecha tecnológica es sustancial, se requiere identificar los espacios cruciales para hacer un cambio progresivo hacia FF.AA. con mayores capacidades tecnológicas. El incremento de efectivos, así como la adquisición de nuevas capacidades para las FF.AA. y PN, deben estar precedidas de un diseño de fuerzas que a la vez tiene sustento en una estrategia que comprenda la dimensión y naturaleza de las amenazas.

Se requiere comprender que la atención a los problemas de la seguridad no se resuelve exclusivamente en el espacio de las acciones de las instituciones de la seguridad, sino que es necesario el desarrollo de programas sociales y de desarrollo, enfocado en los habitantes de las zonas de frontera del país, donde se tome en cuenta las demandas puntuales de las localidades.

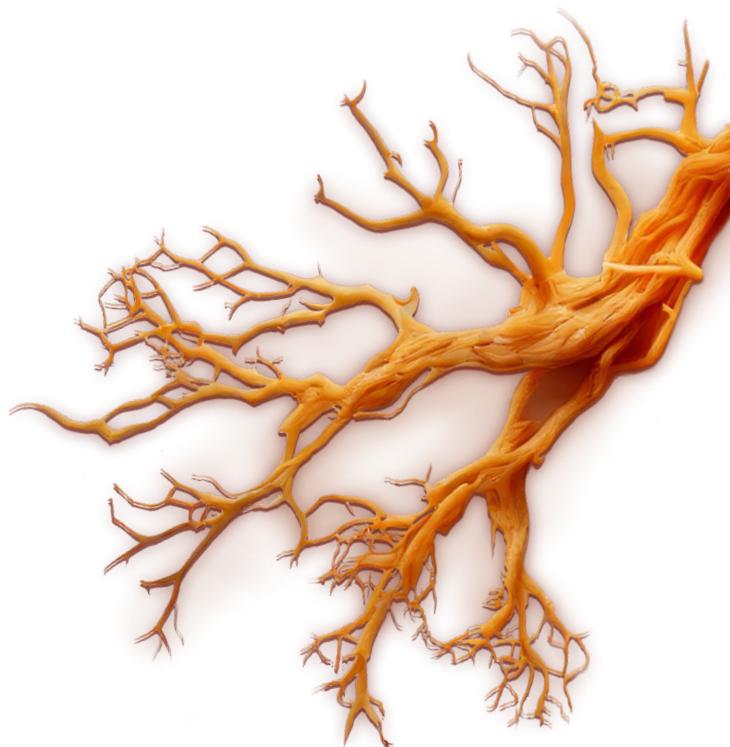
En la perspectiva de fomento del desarrollo y la productividad, es necesaria la creación de incentivos tributarios para las empresas e industrias ubicadas en las zonas de frontera para fomentar el desarrollo económico, ofrecer seguridad a los inversionistas y brindar la opción de más fuentes de trabajo digno que desincentiven la vinculación de los ciudadanos a las economías ilegales.

### **100 días y los problemas recurrentes**

La llegada al poder de Daniel Noboa, en diciembre de 2023 marcó el inicio de un nuevo ciclo de reflexión sobre los temas de seguridad. El gobierno se enfrentó a una reiteración de las amenazas vigentes en el gobierno anterior, y tras la fuga de alias "Fito" en enero de 2024 arrancó un nuevo ciclo marcado por un nuevo estado de excepción y 24 horas después, la declaratoria de un conflicto armado no internacional (Decreto No. 110, 2024; Decreto No. 111, 2024).

Esta decisión implicó un despliegue importante de FF.AA. y con la categorización de las organizaciones criminales como terroristas se abrió la posibilidad del uso de la fuerza para enfrentar la situación (Austin, 2024; Berg & Ziemer, 2024). Al cumplirse 90 días del primer estado de excepción de este periodo de gobierno, los problemas sustanciales descritos previamente, se mantienen, y los resultados revelan un elevado número de detenidos, pero no hay una desarticulación sustancial de las organizaciones criminales. Resta todavía mirar los resultados concretos, pero, en una reflexión de fondo, resta conocer las miradas de largo plazo para atender la situación de seguridad en el país.

La coyuntura, no obstante, está marcada por un referendo y una cercana elección presidencial en las que el Presidente apuesta a renovar su posición política, aunque no necesariamente atender la problemática descrita.



## Referencias

- Austin, A. (2024, enero 19). Ecuador Faces a Tangled Web in Its War on Gangs. Insight Crime. <https://insightcrime.org/news/ecuador-faces-tangled-web-war-on-gangs/>
- Berg, R., & Ziemer, H. (2024, febrero 1). HOW DOES ECUADOR'S INTERNAL ARMED CONFLICT END? War on the Rocks. <https://warontherocks.com/2024/02/how-does-ecuadors-internal-armed-conflict-end/>
- Decreto No. 110, 110 (2024).
- Decreto No. 111, 111 (2024).
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). Profile Ecuador. Global Organized Crime Index 2023. <https://ocindex.net/country/ecuador>
- Layedra, F. (2024, enero 8). Vuelve el estado de excepción, el recurso legal que perdió fuerza en manos de Lasso. Expreso. <https://www.expreso.ec/actualidad/exencion-recurso-legal-mal-lasso-178105.html>
- Leiras, S. (2022). La experiencia y aprendizaje de los procesos de transición de América Latina. En C. Mazzina & L. Querido (Eds.), Autocracia, democratización y cambios sociopolíticos: Apuntes para el debate (pp. 162-179). Dunken.
- López Andrade, A. (2023). RESULTADOS DE LAS ELECCIONES SECCIONALES DE 2023: UNA MIRADA GENERAL DESDE EL DISEÑO INSTITUCIONAL. *Sociología y Política Hoy*, 8, 155-167.
- Mainwaring, S. (1989). Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues. The Helen Kellogg Institute for International Relations. <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Mejía Acosta, A., & Polga-Hecimovich, J. (2010). Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador. En M. Llanos & L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America* (pp. 73-90). Palgrave Macmillan US. [https://doi.org/10.1057/9780230105812\\_5](https://doi.org/10.1057/9780230105812_5)

- Ministerio del Interior. (2023). ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA. Ministerio del Interior. <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2023/03/119.-Diseño-de-la-Estrategia-Nacional-de-Seguridad-Ciudadana.pdf>
- Noboа, A. (2022, diciembre 1). Las ocho preguntas que estarán en la papeleta del referendo 2023. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/seccionales-2023/gobierno-ocho-preguntas-papeleta-referendo/>
- Pérez - Liñán, A. (2009). Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Enriquez, D. (2017). La consolidación democrática en el Ecuador. El sendero de la transformación institucional. Revista Latinoamericana de Política Comparada, 12, 159-179.
- Redacción Primicias. (2023, julio 25). Una «guerra» contra Los Lobos reaviva la crisis carcelaria en Ecuador. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/guerra-lobos-tiguerones-crisis-carceles/>
- Sabatier, P. A. (1986). Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis. Journal of Public Policy, 6(1), 21-48.
- Santaeulalia, I. (2023, mayo 19). Guillermo Lasso: "He escogido gobernar seis meses en el purgatorio en lugar de dos años en el infierno" [El País]. <https://elpais.com/internacional/2023-05-19/guillermo-lasso-he-escogido-gobernar-seis-meses-en-el-purgatorio-en-lugar-de-dos-anos-en-el-infierno.html#rel=mas>
- Turkewitz, J., & León Cabrera, J. M. (2023, agosto 10). Ecuador, Reeling From a Candidate's Assassination, Is Forever Changed. New York Times. <https://www.nytimes.com/2023/08/10/world/americas/ecuador-fernando-villavicencio-assassination.html?searchResultPosition=1>



## Sobre el autor

**Diego  
Pérez  
Enríquez**



Doctor en Ciencia Política (Universidad de Belgrano, Buenos Aires). Docente Investigador de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito



# **ANÁLISIS IN SITU**

**Doble criminalización  
encantones de “alta  
peligrosidad” en Ecuador**

**Katherine Herrera Aguilar**

## Introducción

La preocupación por la seguridad nacional y la criminalidad en Ecuador emerge en la década de 1980 cuando el país ocupaba un rol secundario en la cadena del narcotráfico como lugar de tránsito de la base de cocaína y de los precursores químicos que se traficaban entre Colombia y Perú (Bargent, 2019). Ecuador quedó atrapado en esta situación hasta que, a inicios del siglo XXI la geopolítica del narcotráfico y el contexto internacional impuso otros ritmos. De país de tránsito pasó a ser país de almacenamiento y distribución: las bandas criminales colombianas siguen produciendo la pasta de coca, la procesan, pero, con la novedad de que ahora la dejan en la frontera sur. Desde allí, grupos de delincuencia organizada (GDO) ecuatorianas hacen lo propio: acopio, brindan seguridad a la mercancía, la transportan y distribuyen por los puertos de Esmeraldas, Guayaquil y Manabí (Torres, 2023). Un reportaje de InSight Crimen en 2019 afirmaría lo que ningún otro medio se ha atrevido a afirmar hasta este momento: Ecuador se ha convertido en la “autopista de la cocaína hacia Estados Unidos” (Bargent, 2019).

Ecuador no es precisamente un “territorio de paz”, al menos no durante los últimos seis años. El país no se encuentra preparado para afrontar las “nuevas amenazas” y los desafíos en materia de seguridad que ahora dejan de ser un problema nacional y se convierten en un problema transnacional y global. La trata de personas, la minería ilegal, lavado de activos y, por supuesto, el narcotráfico, cruzan la frontera de lo nacional y se instala como preocupación de todos los países y Estados, en especial, de Ecuador. En los últimos seis años (2017-2023) el crimen organizado se ha diversificado y se ha enquistado en el país, se plantea que los factores estructurales son la causa del problema. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dio algunas pistas al respecto en el informe emitido a propósito de la crisis de 2021 en las cárceles: abandono del Estado, ausencia de una política criminal, corrupción en las instituciones encargadas de brindar seguridad, son en conjunto algunos factores que permiten la reproducción y aumento de la delincuencia (2022).

En este artículo se argumenta que sobre Ecuador recae una doble criminalización que favorece el incremento de la violencia criminal, especialmente, en jóvenes y menores de edad que son los más vulnerables. Por un lado, existe una criminalización por abandono y ausencia del Estado en todos los nive-

les de gobierno (central, provincial, municipal), ausencia de una política de seguridad nacional, corrupción institucional y un débil sistema de justicia y penitenciario. Un segundo tipo de criminalización se encuentra asociado a la presencia de los GDO en territorios pobres y vulnerables que son estratégicos para el reclutamiento de jóvenes y militantes para el cometimiento de actividades ilícitas. Si bien, los GDO se aprovechan de la extrema pobreza y falta de oportunidades de sus habitantes para integrarlos al negocio, gran parte de las ganancias de la economía ilícita son trasladadas hacia ciudades y urbanizaciones, incluso, por fuera del país. Estos factores, en conjunto, facilitan la doble criminalización en territorios vulnerables de Ecuador.

En relación a la metodología se realizó un trabajo de campo *in situ* entre julio de 2023 y abril de 2024. Se recogió y se obtuvo información valiosa de primera mano proveniente de los actores oficiales y sociedad civil que tienen presencia y viven de cerca la extrema violencia en sectores considerados de alta peligrosidad como Nueva Prosperina e Isla Trinitaria en Guayaquil, los cantones de Durán y Yaguachi en la provincia de Guayas, Babahoyo, en la provincia de Los Ríos, y, los cantones de Mataje y San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas. Se elaboró una matriz de impacto que contiene información suministrada por siete policías responsables de algún sector en particular y quince policías técnico-operativos que trabajan en territorio.

De las entrevistas y acercamiento con los policías se obtuvo información de denuncias que se presentan ante la Fiscalía General del Estado (FGE). Los policías técnico-operativos, por su parte, que conocen el territorio, tienen ese primer acercamiento *in situ* de la realidad que afecta a las comunidades y no siempre terminan en una denuncia. Ellos refirieron, por ejemplo, que en el parte policial siempre queda reflejado cómo ocurre el enfrentamiento entre bandas o el suceso de un delito y que en la mayoría de los casos siempre hay un menor de edad involucrado en la escena. Esta matriz se profundizó con los detalles ofrecidos por veinte líderes barriales y residentes que han tenido alguna experiencia como víctima de la delincuencia o contacto con el mundo delictivo. También se obtuvo el testimonio de un señor que estuvo detenido y de una experta en justicia juvenil. Se complementa esta matriz con una revisión bibliográfica de investigaciones actualizadas y notas de prensa.

## Breve acercamiento teórico y contextual

Las tensiones políticas que caracterizan a Ecuador han impedido trazar miradas sobre la naturaleza de la política pública para el sector de la seguridad y defensa. En este sentido, se evidenció que las propuestas trazadas en el contexto electoral, así como las que han esgrimido los presidentes en funciones por lo menos desde 2018 a la presente, requieren del establecimiento de un acuerdo político transversal, que supere las barreras ideológicas en función de una agenda mínima.

El centro de esta debe contemplar la necesidad de fortalecer las capacidades y presencia del Estado para garantizar la protección de la sociedad a través de:

La respuesta del Estado se concentra en la militarización y en la criminalización de personas que viven en estos sectores sin analizar los factores estructurales que les obligan a formar parte de los GDO. Existe una doble vulnerabilidad. Por un lado, tienes un Estado represivo que no ofrece respuesta a problemas estructurales, y por el otro lado, los GDO que han identificado las vulnerabilidades no solo de la población en general, sino de los hombres jóvenes. En el caso de niños, niñas y adolescentes esta vulnerabilidad se triplica, con factores de riesgo asociadas a sus condiciones de pobreza violencia intrafamiliar, entre otros (Verónica Polit, experta en justicia juvenil, entrevista de abril de 2024).

En América Latina estos factores impactan el crecimiento de la criminalidad, tanto que, es considerada la región más violenta del mundo según el Banco Mundial (2024) debido a la baja productividad y alta desigualdad de sus habitantes donde muchos tienen poco y aquellos pocos concentran todo. Las políticas implementadas por los gobiernos para revertir la situación son poco exitosas, se anclan en viejos paradigmas que no evolucionan de modo vertiginoso como el crimen organizado. "Frente al crimen y la violencia, los gobiernos gastan más en seguridad y menos en desarrollo; la violencia destruye el capital humano afectando el mercado laboral y daña a las sociedades al reducir la productividad" (Banco Mundial, 2024).

Los carteles de las drogas, por su parte, son organizaciones criminales complejas a nivel operativo y de actores que surgen en ese fenómeno globalizador. Las bandas se adaptan y crean redes transnacionales, con tecnología

avanzada, permean las economías legales con corrupción y lavado de activos, compran propiedades e invierten en proyectos de construcción y bienes raíces para blanquear su dinero. "El blanqueo de capitales en el sector inmobiliario puede tener graves consecuencias para los propietarios y compradores de bienes raíces. Además de las consecuencias legales, como la confiscación de propiedades y cargos criminales" (Empresa Europea de Empresa, s/f).

A principios del siglo XXI Ecuador se vio afectado por la "extensión" del conflicto colombiano y los efectos del Plan Colombia que según la BBC News Mundo trajo un mayor número de víctimas y área cultivada de coca en la frontera sur. "El Plan Colombia hizo que una parte de la violencia asociada al narcotráfico se trasladara desde Colombia hacia el norte de México" (BBC News Mundo, 2016). Bajo este panorama Ecuador se desempeñaría como "el principal punto de despacho de la cocaína colombiana, después del propio Colombia" (Bargent, 2019, párrafo 12) y contaría con el apoyo de carteles mexicanos y organizaciones de la mafia europea (BBC News Mundo, 2023).

Hasta finales del siglo XX solo dos bandas criminales tenían presencia en Ecuador: Queseros y Choneros. En la década de 2010 surgen los Águilas, Fatales, AK-47, Chone Killers, Lobos y Tiguerones y, en la década de 2020 los Chinitos, Loco Oviedo, Conejos, Chumados, Gánster Viejos, entre otros. Así, "entre 2014 y 2023 se ha evidenciado una consolidación del crimen organizado y ese fenómeno es el detonante para la actual crisis de seguridad" (Primicias, 2024). A la fecha, en el decreto ejecutivo 111 de 2024 se habla de veintiuna bandas que tienen presencia en el país.

En suma, la seguridad ciudadana de Ecuador debe abarcar la protección de la ciudadanía y la prevención de delitos desde la participación comunitaria, fortalecimiento institucional y con políticas de seguridad a largo plazo, entre otras. El crimen organizado afecta al Estado, en especial, la democracia y a sus instituciones que es el marco común que organiza política y socialmente a la comunidad y permite vivir en armonía. Con una democracia desestabilizada por los GDO, la capacidad del Estado para hacer cumplir la ley sería inefectiva, con pérdida de control sobre el territorio y las personas, donde la violencia antes que la convivencia sería la gran protagonista.

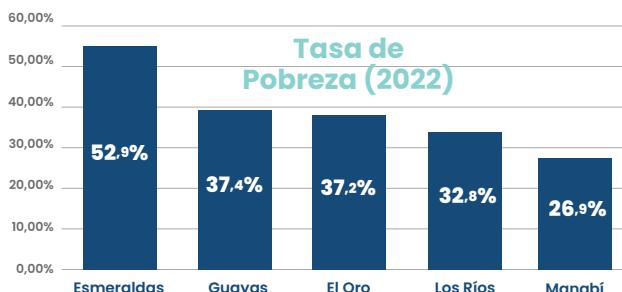
## Algunos hallazgos *in situ*

### Rezago social y zonas de “alta peligrosidad” de Ecuador

Según el Observatorio Ecuatoriano del Crimen Organizado las provincias más afectadas por la violencia criminal se ubican en la región Costa y son: Los Ríos con 41,3%, Guayas 38,3 %, Esmeraldas 37,6 % y Manabí con 25,4 %. Estos indicadores de 2022 y 2023 dan cuenta de la inseguridad y que la consolidación de los GDO está en relación directa con la inestabilidad económica y política del país. Desde la geopolítica del crimen, es importante destacar que las comunidades cercanas a los puertos están habitadas por personas de bajos recursos (Orozco, 2022), son propensos a la ocupación ilegal de los terrenos. Esta situación se profundiza con la falta de empleo y medios de sustento que puede obligarlas a buscar alternativas para sobrevivir, lo que a menudo incluye recurrir a actividades ilícitas.

Además, estos datos tienen mayor impacto si se comparan con las rutas del narcotráfico que hay en el país y emergen en la frontera norte: una ruta amazónica que inicia en la provincia de Sucumbíos, atraviesa la región Sierra y llega finalmente a las provincias de Guayas y Los Ríos. En la otra ruta, la del Pacífico, la droga ingresa por las provincias de Carchi y Esmeraldas y es distribuida en Manabí y Santa Elena. La droga es transportada por vías fluviales o la selva y, en camiones por el puente internacional de Rumichaca, burlando los controles fronterizos. (Bargent, 2019). Estas provincias se caracterizan por tener una alta tasa de pobreza (tabla 1).

Tabla 1 Tasa de pobreza por provincia



Fuente: (Orozco, 2022). Elaboración propia

Por desagregación étnica esta pobreza no solo afecta a indígenas (52 %), sino también a afroecuatorianos (37 %) y montubios (38 %). Basta recordar que el grueso de la población afroecuatoriana habita Esmeraldas y Guayas, mientras que, la montubia en Manabí, Los Ríos, Guayas, Santa Elena y El Oro. Por otro lado, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo 2023 reveló que la tasa de empleo adecuado es del 25 % en Esmeraldas, 31 % Manabí, 29 % Santa Elena, 42 % Guayas y 40 % en Los Ríos. Es decir, ninguna de estas provincias se acerca a la media deseable que en el caso de Pichincha es del 54 %. Por el contrario, el empleo informal sube en Esmeraldas con el 64 %, Manabí 60 %, Guayas 50 % y Los Ríos 42 %, a diferencia de la provincia de Pichincha donde el empleo informal cae al 30 % (Orozco, 2022).

Estos datos revelan que la interacción entre la ausencia de oportunidades económicas, la marginalización del Estado y la presencia de GDO son elementos que refuerzan esta doble criminalización, alimentan el ciclo de violencia y delincuencia, afectando la calidad de vida de los habitantes y dificultando los esfuerzos por salir de estas condiciones adversas. Por eso, las personas que habitan en estos cantones de alta peligrosidad son más vulnerables a los GDO debido a la falta de empleo y los medios que concreten una vida digna. Situación que los obliga a buscar alternativas para sobrevivir y ayudar a sus familias, aunque esto implique recurrir a la economía ilegal y exponerse como víctimas o victimarios. La marginalización y discriminación hacia estas comunidades por parte del Estado, ha creado un vacío de autoridad y una sensación de desamparo, lo que facilita la infiltración y el control de los GDO en los territorios. Por tanto, hay una intersección importante entre pobreza, falta de acceso a derechos básicos y la actividad delictiva.

Pese a que no “existen cifras oficiales de reclutamiento infantil en Ecuador, los datos de homicidios y detenciones de menores permiten dimensionar el alcance de la problemática” (Ramírez, 2023). Para la Dinased, cerca de 248 menores de hasta 19 años fueron asesinados en 2023, el dato para 2022 fue de 289 y en 2020 de 98, siendo Guayaquil y Durán los cantones con mayor número de casos (Ramírez, 2023). La Unicef reporta que fueron 770 los homicidios de niñas, niños y adolescentes en 2023 (Unicef, 2024).

El trabajo *in situ* permitió conocer la otra cara de esta realidad, la que no sale en cifras. Todos los líderes barriales entrevistados afirmaron tener un sobrino, vecino o conocido menor de edad que participa en alguna actividad ilegal.

Menores entre los 13-16 años son captados a cambio de dinero, alrededor de USD 4000 por trimestre, en los que se incluye casa y alimentación. Estas casas funcionan como lugares de venta y acopio de la droga y de logística para las operaciones de extorsión, secuestros y asaltos. Para muchos líderes, no hay presencia del Estado, sin escuelas, sin servicios básicos, alcantarillado, los jóvenes no encuentran trabajo formal y optan por la informalidad o ingresar a estos GDO. Pese a que el negocio ilícito genera empleo para los jóvenes y mejora sus condiciones de vida y la de sus familias, el grueso de las ganancias no se queda en estos cantones, se va para otras provincias como Manabí, Guayas o Esmeraldas, y así se logra financiar las grandes tiendas, gasolineras, restaurantes y proyectos residenciales.

Para ellos, el Gobierno nacional se ha dedicado a militarizar las calles y carreteras, y no genera proyectos sociales, de desarrollo e inversión que impacten a los jóvenes ya que aquí radica la causa del problema. A los GDO no les conviene que el Estado cambie las condiciones de pobreza y falta de oportunidades de estos territorios ya que saben que el crimen se alimenta de las necesidades de la población. Esto representa un nicho de mano de obra para emplear en la comisión de las actividades ilícitas.

Así, estas organizaciones aprovechan la vulnerabilidad y la falta de presencia estatal para establecer redes de influencia y control, ampliando su poder y recursos a expensas de la comunidad local. Para Barreiro (2024) estas poblaciones son utilizadas como mano de obra en labores de seguridad, logística, transporte y labores varias. Por eso, el abordaje de las causas subyacentes de la inseguridad requiere un enfoque integral que combine políticas de desarrollo económico, inclusión social y seguridad pública y de Estado. Ecuador se encuentra lejos de esta realidad idealizada. Resulta evidente que una primera solución recae en la erradicación de la pobreza y la generación de oportunidades equitativas, fundamentales para desmantelar las estructuras que perpetúan la actividad delictiva. ¿Cómo hacerlo? Esta realidad parece ser más clara para los habitantes que para el propio Estado.

En los alrededores de los puertos viven personas pobres y están llenos de invasiones; un millonario no va a invadir, y si el gobierno no puede brindar los derechos mínimos al ciudadano promedio, mucho menos a quien invade una tierra, olvidándolos por completo. Es en esa necesidad donde la gente empieza a aceptar como normal la actividad ilícita, como generadora de empleo y alimentación. Simplemente porque ningún actor quiere erradicar la pobreza (anónimo, vecino de Durán, 2024).

Si bien, algunos pobladores consideran que la actividad ilícita mejora sus condiciones de vida y, que por eso se le debe aceptar como “algo normal”, no menos cierto es que entre los pobladores se están naturalizando estas prácticas criminales. Esto trae dilemas:

1. Se fortalece la estructura criminal y se vulneran derechos, incluso, de los familiares, vecinos y amigos;
2. Si bien, hay ciertos beneficios económicos a cambio, esto socava las relaciones familiares y sociales, la convivencia, genera temor entre los habitantes,
3. Normalizar la actividad ilegal es seguir perpetuando la idea de que esa es la única salida para jóvenes y pescadores, cuando soluciones a largo plazo como empleo y educación si apuntan a un mejoramiento real de las condiciones de vida, sin pendientes judiciales, represalias, ni agresiones físicas.

Se sabe, por ejemplo, que pescadores artesanales que desempeñan sus actividades en el Golfo de Guayaquil forman parte del negocio criminal. Sin embargo, algunos otros andan con miedo y temor por sus familias, han sido extorsionados y presionados para que formen parte de los GDO (AFP, 2023). Los GDO les han robado sus implementos de trabajo como mecanismo de coacción. Es Esmeraldas también hacen uso de los pescadores o de empresas legalmente constituidas para entregar la droga en alta mar: “existen compañías constituidas legalmente para la pesca, que han dedicado sus actividades al transporte de drogas hacia otros países o, a su vez, a llevar paquetes de droga que son entregados en pequeños islotes o en mar abierto, con una boya y un indicador GPS” (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020, p. x).



## Ausencia de Estado y factores estructurales

La eliminación y fusión de varias entidades públicas provocó un descalabro del sistema de justicia y penitenciario en Ecuador desde el cambio de gobierno de 2017. Así, en 2018 fue eliminado el Ministerio Coordinador de Seguridad y el Ministerio de Justicia, este último se encargaba de las políticas de justicia, la supervisión del sistema penitenciario, las políticas de reinserción social. Funciones que fueron delegadas a la Secretaría de Derechos Humanos y el SNAI (CIDH, 2022). Lo mismo ocurrió con la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (SETED) cuyas funciones fueron repartidas entre el Ministerio del Interior y Ministerio de Salud. El presupuesto destinado a seguridad avanza lento con incrementos que no superaron el 5 % entre 2022-2023, lo que se revela insuficiente para combatir a los GDO. Además, la ejecución presupuestaria de las instituciones de seguridad interna en estos años fue insuficiente, al tiempo que gran parte de la asignación se va en nómina y no en inversión o equipamiento (Tapia, 2023).

Cabe recalcar que la desinstitucionalización tiene un efecto directo sobre la credibilidad de las instituciones por parte de la ciudadanía. Esto es motivado, primero, por la ausencia de un plan de seguridad planificado, estructurado, integral y preventivo que combata los factores de riesgo que propician el narcotráfico y delitos del crimen organizado. Hay un Estado reactivo, más que preventivo. Segundo, existe resistencia de algunas autoridades y GADs de involucrarse y ser parte de la solución, y de allí se puede pasar a la ausencia de una agenda común entre Asamblea y Poder Ejecutivo. Tercero, a la corrupción institucional, en especial, del personal del SNAI (CIDH, 2022). Esto trae el descredito y desconfianza ciudadana hacia las instituciones y los gobiernos. En tal línea se constata que la confianza en Lenin Moreno fue baja en 2020, mientras que, la calificación de Guillermo Lasso cayó en 30 puntos luego de 2021 y 2022 (de 64,3 % en agosto de 2021 a 28,3 % en noviembre de 2021. Incluso, a 17,1 % en junio de 2022) (Chiliqinga-Amaya 2023, p. 29). La valoración de Daniel Noboa también cayó de 85,4 % a 74,5 % de enero a marzo de 2024 (Perfiles de Opinión, 2024).

Las causas para la consolidación de la violencia pueden ser múltiples, es el resultado de factores combinados. Uno de estos elementos es la crisis económica y déficit fiscal para obras de inversión. En relación a la primera, según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos la canasta básica familiar, que

tuvo un comportamiento relativamente estable entre 2017 y 2021 de USD 710, se incrementó entre 2022 y 2024 en más de USD 80,0, posicionándose en USD 791,09 (Ecuavisa, 2024). Mientras que los indicadores de desempleo, subempleo y empleo precario afectarían a cinco de los ocho millones de habitantes económicamente activos.

A estos indicadores hay que agregarle que el Fondo Monetario Internacional consideró que Ecuador solo crecerá un 1 % en 2024 (Tapia, 2024) y, que la tasa de deserción escolar básica compromete la educación de cerca de 60 000 niños y niñas de la región Costa (Machado, 2024). De igual modo, según Primicias (2024) cerca de 50 000 personas ecuatorianas cruzaron el Darién, frontera de Colombia y Panamá, en busca del “sueño americano”. Diversos observatorios migratorios aseguran que la cifra ronda las 300 000 personas. Para un sector de la población, es preferible arriesgarse y cruzar por la zona más peligrosa de Latinoamérica para llegar a Estados Unidos, antes que quedararse en un país donde las posibilidades de bienestar son pocas, mientras que las de ser víctimas de la delincuencia, muchas.

Por otro lado, en 2022 el país atravesó una crisis política e institucional que terminó con la implementación del dispositivo constitucional conocido como muerte cruzada, consistente en la finalización anticipada del periodo del ejecutivo, la disolución de la Asamblea, y, elecciones presidenciales anticipadas. La génesis de esta crisis tuvo un elemento crucial en la denuncia de corrupción realizada por el medio digital La Posta sobre Danilo Carrera, cuñado de Lasso. Este medio señaló una supuesta relación entre Carrera, Ruben Cherrres – empresario bananero, amigo y colaborador de Carrera quien habría gestionado cargos en el gobierno de Lasso, y fue asesinado al inicio de las investigaciones – y altos mandos de la Policía Nacional, vinculándolos con la mafia albanesa. Esta, reconocida por ser una de las principales exportadoras de alcaloides entre Sudamérica y Europa del Este, se destacó, operó a través de un mecanismo en el que “Los albaneses compraron empresas licitas de banano, con récord de exportaciones para bajar el perfil de inspecciones en los puertos [...] ahí es donde adquirían terrenos, casas, vehículos y podían lavar su dinero” (Primicias, 2024).

## Análisis de los hallazgos: ¿existe una crisis institucional?

En este mismo contexto los niveles de desinstitucionalización y credibilidad del Poder Judicial siguen siendo alarmantes. En el caso "Purga", iniciado por la Fiscalía General del Estado (FGE) en marzo de 2024, se formularon cargos contra doce funcionarios públicos señalados de formar parte de una red de delincuencia organizada dentro del sistema judicial. "Entre los detenidos está Pablo Muentes, ex asambleísta del Partido Social Cristiano (PSC) y María Fa- biola Gallardo, ex presidenta de la Corte de Justicia del Guayas" (GK, 2024). Mientras que en el caso "Metástasis", de diciembre de 2023, se tomó la información de los celulares de Leandro Norero, presunto líder de una banda delictiva, con la que la FGE obtuvo evidencia para imputar cargos a un grupo de jueces, funcionarios de diversos niveles e instituciones, incluidas el Consejo de la Judicatura y el servicio penitenciario (SNAI), quienes habrían ayudado a Norero a montar una estrategia delictual para evadir a la justicia (FGE, 2024).

La crisis carcelaria también evidencia la ruptura y quiebre del Estado donde los GDO establecieron sus puntos de mando para la comisión de actividades delictivas. Para la CIDH (2022) en las cárceles funciona un autogobierno lo cual implica que personas privadas de la libertad ejercen su control, garantizan la seguridad de algunos detenidos, se distribuyen los recursos, tráfico de armas y se negocia con la vida. Los penales son almacenes del castigo, funciona un sistema de terror con violación de los derechos humanos (RFI, 2022).

