VISIONES ESTRATÉGIKAS

Las señales del pasado y los desafíos del futuro



KONRAD ADENAUER STIFTUNG

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

La democracia se fortalece cuando somos capaces de tender puentes, especialmente allí donde nuestras diferencias parecen alejarnos. Escuchar a quien piensa distinto exige apertura; construir acuerdos exige, además, la voluntad de compartir responsabilidades.

Este libro nos invita a mirar el pasado y a preguntarnos qué pudimos advertir, comprender y hacer de otra manera. No tenemos una máquina del tiempo para cambiar aquellas decisiones. Tenemos, sin embargo, la posibilidad de reconocer sus lecciones y actuar sobre las señales que hoy nos interpelan. De nuestra disposición a hacerlo dependerá también el futuro que dejemos a las próximas generaciones.

Invito a quienes toman decisiones, a la academia y a la sociedad civil a encontrarse en estas páginas y a continuar la conversación más allá de ellas. Frente a la inseguridad y al miedo, necesitamos conocimiento, instituciones democráticas y confianza para trabajar juntos. Aspiro a que estas reflexiones nos ayuden a formular mejores preguntas, acercar posiciones y proponer acuerdos que sitúen la dignidad de las personas y el bien común en el centro de nuestras decisiones.

DRA. CHRISTINA STOLTE
Directora KAS Ecuador


KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

© 2026, Gustavo Acosta, Ximena del Carmen Coello, Humberto Gómez, José Luis Jácome, Andrés Mejía, Sandra Molina, Pablo Xavier Montenegro, César Montúfar, David Pérez, Diego Pérez, Lorena Piedra Cobo, Johana Belén Porras, Roberto Estuardo Santamaría, Génesis Gabrielle Santos,Emilio Gabriel Terán.

© De esta edición:
2026, Konrad-Adenauer-Stiftung
Japón y Alfonso Pereira, Edificio Zaigen
Teléfono: 02 - 4016 117
Quito, Ecuador

Impreso en Quito - Ecuador
Primera Edición: Noviembre, 2026

Autores: Gustavo Acosta, Ximena del Carmen Coello, Humberto Gómez, José Luis Jácome, Andrés Mejía, Sandra Molina, Pablo Xavier Montenegro, César Montúfar, David Pérez, Diego Pérez, Johana Belén Porras, Roberto Estuardo Santamaría, Génesis Gabrielle Santos,Emilio Gabriel Terán.
Introducción: Lorena Piedra Cobo

Directora de la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador: Dra. Christina Stolte
Revisión académica y Gerente de Proyectos de la KAS: Luis Alfredo García
Editora: Lorena Piedra Cobo
Diseño y diagramación: Tatiana Rodríguez G.

Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa.

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.

Este trabajo está licenciado bajo la licencia Creative Commons.
ISBN 978-9942-7338-6-3

Indice

INTRODUCCIÓN
Lorena Piedra Cobo 9-15

01 CRIMEN ORGANIZADO,TERRORISMO E INSURGENCIA CRIMINAL EN ECUADOR: PERSPECTIVAS DE POLÍTICA CRIMINAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
Ximena del Carmen Coello, Génesis Gabrielle Santos 17-56

02 LA TERRITORIALIZACIÓN DEL PODER CRIMINAL EN ECUADOR: GOBERNANZA CRIMINAL, FRONTERAS INVISIBLES Y SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL
Emilio Gabriel Terán, Roberto Santamaría, Johana Porras 57-111

03 SEGURIDAD Y TERRITORIO: DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA VIOLENCIA CRIMINAL EN EL ECUADOR
Javier Pérez 113-167

04 POLÍTICA CRIMINAL EN ECUADOR (2023-2025)
ENTRE LA REFORMA NORMATIVA Y LA NECESIDAD DE UNA GOBERNANZA ESTRATÉGICA
Sandra Molina, Diego Pérez 169-225

05 LA MANO DURA COMO FACHADA:
EROSIÓN DELIBERADA DEL ESTADO Y GOBERNANZA CRIMINAL EN ECUADOR
Andrés Mejía, Gustavo Acosta 227-266

06 ECUADOR:
LA TUTELA MILITAR EN TIEMPOS DE MILITARIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNA
César Montúfar 267-304

07 CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL MARÍTIMO Y LA GOBERNANZA OCEÁNICA POLICÉNTRICA:
UNA PERSPECTIVA DESDE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Humberto Gómez, José Luis Jácome, Pablo Xavier Montenegro 305-366

LO QUE NO SUPIMOS ATENDER: ALERTAS Y LECCIONES DE UNA CRISIS DE SEGURIDAD

Lorena Piedra Cobo

Todavía podemos recordar con claridad la vida diaria libre del miedo. Ciudades ecuatorianas floreciendo con un sector turístico creciente, actividad nocturna y múltiples programas de acceso a la ciudadanía sostenidos en espacios públicos. Ecuatorianas y ecuatorianos, nada familiarizados con noticias que dan cuenta de crímenes inhumanos, prácticas innombrables que se despliegan ante nuestros ojos, de las de nuestras hijas e hijos a diario.

La inseguridad causada por la violencia en Ecuador dista de ser un fenómeno espontáneo; durante décadas, las condiciones sociales, económicas, políticas y los efectos del entorno estratégico han moldeado este resultado. Hemos aprendido a desarrollar nuestra cotidianidad en medio de realidades que hace unos quince años habrían parecido sacadas de un escenario distópico. Durante un solo periodo de gobierno ocurrieron trece de las catorce masacres carcelarias registradas en la historia reciente del país, y desde enero de 2024 vivimos bajo la declaratoria de un conflicto armado interno. Las expresiones de violencia aparecen en nuestras vidas de múltiples maneras: en las conversaciones cotidianas, en las noticias y en las

redes sociales. Las consecuencias de la exposición a la violencia difícilmente se apagan y generan una serie de cambios en cómo vivimos y nos planteamos el futuro. Incluso nos encontramos en medio de un proceso esperable de desensibilización y de reducción de nuestra capacidad de asombro ante acontecimientos que jamás deberían normalizarse. El dolor de las veintidós fosas comunes encontradas entre los años 2023 y 2026 es inconmensurable (Verdezoto, 2026); su hallazgo nos grita una realidad que, sin lugar a duda, preferiríamos que no nos correspondiera.

En el marco de las reuniones de red, existe un lugar al que regresamos de manera reiterada. Desde los distintos lugares a los que nos ha llevado nuestra trayectoria profesional, consideramos que la realidad que tenemos hoy pudo haber sido distinta. Probablemente, si más actores estatales y de la sociedad civil hubieran conocido hace quince años lo que hoy sabemos, no habríamos reaccionado de la misma forma que los hechos cuentan y que nos llevó a este punto. Los trabajos publicados por la red en los años 2024 y 2025 identifican e incluso documentan la existencia de alertas sobre el deterioro institucional y de evidencias de formas consolidadas de gobernanza criminal. El error que cometimos en el pasado, como en Ecuador, fue no reconocer a tiempo sus verdaderas implicaciones y no establecer medidas estratégicas basadas en el diálogo para formular respuestas preventivas. Quisiéramos tener una máquina del tiempo para volver y corregir los errores cuando aún había posibilidades de prevenir los problemas que enfrentamos hoy. Quizás insistir con más fuerza y, así, sobre todo, evitar el sufrimiento de los niños, las niñas y adolescentes, las mujeres y los hombres que experimentan directamente las consecuencias de la nueva realidad en el ámbito de la seguridad.

No tenemos una máquina del tiempo y, de regreso a la realidad, mientras los errores que sucedieron pueden ser explicados y comprendidos a profundidad, como ecuatorianos podríamos estar dejando pasar una vez más las advertencias que podrían determinar nuestras nuevas condiciones de seguridad en un futuro. Los problemas

analizados en este volumen no surgieron de la noche a la mañana y son evidencia de procesos desarrollados a lo largo de años. Los estados de excepción también forman parte de esta nueva cotidianidad: medidas necesarias, sin lugar a dudas, para generar quiebres, pero que nos llevan a cuestionarnos cómo nos encontramos en la generación de capacidades institucionales que nos permiten lidiar, en lo ordinario, con un problema que ya no resulta extraordinario.

El ejercicio de apartarnos de la velocidad que nos impone la nueva realidad que vivimos en el país es ineludible para comprender los fenómenos que ya son graves, pero aún más en el caso de los riesgos cuya verdadera dimensión futura aún no hemos ponderado. Regresar en el tiempo no es posible para cambiar las decisiones tomadas; lo que sí podemos hacer es responder con sinceridad y abordar los ámbitos que estamos dejando de lado hoy para modificar el mañana.

Esa es la preocupación orientadora de esta edición de Visiones EstrategiKAS, organizada en tres secciones que buscan orientar el debate sobre los desafíos de seguridad que enfrentamos.

La primera sección aborda el poder criminal, los territorios y las formas de control, a partir de dos investigaciones que contribuyen a la manera en que comprendemos las transformaciones en la operación del crimen organizado en Ecuador.