La CIDH (2022) documentó como los cuerpos de los reclusos fueron desmembrados e incinerados, sus cabezas utilizadas como pelotas de fútbol, con extrema crueldad y violencia. El tráfico de bienes y servicios como celulares, televisores, bebidas alcohólicas, computadores y celdas VIP con jacuzzi y discotecas (Taco, 2024) en las cárceles de Cotopaxi y Penitenciaría del Litoral son el reflejo de cómo, algunos reclusos acudiendo a la corrupción, logran tener privilegios y un trato diferenciado. Más de 450 personas privadas de libertad han muerto en las cárceles ecuatorianas, este dato incluye a personas investigadas por corrupción y narcotráfico. Es el caso de los siete detenidos bajo sospecha en la muerte del candidato presidencial Fernando Villavicencio, que fueron asesinados (Quesada, 2023).

Otro de los problemas que azota al país es el sicariato con arma de fuego en las ciudades y espacios públicos. Esta actividad se encuentra relacionada

con la impunidad, la incapacidad para procesar y castigar a los responsables, la corrupción institucional, la falta de coordinación y de recursos e inversión para atacar el problema. Basta recordar que 150 armas desaparecieron del Cuartel Modelo (Sánchez, 2023) al igual que 12 fusiles AK-47 de las bodegas de las Fuerzas Armadas en Guayaquil en 2022 (Primicias, 2022).

Otras estadísticas arrojan que, en Ecuador durante 2023, hubo 40 asesinatos por cada 100 000 habitantes, cifra que convierte al país en uno de los once más peligrosos del mundo (Global Organized Crime Index, 2024). El 2023 se convirtió en el año con más homicidios en la historia del país, con una persona muerta cada 69 minutos a causa de la violencia criminal. De acuerdo con la Policía Nacional, en 2023 se registraron 7592 muertes violentas. Estas cifras representan un aumento del 64,9 % en comparación con las 4603 muertes de 2022 (Statista, 2024). Según Primicias (2024) los secuestros extorsivos llegan a 1453 casos. En provincias como Guayas y Esmeraldas estas cifras se habrían quintuplicado.

Es importante recalcar que entre el Gobierno de Guillermo Lasso y el de Daniel Noboa han existido, por lo menos, treinta estados de excepción, muchos de ellos por grave commoción interna. En el más reciente, el Decreto Ejecutivo 111, se declaró la existencia de un conflicto armado entre el Estado y veintiún bandas<sup>1</sup> a las que se denominan como organizaciones terroristas declara la existencia de un conflicto armado no internacional en Ecuador.

Tales declaratorias no han solucionado el problema de la inseguridad, pero, además, han generado cuestionamientos y denuncias de abusos de las fuerzas policiales y militares. Así, a las condiciones de inseguridad objetiva que se han detallado, se suma el temor de la ciudadanía ante el posible deterioro de los derechos humanos y el acrecentamiento de la violencia proveniente de diversos actores. Se puede citar, en esa línea, el caso de Johys, una mujer trans encarcelada en una de las cárceles intervenidas por las FF.AA. en el contexto del estado de excepción, quien denuncia que: "Me patearon la cabeza, me cortaron la ceja, me pisaron y me dieron contra el piso... Como yo tengo senos, por las hormonas, me quitaron el brasier y me hicieron acostar. Uno

---

<sup>1</sup> Águilas, ÁguilasKiller, Ak47, Caballeros Oscuros, ChoneKiller, Choneros, Corvicheros, Cuartel de las Feas, Cubanos, Fatales Gánster, Kater Piler, Lagartos, Latin Kings, Lobos, Los p.27, Tiburones, Mafia 18, Mafia Trébol, Patrones, R7 y Tiguerones

de ellos me cogió del cabello y me dijo: '¿Quéquieres aparentar?' Me quedé en shock, no pude decir nada" (France24, 2024). Así, hay un incremento en la presencia militar y las consecuencias que muchas de esas acciones tienen en el sistema.

Por otra parte, el paramilitarismo comienza a transitar por Ecuador como un mecanismo que garantiza la seguridad del negocio ilícito, en provincias de la Costa, y también, en la región Sierra y Amazonía donde es común la minería ilegal. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) denunció durante el primer trimestre de 2024 que hay "sujetos que portan armamento, han efectuado controles no autorizados en una carretera del sector y solicitado a la población documentos" (Swissinfo, 2024). Esto genera mayores niveles de conflictividad y violencia, pues la Conaie manifestó estar dispuesta a defender sus territorios de estos sujetos que han intimidado a campesinos e indígenas y, que entran a sus casas en horas de la noche para efectuar amenazas a quienes se oponen al proyecto minero de La Plata.

### **¿Cuál es la percepción ciudadana en el tema de seguridad?**

El desempleo, la corrupción y la inseguridad son las principales preocupaciones de la población ecuatoriana. Click Report (2024) afirma que más del 65 % de personas encuestadas considera que la situación del país es mala y que la delincuencia es el principal problema que los azota con el 20,9 %, seguido del sicariato con 8,3 % y el narcotráfico 8,3 %. De acuerdo con esto el 37,5 % de encuestados consideran que la seguridad es un asunto problemático. En cuarto y quinto lugar se ubican el desempleo y la crisis económica, respectivamente, con el 27 % de las personas encuestadas.

A esta percepción hay que agregarle el debilitamiento del sistema carcelario, lo cual incluye la permeabilidad y corrupción del SNAI (CIDH, 2022). La ciudadanía cuestiona que el SNAI no haya separado a los reclusos acusados de delitos menores, de aquellos de alta peligrosidad debido a que esto incrementa el riesgo de las extorsiones, amenazas, las agresiones físicas y de perder la vida si no acceden a la "vacuna". Si bien, las cárceles son un entorno extremadamente violento y peligroso, donde la vida de los internos es amenazada, es crucial reconocer que la violencia y el riesgo no se limitan únicamente a estos espacios, sino, que también afectan a la ciudadanía en los cantones y ciudades del país de diversas maneras.

Los distritos más golpeados por el crimen organizado son Durán, Nueva Prosperina y Yaguachi en la provincia del Guayas y San Lorenzo en Esmeraldas (Bargent, 2019), seguido de Los Ríos y Santa Elena. Durán es un enclave territorial importante porque allí operan dos grandes bandas delictivas como los Chone Killers y Latin Kings, con presencia superficial de los Lobos. Estas bandas están relacionadas con el narcotráfico trasnacional mexicano y provienen de seguridad, transporte y embarque de la droga hacia los mercados de Europa, especialmente, Europa del Este por intermedio de los albaneses. Durán, Guasmo, Nueva Prosperina e Isla Trinitaria en Guayaquil tienen altas tasas de violencia y son los territorios más peligrosos del país (El Universo, 2018, 2022) con altas tasas de violencia y delincuencia. La rivalidad de estos GDO recae en la disputa del territorio y por hacerse al control de estas zonas. Durán, por ejemplo, es un cantón ubicado frente a Guayaquil, separado por el río Guayas, que logra conectar esta parte de la costa con el sur y norte del país mediante vías fluviales y carreteras, especialmente, con las E25 y E40. Rutas por las cuales ocurre un importante traslado de recursos agrícolas y ganaderos.

Durán y los otros cantones aquí analizados, son esenciales para los GDO porque, sus ríos dan acceso directo a los puertos, son espacios donde no existe el control y uso por parte de la autoridad legítima. Para los líderes barriales consultados, son territorios en donde ocurre el reclutamiento de personas de bajos recursos y menores de edad en condiciones de precariedad. Este patrón se replica en la provincia de El Oro con el puerto de Bolívar, así como en la provincia de Esmeraldas en los cantones de San Lorenzo y Mataje. También destaca el puerto de Manta en la provincia de Manabí.

Por otro lado, se encuentra Nueva Prosperina que, de acuerdo con el personal policial consultado, conecta la vía fluvial que da acceso al Golfo de Guayaquil con las carreteras E40 y E25 que conducen a la costa ecuatoriana. Este sector conecta a Guayaquil con la costa norte y con los puertos de Posorja y Santa Elena. Según los últimos decomisos de droga en el puerto de Ambergues, Bélgica, los cargamentos de alcaloide que llegan a Europa provienen de este sector y de otros puertos ecuatorianos camuflados en cajas de banano y otros productos. Solo en este puerto europeo se decomisaron 116 tonelada de cocaína en 2024 (Latinoamericana, 2024).

### Otros datos del trabajo *in situ*

En el trabajo de campo *in situ* se les preguntó a los líderes barriales sin considerar que su sector es una zona peligrosa. Para la mayoría de ellos, se trata de zonas con condiciones muy difíciles y que no tienen una vida tranquila. Manifiestan que sienten temor, que viven en un estado de permanente angustia que algo malo, en cualquier momento, pueda suceder. Esta situación es generada por experiencias pasadas, por las estadísticas de los crímenes que salen en redes, por la información que circula en los medios de comunicación. Sienten que sus vidas y la de sus familias se encuentra en riesgo y este es un temor justificado.

Los GDO se aprovechan de la pobreza, las carencias sociales, e integran al negocio a individuos provenientes de sus familias, en primer lugar, expandiendo paulatinamente a amigos y vecinos el círculo de actores a ser reclutados. Los individuos son reclutados por la presión social que ejercen otras amistades que se encuentran dentro de los GDO o porque ellos mismos presencian directamente los beneficios que pueden obtener (ropa, dinero). Este intercambio de servicio/beneficio favorece la lealtad y la confianza de los jóvenes hacia los GDO, les hace sentir que son útiles, que pueden tener más dinero si se lo propone. Esto de por sí, ya resulta problemático porque estas relaciones van generando control y manipulación sobre los jóvenes, quedan atrapados en este ciclo. Una vez se obtiene ropa, dinero y alimentación y un estilo de vida con lujo es muy difícil que un joven deserte, por una razón que resulta obvia: no hay otras oportunidades disponibles.

La ausencia del Estado también se ve reflejada en la casi ausencia de la Policía Nacional y operativos que aplaquéen las balaceras casi cotidianas en el sector. Los GDO no solo no eligen someterse a la autoridad, sino que también, tienen la capacidad para retar al Estado y controlar territorios enteros donde los policías y militares no pueden ingresar. En estos cantones no existe la autoridad legítima, la población es gobernada por las reglas de los GDO que tienen un control más efectivo que el mismo Estado. Los GDO definen quien entra y sale del territorio, cobran "vacunas" a los negocios a cambio de protección o para poder operar. Las personas dueñas de locales al negarse, pueden enfrentar represalias violentas siendo el daño a la propiedad o la agresión física las más usuales.

Los sectores de Ladrillera o Ciudad de Dios en Nueva Prosperina se caracterizan porque han sido tomados en su totalidad por los GDO. En estos sectores abunda la precariedad laboral de sus habitantes, muchos viven de la informalidad. Cada GDO tiene su propio líder y cada líder compite por aumentar su fama y prestigio, no solo dentro del barrio, sino también en todo Guayaquil. Un vecino entrevistado mencionó: "Poca o nula son las veces que la Policía ha ingresado con operativos a la Ladrillera o Ciudad de Dios. Es tierra de nadie, pelean por tener el control absoluto. Cada uno tiene su propio santo y esos santos quieren llegar a ser Dios" (vecino barrial, abril de 2024).

Vecinos de Nueva Prosperina mencionaron en las entrevistas realizadas para esta investigación que nunca han visto una campaña o proyectos de desarrollo por parte del gobierno local o provincial dirigido a los habitantes de su barrio (vecino barrial, abril de 2024). Esta ausencia de proyectos perpetua la pobreza, los sigue marginalizando y excluyendo. En Nueva Prosperina, los GDO reclutan a residentes locales para llevar a cabo actividades como la extorsión, el asesinato por encargo, control territorial, secuestro y explotación sexual. De modo, que en este barrio hay mano de obra disponible para insertarse en los GDO.

Una vez que los jóvenes se unen a los GDO, experimentan una ruptura con su núcleo familiar (que es bastante disperso, por cierto) y vecinal. Para los jóvenes es prioridad mantener la lealtad a los GDO que, a sus propios tíos, primos, abuelos, lo cual desencadena en desapego emocional. Son entrenados en manejo de armas y tácticas de violencia, se les inculca que su principal enemigo es el Estado, los policías y militares, por tanto, deben enfrentarlos en guerra cuando la ocasión lo amerita si desean seguir manteniendo sus "privilegios". Bajo estas circunstancias, lo poco que hacen las familias o en las escuelas se pierden porque se trata de un joven que ha desertado de su educación y ha abandonado a su familia.

Vecinos consultados señalan que el Estado no puede competir con los ofrecimientos que los GDO realizan a los jóvenes mediante dinero, casas, ropa, alimentación y diversión, cuando el Estado mismo no puede asegurar ni siquiera un cupo en las escuelas o proveerles del servicio de agua. Para un joven que carece de oportunidades y que vive en la pobreza, unirse a los GDO es la única opción tentadora que tiene, especialmente, cuando el Estado no le garantiza otra salida. Esto plantea un desafío para el Estado quien no pue-

de ofrecerle otras alternativas que desalienten a los jóvenes de participar de dichos grupos criminales.

Los vecinos del sector consideran que los GDO son extremadamente violentos y se han vuelto más sanguinarios. Ya no tienen ciertos códigos de conducta que prohibían, por ejemplo, el reclutamiento de menores de 12 años. En la actualidad estos códigos han sido ignorados ya que, a medida que se incrementa la demanda del tráfico de sustancias o de cualquier otro delito, se requiere de más mano de obra. En todo caso, no se puede exigir el cumplimiento de códigos a quien se encuentra por fuera de la ley, como tampoco, a quien justifica y legitima sus acciones mediante el reclutamiento de menores de edad.

Un joven que no accede a educación o que no implementa su tiempo en actividades de formación extracurricular o de deporte, es más fácilmente influenciable por estos grupos. Una vez adentro, sobreviene un entrenamiento para ser militantes y formar parte de la cadena de la organización. La gente de Nueva Prosperina considera que estos códigos ponían ciertos límites.

¿Cómo se va a usar a un niño para esto? Había muy pocos casos, ahora no respetan nada [...] unos por necesidad se unen y los obligan porque si no les queman sus casas, las destruyen y otros caen porque les compran con dinero, armas y casas prefabricadas. Los padres no pueden hacer nada. Saliendo de Hollywood comprendí que el problema real iba a estar ahí, por que Hollywood va a estar repleto de gente pobre abandonada por todos (explicado de libertad, entrevista de abril de 2024).

Los GDO saben que los niños son manipulables, vulnerables, que pueden aceptar órdenes sin cuestionar nada, que tienen un bajo perfil y menos probabilidades de ser detenidos que un adulto. Pueden atravesar cualquier parte de la ciudad con drogas y armas sin levantar la más mínima sospecha entre las autoridades. Además, pagarle a un niño USD 3000-4000 es, dentro de la cadena criminal, realmente poco, si se tiene en cuenta que: "Los sicarios trabajan por encargos 'a la carta', con precios muy variados: desde 3.000 euros un susto serio, a 50.000 por ejecutar a alguien relevante, todo dependiendo de la persona y la complejidad" (TeleMadrid, 2023). Entonces, contratar a un menor resulta más beneficioso que contratar a un adulto ya que su mano de obra es barata. Estas tácticas de reclutamiento lo saben perfectamente los GDO.

Estas ausencias de entornos familiares, educación y demás, permiten que la violencia se desarrolle e influya en el desarrollo psicosocial de los jóvenes según Verónica Polit (experta en justicia juvenil, entrevista de abril de 2024). Indican los vecinos que algunos menores son amenazados para que ingresen a las GDO y, una vez adentro, son nuevamente amenazados para que no deserten. Si bien, hay quienes lo hacen por necesidad, no falta quienes son obligados a cambio de que no agredan a sus familiares.

Por otro lado, es importante reconocer el estigma que enfrentan y recae en las personas que residen en estos cantones. En este tercer tipo de criminalización, la ciudadanía estigmatiza, discrimina y trata como sospechosa a otra persona por su lugar de procedencia u origen étnico. Esta percepción refuerza la criminalización, especialmente, si la persona “sospechosa” viene de un barrio considerado peligroso y marginalizado. En el caso de Nueva Prosperina y Durán, los altos índices de criminalidad refuerzan estos estereotipos. Para sus vecinos, las actividades que realizan por fuera del barrio están permeadas por estereotipos que inciden en sus derechos cuando no encuentran un trabajo y perpetúan su exclusión cuando no reciben un trato justo.

Sobre ellos recae un estigma que los condiciona y los limita. Es prácticamente difícil conseguir trabajo por este estigma que fortalece el sistema de exclusión y pobreza estructural. Al respecto, un joven de 23 años manifiesta:

Cuando intenté presentar mi hoja de vida en una cadena de restaurantes de comida rápida, esta fue descartada cuando nos preguntaron sobre nuestro lugar de residencia. No es la primera vez que me sucede, anteriores veces me han hecho lo mismo. Pareciera que les incomoda que uno viva aquí en Nueva Prosperina. Me frustra porque ahora quiero trabajar y no consigo nada (Bruno, Nueva Prosperina, 22 de marzo de 2024).

Existe otro cantón que no es nombrado por confidencialidad de la investigación, pero que forma parte de esta red de operación de los GDO. De acuerdo con los policías consultados, se trata de uno de los centros de acopio de cocaína y una de las zonas disputadas por el narcotráfico. Es un centro agrícola dedicado al cultivo de arroz, plátano, caña de azúcar y palma, principalmente, y una las zonas más deprimidas de Guayas. Aun así, su tasa de homicidios y violencia es el más bajo de toda la provincia porque se encuentra “protegido”. Esto le otorga una dinámica distinta frente a otros cantones donde hay alta criminalidad.

En este cantón cohabita una autoridad legítima elegida por voto popular y otra ilegítima que representa a las bandas criminales, pero que opera en una dinámica de legitimidad y sobre la que pesan expectativas equivalentes a las de una autoridad legítima. Es decir, existe un Estado paralelo donde las funciones del Estado son cubiertas por otro actor que ofrece servicios, garantías, controla el territorio y opera bajo sus propias reglas y normas. Sería, por así decirlo, un “sistema de gobierno” alterno que compite con las instituciones del Estado que, por cierto, son bastante débiles en el cantón. Esto lleva a situaciones más complejas y difíciles cuando la toma de decisiones del cantón debe pasar por primero por la mesa y aprobación de este personaje.

Entre abril y septiembre de 2023 el ejército detectó varias pistas clandestinas, una de ellas en este cantón desde donde aterrizaban y despegaban narcoavionetas. Este territorio es disputado por los Lobos y Tiguerones quienes ha identificado su fortaleza geográfica, frente al río Babahoyo. La ciudadanía reconoce al líder ilegítimo, se trata de “un joven, quien cogobierna y pone las reglas del juego” (vecino barrial, entrevista de 2024). En fenómenos como este, las bases democráticas y el orden estatal han sido socavadas con la injerencia de GDO que brindan mayor estabilidad a la sociedad.

En esta geografía de la violencia también se encuentra el cantón de San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas. Este territorio fronterizo con Colombia, cercano al mar y bordeado por el río San Francisco permite el embarque y desembarque de lanchas y barcos de todos los tamaños, permite el contrabando, el tráfico de drogas y de personas dada a relativa facilidad para navegar por sus aguas. En San Lorenzo “se juntan las redes de narcotraficantes de Ecuador, Colombia y México” (Primicias, 2023). En este sector, el crimen organizado se ha diversificado con la minería ilegal, el narcotráfico y la trata de personas, con elevados niveles de impunidad y corrupción.

Es un territorio históricamente abandonado por los gobiernos centrales cuya población es mayoritariamente afroecuatoriana (Orozco, 2022). En este contexto, la pobreza estructural forma parte esta doble criminalización. Los esmeraldeños siguen siendo esclavizados, esta vez, de las dinámicas raciales, los estereotipos y prejuicios que no les permite avanzar y los excluye del resto del país. San Lorenzo se encuentran como afirmaría un titular de prensa: “en el fin del mundo” (PlanV, 2017), es todo aquello que no se desea tener: es un territorio en frontera, cerca de Colombia (principal productor de coca en el mundo), con población negra, sin inversión de Estado, corrupción de

sus dirigentes, provincia pobre, alta deserción escolar, entre otros. Por eso, la criminalización sobre sus habitantes bien puede multiplicarse por tres. ¿Qué opciones les quedan a sus habitantes? La respuesta parece obvia.

Según los líderes y vecinos consultados, San Lorenzo tuvo la atención del gobierno de Moreno en 2017 a partir de dos hechos concretos. El primero, la voladura del cuartel de policía y el segundo, el secuestro y posterior asesinato de tres periodistas del Diario el Comercio: Paúl Rivas, Javier Ortega y Efraín Segarra. Además de la voladura de dos antenas de comunicación, y el asesinato de cuatro infantes de marina. Es un territorio de disputa entre los GDO, otros países y mafias como la albanesa y el Cartel Jalisco Nueva Generación. Esto lo confirmó en su informe de 2021 la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional al investigar las conexiones de la criminalidad en la zona.

## Conclusiones

El aumento de los GDO y la violencia criminal en Ecuador durante los últimos seis años (2017-2023) se encuentra asociada a una doble criminalización. Por un lado, a la ausencia del Estado que se expresa en un déficit de servicios públicos (transporte público, recolección de basuras, agua, electricidad), no hay aplicación de la ley y mecanismos de protección ciudadana, falta de infraestructura (calles pavimentadas, centros comunitarios), derechos restringidos (educación, salud). La ausencia del Estado y sus instituciones ha propiciado la presencia y dominio de los GDO y estructuras criminales que llenan este vacío de poder.

Por otro lado, una segunda criminalización, se encuentra asociada a este último factor: la marcada presencia de los GDO en estos territorios, ya vulnerables de por sí, permite que el reclutamiento de jóvenes para el cometimiento de actividades ilícitas sea más efectivo. Estas estructuras se aprovechan de la vulnerabilidad y necesidades de sus habitantes, especialmente, de los menores de edad quienes pueden pasar desapercibidos ante las autoridades y cometer delitos sin mayor sospecha. Los niños y jóvenes son mano de obra barata, no cuestionan las órdenes, manejan un bajo perfil y tienen menos probabilidades de ser detenidos que un adulto. La presencia de menores en el parte policial y en las entrevistas realizadas siempre fue tema de conversación en el trabajo *in situ*. El Estado no tiene cómo competir con los ofrecimientos que los GDO realizan a los jóvenes cuando no garantiza un cupo en las escuelas, alimentación, recreación, etc.

Un tercer tipo de criminalización, que no se abordó ampliamente en este paper, pero que resultó del trabajo *in situ*, es la criminalización por lugar de origen. Habitantes de Nueva Prosperina, Durán, Yaguachi expresaron que son tratados como sospechosos y criminales, que el Estado, incluso, los asocia con comportamientos delictivos. Esto socaba sus derechos y sus aspiraciones de búsqueda de empleo o de establecer relaciones sociales más amplias. En el caso San Lorenzo e Isla Trinitaria, se suma la criminalización por origen étnico donde los prejuicios raciales y los estereotipos determinan el tipo de relación que mantendrán efectivos de la Policía y la fuerza militar con sus habitantes. De modo que, del perfil racial depende que los policías detengan, interroguen y vigilen a algunas personas, mientras que a otras no.

Si se cruzan los tres tipos de criminalización, se tiene que: en todos los cantones existe un abandono casi total del Estado nacional, provincial y cantonal y de sus instituciones a nivel de empleo, salud, educación y seguridad que vuelve a sus habitantes más vulnerables frente a los GDO. No existen, por ejemplo, instancias institucionales que los gobiernos locales puedan aplicar para combatir ciertas prácticas ilegales. Por ejemplo, no hay regulación sobre préstamos ilegales de dinero. Los pobladores recurren a estos préstamos para atender necesidades básicas como alimentación y producción, pues, no cuentan con mecanismos que sostengan sus economías populares. Esto compromete su estabilidad financiera a futuro porque los vuelve dependientes de un “gota a gota” con altas tasas de interés que se encuentra en manos de los GDO.

Resulta difícil realizar recomendaciones concretas a esta situación cuando, los factores estructurales que la motivan no se encuentran resueltas desde la prevención del delito y mejora de la seguridad ciudadana. No obstante, un abordaje concreto para esta situación consistiría en la creación o impulso de cooperativas solidarias para que entreguen créditos productivos a las madres cabeza de hogar y jóvenes universitarios, con educación financiera, fomento de micro-empresas, fortalecimiento de las redes de apoyo comunitario para la contención de crisis, entre otras.

Otra coincidencia en los hallazgos es que los jóvenes y menores que ingresan a los GDO han abandonado previamente sus estudios y sus lazos familiares son inestables (ausencia de un adulto mayor, problemas con el consumo de drogas y alcohol). Se recomienda frente a esta situación, el levantamiento de

una data a cargo del Ministerio de Educación que permita identificar las causas de la deserción (factores económicos, influencia de las amistades, etc.) e implementar programas de apoyo psicológico y emocional en cabeza del Ministerio de Salud. Es necesario reconocer los problemas emocionales, familiares y personales que atraviesan los jóvenes para intervenir con programas de tutoría y acompañamiento. Para aquellos jóvenes que no han desertado también es necesario focalizar la política. Incentivos como becas, almuerzos, uniformes, jornadas recreativas y actividades extracurriculares que les permitan mantenerse ocupados, sería una buena salida. Que el Presupuesto General del Estado destine más rubros a la educación que a la guerra y seguridad es una de las herramientas de movilización social que permitiría que el ciclo de la violencia se vaya cerrando.

La violencia y expansión de los GDO es más fuerte en cantones que tienen condiciones geográficas específicas. Un territorio de fronteras (como San Lorenzo), con particularidades en su topografía boscosa, cercana a ríos, mares y puertos (como Durán, Isla Trinitaria) pueden proporcionar refugio seguro para los GDO y formar parte de las rutas del crimen. En el caso de la minería ilegal, cantones con recursos naturales son objetivo de la criminalidad como las provincias de la Amazonía y Sierra. Las poblaciones de estos cantones también se interconectan con el surgimiento de la narcocultura y el protagonismo que tienen los líderes como “héroes” dentro de los jóvenes. Se generan símbolos y representaciones que normalizan y publicitan los comportamientos delictivos. Un narcocorrido filmado en una cárcel ecuatoriana que tiene por protagonista a alias “Fito” o, el tema “Rulay” que consta en YouTube y que acumula cuatro millones de vistas, son ejemplos concretos de cómo la narcocultura se ha tomado los barrios de Guayaquil y San Lorenzo. Desde una perspectiva sociológica ya existe una identidad que justifica y ampara el narcotráfico y el crimen.

Desde la escuela y el hogar hay que abordar los riesgos y consecuencias de pertenecer a un GDO. Se trataría de una política preventiva que suma esfuerzos entre Estado y comunidad, con asistencia legal, llevando servicios médicos, servicio de guardería, así como, programas de atención. Hacia esto deben orientarse los estados de excepción, más que a la militarización de los espacios. En suma, es claro que la criminalización que atraviesan estos territorios parte, en primer lugar, de la ausencia de Estado en todos sus niveles (central, provincial y local), falta de infraestructura pública, sin educación ni

salud gratuita, espacios de ocio y recreación. El desespero económico lleva a algunas familias a buscar oportunidades no tan legales.

Es indispensable que los jóvenes cuenten con un espacio habitable, con derechos y un proyecto de vida distinto que no sea empuñar un arma y generar terror en sus comunidades. Sin embargo, para el Estado central esto no es prioridad. Aquí se vuelve al inicio del problema: el tejido social tiene equilibrio, solo si el Estado proporciona ese equilibrio estructural. Ninguna de las recomendaciones anteriores tendría efecto si la matriz que causa esta criminalización no se corrige, esto es, el fortalecimiento del Estado de derecho y de las instituciones. No se trata de una opción, esta debe ser la prioridad de los gobernantes de turno. Las medidas y la política pública deben ser a largo plazo, no cortoplacistas ni con declaratorias de estados de excepción que no atacan el problema real. Inversión en desarrollo social y oportunidades, prevención del delito atacando los factores de riesgo y la promoción de la participación comunitaria serían las medidas inmediatas.

Con el decreto 111 de 2024 se militarizaron los territorios, se suspendieron derechos, se generaron toques de queda, requisas de vehículos y personas, con intervención en los centros penitenciarios. ¿Ofrecieron algún resultado? Es evidente que estos decretos, ni ninguno otro de su tipo, atacan la raíz del problema: corrupción, impunidad, desestabilización social, pobreza. Esto sucede porque los decretos son reactivos, no preventivos. Los GDO siguen operando, las tasas de muertos y víctimas con armas de fuego en Esmeraldas, Guayas, Los Ríos y Manabí se mantienen, la población tiene miedo, los más vulnerables siguen experimentando la exclusión y la triple criminalización.

Se ha priorizado la securitización de los territorios sin considerar que después de una intervención militar y policial se debe recuperar la confianza de la ciudadanía, asegurar el cumplimiento de los derechos y proporcionar servicios, independientemente de la legalidad de sus asentamientos. Queda la duda de cómo invierten los GDO las ganancias del negocio ilícito, es necesario conocer: ¿cómo avanza el país en materia de regulación del lavado de activos? ¿Qué medidas se implementan para detectar la compra de bienes ilícitos? ¿Cómo movilizan los GDO estos dineros? ¿Qué información útil tienen los bancos nacionales al respecto? ¿cómo prevenir que el creciente desarrollo inmobiliario y residencial no sea objeto de estos dineros? Construir una data servirían de insumo para construir una política pública y una gobernan-

za más efectiva en donde los gobernantes de turno puedan tomar decisiones concretas.

Sin embargo, hay limitaciones a nivel político: entre los actores gubernamentales hay discrepancias, no hay consensos. Por un lado, el gobierno local con competencia jurisdiccional sobre el ordenamiento del territorio no reconoce y no interviene en estos cantones y barrios que son asentamientos irregulares. Esto impide y seguirá impidiendo que sus habitantes accedan a agua, electricidad y educación como servicios esenciales sí, desde el Estado no se garantizan los requisitos mínimos que le permitan a una persona tener una vida digna. Esta omisión refleja una brecha significativa en la planificación urbana y territorial y, la necesidad de un plan integral y actualizado de uso y gestión del suelo. Sin un enfoque coordinado, es improbable que la situación mejore sustancialmente.

Además, la falta de participación del gobierno provincial subraya la ausencia de una estrategia intergubernamental efectiva para abordar los desafíos de los asentamientos y otras problemáticas en los cantones considerados de alta peligrosidad. Esta desconexión entre los diferentes niveles de gobierno apunta a la complejidad de la in-gobernanza de la seguridad y la necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre autoridades locales, provinciales y central para encontrar soluciones sostenibles a largo plazo, bajo la fórmula de: desarrollo es igual a seguridad. Desde esta perspectiva la violencia y la seguridad es un marco más complejo que contiene múltiples dimensiones de lo social, político e institucional que puede ser abordado desde dos tres bloques de criminalización. Más allá de este análisis, es la ciudadanía de los barrios pobres y marginados quienes afrontan día a día la exclusión y violencia. Las políticas deben partir desde sus necesidades y no, desde nuestras propias lógicas ya que finalmente son ellos quienes conocen su territorio y los problemas que los aquejan. Es responsabilidad de todos contribuir a superar esta trágica experiencia que vive Ecuador.

## Referencias

- AFP (2023, mayo 13). Narcos y extorsionistas aterrorizan a pescadores de Ecuador. Primicias. <https://n9.cl/oewxq6>
- Banco Mundial (2024). La violencia y el crimen organizado, los grandes obstáculos del desarrollo en América Latina y el Caribe. <https://n9.cl/rrpdu>
- Bargent, J. (2019, octubre 30). Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. InSight Crime. <https://n9.cl/pxvg2>
- Bargent, J. (2019, octubre 30). Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. InSight Crime. <https://n9.cl/pxvg2>
- Barreiro, K. (2024). Crimen organizado, conflictos fronterizos, lavado de activos y ciberspacio: desafíos actuales en la región. Estado & comunes, 1(18), 203–208. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n18.2024.343](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.343)
- BBC New Mundo (2023, agosto 11). Asesinato de Fernando Villavicencio: cómo pasó Ecuador de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina. <https://n9.cl/26r7cv>
- BBC News Mundo (2016, febrero 4). 7 consecuencias negativas del Plan Colombia que quizás no conoces. <https://n9.cl/ikos>
- Buvinic, M., Morrison, A., & Orlando, M. B. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. Papeles de población, 11(43), 167–214. <https://n9.cl/8bpmp7>
- Chiliquinga-Amaya, J. (2023). Autocracia en el Poder Ejecutivo: sociedad civil y poder militar en el Estado ecuatoriano, 2017–2022. Estado & Comunes, 2(17), 19–38. [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n17.2023.324](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n17.2023.324)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2022). Personas privadas de libertad en Ecuador. CIDH. <https://n9.cl/8opyz>
- DW (2024). Ecuador: detienen a jueces y políticos por nexos con narco. <https://n9.cl/pfnwi>

Ecuavisa (2024). Así trabajaba la mafia albanesa dentro del Ecuador. Video de YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=W8OQgYoFJMY>

Ecuavisa (2024, marzo 23). La canasta básica aumentó 84 dólares en siete años sin alza del IVA: ¿por qué? <https://n9.cl/odrqav>

El Universo (2018, julio 12). Ciudad tiene 21 zonas críticas en temas de seguridad. <https://n9.cl/esr3j>

El Universo (2022, enero 27). Distritos Sur, Nueva Prosperina y Durán, entre los más conflictivos. Concentran el 46 % de los asesinatos de la Zona 8. <https://n9.cl/qjsh8y>

El Universo (2024). Nueva Prosperina, sector del noroeste de Guayaquil, el tercer lugar más violento del mundo. Por Félix Castellanos. <https://n9.cl/o9z7e>

Empresa Europea de Empresa (s/f). Los riesgos del blanqueo de capitales en el sector inmobiliario y cómo evitarlos. <https://n9.cl/2jpi7>

Ferrajoli, L. (2008). Globalización y criminalidad. CIDH. <https://n9.cl/6y6t6>

Fiscalía General del Estado [DFE] (2024). Caso Metástasis. <https://www.fiscalia.gob.ec/caso-metastasis/>

France24 (2024, enero 30). "Hemos sido humilladas y golpeadas": ¿qué ha pasado con las personas presas en Ecuador? <https://n9.cl/uemi4>

GK (2024, marzo 6). El caso Purga, explicado. <https://n9.cl/td5jl>

Global Organized Crime Index (2024). Change Indicator. Global score por Criminality. <https://ocindex.net/>

Machado, J. (2024, abril 19). Más de 60.000 estudiantes no se matricularon en el último año escolar, en la Costa. Primicias. <https://n9.cl/xdrth>

Orozco, M. (2022, marzo 3). Estas son las provincias con mayor y menor pobreza del país. Primicias. <https://n9.cl/4n3qy4>

PlanV (2017). San Lorenzo o la vida en el fin del mundo. <https://n9.cl/uwfm>

Perfiles de Opinión (2024). Calificación a la gestión del presidente Daniel Noboa. ht-

<https://www.perfilesdeopinion.com/>

Primicias (2022, noviembre 20). 12 fusiles AK 47 desaparecieron de la bodega de la Ar-mada. <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/fusiles-robo-bodega-armada-ecuador/>

Primicias (2023, marzo 24). En Esmeraldas se juntan todas las redes del narcotráfico. <https://n9.cl/tgfcrr>

Primicias (2024, enero 11). En casi 40 años el crimen en Ecuador pasó de tener una banda a más de 22. <https://n9.cl/7s6df>

Primicias (2024, febrero 7). Estos son los inicios de la mafia albanesa en Ecuador. <https://n9.cl/4wjtkp>

Quesada, J (2023, octubre 6). Asesinadas en dos cárceles de Ecuador siete personas acusadas de matar al candidato presidencial Fernando Villavicencio. El País. <https://n9.cl/sdndp>

Ramírez, M. (2023, diciembre 4). Crece reclutamiento infantil entre disputas por con-trol del narcotráfico en Ecuador. InSight Crime. <https://n9.cl/oeluv>

RFI (2022). Cárceles en Ecuador son 'almacenes de castigo' más que centros de re-habilitación. <https://n9.cl/dk2ca>

Rivera-Rhon, R., & Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. UR-VIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (28), 8-29. <https://n9.cl/7eb7in>

Rivera-Rhon, R., & Bravo-Grijalva, C. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves pro-ductivos de la minería ilegal en Ecuador. Revista Logos Ciencia & Tecnología, 15(2), 49-69. <https://n9.cl/k66z2>

Sánchez, E. (2023, mayo 12). El 'misterio' de las 150 armas faltantes del Cuartel Mode-lo. Expreso. <https://n9.cl/e9ywgg>

Statista (2024). Número de homicidios intencionados cometidos por cada 100.000 habitantes en Ecuador de 2010 a 2023. <https://n9.cl/fsnmv>

Statista (2024). Principales problemas de Ecuador según la población en agosto de 2023. <https://n9.cl/nlk49>

Swissinfo (2024, marzo 12). Indígenas de Ecuador denuncian supuesta presencia paramilitar en zona de interés minero. <https://n9.cl/4ys6g>

Taco, G: (2024, enero 27). Cárcel de Cotopaxi: Hallan celdas VIP, un jacuzzi y una celda discoteca. Expreso. <https://n9.cl/3z4nb>

Tapia, E. (2024, abril 16). FMI: la economía de Ecuador, la que menos crecerá en 2024 en América Latina. Primicias. <https://n9.cl/kuhp0>

\_\_\_\_\_ (2023, septiembre 4). Seguridad: gasto estatal no alcanza para enfrentar la peor crisis de Ecuador. Primicias. <https://n9.cl/4ul5vo>

TeleMadrid (2023, noviembre 18). Cuánto cuesta contratar a un sicario: los precios del crimen. <https://n9.cl/85lcd>

Torres, A. (2023, marzo 24). En Esmeraldas se juntan todas las redes del narcotráfico. El Comercio. <https://n9.cl/tgfcr>

Torres, W. (2022, marzo 17). Mineros ilegales intentan recuperar maquinaria incautada en Yutzupino. Primicias. <https://n9.cl/jnr7d>

Unicef (2024, enero 15). Ecuador: La tasa de homicidios de niños, niñas y adolescentes aumentó en un 640 por ciento en cuatro años – UNICEF. <https://n9.cl/7889t>

Vintimilla, J. (2019, agosto 29). Venezolanos e inseguridad, dos partes de una ecuación imprecisa. Primicias. <https://n9.cl/fufzv>



## Sobre la autora

# Katherine Herrera Aguilar



Katherine Herrera Aguilar es politóloga internacionalista y magíster en Investigación en Seguridad y Defensa Nacional. Cuenta con especializaciones y diplomados en Geopolítica del Crimen Organizado, Prevención del Delito, Seguridad Ciudadana y Género en instituciones de fuerza pública. Ha desempeñado roles destacados como directora y asesora ministerial en diversas entidades responsables del control, la inteligencia y la seguridad pública en Ecuador. Es miembro de la Red de Mujeres de Seguridad y Defensa de Latinoamérica y miembro fundadora de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer del Gobierno de Alemania. Es académica, investigadora y conferencista nacional e internacional en temas de seguridad, género y crimen organizado. Además, ejerce como consultora política en seguridad pública y de Estado. Actualmente, dirige la Fundación Marcia Guerrón y lidera el proyecto Semillero de la Paz, enfocado en la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes para actividades penadas por la ley y para conflicto armado.



# **¿DESORIENTACIÓN ESTRATÉGICA O ACTUALIZACIÓN DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL?**

**Aproximación a la actual  
doctrina de seguridad  
en el Ecuador**

**César Montúfar**

En este documento pretendo poner en discusión la siguiente pregunta: ¿Qué doctrina de seguridad está vigente hoy en el Ecuador, por supuesto, más allá de las respuestas que nos ofrecen las declaraciones oficiales? Esta pregunta resulta importante dado que el país atraviesa por una de las situaciones de inseguridad y violencia más agudas de su historia<sup>1</sup>. Aquello, no solo ha conmocionado a la sociedad ecuatoriana, sino que ha implicado de parte del Gobierno la adopción de medidas extraordinarias que –entenderíamos– se encuentran enmarcados en una visión de conjunto del problema y sus soluciones.

En lo que sigue ofrezco algunos elementos que considero de utilidad para comprender el marco doctrinario desde el que el Estado ecuatoriano intenta responder a los presentes desafíos de seguridad, partiendo de la premisa de que es necesaria una perspectiva histórica, al menos, de mediana duración. Para ello, reproduzco un fragmento de algunos resultados de un proyecto de investigación que llevo a cabo desde 2021<sup>2</sup>, cuya hipótesis general resumo telegráficamente: En el Ecuador, desde 1963 hasta el presente, se ha constituido un tipo estatal que podríamos definir como gubernativo (presidencial) de seguridad nacional. Esta hipótesis, que por primera vez hago pública y pongo en debate, está exenta de pretensiones normativas o prescriptivas, y se fundamenta en el estudio de las instituciones, normas y, sobre todo, prá-

---

1 Para un análisis de la situación actual de seguridad en el país y sus antecedentes, se recomienda el libro de Christian Ordóñez (2024) y los artículos contenidos en la Revista Ecuador Debate 119, dedicado a la transnacionalización del crimen y la violencia en el Ecuador, en especial, los de Carrión (2003), Andrade (2023) y Ojeda (2023).

2 Los dos primeros informes de este proyecto de investigación, desarrollado con el apoyo del Comité de investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, pueden consultarse en el repositorio de la universidad como Montúfar (2022) y Montúfar (2023). El tercero, citado en adelante como Montúfar (2024b), estará disponible en los próximos meses.

ticas que realmente existen. Modestamente, en lo que concierne al tema de este enfatizará solo una parte de la compleja relación militar-civil de las últimas décadas que, según mis hallazgos, indican una trayectoria de transformación del Estado ecuatoriano desde una influencia constante (aunque variable) de la doctrina de seguridad nacional (DSN)<sup>3</sup>. Esta doctrina, implantada en el país desde la promulgación de la LSN en 1964 y las políticas aplicadas por las dictaduras militares de los años sesenta y setenta, reconfiguró y reafirmó la tutela que FF.AA. ha mantenido sobre el Estado ecuatoriano, dando origen al Estado de seguridad nacional que –sostengo– se mantiene hasta nuestros días.<sup>4</sup>

Como se trata de una larga historia que no puedo reproducir en este espacio, empezaré mencionando que, con el retorno a la democracia, el 10 de agosto de 1979, los militares ecuatorianos no regresaron a los cuarteles a cumplir sus funciones específicas, sino que siguieron influyendo decisivamente sobre el Estado. Un dato que dice mucho es que, la Ley de Seguridad Nacional, codificada en 1979, fue publicada en la Registro Oficial un día antes que la Constitución de 1979 y de la posesión del presidente Jaime Roldós<sup>5</sup>. No obstante la sucesión de gobiernos civiles, FF.AA. consolidó espacios de autonomía (institucional, jurisdiccional y económica) blindadas a la inter-

**En agosto de 1979 los militares dejaron sí de ocupar el Ejecutivo, dando paso a civiles elegidos en las urnas, pero conservaron centros decisionales específicos dentro del Estado.**

**3** La difusión de la DSN en América Latina estuvo determinada por la influencia doctrinaria que se plasmó a través de la cooperación y asistencia militar de Estados Unidos hacia América Latina, en especial, luego de la segunda guerra mundial en el contexto de la guerra fría. Las nociones de seguridad nacional estadounidense, sin embargo, fueron reconstituidas en la región al interior de las academias militares y de guerra países como Brasil, Argentina y Chile, siendo la más influyente la Escuela Superior de Guerra de Brasil, expandiéndose desde allí al resto del continente. Su predominio oficial en la región se mantuvo hasta los procesos de democratización de los años ochenta y los cambios geopolíticos en el horizonte de seguridad internacional luego del colapso de la URSS.

**4** Para una prolífica reconstrucción del proceso de implantación del Estado de seguridad en el Ecuador entre las décadas 1960 y 1980, ver el trabajo de Roque Espinosa (2018).

**5** El Consejo Supremo de Gobierno, a través del DS 3644-A del 20 de julio de 1979, resolvió la codificación de la Ley de Seguridad Nacional. Esta codificación fue publicada en el Registro Oficial 892 del 9 de agosto de 1979.

vención, control y fiscalización del poder civil, siendo la tutela militar uno de los rasgos definitorios de la democracia ecuatoriana contemporánea.<sup>6</sup>

Sin mayores cambios, esta situación se mantuvo en el país hasta mediados de los años noventa. La guerra del Cenepa y, posteriormente, la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en octubre de 1998, inició un proceso de reacomodo de la institución militar dentro del Estado respecto de la posición fijada en la transición democrática de 1979. Este reacomodo, que aún no ha finalizado, tuvo un tímido inicio en varias modificaciones que incorporó la Constitución de 1998 (C1998). Entre otros, destacamos la eliminación de la facultad presidencial de emplear a FF.AA. por fuera de estados de emergencia (consignada en el Constitución de 1979, art.78.k) y la afirmación del principio de unidad jurisdiccional (art. 191), si bien mantuvo el fuero especial para el juzgamiento de infracciones cometidas en sus labores específicas (art. 187). De igual forma, circunscribió la participación de FF.AA. en el desarrollo de actividades económicas relacionadas con la defensa (art. 190), limitando el ámbito de la participación económica de la institución militar. Pero, por otra parte, la C1998 mantuvo las funciones asignadas a FF.AA. en anteriores constituciones. El artículo 183 incluyó la garantía del orden jurídico y la figura de la fuerza pública (implicando la auxiliaridad de la Policía Nacional con respecto a la institución militar) y ratificó que el presidente de la República, siendo la máxima autoridad de FF.AA. podía delegar su autoridad en caso de emergencia y movilización nacional (art. 184). Esto último, como desarrollaremos abajo, constituye la piedra angular sobre la que descansa la tutela militar hasta nuestros días.<sup>7</sup>

Estos pequeños, aunque significativos ajustes normativos, coincidieron con el surgimiento de nuevas concepciones de seguridad fraguadas a nivel global

---

<sup>6</sup> La literatura especializada coincide en el rol y el estatuto tutelar de la institución militar en la democracia inaugurada en 1979 (García 1987, 2005, 2005b); Aguilar (20005), Bustamante (2005), Verdesoto (2014). Estos autores comparten que Fuerzas Armadas se constituyeron en “una fuerza de control permanente, sobre la sociedad y, muy especialmente, sobre los regímenes civiles” (García 1987, 596-7), lo que habría dado lugar al surgimiento de una democracia controlada (García 1987, 605) y tutelada por Fuerzas Armadas. De igual forma, Bustamante (2005), Verdesoto (2014), García (1987, 2005) y Aguilar (2005) sostienen que Fuerzas Armadas impusieron un modelo de autonomía institucional que derivó en la conformación de un estamento paralelo al estatal. Aquello resultó de la estructura institucional creada y negociada en la transición que, a decir de Bertha García (2005, 34), configuró un modelo de representación corporativa de las Fuerzas Armadas.

con el fin de la guerra fría. Desde principios de la década de los noventa, la ONU propuso el concepto de seguridad humana, en sustitución de las visiones de seguridad centradas en el Estado<sup>8</sup>. Por los mismos años, en Estados Unidos se inició la discusión sobre conceptos distintos al de la seguridad colectiva, dominante durante la guerra fría, incorporándose el concepto de seguridad cooperativa<sup>9</sup>. Igualmente, en el campo académico, los estudios de seguridad internacional experimentaron la ampliación y profundización del concepto de seguridad, abriendo la investigación a objetos de referencia más allá del Estado, entre ellos, la seguridad económica, ambiental, social, etc. (Buzan y Hansen, 2015, 187-191). De este modo, se instaló la discusión sobre las nuevas amenazas a la seguridad; tendencia profundizada luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. A nivel hemisférico, este debate tuvo una marcada repercusión manifiesta en la declaración de la Conferencia Especial de Seguridad que tuvo lugar en México en 2003<sup>10</sup>. Así, para inicios del nuevo siglo, a nivel hemisférico se afirmaron los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional; se consensuó en que los nuevos desafíos de seguridad requerían respuestas cooperativas y tenían un carácter transnacional y multidimensional; que la democracia y el respeto a los derechos humanos debían estar en el centro

---

7 Al respecto, recomiendo el análisis de Juan Pablo Aguilar (2005, 61) en que se detalla que esta norma tuvo como antecedente a la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas de 1942, art. 55, que disponía que en tiempos de guerra el presidente de la República debía delegar el mando de las fuerzas movilizadas al Comandante Superior del Ejército, que asumiría el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Esta norma, de carácter de obligatorio, se mantuvo en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del 28 de septiembre de 1990, art. 17.i, misma que establecía que en caso de guerra externa o de inminente amenaza de ella, el presidente de la República, si bien ejercerá la dirección política de la guerra, debía delegar al jefe del Comando Conjunto el mando y conducción estratégica, además de a jurisdicción territorial de acuerdo a los planes militares. Como se desarrolla abajo, esta norma se mantiene vigente. No obstante desapareció de la C2008, consta en los artículos 3, 4 y 16 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, expedida en enero de 2007.

8 Al respecto fueron fundamentales dos informes: PNUD. Informe de Desarrollo Humano. México: Fondo de Cultura Económica, 1993; y el United Nations. We the People. The Role of the United Nations in the 21th Century. Millennium Report of the Secretary General of the UN. Nueva York: United Nations, 2000.

9 Al respecto ver Carter, A. W. Perry y J. Steinbruner. A New Concept of Cooperative Security. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1992.

de la agenda de seguridad; y que era necesario renovar la existente arquitectura regional para enfrentar las amenazas tradicionales y emergentes

**Estos vientos de cambio doctrinario llegaron pronto al Ecuador, en el contexto de la agudización del conflicto colombiano y la aplicación del Plan Colombia en los primeros años del nuevo siglo. En pocos años FF.AA. giró su atención de la frontera sur a la frontera norte en donde la amenaza no provenía de otro Estado, sino de los desbordes de la guerrilla colombiana y el narcotráfico<sup>11</sup>.**

(Rojas 2006, 4-7).

Allí la publicación del “Libro Blanco de la Defensa” en 2002, marcó un punto de quiebre al definir a la frontera norte como la principal prioridad estratégica del país, postulando, además, un modelo de seguridad hemisférica de carácter cooperativo y la adhesión del Ecuador al paradigma de seguridad humana (MDN 2002, 75, 107). Este documento, actualizado en 2006, fue el antecedente de los cambios doctrinarios y normativos que vendrían en los años siguientes. Por ello, en contrario a lo que generalmente se piensa, sugiero que fue la publicación de la Política de Defensa Nacional en 2002 y 2006 el inicio de la renovación doctrinaria que ha experimentado el Ecuador en las últimas décadas, la misma que no significó un abandono, sin una actualización de la DSN. Para entender mejor este proceso de actualización doctrinaria, revisemos algunos momentos clave de transformación normativa que sobrevinieron desde entonces, filtrando los discursos políticos e, incluso, las intenciones de varios de los actores intervenientes.

En enero de 2007, pocos días antes de que Rafael Correa asumiera la presidencia, se aprobó la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN), misma que derogó la Ley Orgánica de FF.AA. de 1971. Este cuerpo legal incorporó importantes cambios, resultado, en gran medida, del diálogo civil militar impulsado años antes y la adopción del mencionado “Libro Blanco de la Defensa”. Entre otros aspectos cruciales, esta ley, en su artículo 3, ratificó que el presidente de la República era la máxima autoridad de FF.AA. ejerciendo sus funciones constitucionales, en los “aspectos político administrativos” a través del Ministerio de Defensa; y en los “aspectos militar estratégicos” con el CC.FF.

---

<sup>11</sup> La importancia de la lucha antinarcóticos en la agenda de seguridad ecuatoriana se inició a principios de los años noventa, durante el gobierno del presidente Rodrigo Borja, cuando el Ecuador pasó a ser parte de la Iniciativa Andina Antinarcóticos, impulsada por Estados Unidos en la administración de George W. Bush.

AA, “sin perjuicio de que los ejerza directamente”. Aquí, las expresiones a “través del Ministerio de Defensa” y “con el CC.FF.AA.” marcan un claro contraste, al igual, que la precisión de que el Ejecutivo que podría actuar directamente, sin delegación. Los artículos siguientes enfatizaron en la potencial delegación presidencial del mando y conducción militar estratégica en el caso de guerra internacional (art.4) o en el caso estado de emergencia y movilización nacional, por grave conmoción nacional (art. 5). Esto último constó de forma más explícita en el art. 16, que al tratar sobre las atribuciones y deberes del CC.FF.AA., en su literal A, dice: “Asumir la conducción estratégica de las Fuerzas Armadas, por delegación del presidente de la República, en los casos establecidos en la Constitución”. Esta ley sigue vigente a pesar de que se intentó sin éxito derogarla en 2017 con la inclusión de FF.AA. en el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana. Su vigencia, en ese sentido, dejó intacta la delegación del mando presidencial a la cúpula militar en situaciones de emergencia y movilización nacional, manteniéndose abierta la ventana para el ejercicio del arbitraje militar en caso de conflictos políticos extremos que desborden la política civil. Al final volveremos sobre este punto.

**Ahora bien, el advenimiento de un gobierno autodenominado de izquierda con un amplio apoyo electoral, y los eventos de Angostura, del 1 de marzo de 2008 -hecho ocurrido mientras sesionaba la Asamblea Constituyente de Montecristi- ofrecieron el contexto adecuado para la adhesión constitucional del país a la perspectiva de la seguridad integral.**

Así el artículo 3.8 de la nueva constitución la declaró como un derecho de los habitantes del Ecuador, modificando el paradigma doctrinario de la seguridad en el país. Además, la Constitución de 2008 (c2008) rompió la tradición de asignar a FF.AA. la función de garantes del orden jurídico, circunscribiendo su misión a la protección de la soberanía e integridad territorial (art. 158); afirmó la sujeción de FF.AA. al poder civil (art. 159); y eliminó su fuero judicial (art. 160). Marcó, igualmente, una línea de separación entre FF.AA. y la protección de la seguridad externa; y la Policía Nacional y el control y protección del orden público y el orden interno (art. 158). Así mismo, el texto constitucional eliminó el fuero especial de los miembros de FF.AA. y la Policía Nacional; declaró voluntario el servicio militar (art. 161) y abolió la noción de fuerza pública. A diferencia de otras constituciones, no mencionó ningún tipo de delegación de la autoridad presidencial al mando militar en caso de estado

de excepción o movilización nacional<sup>12</sup>. Respeto a la contribución de FF.AA. en el ámbito económico, reitero lo establecido en la C1998, en el sentido de que solo podrán participar en actividades económicas vinculadas a la defensa, pero adicionó una frase que abría otras posibilidades: "... y podrán aportar su contingente para apoyar el desarrollo nacional de acuerdo con la ley" (art. 162).

Pero, además, y esto es crucial, la C2008 incorporó otros aspectos que tendrían una influencia directa sobre FF.AA. y su posición con respecto al Estado y, en general, la sociedad. Destacamos dos disposiciones constitucionales: 1) La definición de FF.AA., junto a la Policía Nacional, como institución de protección de derechos, libertades y garantías (art. 158); y 2) La incorporación, entre las causales para la declaratoria de estado de excepción, de conflicto armado internacional e interno (art. 164)<sup>13</sup>. Ambos aspectos venían a tono con la orientación garantista de la constitución y el debate sobre las nuevas amenazas, empero, implicaban una potencial ampliación y profundización del radio de intervención militar tanto en la seguridad interna como en relación a sus prerrogativas tutelares. En fin, la C2008 si bien introdujo cambios de trascendencia doctrinaria, en perspectiva, continuó la senda abierta por el Libro Blanco de 2002. Esto a pesar de los "desencuentros" del Ejecutivo con el mando militar durante todo el mandato presidencial de Rafael Correa<sup>14</sup> y del distanciamiento en materia de cooperación en seguridad entre el Ecu-

<sup>12</sup> Esta omisión, sin embargo, no implicó la derogatoriedad de los arts. 4, 5 y 16 de la LODN de 2007.

<sup>13</sup> Las C1979 y C1998, no incluyan esta causal. Los artículos 78.n de la primera y 180 de la segunda, mencionan los mismos cuatro casos como causales para que el presidente de la República pueda declarar estado de emergencia: inminente agresión externa, guerra internacional y grave conmoción interna, o catástrofe interna.

<sup>14</sup> Varios autores han destacado los "desencuentros" entre el Ejecutivo y FF.AA. durante el gobierno de Rafael Correa (Pérez 2022, 63). Estos "desencuentros" se produjeron por diversos motivos como el malestar en FF.AA. por el informe de la Comisión de la Verdad y sus efectos jurídicos sobre algunos antiguos oficiales (Almeida y López 2023, 48-9); la reforma al sistema de seguridad social de FF.AA.; o el intento de reforma a la estructura y funcionamiento de FF.AA. con su inclusión el libro cuarto del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana. Al final, en todos estos casos prevaleció, de una u otra forma, la posición militar, a pesar del agitado discurso y la retórica del presidente Correa y de las ocasiones en que este sustituyó al mando militar (Pérez 2018, 125-6). Todo ello, sin embargo, se dio en el contexto del aumento sistemático de sueldos a los miembros de FF.AA. y la Policía durante la década de gobierno de Correa y la inversión sostenida en armamento, mismo que habría ascendido a USD 1525 (Almeida y López 2023, 90).

dor y Estados Unidos, cuyo hito más significativo fue la no renovación del acuerdo para el funcionamiento de la FOL estadounidense en Manta.

A lo anterior debemos agregar los diversos campos de acción de FF.AA. relacionados al apoyo a otras entidades del Estado, sin que se requiera la declaración de estados de excepción, y que se conservaron fijadas en los cuerpos normativos correspondientes. En el campo de los recursos naturales, constan la protección y seguridad a empresas públicas como Petroecuador y Petroamazonas y el apoyo la Agencia de Control y Regulación de Energía y RR.NN. De igual forma, destaca la participación del FF.AA. en la logística de procesos electorales organizados por el CNE; su colaboración con el Servicio General de Aduanas; el Ministerio del Ambiente; la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos y a la Casa Militar. Se trata de campos y actividades clave, con repercusión política y electoral, e influencia en el manejo de los llamados sectores estratégicos; la respuesta estatal en caso de desastres naturales y la protección ambiental.

Un año después de expedida la C2008, en 2009, la Comisión de Legislación y Fiscalización (el llamado Congresillo) aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE), que oficialmente derogó la Ley de Seguridad Nacional de 1979 y eliminó el Consejo y la Secretaría de Seguridad Nacional (derogatoria del art. 7 de la Ley de Defensa Nacional). Ojo que, en sus disposiciones derogatorias, esta ley dejó incólumes los artículos 4, 5 y 16 de la Ley Orgánica de Defensa que, como vimos arriba, habilitaban al presidente para delegar su autoridad a través del CC.FF.AA. en casos de grave conmoción interna o catástrofes naturales. Desde una “óptica civilista”, como consta en sus considerandos, y bajo el paraguas de la seguridad integral (art. 1), la LSPE estableció el Sistema de Seguridad Pública y del Estado (título III); renovó los organismos de la seguridad, estableciéndose el COSEPE en vez del COSEN, y fijando que las funciones de secretaría del mismo recayeran sobre el ministro coordinador de Seguridad (con lo que se eliminó la anterior Secretaría del COSEN) (arts. 6-10). La ley creó el ministerio coordinador de Seguridad, encargado, entre otras funciones, de la preparación del Plan Nacional de Seguridad Integral (art. 10.a) y la coordinación de la elaboración del plan y ejecución de la movilización nacional, “cuando las circunstancias de crisis o conmoción nacional lo exijan” (10.h).

El artículo 11 precisó los ámbitos, funciones y órganos ejecutores del sistema de seguridad integral. La defensa se encargó a FF.AA., con rectoría del ministerio de Defensa (art. 11.a); el orden público se asignó a la Policía Nacional con rectoría del ministerio de Gobierno (art. 11.b); la gestión de riesgos recayó en la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos. Se puso a la Dirección Nacional de Movilización bajo la autoridad del ministerio coordinador de Seguridad (art. 12); y a la Secretaría Nacional de Inteligencia bajo la presidencia de la República, estipulándose que no podrá ocupar su secretaría miembros activos de FF.AA. o la Policía (art. 13). Igualmente, la ley canceló la participación del CC.FF.AA. en los directorios de empresas públicas, instituciones y organismos de control (artículo 44). Sin embargo, el título VIII, estipuló la protección de FF.AA. a los sectores estratégicos de la seguridad que, en el caso

La aprobación de la LSPE parecía anunciar el fin de la DSN y el ingreso, algo retrasado del país, a un paradigma civilista de seguridad, más conectado a las perspectivas asociadas a la seguridad humana y a las demandas del sistema internacional de la posguerra fría. Se advertía en la ley una clara intención de desvincular a FF.AA. de los procesos relacionados a la materia sobre los que mantenía control permanente (Jiménez 2023, 81); una suerte de desmilitarización de la seguridad. Además, estos cambios vinieron acompañados por la designación de civiles como responsables de la gestión de la seguridad y de la inteligencia (Piedra 2024, capítulo III).

de instalaciones e infraestructura, requería solo una disposición del Ministro de Defensa (art. 43).

La insubordinación policial y los eventos del 30 de septiembre de 2010 evidenciaron que, paralelamente a la vigencia de la C2008 y de la LSPE, operaba un conjunto de prácticas y normas, entre ellas las citadas en la LODN, que permitían la activación de las prerrogativas tutelares de la institución militar, ocurriendo, en consecuencia, el primer evento de arbitraje militar en el marco del orden constitucional de Montecristi. Así lo relata la crónica del entonces jefe del CC.FF.AA., general Ernesto González, quien señala que “dentro de la planificación que tienen las FF.AA. para la crisis o amenazas internas, disponen del Plan de defensa interna. Para la situación que se vivía les correspondía poner en vigencia el Plan de Control del Orden Público y el Plan para el Control de la Población y sus Recursos” (González 2014, 189). Todo esto sin que hubiera ninguna orden o instrucción de la autoridad civil. Además, González relata que se instaló el cuarto de guerra, con los comandantes

de las tres fuerzas y el Estado Mayor Operacional (al que asistió también el ministro de Defensa). Todo ello condujo a que, con total autonomía, FF.AA. se pronunciara institucionalmente en horas de la mañana del ese día, respaldando el “orden constitucional” y al presidente Correa, y a que, en horas de la noche, ejecutara el operativo de rescate.

Huelga decir que el propio presidente de la República, desde las instalaciones del Hospital de la Policía, secundó las decisiones militares cuando recién a las 15h06 decretó estado de excepción y movilización nacional (DE 488, RO 290) y, entre otras cosas, dispuso al ministerio de Defensa que, a través del CC.FF.AA., prepare un plan de emergencia. Como lo relata el general González (2014, 185-92), en realidad, los preparativos, declaraciones y la movilización militar habían comenzado prescindiendo del decreto presidencial. De todas formas, vía decreto ejecutivo, Correa avaló el arbitraje de FF.AA. El mismo general González (2014, 196) destaca en su relato que, a través de dicho decreto ejecutivo, la seguridad interna había quedado bajo responsabilidad del mando militar.