Ximena Coello Martínes y Genesis Santo Vivanco ponen bajo la lupa las relaciones entre crimen organizado, terrorismo e insurgencia criminal, y enfatizan la necesidad de distinguir estas categorías. Su aporte sugiere líneas a considerar para fortalecer las capacidades de investigación penal y financiera.

Emilio Terán Andrade, Roberto Santamaría y Johan Porras analizan la territorialización del poder criminal en Nueva Prosperina y Durán, analizando, con perspectiva temporal, las transformaciones en la operación de las estructuras de delincuencia organizada y la importancia del control territorial en estas. Su propuesta es ampliar los

criterios con los que evaluamos la recuperación del control estatal en los territorios; en el centro de estos criterios debería ubicarse la capacidad efectiva del Estado para garantizar el desarrollo de la vida cotidiana y los derechos de sus habitantes.

En la segunda sección se analiza la respuesta estatal bajo presión en el marco democrático. El énfasis de esta sección radica en las capacidades estatales y en las consecuencias de las respuestas institucionales ante la inseguridad.

Javier Pérez, en el primer capítulo de esta sección titulado "Seguridad y Territorio", profundiza el análisis de la seguridad desde distintas visiones de las relaciones internacionales y la concibe como fin, medio y derecho. En su trabajo, da cuenta de las responsabilidades del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, con un enfoque integrador que destaca el control territorial y cuestiona si Ecuador fue una "isla de paz" o si, efectivamente, no pudo prevenir nuevas crisis.

Sandra Molina Barreiro y Diego Pérez Enriquez analizan la política criminal en el periodo 2023-2025, poniendo en perspectiva los impedimentos para superar la lógica impuesta por las demandas inmediatas de la coyuntura. Además, se muestran los problemas de implementación de las reformas normativas, ya que estas avanzan a una velocidad mayor que la construcción de capacidades institucionales. Su recomendación principal gira en torno a la construcción de capacidades institucionales para ejecutar, coordinar y evaluar una política criminal de largo plazo que supere los ciclos electorales.

Andrés Mejía y Gustavo Acosta examinan cómo se relaciona la expansión de la gobernanza criminal con las políticas de mano dura y el debilitamiento de las capacidades estatales. Su trabajo de investigación plantea la reflexión sobre los riesgos que se corren al concentrar la respuesta al problema de seguridad en el despliegue de

la fuerza en un marco democrático. Su aporte enfatiza la necesidad, detectada en el capítulo anterior, de reconstruir de manera urgente las capacidades estatales, fortaleciendo la autonomía e integridad de sus instituciones.

César Montufar Mancheno profundiza en la categoría de la tutela militar y en sus manifestaciones en un contexto en el que la participación de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interna aumenta. Su aporte principal consiste en las consideraciones sobre los efectos de esta reciente transformación en las relaciones civiles-militares en un marco democrático.

La tercera sección disecciona el problema de las amenazas a la seguridad en Ecuador desde una perspectiva transnacional.

El ámbito marítimo del crimen organizado transnacional es examinado por Humberto Gómez, José Luis Jacome y Pablo Montenegro Rubio. A partir de la categoría de la gobernanza oceánica policéntrica, explican cómo las organizaciones criminales aprovechan las discontinuidades jurisdiccionales, las redes logísticas y las dificultades de articulación para obtener ventajas estratégicas en sus operaciones ilícitas al conectar territorios y mercados a nivel internacional. En su contribución se propone eliminar la fragmentación existente para enfrentar a las redes criminales, de la misma manera en que operan las instituciones, mediante mecanismos de coordinación e intercambio de información.

La riqueza de esta edición de Visiones estratégiKAS reside en la pluralidad de los orígenes y de las miradas explicativas sobre los problemas que nombramos. Desde distintas perspectivas teóricas, las personas autoras identificaron dimensiones y ámbitos en los que aún podemos generar intervenciones, mejorar la comprensión de las amenazas y plantear elementos que fortalezcan la respuesta estatal. A partir de la discusión de estos trabajos, reconocemos que la respuesta a los complejos desafíos que enfrentamos es diversa. Por este

motivo, los espacios de diálogo en los que sea posible confrontar interpretaciones y construir respuestas que trascienden la coyuntura son indispensables. Los estudios que encontrarán en las tres secciones de este libro buscan que esta reflexión conjunta encuentre espacios de interlocución con la ciudadanía y con las ecuatorianas y los ecuatorianos que toman decisiones.

La comprensión de los procesos con potencial para modificar nuestras condiciones futuras debe estar al alcance de todas y todos. No podemos ni podremos regresar al pasado para corregir errores que hoy comprendemos con mayor claridad; lo que sí podemos hacer es decidir las decisiones que tomamos ante las advertencias que tenemos frente a nosotros. El verdadero costo que ha tenido para Ecuador llegar tarde a mirar sus problemas de seguridad ha sido el de las oportunidades perdidas, que dolorosamente se traducen en vidas perdidas y trayectorias de vida alteradas. Nuestro país nos necesita bien informados en el proceso de entregar nuestro mejor esfuerzo para construir un futuro mejor, que no persiga al país otra vez el arrepentimiento de no haber actuado cuando había un mejor momento. Aún estamos a tiempo de cambiar las cosas.

Verdezoto, A. (2026, 14 de agosto). El mapa de las fosas comunes en Ecuador: 22 hallazgos registrados entre 2023 y 2026. Ecuavisa. https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/mapa-hallazgo-fosas-comunes-ecuador-2026-20260813-0057.html?utm

***Lorena Piedra Cobo, PhD.**

Es doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Derechos Humanos por FLACSO Ecuador y licenciada en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente cursa la Maestría Ejecutiva en Estudios de Asia-Pacífico y América Latina en la Universidad de Tamkang, Taiwán (2026–2027). Es docente e investigadora del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Cuenta con

experiencia profesional en inteligencia estratégica estatal y 16 años de trayectoria en investigación sobre seguridad. Su trabajo académico se ha concentrado en la institucionalidad de inteligencia, el crimen organizado, el sistema penitenciario, las relaciones civiles-militares y los derechos humanos. Actualmente coordina la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa (REESD), de la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador.

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Crimen organizado, terrorismo e insurgencia criminal en Ecuador: perspectivas de política criminal y cooperación internacional

Organized crime, terrorism, and criminal insurgency in Ecuador: perspectives on criminal policy and international cooperation.

Ximena del Carmen Coello Martínez
Génesis Gabrielle Santos Vivanco





Ximena del Carmen Coello Martínez

Ximena del Carmen Coello Martínez es abogada especializada en derecho penal y justicia criminal, con 14 años de experiencia en el sector público. Actualmente es Coordinadora General de Gestión del Conocimiento de la Fiscalía General del Estado, donde coordina las direcciones de Política Criminal, Estudios Penales y de Capacitación y Fortalecimiento Misional. Fue directora de Política Criminal de esa institución entre 2019 y 2026. Ha trabajado proyectos de prevención secundaria del delito sobre violencia de género, personas desaparecidas, delincuencia organizada, reclutamiento de niñas, niños y adolescentes con fines delictivos, trata de personas, entre otros.

También fue Directora de Política Criminal del ex Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos; Subcoordinadora Nacional de Investigación de Denuncias de Corrupción o Afectación a los Derechos de Participación

Ciudadana del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y Especialista de Proyectos Penales del Consejo de la Judicatura.

Es abogada por la Universidad de Cuenca y tiene estudios de cuarto nivel en Justicia Criminal (Universidad Carlos III de Madrid), Derecho Penal (Universidad Andina Simón Bolívar) y Diseño de Políticas Públicas (FLACSO).



Génesis Gabrielle Santos Vivanco

Génesis Santos Vivanco es abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y magíster en Derecho Penal por la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, título que además cuenta con equivalencia académica en Estados Unidos. También es magíster en Derecho de la Empresa por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Cuenta con experiencia en el ámbito privado en negociación y gestión contractual y, en el sector público, se ha desempeñado en cooperación y asuntos internacionales, donde ha participado en la gestión y el seguimiento de proyectos de cooperación y en la articulación con organismos internacionales. Posteriormente, trabajó en política criminal y participó en la construcción de instrumentos de política criminal en materia de defensores de derechos humanos, delincuencia organizada y terrorismo, tráfico ilícito de armas, tráfico de migrantes, reclutamiento de niñas, niños y adolescentes con fines delictivos y justicia juvenil. Actualmente forma parte de

la Coordinación General de Gestión del Conocimiento de la Fiscalía General del Estado y se desempeña como delegada técnica en materia de desaparición de personas y de reclutamiento de niñas, niños y adolescentes con fines delictivos.

RESUMEN

El El artículo analiza la relación entre la delincuencia organizada y el terrorismo en Ecuador a partir de las transformaciones recientes de las estructuras criminales. Propone emplear la noción de insurgencia criminal como categoría criminológica para analizar las dinámicas mediante las cuales las organizaciones delictivas buscan ampliar su control territorial y desafiar la autoridad estatal, sin equipararlas necesariamente al delito de terrorismo. El artículo plantea la necesidad de precisar los criterios jurídicos que permitan distinguir estas conductas y de fortalecer la cooperación internacional, la investigación financiera y las capacidades institucionales para orientar la respuesta de la política criminal.