En los próximos meses y años siguió el regreso intermitente de personal militar o ex militar a los cargos directivos de los organismos de seguridad, el COSEPE, el ministerio Coordinador de Seguridad; y la Secretaría Nacional de Inteligencia (Piedra 2024, capítulo III). Pero lo más importante radicó en la instrumentación de varias reformas a la LSPE; la aprobación de cuerpos normativos adicionales, incluyendo tentativas de enmendar la C2008 en dirección de posibilitar y ampliar la participación de FF.AA. en el control del orden público y la seguridad interna; aquello dentro y fuera de la declaratoria de estados de excepción y movilización nacional. Asistimos, así, desde inicios de la década, a un claro proceso de re militarización de la seguridad. Re-pasémoslo:

En 2014, el presidente Correa promovió una reforma a la LSPE (RO 263-2S, 9-VI-2014) incluyendo un artículo sin número (posterior al 11) que habilitó la complementariedad de acciones de FF.AA. a la Policía Nacional en el control del orden público y la seguridad interna sobre la base, y esto es fundamental, de planes que diseñados por el CC.FF.AA. Esta habilitación podría darse sin declaratoria de emergencia, aunque la autorización para el uso de fuerzas militares todavía quedó reservada a su declaratoria en casos de grave

conmoción interna. Recién, en 2021, la Corte Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad de este artículo (Sentencia 33-20-N/21, RO E.C. 185, 8-VI-2021), es decir, estuvo vigente por siete años. Debe señalarse que, en 2015, el bloque legislativo de Alianza País buscó la incorporación de esta norma a la constitución (art. 158) como parte del paquete de enmiendas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional en ese año. El intento fracasó por dictamen de inconstitucionalidad de la CC (Sentencia 018-18-SIN-EC).

La tendencia a la militarización del orden interno y la seguridad pública se profundizó en los gobiernos de Lenín Moreno y Guillermo Lasso. Recordemos que, en el gobierno del primero, se declararon sucesivos estados de excepción, tanto por la protesta indígena de octubre de 2018, como por la pandemia de 2020. En ambos casos, la participación de FF.AA. en el control del orden interno tuvo un desempeño significativo. Además, Moreno, a través de varios decretos ejecutivos, llevó a cabo modificaciones institucionales importantes como la eliminación del ministerio coordinador de la Seguridad en 2017; y la SENAIN en 2018 (Andrade 2023, 62-3). Durante esta administración tuvo lugar el asesinato de tres periodistas de diario *El Comercio* en la frontera norte y detonó la crisis carcelaria; dos fenómenos que agravaron la situación de seguridad en el país con el incremento de la violencia, los homicidios intencionales y la diversificación delictiva, en conjunto con la operación de organizaciones criminales locales e internacionales, vinculadas al narcotráfico y otros delitos. Sin duda, estos eventos abonaron la idea de que el camino a seguir era el de la militarización de la seguridad.

Pero el hecho más significativo del proceso de ajuste doctrinario de la seguridad fue la publicación del “Libro Blanco de la Defensa” en 2018. Sin ambigüedad, este documento reinstaló el lenguaje de la seguridad nacional en el contexto de vigencia de la Constitución de Montecristi; lenguaje que había sido morigerado en sus versiones anteriores de 2002 y 2006. Con particular agudeza, el texto precisó “los dos grandes ámbitos” de la seguridad integral, otorgando a FF.AA. el lugar central en la doctrina. El primer ámbito, ubicó la protección de los habitantes del Ecuador, a cargo de la Policía Nacional con el apoyo de FF.AA.; y, en segundo, la defensa del Estado, bajo la responsabilidad de FF.AA. De allí, estableció que “en el actual escenario estratégico, una separación rígida entre los campos interno y externo no corresponde a un escenario con amenazas y riesgos comunes” (MDN 2028, 19); afirmación

de ponen en paréntesis a una de las distinciones fundamentales del texto constitucional vigente (art. 158). Aún más, al desarrollar sobre las prioridades estratégicas de la defensa del Estado, el documento menciona la necesidad de fortalecer el Poder Nacional en función de proteger los intereses vitales y estratégicos del Estado. Entre los primeros consta la protección de "los derechos fundamentales (derechos, libertades y garantías de los ciudadanos y la democracia) y la constitución misma del Estado (soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica (MDN 208, 65). Entre los segundos considera la protección de los sectores y recursos estratégicos; la cultura de paz y la lucha contra la corrupción y, en general, "las amenazas y riesgos que afecten la seguridad del Estado" (MDN 2018, 65).

El capítulo II del documento se enfoca en la "Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional" y afirma que: "el Ecuador mantiene una estrategia de seguridad nacional basada en la seguridad (multidimensional, cooperativa, democrática y humana)" (MDN 2018, 25). El capítulo IV se dedica a exponer las amenazas a la defensa y seguridad del Estado, señalando, entre las más importantes, a nivel interno, los grupos irregulares armados, que operan en la zona de frontera; y el crimen organizado (MDN 2018, 52). El inventario de los riesgos es más amplio, siendo los más importantes: los flujos migratorios irregulares; los ciberataques; la degradación ambiental; la corrupción; la explotación ilegal de recursos naturales y las intenciones de ruptura del orden constitucional. Llama la atención este último, en que se ubican protestas sociales e intenciones separatistas que puedan amenazar la estabilidad del Estado (MDN 2028 52-3). Finalmente, el documento reiteró que el presidente de la República ejerce la dirección política de la defensa nacional, pudiendo delegar al jefe del CC.CC.FF.AA. su mando y conducción militar y estratégica (MDN 2018, 67). En suma, la Política de Defensa Nacional del Ecuador de 2018 no deja dudas de una asimilación del enfoque de la seguridad integral al marco doctrinario de la seguridad nacional. Los conceptos de poder nacional, intereses vitales y estratégicos, defensa del Estado, entre otros, se reubican en el lugar central de la comprensión de la seguridad en el país.

Siguiendo la misma tendencia, en el gobierno de Guillermo Lasso se aprobaron dos reformas importantes a la LSPE en 2022 y 2023, siendo la primera parte de la promulgación de la Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Violencia (R.O. 131-3S, 22-VIII-22). Esta ley surgió como resultado de la discusión respecto al papel de FF.AA. en situaciones de masivas movilizaciones

sociales y su creciente participación en "apoyo complementario" a la Policía Nacional en el combate a la inseguridad y el crimen organizado. La ley, además, dejan en claro que su ámbito excluye las acciones y operaciones de FF.AA. en el marco del Derecho Internacional Humanitario (art. 2). Entre otras cosas, en su capítulo reformatorio, esta ley incluyó un título sin número relativo a la declaratoria de emergencia en el Sistema de Seguridad Pública y del Estado con el fin de que sus entidades planifiquen, coordinen, ejecuten "acciones estratégicas especiales" para enfrentar amenazas. Si bien para estos casos se excluye el uso de FF.AA. y Policía Nacional, la "declaratoria de emergencia" sugiere una línea paralela al estado de excepción, vamos a decir, de menor intensidad, cuya declaratoria no requeriría el mismo procedimiento. Otro cambio fue la restitución implícita de la noción de fuerza pública, latente al normar en un mismo cuerpo legal a la Policía Nacional, FF.AA., y al Cuerpo de Vigilancia y Control Penitenciario, mismos que podrán realizar acciones conjuntas, coordinadas y complementarias dentro de sus competencias (arts. 3 y 4). Vale mencionar que la ley deja sentado que FF.AA. está autorizada a usar la fuerza para el control del orden público, protección interna y seguridad ciudadana, solo de forma excepcional, complementaria y mediando declaratoria de estado de excepción (art. 21). Además, re abrió el camino para una aplicación diferenciada de la justicia penal en el caso de uso indebido de la fuerza por parte de los servidores públicos (art. 53) y estableció parámetros distintos de acceso a la justicia y patrocinio institucional (equipos de abogados de su institución para defenderlos) en el caso de que se les inicie procesos administrativos y judiciales (art. 65), permitiéndoles seguir en sus funciones hasta recibir sentencias ejecutoriadas (si es del caso) o blindándolos de sanciones disciplinarias hasta que ello ocurra. Al final, en la disposición reformatoria séptima al COIP, fijó que los servidores públicos que deban cumplir sentencia por estos delitos serán privados de la libertad en zonas especiales de detención (reforma al art. 533.I del COIP).

Ya concebida como instrumento para enfrentar el ascenso de las actividades delictivas, la segunda reforma de la LSPE (R.O. 279-S, 29-III-2023) por iniciativa del gobierno de Lasso, se promulgó a inicios de 2023. Esta reforma se dio en el contexto del fallido intento presidencial por incluir en el Referendo y Consulta Popular una pregunta específica, que pretendía re incorporar como enmienda constitucional el papel complementario de FF.AA. a la Policía Nacional en el control de orden público y la seguridad interna. La pre-

gunta fue inadmitida por la Corte Constitucional, pero reproducía la misma enmienda que el bloque de Alianza País en 2015 fracasó en incorporar al art. 158 de la C2008.

Con esta reforma se reestructuró el COSEPE, incluyéndose otros organismos encargados de diversos aspectos de la seguridad integral, en particular, la entidad encargada de planificar, coordinar y ejecutar la política pública. Se creó la Secretaría Nacional de Seguridad, en reemplazo del abolido ministerio de coordinador de Seguridad. También se instituyó un Consejo de Política

**Pocos días después de aprobada esta reforma, el 3 de mayo de 2023, luego de que el COSEPE declaró al terrorismo como una amenaza al Estado, el presidente Lasso, mediante decreto ejecutivo, dispuso que FF.AA. “ejecuten operaciones militares en todo o en parte del territorio nacional para enfrentar y contrarrestar a las personas y organizaciones terroristas” en coordinación con la Policía Nacional. Esto ocurrió dos semanas antes del 17 de mayo en que el presidente Lasso decretó la muerte cruzada.**

Criminal y se reestructuró el sistema nacional de inteligencia, como respuesta a la eliminación de la SENAIN.

Cerrando el período de nuestro estudio, el presidente Noboa Azín, mediante el DE 152, eliminó la Secretaría Nacional de Seguridad, creando dos meses después, mediante el DE 213, el llamado “Comité de Manejo de Crisis”. Al desatarse una ola de violencia asociada al crimen organizado desde a finales de 2023 e inicios de 2024, el Ejecutivo firmó dos decretos ejecutivos clave: el 110 y el 111, del 8 y 9 de enero. El primero declaró estado de excepción por grave commoción interna, basándose en la “situación fáctica” que vivía el país; y el segundo, además de calificar de organizaciones terroristas a los grupos de delincuencia organizada (GDO) operativos en el país, agregó una causal a la declaratoria de estado de excepción, a saber, conflicto armado interno. En el inciso final del decreto, encargó la ejecución del mismo a la “Autoridad Militar Nacional”, instancia que no existe en el orgánico estructural del Estado ecuatoriano, pero que se entiende es el CC.FF.AA. Esta vez, la Corte Constitucional dictaminó la constitucionalidad de ambos decretos, con cuatro votos concurrentes que se sumaron a la mayoría de cuatro magistrados. En los últimos meses, la CC ha declarado inconstitucionales sucesivos estados de excepción con esta justificación, quedando claro que el Ejecutivo ha encontrado en la justicia constitucional un contrapeso al uso o abuso de esta esta

figura constitucional. De todas formas, el DE 111 abrió un nuevo capítulo en la determinación de las causales de estado de excepción y en la participación de FF.AA. en la seguridad interna en el marco del Derecho Internacional Humanitario. Este camino va más allá de la “complementariedad” de FF.AA. respecto de las acciones de la Policía, contempladas en los estados de excepción y movilización nacional, por grave conmoción interna. Al apelar a un escenario de una guerra, en este caso interna, la causal de conflicto armado interno involucra directamente a FF.AA. en el control del orden interno y seguridad pública, situando a la Policía como fuerza auxiliar.

En suma, el análisis realizado nos permite concluir que a partir de la promulgación de la C2008; la implementación de las políticas nacionales de defensa de 2002, 2006 y 2018; y las reformas legales producidas desde 2007 hasta el presente, en el Ecuador se ha reafirmado el tutelaje militar sobre el Estado y se ha producido una clara actualización de algunas ideas centrales de la DSN, asimilándose a ella los enfoques de seguridad humana, integral y multidimensional que se generalizaron en el sistema internacional y en América Latina con el cambio de siglo. Esto explica la tendencia a la militarización de las políticas estatales que ha acompañado la respuesta del Estado al deterioro de las condiciones de seguridad en la última década.

Para aquilar mejor esta tendencia requerimos ahondar en los elementos principales de la seguridad nacional, en tanto doctrina dominante en la región entre las décadas de 1960 y 1980 y que, al parecer, en países como el

**La clásica DSN sobreponía la institución militar sobre el Estado partiendo de que FF.AA. era la única institución capaz de expresar los valores de la nación y que, por tanto, en casos de crisis, debía ocupar espacios estatales más allá de sus funciones específicas.**

Ecuador, no ha dejado de tener una influencia determinante. Luego de ello, precisaremos el carácter e implicancias de la tutela militar.

Lo que Francisco Leal Buitrago (2002, 1) denominó la militarización permanente del Estado. Se consideraba fundamental la concentración del poder nacional para la consecución de los llamados objetivos nacionales permanentes, lo cual demandaba del Estado enfrentar los factores internacionales e internos que pudieran obstaculizar su realización. En ese marco, seguridad y desarrollo eran dos caras de una misma moneda. Así, bajo la DSN la ten-

dencia dominante era que FF.AA. asuma una misión política permanente; que en casos de necesidad desaparezca la distinción entre defensa nacional y seguridad interior; y que se aplique de forma sistemática una metodología de análisis y planeación castrense a la política general (Ugarte 2005, 169-170; 203).<sup>15</sup>

En el caso ecuatoriano, la seguridad nacional fue la doctrina oficial desde 1964 hasta 2009; cuarenta y cinco años desde la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional por parte de la Junta Militar de Gobierno (1963-1966) hasta su derogatoria con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública y del Estado<sup>16</sup>. Esta doctrina no solo estructuró las políticas desarrollistas de los gobiernos militares de los años sesenta y setenta, sino que permeó el aparato estatal durante la fase democrática inaugurada en 1979. La DSN constituyó, en ese sentido, un “proyecto militar de Estado”<sup>17</sup>. En última instancia, su vigencia se asentó en tres factores: la misión constitucional otorgada a FF.AA.

<sup>15</sup> La DSN en América Latina no fue un cuerpo homogéneo. José Manuel Ugarte (2005, 195-203) plantea que en América del sur existieron al menos cuatro escuelas doctrinarias de la seguridad nacional: brasileña, argentina, chilena y peruana. Sobre la premisa de priorizar en la lucha contra el comunismo, en tanto enemigo interno, la versión peruana otorgaba a las reivindicaciones de la relación Norte – Sur más importancia que las Este – Oeste. En los casos ecuatoriano y peruano, este giro podría explicarlo el conflicto limítrofe entre ambos países; situación que exigía a sus fuerzas militares mantener una relación cercana, no represiva, con sus sociedades.

<sup>16</sup> Sobre sus alcances y complejidad, vale la pena revisar la bibliografía producida por el Consejo de Seguridad Nacional y su Secretaría durante el período, misma que refleja una constante elaboración teórica y actualización doctrinaria. Un ejemplo a resaltar es el documento “Acción política. Doctrina y método” de 1993 que realiza una revisión y actualización comprensiva de dicha doctrina tomando como referencia la doctrina de Escuela Superior de Guerra del Brasil. Este último dato da cuenta de la influencia de este país sobre la producción doctrinaria de la seguridad nacional en el Ecuador.

<sup>17</sup> En este punto, sigo la tesis de Bertha García (1987, 172, 57-9) de que FF.AA., sobre todo durante la dictadura de Rodríguez Lara, perfiló un “proyecto militar de Estado” que se plasmó en la medida en que los militares se asumieron como sujetos políticos; sujetos que no representaban intereses específicos de un sector o fracción de clase, sino los intereses de la sociedad, redefinida por los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas en tanto expresión mediatisada de una voluntad social general. Se produjo, por tanto, la conformación de una voluntad militar, integrada a la sociedad, a través del Estado y desde este. Para la definición de “proyecto militar” fue significativo el papel asumido por los institutos militares, academias de guerra y escuelas de perfeccionamiento, en donde se formó a los militares de niveles superiores en nuevos campos y se forjó un nuevo profesionalismo militar, enmarcado en la doctrina de seguridad nacional y en la que el desarrollo era entendido como un proceso integral, totalizante, vinculado al concepto de orden y seguridad interna y externa (García 1987, 18-9, 168, 178, 183).

como garante del orden jurídico (en las constituciones de 1976, 1979 y 1998) o como institución de protección de derechos (en la C2008); su monopolio sobre la planificación y ejecución de operaciones militares estratégicas en situaciones de emergencia y movilización nacional; y su participación en diversos ámbitos económicos, sociales e institucionales, incluyendo el otorgamiento al CC.FF.AA. de facultades especiales (Aguilar 2005, 67)<sup>18</sup>. La vigencia de la DSN suponía, además, la subordinación de la Policía Nacional a las FF.AA. como fuerza auxiliar; la subsunción de los frentes internacional, interno y económico a la política militar de la seguridad nacional; el manejo militar de los organismos principales de la misma; y el relegamiento del ministerio de Defensa al cumplimiento de funciones administrativas, mientras que las operativas quedaban a cargo del CC.FF.AA. (García 2005, 33).

Algunas cosas han cambiado desde 2008, pero el meollo de la cuestión sigue siendo el mismo. La vigencia de normas pre existentes, como la LODN; la definición de FF.AA. junto a la Policía, como institución de protección de derechos, libertades y garantías; y la inclusión de causales para la declaratoria de estado de excepción, como la de conflicto armado interno e internacional, han significado la actualización de la DSN, disparando la militarización de la seguridad interna<sup>19</sup>. Con ello, constatamos que, a pesar de que siga en

---

<sup>18</sup> Juan Pablo Aguilar (2005, 67) reseña que el Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas o su delegado integraba cuerpos colegiados de instancias como el Consejo Nacional de Electrificación; Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, Consejo Directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; el Consejo de Seguridad Nacional, Directorio de Petroecuador; Directorio de la Empresa Nacional de Correos; Consejo Nacional de Radiodifusión y Televisión; Consejo Nacional de Telecomunicaciones y Junta Consultiva de Relaciones Exteriores; entre otros.

<sup>19</sup> Este resultado no solo se explica por amplitud del concepto de seguridad integral aplicado en el país; hecho que, hasta cierto punto, podría haber provocado un debilitamiento doctrinario y merma de las capacidades militares (Cabrera 2019, 398).

<sup>20</sup> De todas maneras, conceptualmente, la seguridad nacional y la seguridad integral, siendo diferentes, no son doctrinas o enfoques de seguridad excluyentes. Difieren en que, mientras la primera considera que factores externos o internos pueden interferir en la consecución de los objetivos permanentes del Estado, la segunda se centra en la protección de los derechos de los habitantes del país. En su versión ecuatoriana, coinciden, sin embargo, en otorgar al Estado la responsabilidad de asegurar las condiciones de seguridad, situando a FF.AA. en una posición preminente y tutelar, sea a través de establecerlas como garantes del ordenamiento jurídico o como institución de protección de derechos, libertades y garantías. En ambos casos, la tendencia a la securitización y, por ende, a la militarización de diversos ámbitos internos permanece latente. Y es que, si en principio, la seguridad integral pretendía desplazar la seguridad de lo militar y lo policial

vigencia la Ley de Seguridad Pública y del Estado que proclama la seguridad integral, varios elementos centrales de la DSN siguen muy presentes<sup>20</sup>. Aque- llo, no solo como una mentalidad persistente, sino como una posibilidad real presente en el tejido normativo y, por tanto, decisional de quienes adoptan medidas que involucran el uso de la fuerza legítima del Estado, especialmente, para responder a situaciones de alta o extrema conflictividad social y política.

Sostengo que todo esto implica la mantención de la tutela militar sobre el Estado que, siguiendo a Enrique Ayala Mora (2918, 133) ha sido una de las características del orden constitucional ecuatoriano desde el nacimiento de la república. Los cambios normativos e institucionales posteriores a la C2008, lejos de derogarla, han permitido su operación como lo sugieren, al menos dos situaciones de alta conflictividad, que habrían sido resueltas bajo la regla del arbitraje militar. Los graves eventos del 30 de septiembre de 2010, como lo confirma el testimonio del entonces jefe del Comando Conjunto, Ernesto González (2014, 185-92); y la decisión de dar paso a la segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales del 19 de febrero de 2017, como lo relata la crónica periodística de Mónica Almeida y Ana Karina López (2023, 19-21)<sup>21</sup>. No podríamos descartar otras situaciones, como, posiblemente, la

De hecho, en el Ecuador, el presidente de la República siempre ha sido reconocido como la “máxima autoridad política de FF.AA.”, pero no ha ejercido el papel de comandante en jefe de las mismas<sup>22</sup>. Esto, al punto, de que FF.AA. estuvo en condiciones no solo fácticas, sino legales de ejercer en el pasado

---

hacia la protección de los derechos de las personas, finalmente, derivó hacia una sobre extensión de la seguridad a múltiples sectores: económico, alimentario, sanitario, ambiental, político (Plan de Seguridad Integral 2011, 14-17). Esto, evidentemente, no solo condujo a la securitización de diversos aspectos de vida política, económica y social, sino que apuntaló la presión de ampliar la presencia de FF.AA. en tareas de control del orden público y la seguridad interna. Con ello, la aplicación de la seguridad integral se acercó, inevitablemente, con la mentalidad y prácticas resilientes de la doctrina de seguridad nacional.

<sup>21</sup> En su libro La revolución malograda, las periodistas Mónica Almeida y Ana Karina López (2023, 20) relatan que el general Luis Castro, Comandante General del Ejército, se presentó ante el presidente Correa en los días posteriores a la primera vuelta electoral del 19 de febrero de 2017, cuando el CNE dilataba la publicación de los resultados oficiales finales, en un intento e escamotear la realización de una segunda vuelta entre el candidato oficialista, Lenín Moreno, y el opositor Guillermo Lasso. En esta crónica, que relata un evidente arbitraje militar de un conflicto político, “el general urgía al presidente para que respetara la voluntad popular y así evitar confrontaciones. Castro le recordó que la Constitución de Montecristi encargó a las Fuerzas Armadas la protección de los derechos, las libertades y garantías de los ecuatorianos”.

reciente funciones de tutela y arbitraje en los golpes de Estado de 1997, 2000 y 2005 (Montúfar 2024b, 65-6).

misma declaratoria de estado de excepción, bajo la causal de conflicto armado interno, de enero de 2024.

Esta función la ejerció en el marco de aplicación de figuras constitucionales como la emergencia/excepción y movilización nacional<sup>23</sup>. La segunda, en particular, al incorporar las acciones que el Estado debe adoptar en la preparación y paso de situaciones de paz a situaciones de guerra o emergencia ha posibilitado al mando militar la facultad de asumir el control del orden interno, a partir de la declaratoria del Ejecutivo, pero autonomizando su ejecución.<sup>24</sup>

---

**22** Vale mencionar que la C1967, en su artículo 252, otorgaba al presidente de la República la calidad de comandante en jefe de FF.AA.

**23** Analicemos la mecánica del arbitraje militar, pieza principal de la tutela militar sobre el Estado, manifiesto en las coyunturas de alta y extrema conflictividad política como los sendos golpes de Estado y caídas de gobiernos elegidos democráticamente (Bucaram, 1996-97; Mahuad, 1998-2000; Gutiérrez, 2003-05). En los tres casos operó el siguiente libreto: Ante masivas movilizaciones sociales y enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Congreso, los presidentes de turno, a través de decretos ejecutivos, declararon emergencia y movilización nacional por grave conmoción interna. Bajo la figura de movilización nacional, el CC.FF.AA. asumió la responsabilidad de mantener el orden público, lo cual era congruente con la disposición constitucional de que, entre sus funciones, FF.AA. debía garantizar el orden jurídico del país y, así mismo, con los artículos constitucionales de las C1979 y C1998 que especificaban que, en caso de Estado de emergencia y movilización nacional, el presidente de la República podía delegar su autoridad a los militares. En ese sentido, en el nivel más profundo, constitución y ley de seguridad nacional se entrelazaban para otorgar al mando militar un poder dirimiente superior al presidencial en los casos de conflictividad política alta y extrema (Montúfar 2024, 65-66).

**24** En la actualidad, vemos consolidada la tutela militar en las normas vigentes y planes de aplicación de la movilización nacional en las que opera la delegación del mando presidencial a la cúpula militar. Por ejemplo, el Plan Nacional de Movilización, preparado por la Dirección Nacional de Movilización en 2017, prevé distintos escenarios de participación de la institución militar, así como de apoyo complementario que FF.AA. a la Policía Nacional (MCS, 2017, 12, 21). El Plan parte de la premisa legal de que, según lo establecido por la LODN de 2007 (art.12), en los casos de agresión externa y conflicto armado internacional o interno, el CC.FF.AA., por delegación del presidente de la República, debe asumir la conducción estratégica militar. (MCS 2017, 11). Para los casos de declaratoria de estado de excepción y movilización nacional, por grave conmoción interna, se menciona en específico la aplicación del "Manual de Procedimientos en el caso de estado de excepción". Al respecto, en diciembre de 2020 se actualizó este instrumento con la finalidad de regular las operaciones militares en el ámbito interno, tanto en situaciones de excepción, como de no excepción. Entre otras, este Manual contiene muy importantes especificaciones, destacándose, la reiteración de la necesaria integración entre seguridad y desarrollo (CC.FF.AA. 2020, 44-45), además, la definición de estructuras organizadas que constituirían amenazas internas, resonando ahí los ecos de la noción del "enemigo interno" (CC.FF.AA. 2020, 32-33).

Por tutela militar, nos referimos a la misión asumida por el mando militar de guía y defensa del Estado, la soberanía territorial y el orden interno, manifiesta cuando la institución militar arbitra situaciones de conflictividad política alta o extrema y/u orienta o ejerce un poder de veto sobre decisiones clave del Estado. Hasta la C2008, la tutela militar radicó, principalmente, sobre el encargo a FF.AA. de la garantía del ordenamiento jurídico y protección del orden interno. Con la vigencia de la C2008, esta prerrogativa se trasladó a la disposición de que, junto la Policía Nacional, FF.AA. es una institución de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Para su ejercicio resulta imprescindible que FF.AA. conserve espacios de autonomía institucional respecto del poder civil, estando parcialmente exenta del control político del Legislativo; goce de alguna forma de fuero especial para el juzgamiento de faltas o delitos por el uso de la fuerza; intervenga en apoyo de otras instituciones estatales en áreas ajena a sus funciones específicas; y, sobre todo, asuma el control y mando de las acciones militares en situaciones de emergencia/excepción y movilización nacional declaradas por el presidente de la República. Requiere también la participación FF.AA. en actividades económicas, el denominado apoyo al desarrollo, mismo que puede darse a través de diversas formas: integración de delegados en directorios de empresas y corporaciones estatales; el funcionamiento de empresas militares en los sectores relacionados a la seguridad y defensa; y la administración temporal de instituciones estatales.

En la historia contemporánea del Ecuador, desde los años sesenta hasta el presente, estos atributos han sido oscilantes, pudiendo variar según las coyunturas, el marco normativo específico y, sobre todo, los contrapesos de poder con otras instituciones o actores, pero siempre dejando incólume la supremacía legitimada del poder militar para resolver eventos de conflictividad alta y extrema cuando la política civil se combustionó. Esto ha sido y es posible porque:

**En última instancia y de forma exclusiva, el CC.FF.AA. ha conservado el mando directo y la conducción militar estratégica del uso de la fuerza legítima del Estado y nunca abandonó la prerrogativa de asumir el control del orden interno si sobreviene un estado de excepción y movilización nacional declarados por el Ejecutivo.**

Por ello, me permito proponer que el tipo estatal realmente existente en el Ecuador no corresponde a lo prescrito en los artículos primeros de las cons-

tituciones de 1998 o 2008, a saber, un Estado social de derecho o un Estado constitucional de derechos y justicia, sino, predominantemente, a un Estado gubernativo (presidencial) de seguridad nacional. Pero esto, como todo fenómeno histórico, no es un dato inmutable, sino siempre sujeto al devenir de la conflictividad y lucha política.



## Referencias

- Aguilar, Juan Pablo. (2005). "El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana" en Bertha García y María Elena Nájera, edit. La administración de la defensa en el Ecuador. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 53-77.
- Almeida, Mónica y Ana Karina López, La revolución malograda. El correato por dentro. Quito: Editorial Planeta, 2023.
- Andrade, Carolina. "La seguridad como excepción, ¿Hacia dónde va el Ecuador?" en Revista Ecuador Debate 119, Quito, agosto 2023, pp. 45-73.
- Ayala Mora, Enrique. Evolución Constitucional del Ecuador, Rasgos históricos. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2018.
- Bustamante, Fernando. "Parlamento y conducción democrática de las Fuerzas Armadas en el Ecuador" en García, Bertha y María Elena Nájera. La administración de la defensa en el Ecuador. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), 2005, pp. 103-159.
- Buzan, Barry y Lene Hansen. The Evolution of International Security Studies. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Cabrera, Lester. "La seguridad integral en Ecuador: Una visión crítica del concepto a una década de su concepción" en Revista UNISCI, No. 51, octubre 2019, pp.397-416.
- Carión, Fernando. "El territorio unificado del crimen en el Ecuador", en Revista Ecuador Debate 119, Quito, agosto 2023, pp. 75-105.
- Carter, A, W. Perry y J. Steinbruner. A New Concept of Cooperative Security. Washington D.C.: The Boookins Institution, 1992.
- Ecuador. Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional. "Acción política. Doctrina y método". Quito, 1993.
- Ecuador. Ministerio Coordinador de Seguridad. "Plan Nacional de Seguridad Integral". Quito, 2011.

Ecuador. Ministerio Coordinador de Seguridad. "Plan Nacional de Movilización". Quito, 2017.

Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa Nacional del Ecuador, Quito, 2018.

Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa Nacional del Ecuador, Quito, Edición actualizada 2006.

Ecuador. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa Nacional del Ecuador, Quito, 2002.

Ecuador. CC.FF.AA. "Manual de operaciones en el ámbito interno". MM-DCS-08. Resolución No. CCFFAA.SG-A-2020-006-O, Quito, 14 de septiembre de 2020.

Espinosa, Roque. "La emergencia del Estado de Seguridad en el Ecuador, 1960-1980". Documento perteneciente a la base documental de la Comisión de la Verdad. Ecuador, 2018.

García, Bertha. "Ministerio de Defensa: Representación de la función Ejecutiva frente a las Fuerzas Armadas" en Bertha García y María Elena Nájera, edt. La administración de la defensa en el Ecuador. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), 2005, pp. 15-52.

García, Bertha. Militares, economía y lucha política. El Ecuador en los años setenta. Tesis doctoral presentada al Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1983.

González, Ernesto. Testimonio de un comandante. Quito: MIHRÖ, 2014.

Jiménez, Roberto. "El sistema de seguridad en el Ecuador" en Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano, Vol. 16, Num.1, abril 2023, pp. 74-84.

Leal Buitrago, Francisco. La seguridad nacional a la deriva. Bogotá: Alfaomega, 2002. Montúfar, César. "El Estado gubernativo de seguridad nacional. Una hipótesis sobre la transformación del Estado ecuatoriano, 1963-2023", Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, agosto 2024.

Montúfar, César. "Adaptación del Estado gubernativo de seguridad nacional (1979-

- 1997)", Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar – Repositorio, 2023.
- Montúfar, César. "Surgimiento y constitución del Estado gubernativo de seguridad nacional (1963-1979)", Comité de Investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar – Repositorio, 2022.
- Ojeda, Lautaro. Violencia y delincuencia en el Ecuador. Principales problemas, mitos y desafíos" en Revista Ecuador Debate 119, Quito, agosto 2023, pp. 107-130.
- Ordóñez, Christian. Ecuador en guerra. La paulatina penetración del crimen organizado. Quito: Grupo Barómetro, 2024.
- Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial de Seguridad. Declaración sobre la Seguridad de las Américas, 28 de octubre de 2003.
- Pérez, Diego. "Relaciones político militares y pandemia. Tensiones para la democracia, seguridad y política" en Jaime Baeza Freer, et al. Relaciones civil-militares en la región sudamericana. Lima: PUCP- Konrad Adenauer Stiftung, Red de Política de Seguridad, 2022, pp. 55-98.
- Pérez, Diego. "Fuerzas Armadas en Ecuador. Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar" en Jaime Baeza Freer, et al. El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Lima: PUCP- Konrad Adenauer Stiftung, Red de Política de Seguridad, 2018, pp. 101-38.
- Piedra, Lorena. ¿Cambio o continuidad institucional en agencias estatales de seguridad? Instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (1979-2016). Tesis, Doctorado de Estudios Latinoamericanos, UASB, 2024.
- PNUD. Informe de Desarrollo Humano. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Rojas, Francisco. "Seguridad humana: Aportes a la reformulación del concepto de seguridad. Biblioteca CejasAmericas, 2006.
- Ugarte, José Manuel. Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa. Un análisis orientado a América Latina. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 2004.
- United Nations. We the People. The Role of the United Nations in the 21th Century.

Millennium Report of the Secretary General of the UN. Nueva York: United Nations, 2000.

Verdesoto, Luis. Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador. Quito: Abya Yala, 2014.

## **Referencias normativas**

Constitución Política del Ecuador (1967). (Quito): Borja y Borja, Ramito. Derecho Constitucional Ecuatoriano. Apéndice. Tomo IV. pp. 597-668.

Constitución Política del Ecuador (1979). (Quito): Corporación de Estudios y Publicaciones, 1992.

Constitución Política del Ecuador (1998) (Quito): Corporación de Estudios y Publicaciones, 2002.

Constitución de la República del Ecuador (2008) (Quito): Asamblea Nacional del Ecuador. 2009.

Ecuador. Código Orgánico Integral Penal, Registro Oficial Suplemento 180. Quito, 10 de febrero de 2014.

Ecuador. Ley de Seguridad Nacional, Registro Oficial No. 395. Quito, 10 de diciembre de 1964.

Ecuador. Ley de Seguridad Nacional, Registro Oficial No. 892. Quito, 9 de agosto de 1979.

Ecuador. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas. Registro Oficial No. 109 (Quito, 28 de septiembre de 1990).

Ecuador. Ley Orgánica de Defensa Nacional. Registro Oficial No. 4 (Quito, 19 de enero de 2007).

Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Registro Oficial Suplementario, No. 35. Quito, 28 de septiembre de 2009.

Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Reforma. Registro Oficial Suplementario 263-2S. Quito, 9 de junio de 2014.

Ecuador. Ley de Seguridad Pública y del Estado. Reforma. Registro Oficial Suplementario, No. 279, Quito, 19 de marzo de 2023.

Ecuador. Ley Orgánica que Regula el Uso Legítimo de la Violencia. Registro Oficial 131. Quito, 22 de agosto de 2022.

Ecuador. Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 488, Registro Oficial. Quito, 30 septiembre de 2010.

Ecuador. Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 110 (Quito, 8 de enero 2024).

Ecuador. Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 111 (Quito, 9 de enero de 2024).

Ecuador. Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 152 (Quito, 30 de enero de 2024).

Ecuador. Presidencia de la República, Decreto Ejecutivo 213 (Olón, provincia de Santa Elena, 28 de marzo de 2024).

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 33-20-N/21. Registro Oficial. 185, Quito, 8 de junio de 2021.

Ecuador. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia 018-18-SIN-EC.



## Sobre el autor

# César Montúfar



Académico y político. Ph. D en Ciencias Políticas, New School for Social Research, Nueva York. Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar en el Área de Estudios Sociales y Globales. Entre sus libros principales se encuentran *La reconstrucción neoliberal; Hacia una teoría de la asistencia internacional para el desarrollo; ¿Vivimos en democracia?; ¿A dónde llevan las banderas?; Las reglas del silencio*. Ha publicado más de 50 artículos en revistas académicas de diversos países y se desempeñó como columnista de diario *El Comercio* entre 1996 y 2017. Fue asambleísta por Pichincha en la Asamblea Nacional 2009-13 y candidato a la presidencia de la República en 2021.



# **CRIMEN ORGANIZADO (CO) Y ASESINATOS MASIVOS EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS EN ECUADOR**

**Caracterización de  
las víctimas del CD  
zona 8 2021**

**Lorena Piedra Cobo  
Mario Cueva Almeida  
Leonardo Jaramillo Mora**

## Introducción

Los 36 centros de privación de libertad del Ecuador (INEC, 2023) se encuentran inmersos en una dinámica violenta que estalló en el año 2021. Calificada como un fenómeno de criminalidad compleja (Pontón, 2022), fenómeno donde intervienen elementos como debilidad institucional, presupuesto insuficiente, corrupción, diseño antitécnico de los centros de privación de libertad, e inestabilidad en autoridades al mando de cada centro de privación de libertad. Estas circunstancias, sumadas a cambios drásticos en el contexto de seguridad del país, resultaron en una serie de asesinatos masivos y despliegues de violencia en los centros de privación de libertad. Hasta el 28 de marzo de 2024 suman cientos de víctimas y muertes en lo que debería ser uno de los espacios de firme control estatal. Un análisis más profundo de esta situación indica que la violencia carcelaria en Ecuador no es un hecho aislado, o solo la consecuencia de un descuido histórico del sistema penal del país. Los hechos violentos tienen una larga historia en el sistema penitenciario ecuatoriano. Uno de los ejemplos más notables de los vicios del sistema penitenciario ecuatoriano es el de Luz María Endara Altamirano, también conocida como Mama Lucha, conocida extorsionadora en los mercados de Quito, quien tuvo bien conocidos privilegios y tratos diferenciados en el contexto de su privación de libertad a finales de la década de los noventa. Este caso es un indicador de la influencia que figuras importantes de la criminalidad organizada podían tener sobre las autoridades penitenciarias, de la posibilidad real de negociar y decidir sobre éstos.

El presente estudio ofrece una caracterización de las víctimas de los cuatro eventos de violencia masiva ocurridos en los Centros de Privación de Libertad en la zona 8, provincia del Guayas, durante el año 2021. Hechos que se dieron en dos centros. El primer evento 23 de febrero del 2021, en el CRS Masculino Guayas Número 4 (antes conocido como CRS regional Guayaquil 4). Mientras que, en el caso del segundo, tercero y cuarto eventos con fechas 21 de julio de 2021, 28 de septiembre y 12 de noviembre respectivamente tuvieron lugar

en CPL Guayas Número 1 (antes conocido como Penitenciaría del Litoral). Estos fueron los cuatro primeros eventos de violencia masiva en los centros de privación de libertad ocurridos en el Ecuador, aunque eventualmente hubo al menos siete ocurrencias adicionales en el año 2022. También cabe destacar que estos cuatro eventos dejaron, individualmente, más víctimas que los asesinatos masivos que tendrían lugar posteriormente<sup>1</sup>. En este sentido, el análisis de estos hechos es pertinente para comprender la problemática específica de la Zona 8, y puede servir como base para comprender o contextualizar lo ocurrido en otros centros a nivel nacional, pues se considera que la zona 8 constituyó el epicentro de la violencia. Este texto específicamente se concentra en contestar a la pregunta de quiénes eran las personas privadas de la libertad en los centros de privación de libertad de la zona 8, y constituye la primera parte de una investigación que pretende explicar cómo las luchas por el poder de las estructuras del crimen organizado en el sistema carcelario ecuatoriano se relacionan con los asesinatos masivos.

A pesar de que Ecuador posee “la mayor tasa de homicidios intencionales en las prisiones en las Américas” (UNDOC, 18), hasta la fecha no se cuenta con un esfuerzo que establezca el verdadero significado o causa de los asesinatos masivos. Consideramos que para realizar esta tarea es indispensable otorgar un rostro a las personas privadas de la libertad asesinadas mientras se encontraban bajo tutela estatal. Al parecer, para el diseño de la política pública que de facto se ejecuta en los centros de privación de libertad, se asume que la versión emitida por el estado en su momento es la correcta, aquella que explica los asesinatos masivos únicamente como una “pelea entre grupos delincuenciales organizados” (Garzón, 2021)<sup>2</sup>. Marcando distancia con la versión posicionada, establecemos que los hechos que se analizan en este estudio requieren un ejercicio analítico profundo que establezca los elementos detrás de los asesinatos masivos. Únicamente así se podrá diseñar líneas de política pública que impidan que estos hechos se repitan.

La importancia de comprender las dinámicas de violencia carcelaria y sus consecuencias es crítica para el futuro de la seguridad en el Ecuador, dada la complejidad de los problemas de seguridad que asedian al país en este momento. Si bien la violencia carcelaria es un fenómeno en sí mismo, está atado

<sup>1</sup> Salvo los hechos del 5 de octubre de 2022, no volverían a ocurrir en esta zona del país.

<sup>2</sup> En septiembre de ese año, Bolívar Garzón se desempeñaba como director de la SNAI.

a una problemática de seguridad más grande que afecta a la ciudadanía en otras instancias. Antes de los eventos analizados en este estudio el sistema de rehabilitación social en Ecuador no se reconocía como un problema público, y como tal merece ser comprendido a profundidad. El escenario de seguridad en el Ecuador actual se enfrenta a retos sin precedentes dada la penetración y actividad de grupos de crimen organizado en el país, con vínculos a cadenas de valor ilícitas a nivel internacional. La presencia de miembros de estos grupos en los centros de privación de la libertad sea como víctimas o, peor aún, como victimarios, es una realidad que debe considerarse para entender y enfrentarlos. En segundo lugar, el someter a las personas privadas de la libertad a la violencia e incluso a la muerte, sea por acción u omisión del Estado, constituye una seria violación a sus derechos humanos, y a principios de igualdad y justicia que el Estado se ha comprometido a proteger. Las personas dentro de los centros de privación de libertad son sujetos bajo tutela estatal; en otras palabras, su vida es responsabilidad del Estado.

## Metodología

Tomando en cuenta que ocurrieron masacres en varios centros de privación de libertad, especialmente en los años 2021 y 2022, se decidió trabajar únicamente en los eventos que tuvieron lugar en la Zona 8, considerada el “centro de la crisis carcelaria del país” (Briceño, 2021), y durante el año 2021. Algunos de los eventos de violencia masiva de ese año también tuvieron lugar en centros penitenciarios en otros lugares del país, específicamente los Centros de Privación de Libertad de Cotopaxi y Centro de Privación de Libertad No.I de Azuay. Estos dos centros no se incorporan al análisis, dado que es en la Zona 8 desde donde los hechos violentos se irradiaron al resto de centros de privación de libertad a nivel nacional y, a diferencia del 2022, todos los hechos violentos de año 2021 involucraron a al menos uno de los centros de esta zona.

El acceso a la información relacionada con las víctimas de la Zona 8 contó con dificultades. A pesar de ser información relevante para la investigación y el conocimiento general, los datos base para esta investigación no son de dominio público<sup>3</sup>. Inclusive los reportes oficiales de la SNAI en su momento fueron erráticos, en ocasiones se eliminaron de las redes sociales desde donde se publicaban (El Comercio, 2021). Las cifras de asesinatos en estos

<sup>3</sup> No se encuentran en informes oficiales accesibles a través de la página web de la SNAI, o de Criminalística de la Policía Nacional.

eventos han sido recopiladas como resultado del trabajo de periodistas y de organizaciones no gubernamentales<sup>4</sup>. Este hecho dificultó el inicio del trabajo de investigación, pero se basa en información levantada por los agentes responsables de procesar los hechos ocurridos. La base de datos de las personas asesinadas fue elaborada por el Ministerio del Interior y se entregó con fecha 22 de mayo de 2022 la Fundación “Mil Hojas” que colaboró con esta investigación a través de la entrega y preprocesamiento de estos datos.

Con el objetivo de establecer perfiles, una caracterización completa de las víctimas, y un contexto de los centros de privación de libertad donde tuvieron lugar los eventos masivos de violencia carcelaria ocurridos en dos centros de privación de libertad en la Zona 8 de Ecuador se trabajó desde un enfoque cualitativo. Se utilizó información de los delitos cometidos por las víctimas, su causa de muerte, nivel educativo, y estado civil. El objetivo de la selección de criterios es establecer un perfil general de las víctimas, y de la intersección de opresiones que confluyen en sus vidas. Se complementó los datos trabajados a través de la realización de entrevistas a actores clave. Con base en las características de la información estas personas han solicitado permanecer en el anonimato, dado que otorgar detalles de las organizaciones criminales, su funcionamiento, y sus posibles vínculos con el estado genera un riesgo para su seguridad. Tomando en cuenta los parámetros éticos en la investigación, una vez procesados los datos se anónimizó la base para el análisis a través de la técnica de enmascaramiento, eliminando partes de los datos que permitieran identificar directamente a las personas privadas de la libertad. Para validar la anonimización, se evaluó la eliminación de datos a través de una tercera parte y se comprobó que la posibilidad de re – identificación es mínima.

En esta primera parte del estudio, se obtuvo una muestra válida de 126 personas, lo que representa el 54.31% de la población general de 232 individuos. Sin embargo, cabe destacar que en los registros se identificaron 42 personas cuyos datos no permitieron su inclusión en el análisis debido a la falta de información precisa o completa. Esta limitación en la identificación de los participantes condicionó la representatividad final de la muestra, restringiendo el alcance del estudio a los datos disponibles y validados.

---

<sup>4</sup> Entre estos destaca el trabajo de Karol Noroña en GK, Human Rights Watch, y la Oficina de Naciones Unidas Contra la Drogas y el Delito.

## ¿Desde dónde caracterizar a las víctimas?

El trabajo de caracterización de las víctimas de los tres eventos estudiados se realizó desde la perspectiva de los derechos humanos y la interseccionalidad. Para comprender las dinámicas de poder dentro de los centros de privación de libertad, se utilizó los ámbitos clave planteados por Lessing (2015): políticas de encarcelamiento masivo con el potencial de fortalecer redes criminales y extender su influencia, proyecciones de poder que permiten a estas redes imponer un orden social, y los efectos contraproducentes de empoderamiento de las estructuras criminales consecuencia de la erosión de la autoridad estatal.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el Estado tiene la obligación de garantizar la vida y la seguridad de las personas privadas de libertad. La violencia extrema en las cárceles, que culmina en asesinatos masivos, constituye una grave violación de estos derechos fundamentales. La incapacidad del Estado para proteger a las personas privadas de la libertad, muchos de los cuales son víctimas de intersecciones de violencia estructural y exclusión social, evidencia una falla sistémica en la administración de justicia y el respeto a la dignidad humana. Según esta perspectiva, los asesinatos masivos no son solo actos de violencia, sino también manifestaciones de un sistema penitenciario que opera al margen de los estándares internacionales de derechos humanos, y que en la práctica esta empodera a redes criminales intra y extramuros.

La interseccionalidad, como herramienta analítica, permite comprender cómo múltiples factores de opresión y desigualdad se entrelazan e influyen en las trayectorias de vida de personas que terminan en las cárceles ecuatorianas. Las víctimas de asesinatos masivos en provienen de contextos de pobreza, marginalización étnica y exclusión social, condiciones que las predispusieron antes o después de ingresar a un centro de privación de libertad a ser reclutadas estructuras criminales. Esta perspectiva visibiliza cómo el sistema carcelario perpetúa las desigualdades que inicialmente llevaron a estos individuos a la prisión. Collins y Bilge (2019) destacan que la interseccionalidad se refiere a “una forma de entender [...] sucesos y circunstancias de la vida social [...] como [...] configuradas por muchos factores” (p. 13), lo que es esencial para analizar las dinámicas carcelarias.

Lessing (2015) proporciona un marco crucial para entender cómo las pandillas carcelarias consolidan su poder y proyectan su influencia fuera de las prisiones. Lessing argumenta que “las políticas de encarcelamiento masivo, mientras incapacitan y disuaden a criminales individuales, simultáneamente fortalecen las redes criminales colectivas” (p. 1). Este fortalecimiento de estructuras de delincuencia organizada dentro de las cárceles ecuatorianas podría estar directamente relacionado con los asesinatos masivos, ya que estas pandillas utilizan la violencia como herramienta para mantener el control y negociar con el Estado. Según Lessing, “las pandillas carcelarias pueden organizar violencia—o intencionadamente reducirla—para obtener influencia crítica sobre el Estado” (p. 1). Esto sugiere que los asesinatos masivos podrían ser tácticas deliberadas utilizadas por estas estructuras para afirmar su poder y negociar mejores condiciones dentro del sistema carcelario.

### Contexto y víctimas

*El Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI).*

Para el año 2021, la institución responsable del sistema de rehabilitación social<sup>5</sup> del Ecuador corresponde al Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). Luego de que el Decreto Ejecutivo Nro. 560 del 14 de noviembre del 2018, creara la institución<sup>6</sup>. A nivel institucional la SNAI presenta una serie de problemas. En el año 2019 documentos de la Dirección de Planificación, Inversión y Seguimiento de Planes, Programas y Proyectos, definían a la SNAI como generador de un “sistema penitenciario deficiente, inhumano, violento y corrupto” (SNAI, 2020, p. 77). Este servicio nacional constituye la instancia ejecutora del El Directorio del Organismo Técnico del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNRS), que es el órgano gobernante del Sistema Nacional de Rehabilitación Social (SNAI, 2020b). Desde allí según la ley se determinan y formulan hasta hoy las políticas de atención integral de las personas privadas de la libertad y desarrollo

<sup>5</sup> Se utiliza ese nombre pues corresponde al otorgado en el artículo 201 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

<sup>6</sup> La institución que antes del 2018 se encontraba a cargo del ámbito fue el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

integral de los adolescentes infractores<sup>7</sup>.

La situación general de los centros de privación de libertad en Ecuador en el momento de la investigación en el año 2021 fue más precaria que la actual. La mayoría, si no la totalidad de estos espacios presentaban graves problemas de hacinamiento, alimentación deficiente, ingreso de equipos de comunicación, drogas y armas (Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación, 2022) y una proporción escasa de agentes de control penitenciario para el número de personas privadas de libertad e insuficientes funcionarios que atienden los distintos pabellones de los centros (Human Rights Watch, 2022). Cabe destacar que varias de las víctimas de violencia penitenciaria están recluidas por cargos que incluyen el ingreso de artículos prohibidos a los centros de privación de libertad. Esto evidencia que las condiciones existentes anulan la posibilidad de cumplimiento real de los ejes de tratamiento, rehabilitación social y ejercicio de derechos como salud son mínimas, y las condiciones de vida de las personas en su interior dependen tanto de la asistencia de sus familiares como de los vínculos que forman al interior de los centros con otras personas privadas de la libertad.

Las deficiencias y vacíos dejados por las autoridades penitenciarias del Ecuador eventualmente fueron llenados por estructuras de delincuencia organizada, las cuales pasaron a habilitar o restringir las condiciones de vida de las personas dentro de los centros de privación de libertad (Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación, 2022). Se establecieron “pactos de facto, de las autoridades con las organizaciones delincuenciales con presencia en los centros de privación de libertad” (SNAI, 2022, p.2)<sup>8</sup> para mantener el control de los centros de privación de libertad y administrar los recursos en su interior. Según datos de la propia SNAI de finales del año 2021, inclusive para reparar “muros, puertas en mal estado [...]” (SNAI, 2022, p.3), se requería de una “gestión alterna de recursos” para las obras de mantenimiento indispensables [el financiamiento provenía] de las personas privadas de la libertad” (SNAI, 2022, p.3).

Una de las causas principales de esta situación corresponde al limitado presupuesto que poseía la institución para funcionar 108,3 millones de dólares, de

<sup>7</sup> “El Directorio del Organismo Técnico del SNRS no ha sesionado desde 03 de julio de 2023, fecha en la cual quedó acéfalo, puesto que el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos ya no ejerce la presidencia” (SNAI, 2023, p.9).

los cuales más del 70 porciento se destinaba a pago de sueldos (El Comercio, 2023). Lo descrito dejó la puerta abierta para que estructuras del CO finanziaran directamente gastos relacionados a la infraestructura de centros de privación de libertad. Iturralde (2022) observa que, aunque tienen un marco normativo abierto a la participación ciudadana, la inclusión y la aplicación de un enfoque de derechos humanos, las cárceles ecuatorianas son espacios autogobernados bajo el control de mafías. Esta situación lleva a que los internos estén constantemente expuestos a la violencia, y tengan que unirse a pandillas como una estrategia de supervivencia. Inclusive si una persona no aceptaba entrar a servicio de una organización criminal la asesinaban (SNAI, 2022). Dependiendo del centro de privación de libertad, el acceso a enseres básicos como papel higiénico, jabón y hasta agua se encontraba mediado por estructuras de delincuencia organizada<sup>8</sup>.

En muchos sentidos, la administración de los espacios de privación de libertad por parte del Estado es una mera formalidad que no se materializa realmente para las personas privadas de la libertad. Esto es el resultado del retiro fáctico del Estado, provocado por la dotación insuficiente de recursos en un área de poco interés político y social, y prácticas corruptas que permitieron que institucionalmente la SNAI se desconectara en la práctica del Ministerio de Gobierno, tomando decisiones como agrupar por pabellones a las estructuras de delincuencia organizada, sin una base técnica, o legal clara para hacerlo (Entrevista anónima, julio, 2024). Los asesinatos masivos constituyeron un hecho que evidenció la incapacidad estatal para manejar los centros de privación de libertad. La SNAI, al igual que el sistema de justicia contaban con niveles altos de corrupción. Luego de cada uno de los cuatro eventos, las cifras de personas asesinadas fueron inconsistentes (Human Rights Watch, 2023).

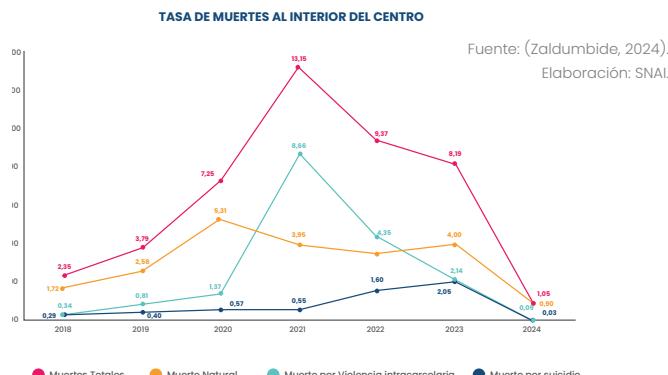
En 2021 es un pico notable en la tasa de mortalidad de los centros de privación de libertad. Si bien ya existía una tendencia al alza en los años anteriores, esta se disparó en el mencionado año. Según Registros Administrativos de los Centros de Privación de Libertad, la tasa de muerte por violencia intracelular se disparó del 1.37% en el año 2020, al 8.62 %. Cabe destacar que las tasas

<sup>8</sup> Es decir que, los líderes de las personas privadas de la libertad se encontraban en ese lugar, como consecuencia de su adscripción a una organización criminal.

<sup>9</sup> Caso del CPL Cotopaxi, donde el agua potable llega únicamente al primer piso de la carcel, en el 2021 para acceder al agua se requería mediación con las estructuras dentro de las cárceles.

de muerte natural y de muerte por suicidio se redujeron del 5,31%, al 3,95%, y del 0,57% al 0,55% respectivamente. A pesar de ello la tasa total de mortalidad ascendió a su nivel más alto de la historia reciente del país, de 13,15% (Zaldumbide, 2024).

**Gráfico 1.**  
**Tasa de Muertes al Interior de los Centros de Privación de Libertad.**



CPL Guayas Número 1 (*antes conocido como Penitenciaría del Litoral*) y CRS Masculino Guayas Número 4 (*antes conocido como CRS regional Guayaquil 4*).

El CPL No.1 es el centro más grande del país. Se encuentra en Daule, actualmente considerada una de las zonas más peligrosas y violentas del país. Está dividido en múltiples pabellones, controlados por estructuras de delincuencia organizada. En la fecha de la investigación, estas incluyen a los grupos denominados Los Lobos, Los Tigueros (GK, 2022), Los Choneros, Los Fatales, Los Águilas (El Comercio, 2024), Ben 10 (GK, 2021), Latin Kings y Chone Killers. El más importante de estos grupos es el de Los Choneros que controlaban casi la mitad de los pabellones (El Comercio, 2024). El CRS Masculino, Guayas número 4 se encuentra físicamente junto al CPL Guayas número 1, esto hace que los elementos que caracterizan el funcionamiento del CPL No. 1 se repitan. Con este criterio se agrupa a los centros para dar cuenta de los detalles que caracterizaron su dinámica interna.

Como ya se señaló anteriormente, existía un sistema de control de unas per-

sonas privadas de la libertad sobre otras. Las personas privadas de la libertad pertenecientes a estructuras de delincuencia organizada extorsionaban, torturaban y ejercían poder sobre otras de diversas maneras (El Comercio, 2021). Alias “Fito” poseía una de las posiciones de liderazgo de Los Choneros, quien incluso tenía capacidad de recibir visitas de su pareja por seis días, en periodo de tiempo transcurrido entre el tercero y el cuarto evento estudiados<sup>10</sup> (Primicias, 2021). El margen de acción y de las distintas estructuras de delincuencia organizada, les permitía ingresar artículos prohibidos, (como drogas, armas, licor), tomar decisiones sobre que procedimientos internos del CPL se procesaban relacionados a temas judiciales, salud, educación y cumplimiento de todos los ejes de tratamiento. Estas estructuras tenían la posibilidad de reemplazar personas privadas de la libertad en el cumplimiento de las penas, por estos servicios dependiendo del receptor los costos se manejaban a partir de los 50 mil dólares (Funcionario inteligencia militar 2a, entrevista, 2024). Inclusive después del Censo penitenciario, las listas de personas privadas de la libertad disponibles en las oficinas administrativas de la SNAI, no fueron útiles para poder establecer si las personas privadas de la libertad se encontraban presentes o no. Miembros de inteligencia del Fuerzas Armadas, dan cuenta de que los registros más cercanos sobre la población los encontraron en el policlínico del CPL (Funcionario inteligencia militar 2a, entrevista, 2024).

**Contexto y víctimas: ¿Quiénes fueron asesinados en el CPL Guayas Número 1) y CRS Masculino Guayas Número 4, en el contexto de los cuatro eventos de violencia colectiva en el año 2021?**

Las víctimas mortales de los hechos de violencia en el 2021 habían sido encarceladas por una serie de delitos, incluyendo robo, asesinato, tentativa de asesinato, asociación ilícita, delincuencia organizada, estafa y deudas alimenticias. En el caso de los cuatro eventos analizados todas estas personas nacieron en la provincia del Guayas. La persona que menos número de procesos posee tiene uno, mientras que la persona que más número de procesos posee acumula un total de quince. No se puede pasar por alto que, en el marco de un análisis detallado de la población carcelaria al momento de la revisión, se identificaron varias irregularidades respecto al estatus legal de las

<sup>10</sup> Desde el 27 de septiembre.

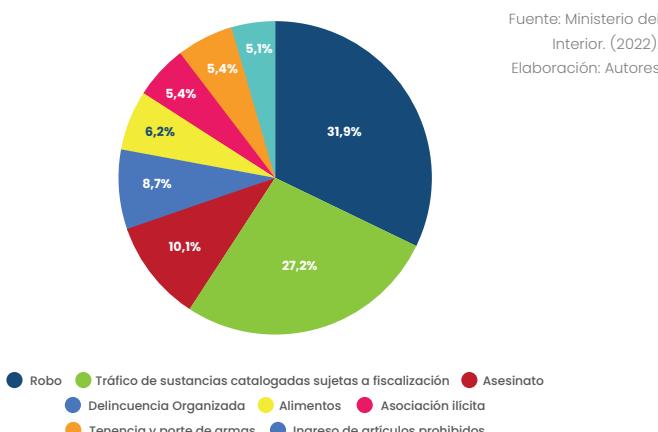
<sup>11</sup> Como una excepcionalidad en la composición de la población de identificó una persona que se encontraba privada de la libertad únicamente por alimentos.

personas privadas de libertad. En estricto sentido, no todas las personas que se encontraban detenidas al momento de la inspección debían estarlo según los registros legales y las garantías internacionales de derechos humanos. Se verificó que cuatro personas contaban con boletas de excarcelación previamente emitidas, lo que implica que su reclusión carecía de fundamento legal vigente. Adicionalmente, se identificó a una persona que estaba en proceso de recibir una boleta de excarcelación, lo que, nuevamente, cuestiona la justificación de su detención en ese momento.

Independientemente de procesos de excarcelación u otros asuntos de pertenencia, todas las víctimas de la violencia en estos centros tenían cargos graves en su contra. La distribución de los delitos de la totalidad de la población es visible en el gráfico 2. La gran mayoría, casi dos terceras partes de ellos, está en el rango de edad de entre 26 y 35 años, y tenían uno o más de los procesos mencionados en su expediente. En este sentido, cabe destacar que muchas de las víctimas de la violencia intracarcelaria fueron infractores violentos, abatidos por otros infractores de similar o incluso mayor peligrosidad<sup>11</sup>. Es notable que el segundo delito con mayor incidencia en estas personas es el tráfico de sustancias ilícitas, dando cuenta tanto de la vinculación de estas personas con el problema del narcotráfico y del énfasis que pone el Estado en la lucha contra esta actividad.

**Gráfico 2.**

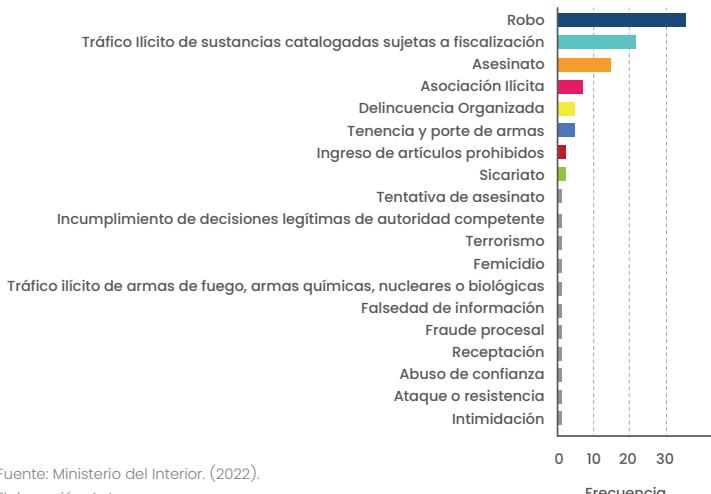
**Distribución de los delitos más frecuentes en las personas asesinadas.**



Luego de un proceso para determinar el proceso por el que estas personas se encontraban privadas de la libertad en la fecha de su asesinato, que se muestra en el gráfico 3, se identificó que el robo es el delito con la mayor frecuencia (34%), seguido por tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (21%) y asesinato (15%). Otros delitos, como asociación ilícita, delincuencia organizada y sicariato, tienen frecuencias más bajas, pero su presencia puede ser significativa dentro de un contexto de redes criminales, como las estructuras carcelarias que menciona Lessing. Es posible argumentar que los delitos más comunes, como el robo y el tráfico de drogas, pueden estar relacionados con el aumento del poder de las estructuras criminales, ya que estos grupos tienden a controlar tanto el tráfico de drogas como las actividades delictivas en las calles, lo que puede extender su influencia dentro y fuera de las cárceles. El asesinato y sicariato también se podrían vincular a ajustes de cuentas entre estructuras criminales o el control de territorios. Estos datos sirven para discutir cómo las políticas de encarcelación masiva, en lugar de disuadir el crimen, podrían estar ayudando a consolidar el poder de las estructuras criminales en la medida en que estos grupos dominan tanto las actividades delictivas dentro de las prisiones como las actividades externas.