PALABRAS CLAVE:

Delincuencia organizada; terrorismo; insurgencia criminal; política criminal; cooperación internacional; investigación financiera.

ABSTRACT

This article examines the relationship between organized crime and terrorism in Ecuador in light of recent transformations in criminal organizations and their use of violence and intimidation to exercise territorial control and confront the state. By examining national and international legal frameworks and cooperation mechanisms, as well as criminal and financial investigations, it argues that criminal organizations' adoption of terrorism-associated tactics is not, by itself, sufficient to classify their acts as terrorism legally or to conclude that terrorism has expanded in the country. It also proposes using criminal insurgency as a criminological category to analyze how criminal organizations seek to expand territorial control and challenge state authority, without necessarily equating these dynamics with the criminal offense of terrorism. The article highlights the need to clarify the legal criteria that distinguish these forms of conduct and to strengthen international cooperation, financial investigations, and institutional capacities to guide criminal policy responses.

KEYWORDS:

Organized crime; terrorism; criminal insurgency; criminal policy; international cooperation; financial investigation.

INTRODUCCIÓN

El aumento de la violencia y las transformaciones en las estructuras de la delincuencia organizada en Ecuador han abierto un debate sobre la relación entre estas organizaciones y el terrorismo. El uso de explosivos, los ataques contra instituciones y las acciones dirigidas a intimidar a la población o presionar al Estado plantean interrogantes sobre la calificación jurídica de estas conductas y sobre la respuesta que corresponde adoptar desde la política criminal.

Este artículo examina la mencionada relación desde una perspectiva jurídica y de la cooperación internacional. Parte de la premisa de que la adopción de tácticas asociadas al terrorismo por una organización criminal no basta, por sí sola, para calificar sus actos como delitos de terrorismo.

Para comprender las dinámicas de control territorial y de confrontación con el Estado, el artículo incorpora la noción de insurgencia criminal como categoría criminológica. Su utilidad radica en analizar cómo ciertas organizaciones delictivas buscan ampliar su dominio territorial y condicionar la actuación de las instituciones para proteger sus actividades ilícitas. Esta aproximación no implica equiparar tales dinámicas con el terrorismo ni atribuir a la insurgencia criminal una condición de tipo penal autónomo.

El análisis comprende el marco jurídico nacional e internacional, los registros de noticias del delito de la Fiscalía General del Estado y los

mecanismos de cooperación e investigación penal y financiera. A partir de estos elementos, se examinan los límites de la información disponible para interpretar la evolución del fenómeno y se identifican desafíos para la calificación jurídica de los hechos, la investigación de las estructuras criminales y de sus fuentes de financiamiento, y la cooperación internacional.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CRIMEN ORGANIZADO EN ECUADOR

El fenómeno del crimen organizado en Ecuador no puede entenderse como un acontecimiento aislado o espontáneo, sino como un proceso que se ha desarrollado de manera progresiva a partir de diversos factores. Su crecimiento comenzó, en gran medida, en la segunda mitad del siglo XX, cuando Ecuador, por su ubicación geográfica, empezó a convertirse en un punto de tránsito de la cocaína producida en Colombia y Perú. Los grandes cárteles de Medellín y Cali utilizaron el territorio ecuatoriano para movilizar droga hacia los mercados internacionales, así como para el contrabando de precursores químicos empleados en la producción de cocaína[1].

Durante las décadas de 1990 y 2000, con el crecimiento del narcotráfico en Sudamérica, grupos armados como las FARC estuvieron en zonas fronterizas y utilizaron determinados sectores para establecer rutas y campamentos vinculados a sus actividades. Esto incidió en la consolidación de redes vinculadas al tráfico de drogas y a otras actividades ilícitas en el Ecuador[2].

En el 2010, se empezó a observar un debilitamiento de los grandes cárteles internacionales, como resultado de las presiones de las

1 InSight Crime, "Perfil Ecuador", *InSight Crime*, 2024, https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador/ecuador/.
2 InSight Crime, "Perfil Ecuador", 2024.

fuerzas de seguridad regionales, lo que dio lugar a una nueva generación de bandas criminales locales que aprovecharon ese vacío. Estas bandas comenzaron a ejercer control sobre el sistema penitenciario y a operar en las calles, transformándose en mafias con redes nacionales e incluso conexiones transnacionales[3].

En 2020 se produjo uno de los principales puntos de inflexión en esta dinámica: la muerte de José Luis Zambrano González, alias "Rasquiña", uno de los principales líderes de "Los Choneros". Esta organización tenía una posición importante en el crimen organizado de Ecuador desde finales de la década de 1990 y estaba vinculada a actividades como el tráfico de drogas, la extorsión y otros delitos. La muerte de su líder provocó una fragmentación en la organización y generó disputas por el control de diversas actividades y territorios. En este contexto, grupos como "Los Lobos", "Los Tiguerones" y "Los Chone Killers" empezaron a tener mayor protagonismo y a disputar el control de rutas vinculadas al narcotráfico, así como de los centros de privación de libertad[4].

Frente a esta situación, a partir de 2021–2022, Ecuador registró un aumento de homicidios y de hechos de violencia vinculados a estas bandas. El país y las diferentes administraciones gubernamentales, que en algunas ocasiones fueron débiles en varios aspectos de la seguridad, perdieron el control de las prisiones, convirtiéndolas en escenarios de masacres y enfrentamientos entre grupos criminales. Esa misma violencia de las cárceles también se sentía en distintos territorios del país. Estas acciones llevaron a los distintos gobiernos de turno a declarar, en reiteradas ocasiones, estados de excepción como medida para frenar la violencia. Desde el 2017, y en particular a comienzos de 2024, el Gobierno Nacional ha declarado en emergencia la situación de seguridad del país y ha desplegado al ejército en varias zonas urbanas y en cárceles hasta la fecha[5].

3 InSight Crime, "Perfil Ecuador", 2024.
4 InSight Crime, "Perfil Ecuador", 2024.
5 InSight Crime, "Perfil Ecuador", 2024.

En concordancia con los acontecimientos descritos, la información registrada en el Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) de la Fiscalía General del Estado muestra un incremento sostenido en las noticias del delito de delincuencia organizada durante el periodo analizado. De acuerdo con la información con corte al 19 de junio de 2026, entre el 1 de mayo de 2016 y el 31 de mayo de 2026 se registraron 2.586 noticias del delito, incluidas las tentativas y las consumadas.

TABLA 1
DELINCUENCIA ORGANIZADA
Noticias del delito por año de registro,
según el tipo penal a escala Nacional

NDDs TIPO PENAL	AÑO REGISTRO 2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total NDDs
Delincuencia organizada	88	194	193	212	238	239	258	303	344	353	238	2.586
Total NDDs	88	194	193	212	238	239	258	303	344	353	238	2.586

Fuente: Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) - ANALÍTICA FGE
Fecha de corte: 19/6/2026
Periodo de análisis: 01/05/2016 - 31/05/2026
Unidad de Análisis: Noticias del delito NDD (incluye en tentativa y consumados).

La evolución anual permite observar un cambio significativo en esta tendencia. En 2016 se registraron 88 noticias del delito de delincuencia organizada, mientras que en 2024 la cifra ascendió a 344, lo que representa un crecimiento de casi cuatro veces respecto al inicio del periodo analizado. Además, entre 2021 y 2024 las noticias del delito (NDD) pasaron de 239 a 344, con un incremento aproximado del 43,9%. Este crecimiento coincide con la etapa de mayor fragmentación y disputa entre grupos de delincuencia organizada, lo que ha agravado la situación de seguridad del país.

6 InSight Crime, "Perfil Ecuador", *InSight Crime*, 2024, https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador/ecuador/.

Por otro lado, resulta importante observar el comportamiento de las NDD durante 2024, año en el que el Gobierno declaró la existencia de un conflicto armado interno y dispuso la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de las operaciones de seguridad. Si bien estos datos no permiten determinar por sí solos si la declaratoria del conflicto armado interno fue o no eficaz para reducir la delincuencia organizada, sí permiten observar el comportamiento de los casos que ingresaron al sistema penal. Esto se debe a que las noticias del delito pueden variar por diversos factores, como la capacidad institucional de detección, la presentación de denuncias, los operativos de seguridad o los cambios en las dinámicas delictivas.

Bajo estas consideraciones, los datos muestran que, al menos respecto del ingreso de las NDD, no se observó una reducción inmediata de los casos registrados de delincuencia organizada tras las medidas adoptadas en 2024. Sino que el fenómeno mantuvo niveles altos durante 2024 y 2025. Lo que genera la necesidad de analizar con mayor detalle el alcance de las medidas adoptadas por el Estado frente a la expansión de las organizaciones criminales.