**Gráfico 3.**

**Distribución de los procesos por los que se encontraban privadas de la libertad las personas asesinadas.**



Fuente: Ministerio del Interior. (2022).

Elaboración: Autores

Los problemas de encarcelamiento masivo y hacinamiento se agravan al considerar vicios en figuras como la prisión preventiva, esquema bajo el cual estaban recluidas trece víctimas. De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, la prisión preventiva debe ser una medida de carácter excepcional, utilizada solo bajo circunstancias estrictamente justificadas, tales como el riesgo de fuga o la posibilidad de interferencia en el proceso judicial. Sin embargo, el uso generalizado de esta medida sugiere posibles violaciones al principio de presunción de inocencia y al derecho de las personas a ser juzgadas en libertad, salvo en los casos excepcionales ya mencionados. Además, se ha evidenciado que en algunos casos el sistema de consulta del Consejo de la Judicatura no refleja la emisión de una sentencia definitiva, incluso hasta la fecha actual. Esto indica posibles fallas en el sistema judicial que vulneran el derecho a una resolución pronta y efectiva de los casos. Esta situación, en conjunto con la detención prolongada sin sentencia, podría constituir una violación a los derechos fundamentales de las personas afectadas. Adicionalmente, investigaciones previas indican que sí es posible rehabilitar a micro traficantes o infractores vinculados al narcotráfico, incluso en contextos de vínculos con organizaciones criminales. (Hagedorn, 1994), pero esto es altamente dependiente de presiones sociales e individuales que el actual sistema de rehabilitación social en Ecuador no incorpora.

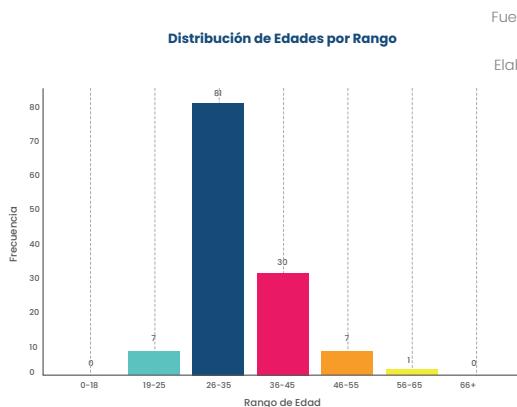
Durante el proceso de análisis de la población carcelaria asesinada en los eventos analizados, se identificaron ocho personas cuya situación legal revela lo que puede considerarse como alta concurrencia delictiva, habiendo sido procesadas por más de siete delitos cada una. Este patrón no solo indica una alta participación en actividades delictivas, sino que, además, los tipos de delitos asociados permiten inferir una vinculación no forzada con estructuras criminales organizadas, e inclusive una posición jerárquica privilegiada dentro de dichas estructuras. Los delitos que sustentan esta presunción incluyen secuestro, extorsión, e ingreso de artículos prohibidos al centro de detención, los cuales suelen ser indicativos de una participación dominante en el control de actividades criminales dentro y fuera del sistema penitenciario. En contextos de crimen organizado, estos delitos a menudo son ejecutados o facilitados por individuos que detentan un control estratégico sobre recursos, redes logísticas y mecanismos de comunicación con el exterior, lo que les confiere un rol de liderazgo dentro de las organizaciones delictivas. Lessing sugiere que, lejos de incapacitar a los líderes criminales, las prisiones pueden ofrecer un espacio donde los individuos con alta concurrencia delictiva consolidan y

expanden su poder. Al controlar el entorno carcelario y proyectar su influencia hacia las calles, estos individuos refuerzan su posición en la jerarquía criminal, lo que explica la comisión de delitos como secuestro y extorsión desde las cárceles, y el continuo ingreso de artículos prohibidos.

En este sentido, la presencia de estas personas en el centro penitenciario no solo implica una reincidencia delictiva, sino una consolidación de su rol dentro del crimen organizado. Las estructuras criminales, en lugar de desmoronarse, parecen fortalecerse al interior del sistema penitenciario, lo que les permite continuar operando con relativa impunidad y, en algunos casos, incrementar su control sobre las redes criminales fuera de la prisión.

Las condiciones de los centros de privación de libertad en Ecuador no contribuyen favorablemente a la rehabilitación social y reinserción de estas personas en sus condiciones actuales. En lugar de ello, se están consolidando como lugares donde pueden profundizar sus vínculos con las estructuras ilícitas que los controlan o, en su defecto convertirse en víctimas morales de nuevos actos de violencia en el futuro. En este punto es importante considerar la edad de las víctimas, visible en el Gráfico 3. En su mayoría son adultos jóvenes, menores de 35 años, y potencialmente parte de la población económicamente activa, capaces todavía de participar provechosamente en actividades económicas y sociales por largo tiempo de tener la posibilidad de hacerlo.

**Gráfico 4.**  
**Personas asesinadas por rango de edad.**

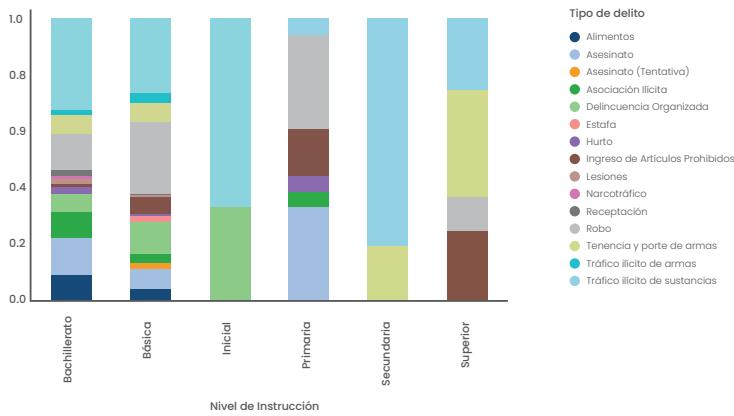


La población de los centros de detención en Ecuador, y específicamente el grupo de víctimas de las masacres carcelarias, se compone de infractores diversos, no todos violentos o vinculados a grupos criminales organizados dentro o fuera de las cárceles. Entre las personas privadas de la libertad se encuentra tanto individuos detenidos por infracciones no violentas, como deudas de alimentos, y tráfico de sustancias ilícitas, así como por infracciones violentas como robo y asesinato. Es importante recalcar que no todos estos delitos están vinculados a criminalidad organizada, y que incluso algunas infracciones violentas son cometidas por ciudadanos que no se han dedicado a actividades criminales de forma permanente. Para algunas personas, como deudores alimenticios, su inclusión en este sistema violento y dominado por bandas o pandillas puede resultar altamente traumático y desconcertante, y su eventual muerte o victimización se debería al único antecedente en común de haber violentado la ley.

**Gráfico 5.**

**Distribución proporcional de delitos cometidos por las personas asesinadas, según nivel de instrucción.**

**Distribución Proporcional de Delitos según Nivel de Instrucción (Delitos Completamente Unificados)**



Fuente: Ministerio del Interior. (2022).

Elaboración: Autores

El Gráfico 5 permite entender cómo el nivel educativo de los individuos se relaciona con los tipos de delitos cometidos y cómo estos son influenciados por dinámicas de poder y marginalización. En primera instancia se puede mencionar múltiples identidades y discriminaciones cruzadas que se evidencian en el nivel de instrucción. Se revela que el nivel de instrucción está correlacionado con los tipos de delitos cometidos. Las personas con niveles más bajos de instrucción, como "Inicial" y "Básica", parecen estar más representadas en delitos graves como el asesinato, tráfico de sustancias y robo. Esto indica que estos individuos están atrapados en una intersección de discriminación por nivel educativo, pobreza, y posiblemente etnia o lugar de origen, lo que los expone a un mayor riesgo de involucrarse en actividades delictivas.

En segunda instancia se visibiliza marginalización, la baja instrucción educativa limita el acceso a oportunidades laborales y económicas, lo que en la mayoría de los casos empuja a estas personas hacia actividades delictivas como un medio de subsistencia. La interseccionalidad sugiere que estas personas están en desventaja por la combinación de su nivel de educación, su contexto socioeconómico y posiblemente otras identidades marginalizadas sobre las que no se han obtenido datos en profundidad en este momento de la investigación.

En tercera instancia es necesario hacer referencia a la existencia de desigualdad sistémica, las diferencias en los tipos de delitos según el nivel de instrucción reflejan una desigualdad sistémica en el acceso a la educación y oportunidades económicas. A los de niveles educativos más bajos se les excluye de oportunidades que podrían haberles permitido evitar la delincuencia. Esto evidencia una intersección entre la falta de acceso a la educación de calidad y la exclusión social que contribuye a la participación en actividades delictivas.

Una lectura del mismo gráfico desde el poder, específicamente elementos Lessing como consolidación y estrategias de poder permite entender que las pandillas carcelarias utilizan la violencia y el control sobre actividades delictivas para consolidar su poder dentro de las prisiones (Lessing, 2015, p. 4). El gráfico sugiere que los individuos con menor nivel de instrucción están más involucrados en delitos graves que podrían usar pandillas para reforzar su control, como el tráfico de sustancias y armas. Esto indica que estas personas son particularmente vulnerables a ser reclutadas o explotadas por pandillas.

dentro del sistema carcelario. Estructuras de delincuencia organizada podrían haber reclutado a estos individuos con bajo nivel educativo para realizar operaciones delictivas tanto dentro como fuera de las prisiones, aprovechando su vulnerabilidad y falta de alternativas. Esto refuerza la dinámica de poder de las pandillas y perpetúa el ciclo de violencia y criminalidad.

Lessing destaca cómo las políticas de encarcelamiento masivo pueden reforzar las redes criminales en lugar de debilitarlas (Lessing, 2015, p. 6). Las personas con bajo nivel educativo que cometen delitos graves pueden ser fácilmente absorbidas por estas redes dentro de las prisiones, donde las pandillas tienen un control significativo. Este refuerzo de redes criminales dentro de las cárceles perpetúa el ciclo de criminalidad, especialmente entre aquellos con menos educación. Las estructuras de delincuencia organizada pudieran haber estado explotando la falta de instrucción formal de estos individuos para manipularlos y utilizarlos en actividades que fortalezcan suposición, tanto dentro como fuera de las cárceles. Esto muestra cómo el bajo nivel educativo no solo es un factor de riesgo para el crimen, sino también una herramienta utilizada estratégicamente.

Con base en estos datos es posible aseverar que las personas con niveles de educación más bajos que cometen delitos graves podrían estar conectadas a estructuras más grandes de delincuencia organizada. Los grupos criminales suelen preferir reclutar en sus bases a personas con menos educación debido a su vulnerabilidad y menor acceso a redes de apoyo externas, lo que les hace más dependientes de la estructura criminal para su supervivencia. Esto en base a que las personas con menor nivel educativo, al tener menos oportunidades legítimas, pueden depender más de las redes criminales para obtener ingresos, lo que las hace más susceptibles a ser parte de estructuras de CO. Esto refuerza las dinámicas de poder dentro de estas redes y perpetúa la criminalidad entre los grupos más marginados.

El trabajo de Lessing es esclarecedor en el caso ecuatoriano. Las estructuras de delincuencia organizada no operan de manera aislada dentro de los centros de privación de libertad, sino que están intrínsecamente conectadas con redes criminales externas. Estas conexiones, que inclusive tienen lugar con el ámbito político y judicial, permiten a las estructuras nacionales mantener su influencia tanto dentro como fuera de las cárceles, organizando actividades criminales y utilizando la violencia para asegurar su dominio. Los asesinatos

masivos, por lo tanto, no solo reflejan luchas internas por el poder dentro de las prisiones, sino también la interacción con estructuras de crimen organizado. Así, estos actos de violencia deben interpretarse como parte de una estrategia más amplia de control territorial y poder por parte de las estructuras de crimen organizado.

En resumen, se muestra una correlación significativa entre el nivel de instrucción y el tipo de delitos cometidos, con una mayor representación de delitos graves entre aquellos con menor nivel educativo. Los datos constituyen una manifestación de cómo las personas con menos educación son atrapadas en una red de marginalización, exclusión social y explotación por parte de estructuras de delincuencia organizada. Estos individuos asesinados no solo enfrentaban mayores barreras para acceder a oportunidades legítimas, sino que también eran estratégicamente explotados por redes criminales que buscan mantener y expandir su poder tanto dentro como fuera de los centros de privación de libertad.

## Conclusiones

El estudio realizado revela una compleja red de factores interrelacionados que perpetúan la violencia carcelaria y socavan la seguridad del sistema penitenciario. A través del análisis de datos, la aplicación de los conceptos de interseccionalidad y el marco teórico propuesto por Benjamin Lessing, es posible vislumbrar las dinámicas estructurales que subyacen a estos episodios de violencia extrema.

En primer lugar, se evidencia que los asesinatos masivos en las cárceles ecuatorianas no son incidentes aislados, sino que forman parte de un patrón más amplio de violencia que se enmarca en un contexto de marginalización y exclusión social. La mayoría de las víctimas de estos asesinatos son individuos que se encuentran en la intersección de múltiples formas de opresión, incluyendo la pobreza, la falta de acceso a la educación, y la pertenencia a grupos étnicos o sociales marginados. La interseccionalidad permite comprender cómo estas personas han sido empujadas hacia la criminalidad debido a la convergencia de estas condiciones, y cómo la falta de oportunidades legítimas las ha dejado particularmente vulnerables a la explotación por parte de estructuras de delincuencia organizada (CO).

El análisis de los niveles de instrucción de las víctimas muestra una clara correlación entre la educación y el tipo de delitos cometidos. Las personas con menor nivel educativo, como aquellos con educación básica o inicial, están sobrerepresentadas en delitos graves como el asesinato, el tráfico de sustancias ilícitas, y el robo. Este patrón sugiere que la falta de acceso a una educación de calidad no solo limita las oportunidades económicas y sociales de estas personas, sino que también las predispone a involucrarse en actividades delictivas como una forma de subsistencia. En este contexto, la educación no solo es una herramienta de movilidad social, sino también un factor protector contra la criminalidad.

El trabajo de Benjamin Lessing proporciona una explicación adicional de cómo las pandillas carcelarias consolidan su poder dentro de las prisiones y utilizan la violencia como una estrategia para negociar con el Estado y mantener su control. Lessing argumenta que las políticas de encarcelamiento masivo, en lugar de disuadir la criminalidad, han fortalecido las redes criminales

dentro de las cárceles, convirtiéndolas en espacios donde las estructuras de delincuencia organizada ejercen un control significativo sobre los reclusos. Este fenómeno es particularmente evidente en los CPL de la zona 8, donde sospechamos que las estructuras de delincuencia organizada han utilizado la violencia organizada, incluidos los asesinatos masivos, para afirmar su poder y establecer un dominio sobre otros internos y, en algunos casos, incluso sobre las autoridades penitenciarias.

Los asesinatos masivos, por lo tanto, no deben ser vistos únicamente como el resultado de peleas entre grupos delincuenciales, sino como manifestaciones de una lucha más amplia por el control territorial y el poder dentro de las prisiones. La situación descrita pone en evidencia la necesidad urgente de reformas profundas en el sistema penitenciario ecuatoriano. La violencia carcelaria no solo representa una violación grave de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sino que también refleja fallas estructurales en la administración de justicia y en la gestión de la seguridad pública. Para abordar este problema, es esencial que el Estado ecuatoriano reconozca la conexión entre la exclusión social, la falta de educación, y la violencia criminal, y que desarrolle políticas públicas que aborden estas causas subyacentes.

El análisis de la población carcelaria revela cómo la alta concurrencia delictiva y la comisión de delitos graves como secuestro, extorsión e ingreso de artículos prohibidos sugieren una consolidación de poder dentro de las estructuras criminales en el sistema penitenciario. Lejos de disuadir las actividades delictivas, el encarcelamiento parece fortalecer la posición de ciertos individuos dentro de estas redes, permitiéndoles continuar operando y ejerciendo influencia tanto dentro como fuera de las cárceles.

En primer lugar, es crucial mejorar el acceso a la educación y las oportunidades económicas para las personas en riesgo de involucrarse en actividades delictivas. Esto incluye no solo a la población general, sino también a las personas privadas de libertad, quienes deben recibir educación y capacitación laboral como parte de su proceso de rehabilitación. La inversión en programas educativos dentro de las prisiones puede reducir la dependencia de los internos en las estructuras de CO y ofrecerles alternativas legítimas una vez que cumplan sus sentencias.

En segundo lugar, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de la

gestión del sistema penitenciario. La SNAI, en particular, requiere de una reforma integral que mejore sus capacidades de control interno, reduzca la corrupción, y garantice la seguridad de los internos. Esto incluye la implementación de políticas de personal que reduzcan la alta rotación de funcionarios, y la adopción de un marco legal que permita un control más efectivo sobre las actividades dentro de las prisiones. Además, es fundamental que las decisiones sobre la gestión de los centros de privación de libertad se basen en criterios técnicos y no en acuerdos informales con estructuras de CO.

Por último, es imperativo que el Estado ecuatoriano asuma su responsabilidad en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. La violencia extrema y los asesinatos masivos en las prisiones constituyen una grave violación de los principios de igualdad y justicia que el Estado se ha comprometido a proteger. Es necesario que se desarrollen políticas públicas que no solo busquen reducir la violencia física dentro de las prisiones, sino que también garanticen el respeto por la dignidad humana y los derechos fundamentales de todos los reclusos.

Cabe destacar también que los centros de privación de libertad, su gestión y lo que ocurre en su interior, incluyendo los hechos de violencia, son un campo de poco conocimiento y desarrollo en Ecuador. Los hechos recientes y la creciente influencia del crimen organizado en el país han despertado un nuevo interés académico en el tema, con nuevas y más sofisticadas investigaciones acerca del tema. La presente investigación es sólo un primer acercamiento a la información cuantitativa recolectada, que también puede ser útil para arrojar datos acerca del uso de armas y formas de violencia armada en los centros de privación de libertad, los delitos cometidos por las personas retenidas en estos centros y la gestión del Estado ante las muertes masivas de personas en centros de privación de la libertad. En este sentido, el perfil levantado de las personas fallecidas en estos hechos violentos son sólo el primer paso de muchos otros todavía por desarrollar.

En conclusión, los asesinatos masivos en las prisiones ecuatorianas son el resultado de una combinación de factores estructurales que incluyen la exclusión social, la falta de acceso a la educación, y la debilidad institucional. Abordar estos problemas requerirá un enfoque multidimensional que incluya reformas en el sistema educativo, mejoras en la gestión del sistema penitenciario, y un compromiso renovado con la protección de los derechos humanos. Solo a través de estas acciones será posible reducir la violencia

carcelaria y garantizar un futuro más seguro y justo. Este panorama pone de relieve la necesidad urgente de revisar las políticas de encarcelamiento masivo y el uso de la prisión preventiva, con el fin de evitar que estas medidas contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones delictivas. Solo mediante un enfoque más estratégico y respetuoso de los derechos humanos se podrá desarticular el control que ejercen estas estructuras criminales, asegurando una mayor efectividad en la reducción del crimen y en la restauración de la autoridad estatal.



## Referencias

Briceño Liz. (2021). "Un nuevo tiroteo en la Penitenciaría del Litoral. Esto Sabemos".  
<https://gk.city/2021/09/28/nuevo-tiroteo-penitenciaria-litoral/>

Comisión para el Diálogo Penitenciario y la Pacificación. (2022). Informe primer trimestre de gestión: 16 de diciembre 2021 – 16 de marzo 2022.

El Comercio. (2021, agosto 21). Video revela brutal tortura penitenciaria en Guayaquil entre presos. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/video-tortura-penitenciaria-guayaquil-presos.html>

El Comercio. (2023, agosto 22). Proforma de presupuesto del SNAI se concentra en sueldos de guías. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/proforma-presupuesto-snai-sueldos-guias.html>

El Comercio. (2024, agosto 20). Alias Fito regresa a la Penitenciaría del Litoral.  
<https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/alias-fito-chone-ros-penitenciaria-litoral.html>

Garzón Bolívar (2021). En El Universo. (2021, octubre 1). Empezó la identificación de reos asesinados, pero la cifra de fallecidos por guerra de bandas en la Penitenciaría alcanza los 116, la peor masacre. <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/empezo-la-identificacion-de-reos-asesinados-pero-la-cifra-de-fallecidos-por-guerra-de-bandas-en-la-penitenciaría-alcanza-los-116-la-peor-masacre-nota/>

GK. (2022, julio 18). Las masacres carcelarias documentadas en Ecuador. <https://gk.city/2022/07/18/masacres-carcelarias-documentadas-ecuador/>

GK. (2021, noviembre 13). 68 fallecidos y 25 heridos en el ataque al pabellón 2 de la Penitenciaría de Guayaquil. GK. <https://gk.city/2021/11/13/fallecidos-ataque-pabellon-penitenciaria-guayaquil/>

GK. (2022, julio 18). Las masacres carcelarias documentadas en Ecuador. <https://gk.city/2022/07/18/masacres-carcelarias-documentadas-ecuador/>

- Haguedorn, John M. (1994) "Homeboys, dope fiends, legits and new jacks". Criminology, Vol. 32(2): 197-219.
- Hill Collins, P. y Bilge, S. (2019). Interseccionalidad. San Sebastián de los Reyes, Madrid, España, Ediciones Morata, S. L. Recuperado de <https://elibro.puce.elogim.com/es/ereader/puce/166477?page=1>.
- Iturralde Durán, Carlos A. (2022). Importancia de la participación en el diseño de políticas públicas de rehabilitación social en Ecuador. Revista Economía y Política, (36), 26-44. Epub 31 de 2022. [http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2477-90752022000200026&lng=es&tlang=es](http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2477-90752022000200026&lng=es&tlang=es)
- Human Rights Watch. (2022, julio 28). Ecuador: El control de pandillas sobre las cárceles permite masacres [Video interactivo]. <https://www.hrw.org/es/video-photos/interactive/2022/07/28/ecuador-control-de-pandillas-sobre-carceles-permite-masacres>.
- Lessing, B. (2015). Counterproductive Punishment: How Prison Gangs Undermine State Authority. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2644812>
- Ministerio del Interior. (2022, mayo 22). Base de datos de personas asesinadas [Base de datos]. Entregada a la Fundación "Mil Hojas" bajo requerimiento.
- Plan V. (2023, octubre 2). Ecuador: El control de pandillas sobre las cárceles permite masacres. <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/ecuador-el-control-pandillas-sobre-carceles-permite-masacres>.
- Pontón, Daniel. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas, (37), 173-199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>
- Primicias. (2021, octubre 21). La Policía investiga la retención de la novia de 'Fito' dentro de la cárcel de Guayaquil. Primicias. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/policia-investiga-retencion-novia-fito/>

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). (2020). Plan Estratégico Institucional SNAI 2020. SNAI.

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) (2020b). Reglamento del Sistema de Rehabilitación Social SNAI 2020. SNAI. [https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Reglamento-del-Sistema-de-Rehabilitacion-Social-SNAI-2020\\_compressed.pdf](https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2020/08/Reglamento-del-Sistema-de-Rehabilitacion-Social-SNAI-2020_compressed.pdf)

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). (2022). Proceso Prospectivo SNAI 2032 [Documento no publicado].

Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI). (2023). Informe Ejecutivo: Implementación de las Líneas de Acción de la Política Pública del Sistema de Rehabilitación Social 2022–2025. SNAI.

Zaldumbide López, L. E. (2024, abril 9). Situación actual del SNAI y propuesta científica para abordar la problemática penitenciaria [Presentación]. Evento “Pacificar a Través del Trabajo: Prevención de la Reincidencia”, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).

## Entrevistas

Entrevista anónima. (julio, 2024). Entrevista realizada a personal del Ministerio de Gobierno en funciones durante el año 2020 [Entrevista].

Funcionario inteligencia militar 2a. (2024, agosto 17). Entrevista sobre Centros de privación de libertad de la zona 8 [Entrevista].



### **Sobre los autores:**

# **LORENA PIEDRA COBO**



Destacada investigadora en las áreas de inteligencia, seguridad y delincuencia organizada transnacional. Con un doctorado en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, ha liderado importantes proyectos de investigación y ha publicado numerosos artículos y capítulos en libros especializados. Su carrera académica y profesional se caracteriza por su compromiso con el análisis de políticas de seguridad y su impacto en la sociedad. Su tesis doctoral, centrada en el cambio y la continuidad institucional en agencias estatales de seguridad en Ecuador, aporta valiosos conocimientos en el campo de la política pública de inteligencia.

# **LEONARDO JARAMILLO MORA**



Máster en relaciones internacionales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Ecuador. Especializado en temas de seguridad y análisis de inteligencia. Se ha desempeñado como docente e investigador en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y la Universidad de las Américas (UDLA). Actualmente cursa sus estudios doctorales en Flacso Ecuador.

# MARIO EDMUNDO CUEVA



Es un académico ecuatoriano con una sólida formación en educación matemática y ciencia de datos. Posee una Maestría en Docencia Matemática por la Universidad Central del Ecuador y un Máster Universitario en Ciencia de Datos por la Universidad Oberta de Catalunya. Con amplia experiencia docente en pregrado y posgrado en varias universidades del país, es autor y editor de textos escolares. Actualmente, se desempeña como profesor agregado en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), donde también desarrolla investigaciones en las áreas de educación matemática y ciencia de datos.





# **CEGUERA ESTRATÉGICA, TRANSFORMACIONES ESTATALES Y CULTURA DE PAZ**

**Perspectivas a futuro**

**José Luis Jácome  
Humberto Gómez  
Pablo Xavier Montenegro**



## Introducción

Existen múltiples interpretaciones en el ámbito de la seguridad en torno a las causas, así como a los diagnósticos que permiten discernir las condiciones que, predominantemente, atraviesan al país. De esta manera, caer en la reflexión “circular” sobre la problemática y la incapacidad del Estado para responder, limita la perspectiva sobre las opciones a las que puede apelar la ciudadanía. En ese sentido, hay que considerar que no todas las respuestas pueden articularse desde la maximización de los mecanismos de represión del Estado, y, por lo tanto, este documento procura establecer los límites dentro de los que se pueden plantear nuevas dimensiones para afrontar el problema de la seguridad.

Esta propuesta busca empujar una reflexión que se extienda más allá de los límites tradicionalmente planteados en torno al tema de la seguridad. Por ello es que plantea una agenda de reflexión que parte de la construcción teórica sobre la Cultura de Paz, y añade a ella, una mirada sobre cómo la ciencia y tecnología proveen una dimensión sustancial para pensar en la seguridad del Estado. De allí que el presente capítulo se pregunta: ¿cómo la Cultura de Paz podría constituirse en una herramienta para responder a las amenazas multidimensionales que enfrenta la seguridad pública en el Ecuador y fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar otros desafíos? Se plantea, en este texto, que la carencia de una reflexión que vaya más allá de los límites tradicionales de la diplomacia y de la seguridad generan una condición de ceguera estratégica, que impide al Estado actuar sobre ámbitos distintos a los tradicionalmente operados, y que responden a las perspectivas westfalianas clásicas tanto para las decisiones de la diplomacia y de la seguridad.

Para hacer esta aproximación se trabaja desde el rol que tiene la Diplomacia Científica como parte de las herramientas que permiten tal construcción. Para ello, este artículo parte de discernir la cultura de paz, para, en un se-

gundo momento, describir los vínculos entre ciencia, tecnología y relaciones internacionales, con lo que, finalmente, se establecerá cómo estos avances permitirían construir nuevas dimensiones para construir una nueva agenda de seguridad en el país.

Después de realizar este análisis de la cultura de paz, la segunda sección tratará sobre el rol que mantiene la Ciencia y la Tecnología frente a los asuntos internacionales en relación con su visión histórica, principales ejemplos prácticos sobre la seguridad y el desarrollo de ciencia y tecnología desde la Primera Guerra Mundial hasta la Globalización.

A continuación, se observará el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales frente a la Ciencia y la Tecnología a través de la Política Internacional en sentido amplio, para observar los lineamientos que han atravesado de forma tripartita las Relaciones Internacionales, Ciencia y Tecnología. Asimismo la vinculación entre ciencia y tecnología para las relaciones internacionales como es el caso de la política exterior en la toma de decisiones y la Diplomacia Científica a través de los grupos de expertos y los organismos internacionales.

Así, en la segunda sección se consolida el estudio de la teoría: i) realista, ii) neorrealista y liberal frente a la Ciencia y la Tecnología en las Relaciones Internacionales como teorías autónomas. Como principales interrogantes de esta sección se plantea ¿Cómo se relaciona la Ciencia, la Tecnología y las Relaciones Internacionales?, y, de existir dicha relación, ¿por qué persiste la que en este artículo se ha denominado ceguera estratégica? Y finalmente. ¿Cuáles son las directrices a discutir frente a la Cultura de Paz como nueva alternativa a la agenda de Seguridad en la Ciencia y la Tecnología?

En un Tercer Capítulo se entra al análisis un tanto más detallado de las implicaciones del concepto de "Cultura de Paz", desde la perspectiva del documento de su origen y su caracterización, el cual se sustenta en dos documentos esenciales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución A/52/13 de 15 de enero de 1998 y la Declaración A/RES/53/243 de 6 de octubre de 1999. A partir de estos documentos que, en sentido práctico, representan el concepto primigenio del concepto, también identifica sus elementos y espacios de gestión, desde donde se ha tomado un hilo conductor hacia la ciencia y la tecnología.

En ese tránsito fue necesario identificar un vértice desde el cual expone mos al concepto de "paz" desde una duda filosófico con relación a su real vigencia en la existencia de la humanidad, encontrando que sólo un 8% del tiempo hemos tenido una percepción cercana al concepto, evidentemente, esa realidad es menor porque hay transiciones desde la guerra a la paz y desde la paz hasta la guerra, que definen zonas grises en ese porcentaje, no obstante, su naturaleza es vital en los procesos de supervivencia, desarrollo y proyección de la influencia de los Estados en su entorno.

En todo eso, se ha identificado que la calidad de las decisiones es, finalmente, lo que definen las acciones de los seres humanos y, las grandes decisiones, se basan an factores humanos que van más allá de una simple intuición, sino que se basa en un conjunto de elementos que ponen en contexto y acción entre el decisor y la realidad del entorno, lo que es posible sólo sobre la base del saber, el cual, en esta oportunidad, para efectos de este trabajo, se ha hecho el ejercicio de colocarle en una secuencia prelatoria que involucra a la cultura, la educación, el conocimiento y la investigación, siendo este último el que anida a la ciencia y tecnología en su expresión más estructural. Por supuesto, en el hilván del pensamiento que se ha seguido se asumen ciertos criterios derivados de la lógica de los documentos ya indicados, especialmente de la Declaratoria 53/243 de 1999, desde donde es posible identificar y contextualizar las dimensiones multifascéticas de la "Cultura de Paz", las cuales son compiladas en tres grandes campos, respeto, compromiso y esfuerzo, con los cuales se identifica sus proyecciones en el plano nacional e internacional, a través de las interdependencias complejas que generan y la experiencia de calidad y argumentada, despegando el camino hacia la identificación de la importancia del saber, en ese complejo tránsito y de la ciencia y la tecnología como el motor que dinamiza todos los procesos y sistemas.

Finalmente, reflexionamos sobre los efectos más evidentes de la ceguera estratégica, cuando ignora que la ciencia y la tecnología caracteriza verdades sobre las que hay que tomas decisiones para el bien común; sin embargo, más pesa un interés o intereses, individuales o grupales, que el el interés común de la nación. Lo más desalentador de esta posición es que los constructos geopolíticos y oceanopolíticos atienden a esos intereses.