Sumado a ello, las noticias del delito se concentran principalmente en determinados cantones del país, como Guayaquil, Quito, Machala, Tulcán, Esmeraldas, Santo Domingo, Durán y Manta, entre otros. Esta concentración permite identificar territorios en los que la delincuencia organizada tiene una mayor presencia en los registros de noticias del delito ingresados en la Fiscalía y que, por tanto, requieren un análisis específico de sus dinámicas y características.

Se puede señalar que frente a este contexto histórico de aumento de la violencia, el Ecuador pasó de ser considerado un país pacífico a reconocer incluso la existencia de un conflicto armado interno como resultado de un proceso paulatino de incremento de violencia, el cual se ha generado tras problemas estructurales que incluyen el aumento de la criminalidad, sumado a la inestabilidad política y la consolidación de desigualdades sociales que se ha intensificado con los años.

Por ello, se considera que el análisis de la situación actual del país debe abordar el incremento de los hechos violentos, sumado a los cambios que han experimentado las estructuras criminales, las actividades que desarrollan y las formas de violencia que emplean. Esto es de gran importancia para diferenciar aquellas conductas propias de la delincuencia organizada de aquellas que, por sus características y finalidad, podrían presentar elementos relacionados con el terrorismo.

TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE TERRORISMO EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA

Ecuador incorporó por primera vez la figura del terrorismo en su legislación penal mediante el Código Penal de 1971. Específicamente, con los tipos penales de agresión terrorista y de amenaza terrorista. Pese a ello, estas disposiciones no contenían una definición clara del fenómeno y establecían penas relativamente bajas para la gravedad de su contenido, lo que, de algún modo, limitaba su eficacia. Tras diversas reformas y con la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en agosto de 2014, el terrorismo y su financiamiento fueron tipificados como delitos autónomos, con una descripción más amplia de sus elementos y de sus verbos rectores.

En la actualidad, el delito base de terrorismo se encuentra regulado en el artículo 366 del COIP, que sanciona a quien, individual o colectivamente, mantenga a la población en estado de terror mediante actos que comprometan la vida, la integridad física, la libertad o la infraestructura estratégica del Estado. La pena prevista oscila entre diecinueve y veintidós años de privación de libertad, pudiendo incrementarse cuando concurren agravantes específicas relacionadas con el riesgo para la seguridad colectiva[6].

6 Asamblea Nacional de la República del Ecuador, *Código Orgánico Integral Penal*, Registro Oficial Suplemento No. 180, 10 de febrero de 2014, y sus reformas.

Entre estas agravantes se encuentran el sabotaje o el apoderamiento violento de medios de transporte, la destrucción de edificaciones o de servicios básicos esenciales, la ejecución de actos violentos en infraestructuras estratégicas y la difusión de información falsa que ponga en peligro la seguridad pública. También se contemplan agravantes en el caso de que las acciones involucren a personas internacionalmente protegidas, operaciones financieras destinadas a encubrir actividades terroristas, el manejo ilícito de materiales nucleares o el uso de artefactos explosivos con fines destructivos[7].

Cuando, como consecuencia del acto terrorista, se produce la muerte de una o más personas, la pena puede alcanzar los treinta años de privación de libertad. Asimismo, cuando el delito se comete desde o en centros de privación de libertad, puede alcanzar el máximo de 40 años previsto por la legislación penal ecuatoriana.

Tras lo analizado, se observa que el marco jurídico ecuatoriano ha optado por una tipificación que amplía la definición del terrorismo, imponiendo sanciones severas y numerosas agravantes. Sin embargo, esta amplitud normativa fortalece la capacidad punitiva del Estado, pero, al mismo tiempo, plantea riesgos interpretativos que pueden afectar el principio de legalidad.

En cuanto a las NDD por terrorismo, la información registrada en el SIAF muestra un comportamiento irregular durante el periodo analizado, caracterizado por picos significativos como en el 2018 y en el 2024. Entre el 1 de mayo de 2016 y el 31 de mayo de 2026 se registraron 435 noticias de delito de terrorismo, incluidas tentativas y consumados.

7 Ibidem

TABLA 2
Noticias del delito por año de registro,
según el tipo penal a escala Nacional

NDDs TIPO PENAL	AÑO REGISTRO 2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total NDDs
Terrorismo	11	12	96	51	8	16	56	51	123	10	1	435
Total NDDs	11	12	96	51	8	16	56	51	123	10	1	435

Fuente: Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) - ANALÍTICA FGE
Fecha de corte: 19/6/2026
Periodo de análisis: 01/05/2016 - 31/05/2026
Unidad de Análisis: Noticias del delito NDD (incluye en tentativa y consumados)

Dentro de la serie, hay dos momentos que llaman particularmente la atención. El primero corresponde al 2018, año en el que se registraron 96 NDD por terrorismo. Posteriormente, se observa una reducción considerable, hasta 8 NDD en 2020. A partir de 2021, las cifras vuelven a incrementarse: 16 NDD en 2021, 56 en 2022 y 51 en 2023.

El segundo momento de mayor relevancia se presenta en 2024, año en el que se registra el valor más alto de toda la serie analizada: 123 noticias del delito (NDD) de terrorismo. Este dato es significativo porque coincide temporalmente con la declaratoria de conflicto armado interno emitida por el Gobierno Nacional y con la designación de varios grupos de delincuencia organizada como objetivos militares y terroristas. En 2024, en comparación con 2023, las NDD por terrorismo pasaron de 51 a 123, lo que representa un incremento aproximado del 141,2%.

Los datos expuestos en las líneas anteriores deben interpretarse con cautela. El incremento registrado en 2024 no permite concluir, por sí solo, que haya habido un aumento real de actos terroristas en el país. También podría estar relacionado con cambios en la calificación jurídica de los hechos, con el contexto de excepcionalidad, con

una mayor activación institucional frente a la violencia criminal o con decisiones de política criminal orientadas a perseguir determinadas conductas bajo el tipo penal de terrorismo. En este sentido, el dato estadístico, sin ser concluyente, resulta relevante para analizar cómo la declaratoria de conflicto armado interno pudo incidir en el registro, el procesamiento y la calificación de hechos asociados a la violencia criminal.

La disminución registrada en 2025, con 10 NDD por terrorismo, también llama la atención sobre la evolución del fenómeno. Las opciones interpretativas son dos, en primera instancia una reducción de casos y, en segunda instancia , variaciones en los criterios de tipificación, cambios en las estrategias investigativas o una recalificación de los hechos a otros tipos penales, como delincuencia organizada, asesinato, intimidación, tenencia de armas, explosivos u otros delitos conexos.

En este contexto, la revisión estadística nos lleva a plantear la pregunta de si el uso del tipo penal de terrorismo en 2024 respondió a un incremento estructural del fenómeno o a un cambio en la respuesta estatal frente a la criminalidad organizada en el marco de la declaratoria de conflicto armado interno.

Este documento no permite establecer una respuesta concluyente a dicha interrogante, pues para ello sería necesario un análisis cualitativo de los casos, de las conductas investigadas, de los criterios de imputación y de las decisiones judiciales adoptadas. Sin embargo, la consulta a la pregunta planteada es necesaria porque permite analizar el terrorismo en el Ecuador, especialmente si se parte de su concepto jurídico y de sus elementos característicos. En ese sentido, el incremento excepcional de NDD en 2024 debe entenderse en una dimensión amplia, como un indicador, que permite examinar si el tipo penal de terrorismo operó como categoría de respuesta frente a expresiones graves de violencia vinculadas a la delincuencia organizada.

Problemas conceptuales del delito de terrorismo

Pese a que el terrorismo está regulado en la legislación, sigue siendo un fenómeno complejo de definir y, hasta el momento, no existe una definición unívoca a nivel internacional[8]. Sin embargo, la doctrina coincide en algunos elementos que permiten identificarlo, entre ellos, el uso de la violencia para generar miedo o temor en la población con la finalidad de alcanzar determinados objetivos políticos, ideológicos o religiosos. En el caso ecuatoriano, como se ha indicado previamente, el tipo penal no exige expresamente la identificación de estos fines, lo que puede generar el riesgo de que se incluyan en este delito conductas que corresponden a otras formas de criminalidad común u organizada. Esta situación tiene el potencial de generar problemas en la administración de justicia, debido a que determinados actos violentos podrían ser considerados terrorismo, aun cuando no tengan una finalidad propiamente terrorista. Por ello, resulta importante que exista un elemento subjetivo que vincule la conducta con la búsqueda de un objetivo específico. Es decir, no debería bastar la existencia de violencia o la generación de temor, sino que estos elementos debieran estar dirigidos a afectar a la colectividad o al Estado para alcanzar una finalidad determinada.

Autores como Laura Castellano y organismos como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) coinciden en que el terrorismo busca impactar a la población en su conjunto para transmitir un mensaje político o ideológico. En esta línea, aunque el COIP permite que incluso un individuo actúe como sujeto activo del delito, la doctrina advierte que, en la práctica, estas conductas suelen estar vinculadas a estructuras organizadas con capacidad operativa sostenida[9].

8 Alejandra Pastrana, "A Critical Concept of Terrorism for Criminal Prosecution", *International e-Journal of Criminal Sciences* (2022): 1-31.

Todo esto evidencia que la falta de una definición más precisa del terrorismo en la legislación ecuatoriana puede generar dificultades para delimitar los límites entre este delito y otras formas de criminalidad violenta. Esto puede afectar la seguridad jurídica y dar lugar a interpretaciones amplias del tipo penal. Por eso, resulta necesario considerar criterios objetivos, vinculados a la finalidad de la conducta, que permitan delimitar con mayor precisión cuándo un hecho puede considerarse terrorismo y cuándo corresponde a otro tipo de infracción penal.

Financiamiento del terrorismo

El financiamiento del terrorismo constituye una de las manifestaciones más complejas y relevantes del fenómeno terrorista, en tanto permite la planificación, ejecución y sostenimiento de actos destinados a generar terror en la población y a presionar a los Estados o a la comunidad internacional. A diferencia del delito de terrorismo, en el que la conducta principal se relaciona con la realización de determinados actos violentos, en el financiamiento el objetivo es proporcionar o gestionar los recursos que pueden utilizarse para llevarlos a cabo. Por ello, su investigación también es importante incluso cuando el acto terrorista no llega a ejecutarse.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el financiamiento del terrorismo está tipificado en el artículo 367 del COIP. Esta disposición sanciona a quien, de forma directa o indirecta, individual o colectiva, entregue, recolecte, administre, organice u ofrezca fondos, bienes o activos, sin importar si estos tienen origen lícito o ilícito, cuando se destinen, o se tenga conocimiento de que serán destinados, a la comisión de delitos de terrorismo. De esta manera, el tipo penal amplía

9 Laura Castellano, "Vinculación entre terrorismo y crimen organizado: un análisis de casos", Tesis de grado, *Universidad Complutense de Madrid* (Madrid: 2020), 9.

deliberadamente su alcance para evitar que las estructuras terroristas utilicen mecanismos financieros aparentemente legales como medio de encubrimiento.

Un aspecto importante del tipo penal es que no requiere que el acto terrorista llegue a ejecutarse para que exista responsabilidad por financiamiento. En este caso, lo relevante es acreditar la destinación de los recursos o el conocimiento de que estos serían utilizados con fines relacionados con el terrorismo. Esto permite que la intervención penal se produzca antes de que se concrete el acto que se pretende financiar.

A su vez, el artículo 367 del COIP contempla el financiamiento tanto de personas que actúen individualmente como de grupos u organizaciones terroristas. La pena prevista puede alcanzar hasta veintiséis años de privación de libertad, lo que demuestra la gravedad con la que el ordenamiento jurídico ecuatoriano trata esta conducta. Además, la norma contempla situaciones en las que el financiamiento puede estar relacionado con actividades desarrolladas fuera del territorio nacional, aspecto relevante, dado que este tipo de actividades puede involucrar recursos, personas y organizaciones ubicados en diferentes países.

De conformidad con los datos de la Fiscalía General del Estado, en el periodo comprendido entre enero de 2015 y mayo de 2026 se identificaron once noticias del delito relacionadas con el financiamiento del terrorismo. Si bien esta cifra representa, en términos generales, un promedio de una denuncia por año, el comportamiento de los registros no ha sido uniforme, pues se evidencia una concentración particular en 2018, con cuatro noticias del delito, y en 2022, con dos[10]. Hasta la fecha de elaboración de este documento, no se había registrado ninguna sentencia por este tipo penal[11].

Desde el punto de vista jurídico, una diferencia importante respecto del delito de terrorismo es que el artículo 367 del COIP incorpora elementos relativos a la finalidad para la que se destinan los recursos. Esto permite establecer una relación entre el financiamiento y la finalidad terrorista que se busca alcanzar, lo cual resulta importante para diferenciar esta conducta de otros delitos relacionados con el manejo o la utilización de recursos económicos.

Es necesario explicitar que la investigación de este tipo de delitos también presenta dificultades, principalmente porque requiere identificar el origen, el movimiento y el destino de los recursos. En casos relacionados con la delincuencia organizada, estos recursos pueden provenir de actividades ilícitas como el narcotráfico, la minería ilegal o la extorsión, pero también pueden utilizarse mecanismos aparentemente lícitos para ocultar su verdadero origen o destino. Por esta razón, la investigación del financiamiento del terrorismo requiere el análisis de información financiera y patrimonial, así como la coordinación con las instituciones competentes y, cuando corresponda, la cooperación con otros países.

10 Fiscalía General del Estado. Analítica. Link: https://www.fiscalia.gob.ec/analitica-noticias-del-delito/

11 Fiscalía General del Estado. Fuente: Sistema Integrado de Actuaciones Fiscales (SIAF) - ANALÍTICA FGE, fecha de corte: 19/6/2026, periodo de análisis: 01/05/2016 - 31/05/2026.

NEXO ENTRE DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO

En el contexto de la inseguridad que atraviesa Ecuador, el Presidente de la República emitió el Decreto Ejecutivo N.° 111, mediante el cual se reconoció la existencia de un conflicto armado interno en el país. A partir de este decreto, el Gobierno también identificó a distintos grupos de delincuencia organizada como organizaciones terroristas, entre ellos Los "Choneros", "Los Lobos", "Los Tiguerones", "Los Chone Killers" y otros[12].

Esta decisión generó algunas interrogantes a nivel nacional e internacional. Muchos se preguntaban: ¿En qué momento un grupo de delincuencia organizada puede ser considerado terrorista si ambas figuras son jurídicamente distintas? ¿Puede existir un vínculo entre estas dos categorías? Como veremos a continuación, independientemente del análisis de las características propias del Ecuador, la respuesta a ambas preguntas es afirmativa.

Al respecto, diferentes autores identificaron que el crimen organizado y el terrorismo pueden relacionarse en tres escenarios principales:

12 Presidencia de la República del Ecuador, "Decreto presidencia Nro. 111", 9 de enero de 2024.

1. Cuando los grupos terroristas realizan actividades de delincuencia organizada para financiar sus objetivos políticos o sociales, adoptan tácticas estratégicas propias de grupos delictivos para obtener beneficios económicos, ya sea mediante operaciones ilícitas como el narcotráfico o la extorsión.
2. Cuando los grupos de delincuencia organizada incorporan métodos terroristas basados en la violencia y la intimidación pública, ejecutan acciones de alto impacto social con el propósito de fortalecer sus objetivos operacionales, consolidar el control territorial o asegurar la impunidad frente al Estado, empleando prácticas que buscan generar miedo, caos o desestabilización.
3. Cuando las organizaciones criminales y los grupos terroristas establecen alianzas estratégicas, ambos actores cooperan y comparten recursos, adoptando características distintivas del otro. Esto les permite desarrollar simultáneamente actividades delictivas y terroristas, ampliar sus capacidades operativas y multiplicar sus fines[13].

Existen algunos ejemplos internacionales que permiten comprender esta relación. La organización terrorista Hezbollah, por ejemplo, ha recurrido a actividades propias del crimen organizado, como el tráfico de drogas, para financiar su estructura y, además, ha empleado empresas fachada con el propósito de blanquear capitales. De igual manera, los grupos criminales brasileños Comando Vermelho, Amigos dos Amigos y Terceiro Comando han recurrido a acciones violentas de alto impacto para ejercer presión y lograr determinados objetivos. Asimismo, la mafia italiana recurrió a atentados con coches bomba cargados de explosivos para intimidar al Parlamento y obstaculizar la aprobación de la legislación antimafia[14].

13 Fiscalía General del Estado, "Instrumento Técnico de Política Criminal sobre Delincuencia Organizada y Terrorismo", 2024, https://www.fiscalia.gob.ec/politicas-y-directrices-institucionales/#flipbook-df_74093/1/

14 Makarenko, Tamara, "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transational Organised Crime and Terrorism.", 2004.

Estos ejemplos permiten observar que la relación entre el crimen organizado y el terrorismo puede manifestarse de distintas formas. En algunos casos, puede ser temporal cuando una organización criminal utiliza tácticas asociadas al terrorismo para alcanzar un objetivo específico. Esto puede ocurrir, por ejemplo, mediante atentados contra instituciones públicas o actos violentos dirigidos a presionar al Estado para evitar determinadas decisiones, como extradiciones o actuaciones judiciales[15].

En otros casos, esta relación puede mantenerse a lo largo del tiempo, especialmente cuando una organización incorpora de manera permanente determinadas prácticas o finalidades que van más allá de la obtención de beneficios económicos. En estos escenarios pueden surgir objetivos relacionados con el control territorial o con la intención de ejercer presión sobre el Estado[16].

En el caso ecuatoriano, resulta necesario analizar esta diferencia. El hecho de que una organización de delincuencia organizada utilice métodos asociados al terrorismo no significa, por sí solo, que pueda considerarse jurídicamente una organización terrorista. Para determinarlo, es necesario revisar las características de cada organización, sus actividades, su estructura y, principalmente, la finalidad de las acciones que se llevan a cabo.