## Discernir la Cultura de Paz

Bajo una visión simplista, podría ser suficiente definir a la Cultura de Paz como un conjunto de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y promueven la convivencia armoniosa. Sin embargo, desde un enfoque multidimensional que considera tanto el desarrollo de la ciencia y la tecnología como las nuevas amenazas universales, un enfoque reduccionista no es suficiente.

En una perspectiva integral, la Cultura de Paz es vista como un proceso que se basa en la educación, el desarrollo de la ciencia, la tecnología, el arte y la cultura, el deporte, los sistemas colaborativos y la construcción de la alianzas, un adecuado relacionamiento con la naturaleza, el respeto por los derechos humanos y la dignidad humana, la justicia, la democracia y la participación ciudadana, el respeto a las libertades individuales y la justicia social, la comunicación social, la resolución pacífica de conflictos y la promoción del desarrollo sostenible.

Es así que se puede considerar que la Cultura de Paz implica extender la mirada a diversas dimensiones desde las que se puede aportar al fortalecimiento de las capacidades estatales (Tabla 1). Dado que su concepción inicial implica “la cultura”, esto inevitablemente remite a una construcción epistemológica en la que se imbrican, entre otras, la antropología y la neurociencia, las que permitirán comprender el comportamiento humano y las dinámicas sociales, relacionadas de manera individual pero al mismo tiempo convergentes entre la cultura y la paz.

**Tabla 1 Ámbitos de trabajo en torno a la Cultura de Paz**

	<b>Educación Para la paz</b>	Promover la no violencia y el entendimiento mutuo, claves para abordar adecuadamente los conflictos desde las primeras etapas de la formación ciudadana.
	<b>Participación Ciudadana y Voluntariado</b>	Crear sociedades pacíficas y democráticas, ya que fomenta la corresponsabilidad y la acción comunitaria.
	<b>Resiliencia Comunitaria</b>	Gestionar conflictos internos y externos sin recurrir a la violencia
	<b>Diálogo Intercultural</b>	Promover la comprensión mutua y reducir las tensiones derivadas de la diversidad.
	<b>Desarrollo sostenible Y cambio climático</b>	Gestión equitativa y sostenible de los recursos naturales para prevenir conflictos y promover un desarrollo pacífico.
	<b>Salud Pública y Prevención de Pandemias</b>	Sistemas de salud eficientes y equitativos para la estabilidad social, evitando el caos y la inseguridad durante crisis de salud.
	<b>Neurociencia aplicada al bienestar de la comunidad</b>	La comprensión de cómo el cerebro responde a estímulos de paz y violencia puede guiar políticas públicas más efectivas en la promoción de la paz.
	<b>Salud Mental y Seguridad</b>	La atención a la salud mental es esencial para prevenir la violencia y el conflicto, y para promover el bienestar colectivo.
	<b>Diplomacia Científica</b>	El relacionamiento entre la ciencia y la diplomacia, en todas sus dimensiones
	<b>Neurociencia Aplicada a la Rehabilitación y Reintegración Social</b>	Para mejorar los procesos de rehabilitación de personas que han estado involucradas en la violencia o en el sistema penal.
	<b>Indicadores Neurocientíficos para la Seguridad</b>	Para diseñar políticas de seguridad eficientes, medibles y con la utilización de herramientas tecnológicas de vanguardia.
	<b>Seguridad y Percepción Pública</b>	La percepción de seguridad o inseguridad por parte de la población influye en la estabilidad y el orden social. La seguridad pública no solo se refiere a la prevención de la violencia, sino también a la percepción de los ciudadanos sobre su entorno, lo que puede reducir el miedo y la ansiedad en la sociedad.

Elaboración propia.

Partiendo de una definición amplia de cultura, ésta "... en su sentido etnográfico, es ese todo complejo que comprende conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres y cualesquiera otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre en tanto que miembro de la sociedad" (Tylor en Barrera Luna, 2013, p. 3). En última instancia, esto implica una mirada de cultura que supone que las múltiples formas de relacionamiento social terminan involucradas en la construcción de "ese todo complejo".

A esta noción se suma una aproximación generacional que sostiene, en definitiva, que existen traspasos entre familias y contextos sociales de origen, los que, en última instancia crean un capital cultural que provee un aporte para logros futuros (Gayo, 2013). Como señala Gayo,

"...los estudios realizados en los últimos años en el marco de esta teoría, principalmente los que se refieren a la práctica cultural, han mostrado la importancia de la edad para la comprensión de los patrones de comportamiento identificados. A pesar de ello, históricamente han sido las investigaciones hechas desde la teoría de las subculturas las que más han avanzado en el estudio de los jóvenes..." (2013, p. 141).

Se ratifica, entonces, que la visión intergeneracional y las relaciones de poder, en tratamiento de la Cultura de Paz, son sustanciales para asegurar que los sentidos de la sociedad se puedan reproducir en el tiempo. Es así que la cultura implica elementos de gran profundidad, diversidad y, además, la capacidad de expandirse en el tiempo, generando los necesarios vínculos entre pasado, presente y futuro, necesarios para la acción de la sociedad. En otras palabras, la historia de la sociedad está constituida de múltiples "pequeñas" historias individuales que tienen, además, un carácter sumamente particular, pues operan en el nivel neuronal, desde el que pueden, posteriormente, expandirse a otros ámbitos. Como recoge Adriana García Andrade (2019), el aspecto social se construye en un proceso emocional individual con lo que queda en evidencia un puente – neurociencia/sociología – desde la salud mental individual hacia espacios sociales también saludables. Es decir que, podríamos afirmar que existe una relación de doble vía entre la regulación emocional/toma de decisiones con el entorno cultural.

Así, la Cultura de Paz implica trabajar desde una perspectiva amplia que

conecta directamente con la reflexión de Galtung. Es decir, recordar que "la base epistemológica del proyecto de la Paz con medios pacíficos está centrada fundamentalmente en el esfuerzo de hacer intelible una idea antropológica de paz transformándola en un concepto teórico de paz" (Calderón Concha, 2009, p. 7), para lo cual se consideran las

"tres etapas acumulativas por los que transcurrieron estos esfuerzos:

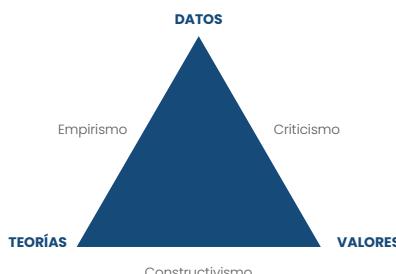
- Primera etapa: Paz negativa y estudios científicos para la guerra.
- Segunda etapa: Paz positiva, estudios sobre cooperación al desarrollo, desarme y refugiados.
- Tercera etapa: Paz cultural y Cultura de paz, nuevas culturas versus nuevas realidades.

Concretamente la tesis para una epistemología de la paz en Galtung, que son en cierto modo complementarias a las concepciones tradicionales de la ciencia, se basan en la introducción o puesta en evidencia de los valores y el constructivismo como elementos del método (datos, teorías) y como enfoques del mismo (empirismo, criticismo) respectivamente" (Calderón Concha, 2009, p. 7).

Esta epistemología de la paz se puede observar en el Gráfico 1, al tiempo que el aporte teórico que Galtung introduce para discutir las teorías de las Relaciones Internacionales se resume en la Tabla 2. Esto remite, inevitablemente al problema de la necesidad de superar los paradigmas teóricos con la finalidad de entender, desde una perspectiva más amplia, la problemática de la seguridad, para reconsiderarla en una dimensión distinta que, se propone, sería la de la construcción de condiciones para la paz.

**Gráfico 1**  
**Triángulo Datos – Teorías – Valores; Empirismo – Criticismo – Constructivismo**

Fuente: (Calderón Concha, 2009, p. 8).



**Tabla 2 Teorías de la evolución y la propuesta de Galtung**

<b>Teoría de la evolución</b>	<b>Crítica de Galtung</b>	<b>Teoría de evolución de Galtung</b>
iiseño inteligente. Ideología de carácter dogmático que sostiene jue la vida y el destino del hombre s resultado de acciones ccionales emprendidas en forma leliberada por uno o más agentes teligentes superiores.	«Demasiado determinista»	«El hombre es un ser con capacidad de paz» (capacidad de sentir-do). Incluye conceptos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz negativa, paz positiva</li> <li>- Paz con el entorno y con uno mismo (imanishi).</li> <li>- Paz que gestiona los conflictos (Darwin).</li> <li>- Paz como ayuda mutua para el desarrollo (Kropotkin).</li> <li>- Paz con una perspectiva y contenido antropocéntrico (diseño inteligente)</li> </ul>
arwinismo[a], que tiene en la elección natural, la diversificación el transformismo los motores de evolución humana.	«Demasiado pesimista»	
ropotkim [b], que sostiene que a evolución favorece a quienes entran en mutua ayuda sin violencia.	«Demasiado optimista»	
manishi [c], que sostiene que la naturaleza es más armoniosa que competitiva (todo ecológico) y que todos los individuos cambian cuando llega el momento de cambiar.	«Demasiado ligado a una tradición cultural y religiosa» (Budismo japonés)	

Fuente: (Calderón Concha, 2009, p. 6).

Sobre la base de la denominada Tercera etapa de la Paz de Galtung – nuevas culturas versus nuevas realidades – podemos advertir los retos de la construcción de una Cultura de Paz en el marco de la cuarta revolución industrial considerando que la cultura no es estática, más aún cuando las dinámicas globales a merced de la digitalización y el avance de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial (IA), la robótica, el Internet de las cosas (IoT) y la biotecnología, marcan un ritmo prácticamente inalcanzable por el desarrollo normativo, las políticas públicas y la conciencia social.

## Los asuntos internacionales, la ciencia y tecnología, y la Cultura de Paz

El origen del estudio de los Asuntos Internacionales frente a la Ciencia y Tecnología se divide en seis etapas: i) el origen del tratamiento de la tecnología para el ámbito internacional, la ii) el desarrollo naval y militar frente a la Ciencia y la Tecnología, la iii) se concentra en la creación de armas nucleares, la iv) por la guerra armamentística y la inversión en desarrollo e investigación, la v) es la del progreso social y económico (Del Canto, 2021).

La primera de ellas se cimienta en el Siglo XIV, a través de los cañones de guerra en Gran Bretaña y es el punto de partida del desarrollo tecnológico; por otro lado, la segunda etapa, se consolida como la conformación de la Revolución Industrial para el Siglo XIX, la cual trae consigo la incursión de la tecnología en la comunicación y en el transporte lo cual permitió ampliar la capacidad naval y militar a nivel internacional (Del Canto, 2021).

La tercera etapa se caracteriza por la creación de las armas nucleares a través del Proyecto Manhattan por parte de EEUU como resultado de los avances tecnológicos que se adecuaron, al finalizar la Segunda Revolución Industrial como es el caso de los recursos naturales como el gas y el petróleo, al igual que materiales como el acero y el hierro (Del Canto, 2021; Krige & Barth, 2006).

La cuarta etapa de acuerdo a Krige y Barth (2006), Skolnikoff (1993) y Del Canto (2021) se concentra en la carrera armamentística internacional encabezada por EEUU y por la URSS, y a su vez la Gran Ciencia o por sus siglas en inglés también conocida como Big Science, la cual estableció el comienzo de los programas de inversión pública masiva para el desarrollo y la investigación (R&D).

En la quinta etapa, en consonancia con Del Canto (2021) se establece la importancia que mantiene el conocimiento científico en los países menos desarrollados para alcanzar los estándares que se regulan por diferentes organizaciones internacionales como es el caso de la Organización de Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO)

La última etapa, en relación con Del Canto (2021) se concentra en el Siglo XXI, a través de las nuevas tecnologías y la interdisciplinariedad de las Ciencias

como es la Nanotecnología, Biotecnología, Ciencia Cognitiva, Robótica, vehículos autónomos, Inteligencia Artificial, Internet de las Cosas (IoT).

Desde otra perspectiva, William Fox (1968), determina que el comienzo del estudio de la Ciencia y la Tecnología es con la Política Internacional en sentido amplio que contiene a las Relaciones Internacionales a finales del Siglo XX; esta comienza con la carrera soviética- americana debido a que en esta fase se concentra en el poder y bienestar frente al desarrollo científico entre ambas naciones de forma histórica, las cuales se traducen en Producto Per Capita y la cantidad de estudiantes que se encuentran matriculados en carreras de Ciencia y Tecnología hasta el año de 1980.

También Fox (1968) argumenta que desde la Política Internacional, una segunda visión es la forma en la que se generó la Segunda Revolución Industrial, por el replanteamiento de escenarios que se generarían desde el mantenimiento de las bombas atómicas frente a los Nazis, en la Segunda Guerra Mundial y la consolidación de estas armas entre EEUU y la URSS desde 1945 a 1950, por lo cual es crucial el significado político que mantiene esta etapa para la Ciencia y Tecnología.

En este mismo orden de ideas, el impacto que mantuvo la bomba atómica se observó un poli centrismo entre EEUU y el Oeste Europeo, con el aparecimiento de nuevos estados pequeños en el mundo, desembocó preguntarse ¿Cómo utilizan la ciencia y la tecnología para su beneficio?, solo a través de las instituciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) se dio lugar a responder esta pregunta y a trabajar en protocolos científicos para estos países como Kenia, Uganda y Tanzania (Fox, 1968).

Finalmente Fox (1968), determina que desde las Ciencia comprendida como rama autónoma en relación con la Política Internacional, se relaciona a través del método científico, las comunidades científicas nacionales y transnacionales, la asesoría científica para gobiernos y organizaciones internacionales, decisiones científicas que se relacionan de forma directa con los procesos políticos, decisiones de la ciencia como una institución en el mundo moderno por parte de los gobiernos y organizaciones internacionales, la despolitización de la ciencia, ciencia y tecnología como variables semi independientes en el mundo de la política y la innovación frente a los cambios

científicos y tecnológicos.

A partir de estos escenarios que plantea el estudio de los asuntos internacionales y la política internacional en relación con la Ciencia y la Tecnología, se propone revisar su relevancia como objeto de estudio.

### **La Ciencia, la Tecnología y las Relaciones Internacionales: Relevancia del Objeto de Estudio**

El primer paradigma se encuentra en la determinación de la Ciencia y Tecnología como propia del quehacer político mas no como un ámbito autónomo que tiene un aspecto técnico que le es propio, o en otras palabras que pertenecen al poder económico y militar se encuentran dispersas en la realidad social (Mayer et al., 2014).

Por tal motivo, la formulación del estudio de diversas teorías para la comprensión de la Ciencia y Tecnología se realiza a través de procesos de co-producción, es decir los procesos se desarrollan a través de la toma de decisiones de las instituciones, las cuales conllevan dicha formulación por medio de la Ciencia y la política pública como interdependientes entre sí y que albergan la estructuración de un estado frente a la adopción de un tratado, un convenio internacional, su política exterior y la ejecución de cumbres (Lidskog & Sundqvist, 2015).

En ese mismo orden de ideas, Lidskog y Sundqvist (2015) recuperan el trabajo de Peter Haas y Casey Stevens quienes determinan que la comunidad epistémica es aquella que permite denotar que la opinión y participación de redes de expertos en un tema específico plasma la posición política de un estado frente al consenso científico que alberga la comunidad en el campo de su conocimiento.

En ese sentido, el tratamiento que ha elaborado Charles Weiss (Weiss, 2005) permite identificar esta correlación entre la visión epistémica frente a la co-producción, y se cimienta a través de las formas descritas en la Tabla 3.

**Tabla 3 Correlación entre visión epistémica y coproducción**

Interrelación	Conocimiento práctico	Impulso a futuro
Conocimiento científico Investigación: Radiación de microondas	Tecnología Invención: Láser	Disco Compacto



Interrelación	Conocimiento práctico	Impulso a futuro
Avance Tecnológico Instrumento: Telescopio Hubble (Tecnología espacial)	Avances en la Ciencia Conocimiento: Origen del Universo	Diferentes postulados para la comprensión del Universo
Avances Tecnológicos Tomakak	Crean nuevas objetos de estudios para la Ciencia dependiendo de su materia Física del plasma	Nuevas mediciones y formas de observación



Interrelación	Conocimiento práctico	Impulso a futuro
Aumento del conocimiento científico Gente consciente	Creación de nuevos temas en la Ciencia Política Cambio climático	Incorporación de una agenda internacional
Procesos de cooperación científica	Afectación a las Relaciones Internacionales Nuevos tratados bilaterales	Competencia y comunicación entre estados



### Relación Tecnología y Relaciones Internacionales

Interrelación	Conocimiento práctico	Impulso a futuro
Innovación tecnológica Armas nucleares y misiles balísticos	Creación de nuevos temas en la Ciencia Política Cambio climático	Incorporación de una agenda internacional
Difusión de la tecnología  Offshoring de la industria manufacturera y servicios. Armas de destrucción masiva	Cambios en las Relaciones Internacionales	Tratamiento de nuevas agencias para la intervención de actores internacionales
Carrera armamentística y espacial	Competencia tecnológica entre los estados	Superpotencias vs países en desarrollo
Gestión de la tecnología e innovación tecnológica	Empresa, estado o región	Factores políticos, económicos, culturales



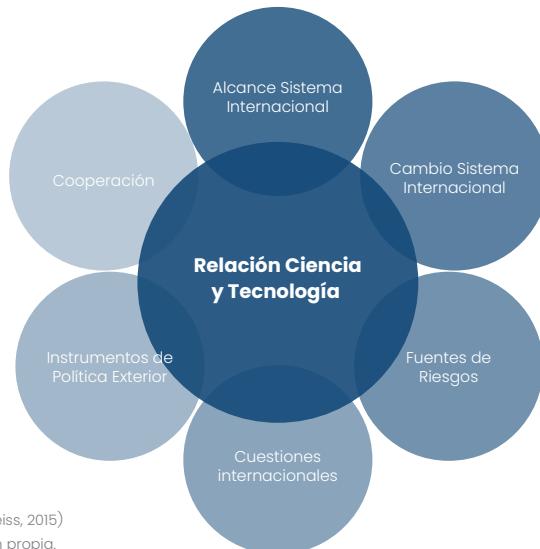
### Relaciones Internacionales sobre la Ciencia y Tecnología

Interrelación	Conocimiento práctico	Impulso a futuro
Opinión pública	Cooperación Científica y Tecnológica	Proyectos de investigación
Objetivos de Política Exterior	Prioridades nacionales	Asignaciones presupuestarias
Relaciones entre estados	Migración internacional de científicos e ingenieros	Áreas y objetivos de investigación y premios internacionales
Tratados internacionales en Propiedad Intelectual	Requisito previo para el Sistema Global de Innovación	Investigación frente a la protección de derechos

Fuente y Elaboración: (Weiss, 2005).

Después de lo cual, la revisión de la literatura a través de Charles Weiss profundizó en la relación con los asuntos internacionales, por lo cual las áreas que han sido analizados se definen según el Gráfico 2.

**Gráfico 2 Vínculos de ciencia y tecnología**



Fuente: (Weiss, 2015)

Elaboración propia.

En el primer ámbito de interacción se encuentran los nuevos fenómenos que se introducen en las Ciencias y en las Tecnologías el cambio del régimen internacional y políticas públicas frente a las Ciencias Políticas y la Economía, ante lo cual un ejemplo de ello es la tecnología de la información y de las comunicaciones frente al cambio de la guerra tradicional a la guerra cibernetica debido a que se encontraron nuevos conceptos, principios, interdisciplinariedad y campos de investigación que se generan frente a los actores internacionales que se presentan (Weiss, 2015).

En el segundo aspecto se consolida, como uno cambio del paradigma en relación con las nuevas reglas del juego que asimila la guerra cibernetica debido a que trae consigo un nuevo objeto de estudio los ciberataques y el uso de robots autónomos y la programación automática de occasionar

muertes a los enemigos en una guerra ¿mantiene influencia en la responsabilidad internacional? (Weiss, 2015).

Durante la tercera categoría se analiza la incertidumbre comprendida como un eje transversal frente a la adopción del método científico debido a que deben mantener mecanismos de validación ante una autoridad, por lo cual la correlación con las Relaciones Internacionales es dubitativa porque no se puede determinar ¿si la velocidad es crucial para generar una nueva bomba atómica? Se orientan en relación con los datos faltantes o tras los modelos matemáticos que no se encuentran completos un ejemplo claro es el caso Snowden frente a lo gobernanza global del Internet lo cual implica establecer un nuevo campo de estudio como es el caso de la geoingeniería (Weiss, 2015).

En el cuarto factor se concentra en la confluencia de diferentes áreas que ocasionan que la ciencia y la tecnología desaparezcan como a través de la cultura, economía, política y derecho, y crean macro fenómenos ejemplos de ello es, el terrorismo mediante la creación de armas espontáneas y eficaces como coches bombas y chalecos suicidas; también se encuentran cuestiones globales en donde la tecnología es un eje central como es el caso de las enfermedades infecciosas en el que se encuentran presentes la tecnología y la ciencia de las vacunas y las estrategias de erradicación de la enfermedad que se acompaña por parte de políticas económicas que permite reducir la mortalidad en esta clase de enfermedades (Weiss, 2015). En el quinto ámbito se encuentra la Diplomacia Científica como la que es originada entre la Política Exterior de los países, la Ciencia y Tecnología, la cual ha atravesado por los siguientes períodos: i) el relativo a la competencia entre EEUU y la URSS en la carrera espacial también denominado como el Poder Blando durante la Guerra Fría; después, ii) la comunicación de los científicos para el establecimiento de seguridad estadounidense en la Guerra Fría; iii) la culminación de la cooperación en tecnología espacial entre EEUU y Rusia; y, iv) los reclamos que se han generado a través de la tecnología rusa para ejecutar sus reclamos territoriales en el Ártico (Weiss, 2015).

Finalmente, en la última etapa se concentran en la cooperación a través de la instauración de la libertad de pensamiento científico frente a la información que se determinaron por parte de los ministerios de asuntos exteriores

y los intereses nacionales frente al desarrollo de las instituciones como la Organización Mundial Meteorológica, la Agencia Internacional de Energía Atómica, la Organización Mundial de Propiedad Intelectual y el Centro Internacional de Física Teórica (Weiss, 2015).

Estas correlaciones que presentan las Relaciones Internacionales en relación con la Ciencia y la Tecnología nos conducen a una revisión de tales vínculos teóricos.

### **Teorías de las Relaciones Internacionales en la Ciencia y Tecnología**

La primera teoría que comprende este estudio es la corriente realista, la cual tiene como objetivo determinar que la tecnología es el eje principal para mantener una jerarquía en el sistema internacional en los ámbitos militares, poder, vigilancia y comunicación. Sin embargo, la tecnología no cambia las Relaciones Internacionales, es decir se ha expresado a través del balance de poder por ejemplo mediante el uso de las armas nucleares debido a la capacidad de distribución tecnológica que se realizó en el sistema bipolar del fin de la Guerra Fría, desencadenando dos potencias hegemónicas (Adinoyi, 2023; Eriksson & Newlove-Eriksson, 2021).

Esa es la razón por la cual, frente a este balance de poder de acuerdo a la capacidad tecnológica para lo cual aquí yace la diferencia con el Neorealismo o Realismo estructural a través de Kenneth Waltz, y se genera el concepto de disuasión de amenazas y preservar la paz, a una mayor competencia en las instituciones de los Estados (Adinoyi, 2023; Eriksson & Newlove-Eriksson, 2021).

Una vez que se ha observado los diferentes lineamientos que rigen al Realismo y al Liberalismo en relación con la Ciencia y Tecnología es necesario, profundizar en la Cultura de Paz y el enfoque internacional.

## La Cultura de Paz implementada en el ámbito internacional

En 1992 el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, avizoró la importancia de incidir oportunamente sobre las causas del conflicto, la intervención temprana, la reducción de las amenazas y la necesidad de sostener acciones concretas en el tiempo para el mantenimiento de la paz. En el contexto internacional de la época, publicó “Una Agenda para la Paz” en la que sugiere el uso de la diplomacia preventiva. Al respecto, Boutros – Ghali señala que

“Preventive diplomacy may be performed by the Secretary-General personally or through senior staff or specialized agencies and programmes, by the Security Council or the General Assembly, and by regional organizations in cooperation with the United Nations. Preventive diplomacy requires measures to create confidence; it needs early warning based on information gathering and informal or formal fact-finding; it may also involve preventive deployment and, in some situations, demilitarized zones” (Boutros-Ghali, 1992, p. 13).

Ello supone la construcción de una red de sistemas de alerta temprana creados por Naciones Unidas que, desde una perspectiva amplia, involucren “environmental threats, the risk of nuclear accident, natural disasters, mass movements of populations, the threat of famine and the spread of disease... to analyse what action might be taken by the United Nations to alleviate it” (Boutros-Ghali, 1992, pp. 15-16). Tal despliegue desde el nivel internacional, propuesto hace más de tres décadas, suponía el involucramiento inequívoco de los Estados y los actores del sistema internacional para garantizar respuestas contundentes a las diversas amenazas que afectan a los Estados.

Posteriormente, mediante la Resolución A/RES/53/243, de 6 de octubre de 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo pública la Declaración sobre una Cultura de Paz, “Reconociendo que la paz no sólo es la ausencia de conflictos, sino que también requiere un proceso positivo, dinámico y participativo en que se promueva el diálogo y se solucionen los conflictos en un espíritu de entendimiento y cooperación mutuos...” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999, p. 2).

En términos contemporáneos, la Agenda 2030 de la ONU incluye los Objetivos

de Desarrollo Sostenible (ODS) que trazan un horizonte de actuación consensuada entre los Estados. Entre estos ODS se debe resaltar el relacionado con la Cultura de Paz (No. 16) y el vinculado con la construcción de alianzas para lograrla (No. 17). Así, el Objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas "... pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles..." (Organización de las Naciones Unidas, 2023a); y, por otra parte, el Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

"...pretende revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. La Agenda 2030 es universal y exige la implicación de todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo, para garantizar que nadie se quede atrás. También requiere la colaboración entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil..." (Organización de las Naciones Unidas, 2023b).

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas aprobó, el 22 de septiembre de 2024, El Pacto para el Futuro, que en su numeral 9, señala:

"9. Reafirmamos también que los tres pilares de las Naciones Unidas –desarrollo, paz y seguridad, y derechos humanos– tienen idéntica importancia, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Ninguno de ellos puede existir sin los demás." Sobre estas ideas eje puede inferirse que todo lo relacionado con el cumplimiento de la Agenda 2030 está alineado con la promoción de la Cultura de Paz y que, consecuentemente, el desarrollo sostenible debe ser observado en su integralidad" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2024).

### Nuevas dimensiones y una agenda en Ecuador

Se encuentra que el ámbito de trabajo para la construcción de una Cultura de Paz tiene, en las relaciones internacionales, un vínculo importante cuando desde lo teórico se conectan ciencia y tecnología. Estas permiten establecer mecanismos que, socialmente, establecen nuevas dimensiones para la construcción de condiciones para la cultura de paz.

## Marco normativo

En el campo nacional, la Cultura de Paz está mencionada en varios cuerpos normativos, de diversas maneras y niveles. La Constitución de la República provee un marco que se recoge en la Tabla 4.

**Tabla 4 Constitución 2008 y la Cultura de Paz**

Artículo	Norma
<b>8</b>	Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción"
<b>66</b>	El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.
<b>83</b>	Num. 4. Reconoce la corresponsabilidad ciudadana para "... el mantenimiento de la paz y de la seguridad..." Num. 7. "...Promover el bien común y anteponer el interés general al interés particular, conforme al buen vivir..."
<b>275</b>	"...El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución...."

Fuente: (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008)

Elaboración propia

Así, se aprecia una responsabilidad estatal de promover de manera estructurada y planificada la Cultura de Paz. Estas disposiciones adquieren otra dimensión en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011) en el artículo 2, literales d y g, incluyen a la Cultura de Paz como uno de los principios del Sistema Nacional de Educación.

Otros cuerpos legales no mencionan directamente a la Cultura de Paz pero

propenden a la defensa de sus principios y cumplimiento de garantías, especialmente aquellas que están directamente relacionadas con la construcción de entornos pacíficos. Así, la Ley para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (2018), y, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2011). Es decir que la multidimensionalidad de la Cultura de Paz no siempre encuentra una normativa directamente relacionada, pero si intersecciones en espacios y cuerpos legales vinculados con la defensa de derechos y garantías, lo que le da un carácter de transversalidad.

Es importante destacar que la recientemente publicada Ley Orgánica para la Acción Voluntaria (2024) tiene una serie de disposiciones directamente vinculadas con la Cultura de Paz, como se observa en la Tabla 5.

**Tabla 5 Ley Orgánica para la Acción Voluntaria**

<b>Artículo</b>	<b>Norma</b>
<b>2</b>	Num. 4. Contribuir a la promoción de la cultura de paz, el desarrollo sostenible, la solidaridad y la asistencia humanitaria a través de acciones de voluntariado de manera planificada, democrática y sostenible tanto en el Ecuador como en el exterior.
<b>4</b>	Num. 7. Cultura de Paz.- Es el proceso relacionado con la construcción de confianza y cooperación para el fortalecimiento de una sociedad basada en valores, actitudes y comportamientos diarios que fortalezcan la no violencia y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; el desarrollo de la democracia; y la erradicación de la pobreza con una visión intergeneracional, interseccional e intercultural.
	Num. 6. Solidaridad.- Es un valor relacionado con la colaboración mutua, la construcción de alianzas y la participación en sistemas colaborativos, en procura del bien común, la cohesión social y la dignidad y los derechos de ser humano y la naturaleza

Fuente (Ley Orgánica para la Acción Voluntaria, 2024)  
Elaboración propia.

De esta manera se constata que existe un marco de acción que permitiría construir mecanismos de fomento de la Cultura de Paz en el país.

## Ciencia y Tecnología para la Cultura de Paz en Ecuador

Es posible definir a la “cultura de paz” como un conjunto de principios, valores, actitudes y comportamientos, tanto individuales como colectivos, que se oponen y actúan ante cualquier expresión de la violencia; para ello, la prevención es la herramienta más efectiva, la cual propugna la educación consciente y holística; el diálogo constructivo; la negociación justa y equitativa y un marco general de respeto al ser humano y a la naturaleza, en todas sus expresiones y matices.

Esta definición no se aparta de la que, oficialmente, la Organización de las Naciones Unidas, mediante la Resolución A/52/13 de 15 de enero de 1998, conceptualizó como “cultura de paz”, indicando que son:

valores, actitudes y conductas que plasman y suscitan a la vez interacciones e intercambios sociales basados en principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad, que rechazan la violencia y procuran prevenir los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación y que garantizan el pleno ejercicio de todos los derechos y proporcionan los medios para participar plenamente en el proceso de desarrollo de su sociedad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1998, p. 1).

Este marco claro respecto a lo que es la cultura de paz deja muchos espacios a ser cubiertos por la realidad de los hechos ciertos y por la necesidad de acompañar con acciones que la materialicen, en todos los contextos, tantos como los que quedaron expresados un años, ocho meses después, en el quincuagésimo tercer período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, consignada en la declaración A/RES/53/243, de 6 de octubre de 1999, realiza la “Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz” (1999).

¿Por qué es importante esta declaración?

Identifica y evidencia los elementos y factores que caracterizan a la “cultura de paz”, es decir, deja claro el concepto, pero, en esa oportunidad, la describe completamente, dejando a la observación del mundo todos los espacios que se concentran alrededor del concepto. Entonces, las primeras reflexiones van en esa dirección, partiendo del hecho dado como una línea base y, sobre todo, entendiendo las interdependencias complejas que definen de-

rechos, obligaciones y desafíos.