En 2020, Ecuador vivió un hecho que marcó un antes y un después en la dinámica de la violencia del país, la muerte del líder del grupo de crimen organizado "Los Choneros". Este acontecimiento desencadenó una serie de procesos internos en el crimen organizado: diversos grupos criminales, como facciones disidentes, buscaron ampliar su influencia territorial y disputarse espacios de poder. En este contexto, estas organizaciones comenzaron a adoptar estrategias asociadas al terrorismo, como el uso de explosivos en ataques, asesinatos

15 Chris Dishman, "he Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge.", 2005.
16 Chris Dishman, "The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge.", 2005.

colectivos y la realización de motines en centros penitenciarios, en los que incluso se emplearon bombas y granadas.

Un hecho particularmente relevante ocurrió el 9 de enero de 2024, cuando el grupo criminal "Los Tiguerones" tomó las instalaciones de TC Televisión, un medio de comunicación, en Guayaquil. Este acto se ejecutó como respuesta a la política de mano dura y tolerancia cero frente al crimen anunciada por el Gobierno. Es importante señalar que se trató de un medio de comunicación de carácter estatal, lo que evidencia que la acción fue dirigida estratégicamente con el objetivo de intimidar al Estado y presionarlo para que cese su persecución[17].

De igual manera, en la nueva cárcel de máxima seguridad que se encontraba en construcción en Ecuador, en la provincia de Santa Elena, un ataque con explosivos provocó la muerte de un trabajador. El Presidente de la República calificó este hecho como un acto terrorista, en atención a que la construcción del centro penitenciario formaba parte de la estrategia estatal para combatir al crimen organizado[18].

Asimismo, en octubre de 2025, en una plaza comercial de la ciudad de Guayaquil se colocaron artefactos explosivos, entre ellos tacos de dinamita y una bomba panfletaria, con el propósito de causar el mayor daño posible. Se presume que este atentado se produjo como respuesta a las acciones emprendidas por el Gobierno, que en ese momento destruía minas ilegales en el sector de Buenos Aires, en la provincia de Imbabura[19].

Los hechos mencionados anteriormente evidencian cómo determinadas organizaciones delictivas, originalmente vinculadas al crimen

17 Fundamedios, "A un año del ataque a TC Televisión, ¿qué ha pasado?", 2025, https://www.fundamedios.org.ec/a-un-ano-del-ataque-a-tc-television-que-ha-pasado/

18 DW, "Un muerto deja ataque en cárcel en construcción de Ecuador", 2024, https://www.dw.com/es/un-muerto-deja-ataque-en-c%C3%A1rcel-en-construcci%C3%B3n-de-ecuador/a-71159945

19 Expreso, "Plaza atribuye el atentado en Guayaquil a grupos ligados a la minería ilegal", 2025, https://www.expreso.ec/guayaquil/plaza-atribuye-el-atentado-en-guayaquil-grupos-ligados-la-mineria-ilegal-260862.html

organizado común, han comenzado a ejecutar acciones asociadas al terrorismo con el objetivo principal de intimidar al Estado y presionar para que reduzca sus medidas de control y persecución. No obstante, aún no existe certeza respecto de si dichas acciones bastan por sí solas para calificarlas jurídicamente como organizaciones terroristas, o si, en cambio, su estructura, finalidad y funcionamiento continúan respondiendo al modelo propio de grupos de delincuencia organizada que emplean tácticas terroristas para lograr sus fines, que siguen siendo el mantenimiento de sus economías criminales.

Convenciones y cooperación internacional

Frente a la situación de inseguridad que atraviesa el país, la cooperación internacional se ha convertido en un elemento clave para enfrentar el crimen transnacional. Ecuador, como miembro de INTERPOL y mediante el sistema I-24/7, participa en mecanismos de intercambio de información y cooperación policial con otros países, pero es preciso mencionar que estos mecanismos no son suficientes por sí solos. También es necesario contar con instrumentos internacionales que fortalezcan la cooperación en materia de investigación y persecución penal, asistencia judicial e intercambio de información.

Ecuador ha ratificado varios instrumentos internacionales relacionados con la prevención y lucha contra el terrorismo y otras formas de criminalidad transnacional. Estos instrumentos establecen obligaciones para los Estados y buscan facilitar la cooperación en la lucha contra delitos que, por sus características, pueden involucrar a personas, recursos o estructuras ubicados en diferentes países.

Entre los principales instrumentos ratificados por Ecuador se encuentran:

1. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (ratificado por el Ecuador el 14 de junio de 1971): Establece la obligación de los Estados de sancionar el apoderamiento ilícito de aeronaves civiles y de adoptar las medidas

necesarias para que los responsables sean sometidos a la justicia cuando se encuentren en su territorio[20].

2. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, incluidos los agentes diplomáticos (ratificada por el Ecuador el 12 de marzo de 1975): Establece medidas para prevenir y sancionar delitos como el homicidio, el secuestro y otros ataques contra personas que cuentan con protección internacional[21].

3. Convención Internacional contra la toma de rehenes (ratificada por el Ecuador el 2 de mayo de 1988): Reconoce la toma de rehenes como una forma de terrorismo internacional y requiere que los Estados adopten medidas legislativas y penales para sancionarla[22].

4. Convención Interamericana contra el Terrorismo (ratificada por el Ecuador el 7 de julio de 2006): Su finalidad es fortalecer la cooperación entre los Estados para prevenir, sancionar y erradicar el terrorismo, incluyendo medidas relacionadas con la investigación, la persecución y la cooperación judicial[23].

5. Convenio Internacional para la represión de Actos de Terrorismo Nuclear (ratificado por Ecuador el 7 de febrero de 2025): Establece medidas para prevenir y sancionar actos relacionados con el uso, la posesión o la amenaza de utilizar materiales o instalaciones nucleares con fines terroristas[24].

20 UN-iLibrary, "Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves", 2008, https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210562904s003-c002#:~:text=Considerando%20que%20los%20actos%20il%C3%ADcitos%20de%20apoderamiento,en%20la%20seguridad%20de%20la%20aviaci%C3%B3n%20civil

21 ACNUR, "Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos", accedido 2025, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1564.pdf

22 Bean Saul, "Convención Internacional contra la toma de rehenes", 2016, https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_s.pdf#:~:text=Resumen%20de%20las%20disposiciones%20claves%20En%20el,con%20fines%20privados%20en%20vez%20de%20pol%C3%ADticos53.

23 OEA, "Convención interamericana contra el terrorismo", 2006, https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a- 66.html#:~:text=CONVENCI%C3%93N%20INTERAMERICANA%20CONTRA%20EL%20TERRORISMO&text=La%20presente%20Convenci%C3%B3n%20tiene%20como,lo%20establecido%20en%20esta%20Convenci%C3%B3n.

Además de estos instrumentos, Ecuador ratificó el 20 de septiembre de 2002 la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como Convención de Palermo. Este instrumento es uno de los principales marcos internacionales para la cooperación contra la delincuencia organizada transnacional y establece mecanismos para la investigación, persecución y sanción de delitos como la participación en grupos delictivos organizados, la corrupción, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes[25].

La ratificación de esta Convención también implica que el Estado adopte medidas para fortalecer la cooperación con otros países. Entre ellas se encuentran el intercambio de información, la asistencia judicial, la extradición y otras formas de colaboración necesarias para investigar delitos que superan las fronteras nacionales. Esto resulta especialmente importante en casos de delincuencia organizada, en los que las estructuras criminales pueden operar en distintos países y utilizar redes internacionales para movilizar personas, bienes y recursos.

De lo expuesto se evidencia que Ecuador mantiene un compromiso firme con la prevención y la sanción de la delincuencia organizada y el terrorismo, lo cual se refleja en la ratificación de diversos instrumentos internacionales que facilitan la cooperación con otros Estados y fortalecen la respuesta frente a estas amenazas[26].

24 Asamblea Nacional e la República del Ecuador, "Pleno de la Asamblea Nacional ratificó el Convenio Internacional para represión de delitos de terrorismo nuclear", 2023, https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/89636-pleno-de-la-asamblea-nacional-ratifico-el-convenio.

25 Fiscalía General de la República de México, "¿Conoces el Protocolo de Palermo?", 2017, https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/conoces-el-protocolo-de-palermo?idiom=es#:~:text=La%20finalidad%20del%20Protocolo%20de,Parte%20para%20lograr%20los%20fines.

26 Asamblea General de las Naciones Unidas, "Convenio Internacional para la represión de Actos de Terrorismo Nucelar", accedido 2025, https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_inter_repre_finan_terro.pdf

Insurgencia criminal como categoría de análisis para Ecuador

Los hechos examinados plantean una pregunta: ¿ciertas dinámicas de la delincuencia organizada en Ecuador pueden analizarse a la luz de la noción de insurgencia criminal? Para responder, no basta con considerar la gravedad de los ataques o el número de delitos registrados. Es necesario examinar cómo la violencia se relaciona con el control de territorios y mercados ilícitos, así como con la capacidad de las organizaciones para limitar o condicionar la actuación estatal.