Hay que partir desde el Artículo 1 de la Declaración 53/243, en un sentido práctico, nos dice que la cultura de paz es un conjunto de “valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida”; podemos crear las implicaciones que cada uno de estos factores determinan sobre la cultura de paz; no obstante, esos factores se sustentan en dimensiones multifacéticas del ser humano, como individuo y como miembro de una sociedad, que son constructos humanos vitales y complejos que configuran la cultura, la educación, el conocimiento y la investigación.

Pensemos en la idea de una alcachofa, varias capas, pero todas ellas hacen un todo y todas ellas tienen un orden con respecto al núcleo, y su desarrollo general, incide sobre cada elemento que la constituye, entonces, estamos hablando de un sistema, cuyas partes son interdependientes y, además, funcionales. Mientras más complejo es el sistema, más necesita de saber sobre sí mismo y sobre el entorno ambiental en el que cumple un ciclo vital; ¿cómo saber? De la única manera en la que eso es posible, es decir, a través de la adquisición del conocimiento a través de la investigación y la investigación está fundamentada en la ciencia y la tecnología.

¿Ciencia y tecnología en las ciencias sociales? Pues, sí; definitivamente “Sí”, lo que significa, en sí mismo, un paradigma de una neo visión de la cultura de paz en la que la ciencia y tecnología, además de ser un factor estratégico para el desarrollo de un país, constituye la base sobre la cual se sustenta el sistema que allana el camino hacia la toma de decisiones correctas o, por lo menos, próximo a eso. En ese sentido la exploración de los conceptos se hace necesario, como corresponde a la identificación de las partes para determinar la complejidad y funcionamiento del sistema, uno que es vital para el ser humano porque, finalmente, se sustenta en una utopía filosófica e histórica, cuando se quiere entender en un infinito: la paz; la cual, siendo el supra en cuanto al ideal humano, contrasta fieramente con la realidad de los hombres.

## La utopía filosófica

Podemos complicarnos en el tratamiento de nuestro actual tema si entramos en la dialéctica de afirmar que la paz es una utopía filosófica, entiendo ésta como una visión idealizada de una sociedad perfecta, y el utopismo como la etiqueta para las ideas que intentan crearla (Shermer, 2018); ¿por qué la preocupación de considerar a la paz como una utopía filosófica? Por el deseo humano profundo de que lo que anhelamos con todos nuestros sentidos, en realidad, no sea una distopía, más aún cuando el ideal supra, en este caso la paz, se convierte en una utopía, la cual, además, es una herramienta de quienes quieren someter a nuestra libertad en aras de un idealismo impráctica e imposible.

Si la utopía representa el proyecto de sociedad ideal que nos traerá la felicidad plena, la distopía representa la posibilidad real de que, en su choque con la realidad, esa sociedad supuestamente perfecta se transforme en un auténtico infierno (Filosofía&Co, 2020)

Entonces, cuando tratamos un tema como la cultura de paz, simplemente debemos ser pragmáticos en cuanto al alcance real de la idea o la propuesta, porque no hacerlo, además de sobrevenir el idealismo absurdo, no nos conduce a concreciones físicas necesarias para la supervivencia, desarrollo y proyección de la influencia en el entorno de los pueblos, ya que lo contrario propiciaría el uso de la violencia; por lo que es necesario pensar en que la paz no es eterna; es circunstancial, relativa y breve.

la humanidad ha vivido en paz solo 268 de los últimos 3,400 años, es decir, apenas 8% de la historia registrada. Solo en las guerras del siglo XX, murieron al menos 108 millones de personas (Ruiz - Healy, 2023)

Entonces, hay que partir de realidades para no confrontar, con el tiempo, distopías que nos puedan impedir ver las soluciones que nos atañe en estos tiempos, en las que se han dado, como tantas veces a través del tiempo, señales claras de que el ser humano es imperfecto y que, como tal, hacer el intento de ser “perfectibles”, también se convierte en una utopía peligrosa, porque es el primer grillete a la esclavitud moral de tiempos siempre, eternamente imperfectos; entonces, lo más apropiado es cambiar la idea de “per-

fectible” por la de “mejoramiento” y hacer eso implica investigar cómo hacerlo y, para hacerlo, hay que cimentarlo en el conocimiento, el cual, a su vez, sustenta argumentos científicos, tanto para las ciencias exactas, como para las que no, como las ciencias sociales. Esto aplica a lo que los individuos son en el contexto de las sociedades, en la eterna búsqueda del “bien común”.

La creencia en que los humanos son perfectibles nos lleva inevitablemente a errores en la medida en que se diseña la “sociedad perfecta” para una especie imperfecta. No hay una sola mejor manera de vivir, porque existen demasiadas variantes en cómo la gente desea vivir (Shermer, 2018).

### **La calidad de las decisiones en función del saber**

Asumamos que la cultura, la educación, el conocimiento y la investigación, en su conjunto representan al saber humano, en todas sus posibles manifestaciones y usos, que en la visión de los Estados y las naciones, representan factores que determinan, en determinadas circunstancias, sus propios destinos, para bien o para mal y, evidentemente, son las personas que toman las decisiones inherentes a su realidad, las que cambian las cosas. Entonces, es necesario tener una línea base a través de las definiciones de las cuatro componentes que estamos asumiendo como partes principales del saber (sin perjuicio de considerar otros), detallados en la Tabla 6.

**Tabla 6 Conceptos de Cultura, Educación, Conocimiento e Investigación**

Concepto	Explicación
 Cultura	<p>Es el concepto más amplio, ya que abarca el conjunto de creencias, valores, prácticas y tradiciones que caracterizan a una sociedad o grupo social en su totalidad (Geertz, 1977).</p>
 Educación	<p>Se encuentra en un nivel intermedio, ya que es un proceso que influye en la transmisión y desarrollo de la cultura, así como en la formación de individuos dentro de ese contexto cultural (Dewey, 1997).</p>
 Conocimiento	<p>Este concepto está más centrado en el individuo y su capacidad de entender, adquirir y aplicar información y habilidades. Surge como resultado del proceso educativo y de la interacción con la cultura (Polanyi, 1962)</p>
 Investigación	<p>Es el más micro de los cuatro, ya que se refiere a un proceso específico y sistemático que realiza un individuo o un grupo para generar nuevo conocimiento o resolver problemas. La investigación se nutre del conocimiento existente y puede influir en la educación y en la cultura (Cresswell, 2009)</p>

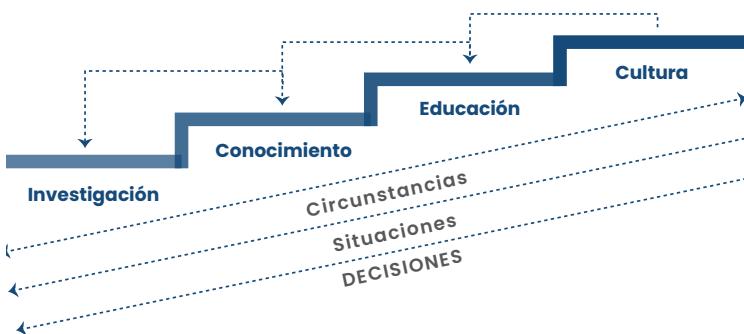
Fuente: (Cresswell, 2009; Dewey, 1997; Geertz, 1977; Polanyi, 1962)

Elaboración propia

Esta suerte de prelación del saber, no es otra cosa que el conjunto de realidades que es necesario generar para que, en un determinado momento, pueda ser posible operativizar una decisión o decisiones que incidan sobre una situación o circunstancia determinadas, las cuales, en función del tiempo, es decir, una referencia de una cuestión como función matemática del tiempo  $[f(t) = x]$ , en donde "x" es un hecho que se defina cuyos resultados pueden ser desde intrascendentes hasta absolutamente trascendentales, en los que incluso pueden ser procesos evolutivos globales; pero, he ahí el detalle, hemos dicho que desde lo nimio hasta lo superlativo... ¿de qué depende?... de cuánto es que ese saber es valioso, útil, abundante, oportuno, visionario, define la magnitud de su causa-efecto en el entorno, minimiza la incertidumbre y establece el valor final de su impacto, muchas de estas cualidades se trasladan al valor de las decisiones, las cuales, a no dudarlo

tienen consecuencias a nivel nacional e internacional, según la magnitud de estas, por supuesto, no cabe la duda de qué tan complejo y gravitante pueden ser (las decisiones), según su ámbito y de cuánta capacidad se requiere de que aquellas (las decisiones) sean tomadas por un determinado grupo de personas con la capacidad para tomarlas, en el lugar y momento determinados, lo que, en definitiva, configuran la calidad de las decisiones en función del saber (Ilustración 1).

### **Ilustración 1 La Calidad de las Decisiones en Función del Saber**



### Elaboración propia

## **La cultura de paz y las dimensiones multifacéticas**

Como habíamos mencionado, dentro de la Declaratoria 53/243, de 1999, en su Artículo 1, se encuentran lo que podemos identificar como las dimensiones multifacéticas de la cultura de paz (en realidad es irrelevante si por otras circunstancias alguien lo define de otra manera), y por la naturaleza del análisis que estamos realizando, es trascendental que las tengamos presentes de una manera directa, por lo tanto éstas son detalladas en la Tabla 7.

**Tabla 7 Las Dimensiones Multifacéticas de la Cultura de Paz**

<b>Dimensiones multifacéticas</b>	
<b>A)</b>	El respeto a la vida, el fin de la violencia y la promoción y la práctica de la no violencia por medio de la educación, el diálogo y la cooperación.
<b>B)</b>	El respeto pleno de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados y de no injerencia en los asuntos que son esencialmente jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional.
<b>C)</b>	El respeto pleno y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
<b>D)</b>	El compromiso con el arreglo pacífico de los conflictos.
<b>E)</b>	Los esfuerzos para satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente de las generaciones presente y futuras.
<b>F)</b>	El respeto y la promoción del derecho al desarrollo.
<b>G)</b>	El respeto y el fomento de la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres.
<b>H)</b>	El respeto y el fomento del derecho de todas las personas a la libertad de expresión, opinión e información.
<b>I)</b>	La adhesión a los principios de libertad, justicia, democracia, tolerancia, solidaridad, cooperación, pluralismo, diversidad cultural, diálogo y entendimiento a todos los niveles de la sociedad y entre las naciones.  <b>y animados por un entorno nacional e internacional que favorezca a la paz</b>

Fuente: (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999)  
Elaboración propia.

Ahora bien, si observamos con detenimiento estas dimensiones multifacéticas, éstas pueden consolidarse en tres grandes dimensiones, las cuales se detallan en la Ilustración 2, lo que nos facilitará su manejo, en los siguientes

análisis que realicemos en función de la cultura de paz, los saberes y las decisiones, sólo que ahora es evidente que el espacio (como una relación geográfica espacial) involucra a los entornos “nacional e internacional que favorezca la paz”, lo cual completa la realidad ya expresada en cuanto a la calidad de las decisiones y a las capacidades de quienes las toman, como un elemento sustancial de las definiciones que pueden haber para los Estados en sus vidas, desde múltiples perspectivas: estratégicas, geopolíticas y oceanopolíticas.

#### **Ilustración 2 Dimensiones Multifacéticas Compiladas**



Elaboración propia.

#### **La complejidad de la cultura paz con relación al saber**

Ahora bien, tratando de ir más allá de lo que está escrito como parte histórica y entendido las relaciones morales y pragmáticas que unen a la cultura de paz con el saber, podemos conectar varios principios que es parte del deber ser de los pueblos, a partir del propio constructo del Estado, con todas las imperfecciones que éste pueda tener y bajo las distintas circunstancias y situaciones que les dan los matices en aras de la referencia máxima que es la democracia y el buen vivir, cuando el bien común prevalece, también en distintos grados, claramente la identificación de los actores gobernantes nos lleva a considerar a aquellos que están en los niveles superiores del Estado, los cuales pueden ser estatales o privadas, desde que hablamos desde la perspectiva nacional.

Aunque está claro que cuando se ultrapanzan las fronteras también hay actores internacionales que pueden ser estatales y privados, pero, quienes llevan la responsabilidad de llevar las políticas de Estado al plano internacional, en donde además la calidad de cómo las llevan y cómo las gestionan ante otros pares que tienen intereses semejantes o disimiles y con quienes las visiones estratégicas, geopolíticas y oceanopolíticas tienen magnitudes distintas a las de cada quien, es cuando se vislumbra la importancia, para todos, de aquellos que llevan las riendas de la diplomacia nacional en los campos internacionales y entenderíamos que deben tener tantas capacidades como para que ese bien común que se persigue para la nación, con todo lo que implica ese concepto, llegue de la mejor manera y con los mejores mecanismos internacionales posibles y, sobre todo, tangibles.

En ese secuenciamiento de la lógica de la cultura de paz, debemos identificar con mucha claridad ese recorrido que hace posible que los actores involucrados en el "Servicio" a la nación, en el exterior, no sólo cumplan las resoluciones y las declaraciones de la ONU o de cualquier otro organismo vinculante al deber ser del Estado en el exterior, sino que, definitivamente atienda a los objetivos que se trazan desde las realidades que se concretan, entonces, más que nada, debemos visualizar la complejidad de una parte de la gestión diplomática que casi lo es todo, como la cultura de paz y su relación con el saber, constituido de la forma en la que lo hemos enfocado a través del presente trabajo; entonces, debemos verlo en esa linealidad de un sistema interdependiente, que además de su complejidad, en determinadas circunstancias puede llegar a ser temporalmente desestabilizando para un Estado sino existe un elemento más que es vital: la experiencia fundamentada y argumentada de resultados que reflejan la calidad de las capacidades humanas intervenientes

### Ilustración 3 La Complejidad de la Cultura de Paz con Relación al Saber



### La cultura de paz y la ciencia y la tecnología

En las consideraciones que hemos tomado anteriormente, debemos detallar las cuestiones que ya fueron definidas en funciones de la "prelación del saber", en ese sentido, ahora, nos vamos a centrar exclusivamente en la ciencia y la tecnología que es la base y consecuencia de la investigación, en cuya naturaleza más próxima a la verdad científica y más próxima a la practicidad de su aplicación, en cualquier campo del saber humano; y, además, con la claridad de que siendo tantos los campos que abarca esta actividad humana y siempre entendiendo que surge en mitad de esto como eje transversal la EDUCACIÓN y que dentro de los matices de esta educación siempre vital para la vida de los pueblos, está también el hecho de que esa educación debe ser considerada una EDUCACIÓN ESTRATÉGICA, es decir, aquel saber que es capaz de gravitar sobre las decisiones trascendentales tanto en lo nacional, pero, por sobre todo en lo internacional, porque como están los tiempos, como ha evolucionado la humanidad, los actores estatales encargados de la gestión de las relaciones exteriores de un país, son actores que no sólo deben tener un conocimiento amplio y específico, al mismo tiempo y según su temática de acción, sobre la ciencia y la tecnología globales para entender las brechas que existen con relación al propio país. En el resumen lógico de lo que hemos visto como cultura de paz, surgen vi-

siones claras en campos muy concreto como la educación por la paz, el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género y la participación democrática, entonces, así mismo, desde una perspectiva sistémica, se puede establecer una línea ideográfica de la complejidad de la ciencia y la tecnología como la diplomacia y la cultura de paz, como fundamentos para la gestión efectiva y oportuna de los Estados en la ejecución de las políticas exteriores, que son las guías para percibir el mundo en las dimensiones correspondientes a un estándar hacia el cual debemos ir, cubriendo las brechas existentes con el fortalecimiento de las políticas más apropiadas que alcancen ese fin.

En la Ilustración 4 podemos apreciar el eje mencionado y también la complejidad resumida del sistema que debe aparejar la necesidad de la nación para superar los embates geopolíticos y oceanopolíticas de la realidad actual, en el que los hegemones van superando límites en el empleo de la ciencia y la tecnología más allá de lo pensado hacia apenas una década y que es una clara muestra de que no podemos tener brechas insuperables y que es necesario para ello ampliar la cooperación internacional y propiciar la transferencia tecnológica en todo lo que sea posible y que atienda a los fundamentales intereses nacionales y dentro de ellos los intereses marítimos nacionales, que, finalmente, son el fundamento de la existencia misma del Estado y de la Nación que lo sustenta.

Es en este punto de coyuntura básica, pero trascendente, es en dónde nace la diplomacia científica, que siendo un término relativamente nuevo, es uno que tiene muchas más años de existencia de lo que podemos medir, porque no hay que olvidar que su complejidad radica en cuánto es lo que representa y ha representado el saber y más aún en el conocer específico de las cosas para saber las estrategias a emplear ante cualquier maniobra geopolítica u oceanopolítica de quienes, en un determinado espacio de la historia de la humanidad fueron hegemones y muchos de ellos en uno de los aspectos más oscuros del ser humano: la necesidad de esclavizar para provecho de quien ostenta el poder, por tanto, se ratifica que el conocimiento es libertad, desarrollo y representa la lógica de la vida de los pueblos.

#### Ilustración 4 La interdependencia de la Ciencia y la Tecnología con la Diplomacia y la Cultura de Paz



Elaboración propia.

#### Minimizar la lógica de la construcción del futuro

Preocupa que en muchos de los aspectos de la gestión política de los decisores minimicen a los aspectos relacionados con la ciencias y la tecnología, que son parte sustancial del saber, y que de una forma directa o indirecta son parte esencial del bien común, ya que se trata de que, sobre la verdad del entorno, el ser humano cumpla procesos vitales, sin considerar que en un nivel de la interdependencia compleja, la creación de las líneas conductoras entre la política y el bien hacer para el bien común, sólo pueden tener ese camino, independientemente de la ideología o tendencia política de los gestores.

Entendido el párrafo anterior en su contexto, la identificación de un concepto gravitante, no deseable, pero existente, como es la ceguera estratégica, comprendemos que es una decisión consciente de los individuos o de cualquier organización de no darle la importancia necesarias a la ciencia y a la tecnología, endilgándole una naturaleza complementaria afín a sus propósitos considerados como prioritarios, es decir, quieren someter a la verdad de la evidencia argumentada, sus propias verdades, por supuesto, lo hacen con el único fin de enfocarse en otros aspectos que consideran más importantes o beneficiosos para sus propios intereses o los de grupo. Puede, tal vez, considerarse una estrategia para evitar desenfoques o no enfrentar todos los problemas de una sola vez, pero, el problema es que en ese ejercicio, se obvian cuestiones fundamentales, como por ejemplo las relacionadas con el cambio climático, que por estos días hemos visto consecuencias devastadoras, ya que el no estar preparados es parte de esa ceguera estratégica,

lo que no hace pensar, sin dudas, en una suerte de “miopía selectiva”, muy peligrosa y que no atiende al bien común.

Es evidente que la ceguera estratégica puede llegar a ignorar problemas o situaciones críticas o de alto riesgo, en el momento que se decide no ver todo el espectro del problema, como ha pasado con el cambio climático y sus efectos negativos como la sequía, el incremento del nivel del mar, el propio calentamiento y sus consecuencias específicas; también ha pasado con la calidad de la educación, adaptada a los cambios que se dan globalmente, como la pauta compleja definida por la ciencia y la tecnología en el desarrollo de la inteligencia artificial o de las acciones referentes al desarrollo de las energías azules, aquellas que se generan en los océanos por acción de las olas, las corrientes, los vientos, las mareas, etc. Esta situación llega a ser complicada porque de lo que estamos hablando es de supervivencia, con factores que se afincan en las capacidades generadas en otros países, de ahí que la cooperación internacional a través de la diplomacia científica juega un papel preponderante desde el punto de vista geopolítico y oceanopolítico.

Un ejemplo interesante es el desafío de adaptación a los impulsos de la ciencia y la tecnología globales, en la visión y necesidades de la Unión Europea, que convierten en procesos empresariales en procesos estratégicos para todos, ante las presiones geopolíticas de los Estados Unidos o de la China

La Unión Europea se encuentra ante un desafío creciente para sostener su relevancia como protagonista global en el ámbito de la producción y desarrollo tecnológico. El continente europeo alberga únicamente a dos empresas multinacionales que pueden ser consideradas auténticos gigantes tecnológicos: SAP y Philips. Este escenario contrasta de manera marcada con las influyentes GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft) estadounidenses y las emergentes BATX (Baidu, Alibaba, Tencent y Xiaomi) chinas. (Oesterle & González, 2024)

## Conclusiones

Como se ha querido probar la Cultura de Paz trasciende las actitudes bondadosas o caritativas, o lo que comúnmente se conoce como buenismo<sup>1</sup>. Por el contrario, la Cultura de Paz como bien internacional a proteger, tiene su origen en los principios fundacionales de la Organización de las Naciones Unidas, fue acogida de manera relevante por la Constitución y normativa ecuatoriana, consta en importantes convenciones internacionales; y, es un vector transversal en estudios académicos, científicos, sociales y políticos.

La construcción de una Cultura de Paz global es fundamental tanto en el marco de la cuarta revolución industrial cuanto para la defensa del patrimonio cultural, saberes ancestrales y, en general de bienes tangibles e intangibles a proteger durante la transición a nuevos modelos económicos y de desarrollo.

La promoción de una Cultura de Paz podría fortalecer la cooperación entre el Estado, la empresa privada, la academia, la sociedad, organizaciones no gubernamentales y en general construir un espacio de interacción virtuoso para enfrentar como país a amenazas enormes que por su dimensión y multifactorialidad no podrá enfrentar, ni hoy ni en el futuro, más allá de contar o no con recursos económicos suficientes. En este sentido podemos afirmar que por su carácter multidimensional la Cultura de Paz favorece la creación de ambientes cooperativos y, por ende, el desarrollo sostenible, ya que preponde a la formación de sociedades resilientes.

En respuesta a la primera interrogante del Capítulo Segundo, la Ciencia, la Tecnología y las Relaciones Internacionales, mantienen tres enfoques, el primero el estudio de la Política Exterior de los Estados frente a sus gobernantes, es decir la conformación de criterios científicos que son estandarizados por sus respectivos países permiten observar si son introducidos a través de los Organismos Internacionales, ¿existe suficiente agencia? ¿Se consolidan solo como grupos científicos? ¿Cuál es el tratamiento que mantienen las Acade-

---

<sup>1</sup> La Real Academia Española de la Lengua lo define como "Actitud de quien ante los conflictos rebaja su gravedad, cede con benevolencia o actúa con excesiva tolerancia. U. m. en sent. despect." (ASALE & RAE, 2024)

mias Diplomáticas frente a la participación en organismos internacionales frente a la toma de estas decisiones?

Al ser afirmativa esta primera interrogante se continúa con la segunda pregunta, al determinar que la ceguera estratégica se decanta por la falta de insumos de investigación primaria y secundaria desde la Academia; por lo cual es necesario discernir si las Escuelas de Relaciones Internacionales, mantiene cátedras frente a la Ciencia y la Tecnología, ¿existen mallas curriculares que se adecuan a estos dos criterios?, ¿Cómo se comunican estas interrelaciones? A través de seminarios, papers, y producción académica en general. ¿Cuál es rol que mantiene Ecuador frente a la incorporación de estas variantes en sus escuelas? ¿Se podría delimitar un estudio comparado frente a las Escuelas americana, inglesa, rusa y asiática?

Así pues, para responder la última pregunta, es crucial comprender a la Ciencia y Tecnología como transversales a la Cultura de Paz, si bien en un primer período se mantuvo la realización de armas como potencias hegemónicas, en una segunda etapa se concentró la competencia en la producción y distribución de las mismas y en una tercera etapa la regulación de las nuevas formas de comprensión de los fenómenos de tecnología y comunicación como el internet y las redes, permite entrever que ¿La cultura de paz debe manifestarse en la Seguridad Humana mediante la Política Exterior de Seguridad y Defensa en el Ecuador? ¿Existen nuevas formas de diplomacia que permiten adecuar el pronunciamiento de nuevos actores internacionales como los gobiernos autónomos descentralizados? ¿Cómo se encuentra el estado de la paradiplomacia y la ciberdiplomacia en Ecuador?

El saber, en un ejercicio académica de este trabajo, ha sido conceptualizado en sus componentes fundamentales, como son la cultura, la educación, el conocimiento y la investigación, que gravitan sobre la ciencia y la tecnología como herramientas fundamentales para conocer la verdad, sobre la cual se debería sustentar las acciones políticas tendientes al bien común de la nación.

La cultura de paz, como un constructo que se desarrolla sobre la base del bien común, tiene características que se sustentan en el saber para el correcto y efectivo proceso de toma de decisiones, para lo cual los decisores

(políticos, diplomáticos, etc.) deben tener conocimiento argumentado para que haya claridad, transparencia y verdaderos resultados en la realidad. La ceguera estratégica es un pretexto para proteger intereses que no están en el desarrollo y bienestar de la nación, que resume el bien común e incrementa el tejido del constructo del Estado, dentro del deber ser y siempre con una proceso proactivo de adaptación, el cual, nuevamente, se sustentan en la ciencia y la tecnología.



## Referencias

- Adinoyi, J. (2023). Theorizing International Politics of Research, Science, and Technology: Implications for Global Governance, National Security, and Economic Growth. *Wukari International Studies Journal*, 7(1), Article 1.
- ASALE, R.-, & RAE. (2024). Buenismo | Diccionario de la lengua española. «Diccionario de la lengua española» - Edición del Tricentenario. <https://dle.rae.es/buenismo>
- Asamblea Constituyente de Ecuador. (2008). Constitución de la República de Ecuador. Asamblea Constituyente de Ecuador. [http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1998, enero 15). Resolución A/RES/52/13—Cultura de Paz. Asamblea General de las Naciones Unidas. [https://digitallibrary.un.org/record/249723/files/A\\_RES\\_52\\_13-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/249723/files/A_RES_52_13-ES.pdf)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1999, octubre 6). Resolución A/RES/53/243—Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n99/774/46/pdf/n9977446.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2024, septiembre 22). Resolución A/RES/79/1—El Pacto para el Futuro. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/272/25/pdf/n2427225.pdf>
- Barrera Luna, R. (2013). El concepto de la Cultura: Definiciones, debates y usos sociales. *Revista de Claseshistoria*, 343. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5173324.pdf>
- Boutros-Ghali, B. (1992, enero 31). An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping : report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. UN Secretary-General. <https://digitallibrary.un.org/record/145749>
- Calderón Concha, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. 2.
- Cresswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Sage Publications Inc.

- Del Canto, F. (2021). International Scientific Relations Science, Technology and Innovation in the International System of the 21st Century. Anthem Press.
- Dewey, J. (1997). Experience And Education. A TOUCHSTONE BOOK.
- Eriksson, J., & Newlove-Eriksson, L. M. (2021). Theorizing technology and international relations: Prevailing perspectives and new horizons. En G. Giacomello, F. N. Moro, & M. Valigi (Eds.), *Technology and International Relations* (pp. 3-22). Edward Elgar Publishing. <https://www.elgaronline.com/edcollchap/edco-II/9781788976060/9781788976060.00007.xml>
- Filosofía&Co. (2020, enero 13). Utopía y distopía: ¿la cara y la cruz? Filosofía&Co. <https://filco.es/utopia-y-distopia-cara-cruz/>
- Fox, W. (1968). Science, Technology and International Politics. *International Studies Quarterly*, 12(1), 1-15.
- García Andrade, A. (2019). The Neuroscience of Emotions: Society Seen from the Point of View of the Individual. An Approximation to the Link between Sociology and Neuroscience. *Sociológica*, 34(96), 39-71. <https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcsh/sm/2019v34n96/Garcia>
- Gayo, M. (2013). LA TEORÍA DEL CAPITAL CULTURAL Y LA PARTICIPACIÓN CULTURAL DE LOS JÓVENES: EL CASO CHILENO COMO EJEMPLO. *Ultima década*, 21(38), 141-171. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362013000100007>
- Geertz, C. (1977). *The Interpretation of Cultures*. Basic Books.
- Krige, J., & Barth, K. (2006). Introduction Science, Technology, and International Affairs. En J. Krige & K. Barth (Eds.), *Global Power Knowledge Science and Technology in International Affairs*. Osiris.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural (2011). <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/05/Ley-Organica-Educacion-Intercultural-Codificado.pdf>
- LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACION CIUDADANA (2011). [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_org6.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org6.pdf)

LEY ORGANICA INTEGRAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES (2018). [https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley\\_prevenir\\_y\\_erradicar\\_violencia\\_mujeres.pdf](https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf)

Ley Orgánica para la Acción Voluntaria (2024). [https://strapi.lexis.com.ec/uploads/4\\_SRO\\_535\\_20240409\\_6614f70da2.pdf](https://strapi.lexis.com.ec/uploads/4_SRO_535_20240409_6614f70da2.pdf)

Lidskog, R., & Sundqvist, G. (2015). When Does Science Matter? International Relations Meets Science and Technology Studies. *Global Environmental Politics*, 15(1), 1-20. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00269](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00269)

Mayer, M., Carpes, M., & Knoblich, R. (2014). The Global Politics of Science and Technology: An Introduction. En M. Mayer, M. Carpes, & R. Knoblich (Eds.), *The Global Politics of Science and Technology—Vol. 1: Concepts from International Relations and Other Disciplines* (pp. 1-35). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-55007-2\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-642-55007-2_1)

Oesterle, M., & González, O. (2024, July 3). ¿Puede la Unión Europea tener autonomía estratégica con solo dos multinacionales tecnológicas? *Agenda Pública*. Retrieved November 14, 2024, from <https://agendapublica.es/noticia/19276/puede-union-europea-tener-autonomia-estrat-gica-con-solo-dos-mutinacionales-tecnologicas>

Organización de las Naciones Unidas. (2023a). Objetivo 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

Organización de las Naciones Unidas. (2023b). Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible. Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/globalpartnerships/>

Polanyi, M. (1962). *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*. Harper Torchbooks.

Ruiz - Healy, E. (2023, octubre 11). La humanidad ha vivido en paz solo 268 de los últimos 3,400 años. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/La-humanidad-ha-vivido-en-paz-solo-268-de-los-ultimos-3400-anos-20231011-0013.html>

- Shermer, M. (2018, noviembre). La utopía es un ideal peligroso. Revista de la Universidad de México. <https://www.revistadelauniversidad.mx/articles/63693f60-c0ab-441f-8587-7a20664d2e22/la-utopia-es-un-ideal-peligroso>
- Skolnikoff, E. (1993). *The elusive transformation: Science, technology, and the evolution of international politics*. Princeton University Press.
- Weiss, C. (2005). Science, technology and international relations. *Technology in Society*, 27(3), 295-313. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2005.04.004>
- Weiss, C. (2015). How Do Science and Technology Affect International Affairs? *Minerva*, 53, 411-430. <https://doi.org/10.1007/s11024-015-9286-1>



## Sobre los autores:

**JOSÉ LUIS  
JÁCOME  
GUERRERO**



Diplomático. Voluntario de la Fundación Progressio  
Ecuador.

# HUMBERTO GÓMEZ PROAÑO



Investigador del Centro de Estudios y Pensamiento Estratégico de la Universidad de las Fuerzas Armadas, CESPE, especializado en Oceanopolítica, Intereses Marítimos, Estrategia Naval y ciencias Hidro-oceanográficas. Maestrías en Ciencias Navales, Prospectiva, Geomática y MBA.

# **PABLO XAVIER MONTENEGRO RUBIO**



Académico e internacionalista. Miembro del Centro de Estudios en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales ( CEDI-PRII). Magister en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales ( IAEN).







Diego Pérez Enríquez • Katherine Herrera Aguilar • César Montúfar  
Lorena Piedra Cobo • Mario Cueva Almeida • Leonardo Jaramillo  
José Luis Jácome • Humberto Gómez • Pablo Xavier Montenegro

ISBN 978-9942-7338-0-1

A standard linear barcode representing the ISBN number 978-9942-733801.

9 789942 733801