Sullivan distingue la insurgencia criminal de la insurgencia convencional y del terrorismo por su orientación a obtener autonomía y control económico sobre el territorio. Desde esta perspectiva, el desafío a las instituciones puede servir para asegurar espacios de operación y proteger intereses criminales[27]. El concepto permite examinar la relación entre las actividades ilícitas y el ejercicio de poder sobre determinados territorios, sin asumir que los grupos delictivos persigan ni tengan la intención de sustituir al gobierno nacional[28].

Adicionalmente, Sullivan identifica distintos niveles en los que puede manifestarse la insurgencia criminal: el dominio local de una comunidad, las disputas entre organizaciones por el control de enclaves criminales, la confrontación directa con el Estado para preservar su libertad de acción y, en el extremo, la pérdida de la capacidad de respuesta estatal[29]. Esta clasificación no la estamos trasladando al caso ecuatoriano como una secuencia de etapas obligatorias ni permite ubicar al país en una de ellas sin explicar u otorgar más

27 John P. Sullivan, "From Drug Wars to Criminal Insurgency", *Fondation Maison des sciences de l'homme* (Francia: 2012), 7.
28 Ibídem
29 John P. Sullivan, "From Drug Wars to Criminal Insurgency", *Fondation Maison des sciences de l'homme* (Francia: 2012), 7.

información, pero sí es de utilidad para distinguir formas de poder y confrontación que pueden presentarse con diferentes alcances.

Por su parte, Lessing aporta una perspectiva complementaria sobre la violencia de las organizaciones de narcotráfico contra el Estado. Distingue entre la "corrupción violenta", que emplea amenazas contra los denominados agentes encargados de aplicar la ley para obtener una persecución menos estricta o acuerdos mediante sobornos, y la presión violenta sobre las políticas públicas (violent lobbying), que recurre a violencia de alto impacto para promover cambios en las decisiones de las autoridades. Esta distinción permite examinar si los ataques buscan influir en la aplicación de la ley o modificar las políticas estatales[30].

En Ecuador, dos manifestaciones justifican explorar esta perspectiva, el control territorial de grupos criminales y la intimidación contra instituciones estatales. Aunque pueden relacionarse, conviene distinguirlas. Controlar un territorio supone una capacidad de intervención sobre las actividades y la vida cotidiana de quienes lo habitan, por otro lado, intimidar a una institución puede buscar condicionar su actuación, sin que ello implique necesariamente un dominio territorial.

En relación con el primer caso, el informe Análisis de choques en Ecuador 2026, publicado por OCHA, identifica afectaciones derivadas de la violencia armada y del control territorial ejercido por grupos criminales, en particular en Guayas, Esmeraldas y Los Ríos, así como en corredores urbanos estratégicos y zonas fronterizas. Entre sus consecuencias señala desplazamientos internos, amenazas, extorsión, restricciones a la movilidad y afectaciones a los servicios de salud y educación[31]. Estos efectos muestran que el problema alcanza un nivel en el que la población puede permanecer en su territorio, desplazarse y acceder a servicios esenciales.

30 Lessing, "Making Peace in Drug Wars" (2017, cap. 3,)

31 OCHA. (2026, 18 de mayo). Análisis de choques en Ecuador 2026. Naciones Unidas en Ecuador. https://ecuador.un.org/es/315761-análisis-de-choques-en-ecuador-2026

La relación de estos hechos con la noción de insurgencia criminal constituye una interpretación que debe contrastarse con la evidencia territorial. Sullivan describe cómo la intimidación, la corrupción y los ataques contra las autoridades pueden contribuir a ampliar el control de las organizaciones criminales sobre un espacio determinado[32].

En cuanto a la intimidación institucional, un ejemplo es el intento de ataque con explosivos registrado el 6 de noviembre de 2025 en las inmediaciones del Complejo Judicial Norte de Quito. El Universo informó, tras recabar los pronunciamientos de las autoridades, que la Policía desactivó cargas explosivas en un vehículo y que el Consejo de la Judicatura calificó el hecho de un acto de intimidación contra la Función Judicial[33].

Que se haya escogido una dependencia judicial como lugar de colocación de explosivos permite plantear la hipótesis de una finalidad de presión institucional. Sin embargo, establecer quién ordenó el ataque, qué decisiones pretendía condicionar y si formaba parte de una estrategia sostenida exige los resultados de la investigación. Esta distinción importa porque Sullivan contempla la confrontación con el Estado como una forma de preservar la libertad de acción criminal [34].

Los hechos planteados nos permiten utilizar la insurgencia criminal como categoría de análisis para ciertas manifestaciones de la delincuencia organizada, cuya valoración requiere estudiar su continuidad, alcance territorial y efectos sobre la actuación de las diferentes instituciones del Estado, ya sea del gobierno central o del eje de justicia.

32 John P. Sullivan, "From Drug Wars to Criminal Insurgency", *Fondation Maison des sciences de l'homme* (Francia: 2012), 18.

33 El Universo. (2025, 6 de noviembre). Judicatura dice que amenaza de explosivo en el Complejo Judicial Norte de Quito es un acto de intimidación a la Función Judicial. https://www.eluniverso.com/noticias/politica/judicatura-dice-que-amenaza-explosivo-complejo-judicial-norte-quito-acto-intimidacion-funcion-judicial-nota/

34 John P. Sullivan, "From Drug Wars to Criminal Insurgency", Hal open science (Francia: 2012), 9.

En el caso ecuatoriano, interesa examinar qué pretenden obtener las organizaciones criminales mediante sus amenazas y ataques. La hipótesis de este trabajo establece que ciertas manifestaciones de violencia pueden estar orientadas a proteger las economías ilícitas, ampliar los espacios de control y condicionar la actuación estatal. Esta interpretación sostiene que, para que las conductas puedan constituir terrorismo, su calificación requiere verificar los elementos del tipo penal aplicable mediante un análisis amplio que involucre todo el bloque de constitucionalidad.

CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

La relación entre delincuencia organizada y terrorismo en Ecuador exige distinguir los métodos de violencia empleados por las organizaciones criminales de la calificación jurídica de sus conductas. Los ataques con explosivos, las amenazas y la intimidación contra instituciones justifican una respuesta estatal, pero su gravedad no sustituye la comprobación de los elementos del delito de terrorismo. Del mismo modo, la protección de intereses económicos ilícitos no excluye, por sí sola, que determinados actos puedan constituir ese delito. El análisis debe atender a las conductas y a la evidencia disponible en cada caso.

Los registros de noticias del delito aportan información sobre los hechos que ingresan al sistema penal, pero no permiten establecer por sí solos la expansión del terrorismo ni evaluar la eficacia de las medidas de seguridad. El incremento registrado en 2024 y la disminución de 2025 requieren un examen de las conductas investigadas, los criterios de imputación y las decisiones judiciales. Con la información analizada no es posible determinar cuánto de esa variación corresponde a cambios en la criminalidad y cuánto a cambios en la detección, el registro o la calificación de los hechos.

La noción de insurgencia criminal permite ampliar el análisis hacia las formas de control territorial y presión sobre las instituciones. Las

restricciones a la movilidad, la extorsión y las amenazas que afectan a los diversos territorios del país, junto con los actos de intimidación contra dependencias estatales, explicitan la necesidad de investigar cómo ciertas organizaciones buscan preservar su libertad de acción y proteger sus economías ilícitas. Estos elementos no demuestran que Ecuador atraviese una insurgencia criminal ni permiten ubicar al país en una fase determinada. Sí ofrecen razones para estudiar la continuidad, el alcance territorial y los efectos institucionales de esas prácticas.

Un primer desafío consiste en construir criterios de investigación y calificación jurídica que permitan distinguir estas conductas. Para ello se requiere examinar los medios empleados, los objetivos de los ataques, sus destinatarios y la relación con otras actividades criminales. La interpretación del delito de terrorismo debe mantenerse dentro de la legalidad y de los tratados internacionales en la materia. Cuando se identifiquen problemas de delimitación normativa, corresponde sustentarlos y discutirlos expresamente, sin resolverlos automáticamente por medio de una aplicación expansiva del tipo.

También es necesario profundizar el análisis de los casos registrados. Una revisión de expedientes permitiría conocer qué hechos fueron investigados como terrorismo, qué evidencia sustentó esa calificación y cuál fue su resultado procesal. En el ámbito territorial, se necesita información que permita distinguir una disputa ocasional entre grupos de delincuencia organizada de un control sostenido sobre la población o las actividades económicas. Este trabajo ayudaría a contrastar las hipótesis planteadas en el artículo y a orientar las decisiones de política criminal con mayor precisión.

La investigación financiera debe acompañar la investigación de los hechos violentos. Identificar a quienes aportan recursos, administran bienes o reciben las ganancias permite avanzar más allá de los ejecutores materiales. Esto, de manera que incluya una distinción clara

entre los recursos que sostienen actividades de delincuencia organizada y aquellos destinados a financiar terrorismo.

En materia de cooperación internacional, el desafío es convertir los instrumentos disponibles en actuaciones útiles para los casos. El intercambio de información investigativa penal necesita complementarse, cuando corresponda, con asistencia judicial para obtener pruebas, localizar bienes y solicitar medidas sobre activos en otras jurisdicciones. Para valorar los resultados de la cooperación conviene examinar si permite identificar responsables, incorporar evidencia y afectar las redes económicas que sostienen a las organizaciones.

Finalmente, enfrentar el control criminal sobre los territorios y la intimidación institucional requiere proteger a quienes soportan sus efectos. Esto comprende la seguridad de operadores de justicia y otros servidores amenazados, así como la atención a comunidades sometidas a extorsión, intimidación o incluso desplazamiento. La respuesta de política criminal debe relacionar la persecución de las estructuras y sus recursos con medidas que permitan a la población acceder a la justicia y ejercer sus derechos. La distinción entre delincuencia organizada, terrorismo e insurgencia criminal contribuye a ese propósito pues esclarece la comprensión de los hechos y busca orientar la intervención estatal, sin anticipar conclusiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bean Saul. Convención Internacional contra la Toma de Rehenes. Naciones Unidas, 2016. https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_s.pdf

Castellano, Laura. Vinculación entre terrorismo y crimen organizado: un análisis de casos. Tesis de grado. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2020.

Dishman, Chris. "The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge." Studies in Conflict & Terrorism 28, no. 3 (2005): 237–252.

DW. "Un muerto deja ataque en cárcel en construcción de Ecuador." 2024. https://www.dw.com/es/un-muerto-deja-ataque-en-c%C3%A1rcel-en-construcci%C3%B3n-de-ecuador/a-71159945

Expreso. "Plaza atribuye el atentado en Guayaquil a grupos ligados a la minería ilegal." 2025. https://www.expreso.ec/guayaquil/plaza-atribuye-el-atentado-en-guayaquil-grupos-ligados-la-mineria-ilegal-260862.html

Fiscalía General del Estado (Ecuador). Instrumento Técnico de Política Criminal sobre Delincuencia Organizada y Terrorismo. Quito: FGE, 2024.

Fiscalía General de la República de México. "¿Conoces el Protocolo de Palermo?" 2017. https://www.gob.mx/fgr/es/articulos/conoces-el-protocolo-de-palermo

Fundamedios. "A un año del ataque a TC Televisión, ¿qué ha pasado?" 2025. https://www.fundamedios.org.ec/a-un-ano-del-ataque-a-tc-television-que-ha-pasado/

HuffPost. "Violencia en Ecuador: tiraban bombas y granadas, sale a la luz impactante video del motín en una cárcel." 2025.

InSight Crime. "Perfil Ecuador." 2024. https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador/ecuador/.com

John P. Sullivan, "From Drug Wars to Criminal Insurgency", Fondation Maison des sciences de l'homme (Francia: 2012): 1 -19.

Lessing, "Making Peace in Drug Wars" 2017, cap. 3.

Makarenko, Tamara. "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism." Global Crime 6, no. 1 (2004): 129–145.

OCHA. (2026, 18 de mayo). Análisis de choques en Ecuador 2026. Naciones Unidas en Ecuador. https://ecuador.un.org/es/315761-análisis-de-choques-en-ecuador-2026

Pastrana, Alejandra. "A Critical Concept of Terrorism for Criminal Prosecution." International e-Journal of Criminal Sciences (2022): 1–31.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos. Accedido en 2025. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1564.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. Accedido en 2025.

Asamblea Nacional de la República del Ecuador. Código Orgánico Integral Penal. Quito: Asamblea Nacional, última reforma vigente.

Organización de los Estados Americanos (OEA). Convención Interamericana contra el Terrorismo. 2006. https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66.html

Presidencia de la República del Ecuador. Decreto Ejecutivo No. 111. 9 de enero de 2024.

UN-iLibrary. Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves. 2008.

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

La territorialización del poder criminal en Ecuador: gobernanza criminal, fronteras invisibles y seguridad multidimensional

The Territorialization of Criminal Power in Ecuador: Criminal Governance, Invisible Borders, and Multidimensional Security

Emilio Gabriel Terán Andrade,
Roberto Estuardo Santamaría León,
Johana Belén Porras Quispe

02



Emilio Gabriel Terán Andrade, Ph.D.

Emilio Gabriel Terán Andrade es abogado, licenciado en Ciencias Policiales por la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), oficial de la Policía Nacional del Ecuador e investigador especializado en Derecho Penal, Criminología, Derechos Humanos, criminalidad organizada y seguridad ciudadana. Posee dos doctorados (Ph.D.): en Derecho, Ciencia Política y Criminología por la Universidad de Valencia (España), y en Derechos Humanos por la Universidad de Palermo (Italia). Complementó su formación doctoral con una estancia posdoctoral en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey (México). Cuenta, además, con cuatro maestrías y estudios de especialización en derechos humanos, seguridad ciudadana, criminología, políticas públicas y derecho penal.

Su trayectoria profesional integra la experiencia operativa e investigativa policial con la docencia universitaria, la investigación científica y la cooperación internacional. Es docente de grado y posgrado en instituciones de educación superior ecuatorianas, entre ellas la Universidad de Las Américas

(UDLA), la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (USECIPOL), la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

En el ámbito internacional, ha participado como consultor del Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), asesor de la Escuela de Seguridad Multidimensional de la Universidad de São Paulo (Brasil) y perito del Estado ecuatoriano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Integra la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa (REESD) de la Fundación Konrad Adenauer.

Su producción académica comprende libros, capítulos de libro y artículos científicos publicados en revistas indexadas en Scopus, Web of Science y otras bases internacionales. Asimismo, participa como revisor por pares de publicaciones científicas internacionales. Sus investigaciones se concentran en la relación entre crimen organizado, gobernanza criminal, violencia, seguridad multidimensional, justicia penal y protección de los derechos humanos.



Mgtr. Roberto Estuardo Santamaría León

Roberto Estuardo Santamaría León es Coronel de la Policía Nacional del Ecuador, Abogado y Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), institución en la que también obtuvo la Licenciatura en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas. Es Magíster en Gestión Estratégica y Seguridad Ciudadana por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y cuenta con un Diploma Superior en Seguridad Ciudadana por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Su trayectoria profesional se vincula con la formación policial, la gestión estratégica y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en seguridad. Se ha desempeñado como instructor del Instituto de Cooperación para la Seguridad del Hemisferio Occidental (WHINSEC), donde fue reconocido como mejor instructor en 2022, según su perfil profesional. Ha realizado, además, estudios superiores en proyectos de prevención del delito y rendición de cuentas policial en la Universidad de Chile.

Profesional con más de 29 años de experiencia, con excelentes dotes para liderar y consolidar sistemas educativos, conocimientos especializados para identificar oportunidades de negocio, optimizar procesos y maximizar la rentabilidad. Con experiencia en docencia y formación profesional en la Policía Nacional del Ecuador, planificación del Comando General de la Policía, planeamiento operativo a nivel nacional y seguridad ciudadana. Ha desempeñado funciones como Docente en WHINSEC, Jefe de Planificación del Comando General de la Policía, Jefe de Operaciones de la Dirección de Operaciones Policiales, Jefe del Distrito Atacames, Jefe del Distrito Machala-El Oro, Jefe de Planificación de la Dirección de Educación y Oficial Operativo Táctico. Cuenta con formación en Gestión Pública y Seguridad Ciudadana, Seguridad Ciudadana, Jurisprudencia, Ciencias Políticas, Sociales y Económicas, Proyectos de Prevención del Delito y Accountability Policial, además de experiencia en Derechos Humanos y planificación operativa.

Actualmente se desempeña como Jefe de la Academia de Estudios Estratégicos de la Policía Nacional del Ecuador. Sus áreas de experiencia comprenden la seguridad ciudadana, la formación de servidores policiales, la prevención del delito y la articulación entre el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y los contextos de seguridad.



Mgtr. Johana Belén Porras Quispe

Johana Belén Porras Quispe es teniente de la Policía Nacional del Ecuador, Licenciada en Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales por la Universidad Central del Ecuador y Magíster en Seguridad Ciudadana por la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES). Su formación académica y profesional se especializa en derechos humanos, uso legítimo de la fuerza, perspectiva de género y seguridad ciudadana.

Cuenta con formación complementaria en educación en derechos humanos, prevención de la violencia de género, protección de grupos de atención prioritaria, libertad de expresión y prensa, así como seguridad y protección de la información y las comunicaciones desde un enfoque de derechos humanos.

Su trayectoria profesional comprende actividades de docencia e instrucción en la Policía Nacional del Ecuador, particularmente en procesos de formación y capacitación sobre derechos humanos, uso legítimo de la fuerza, violencia de género y protección integral de niños, niñas y adolescentes.

Ha integrado equipos técnico-metodológicos responsables del diseño, elaboración y estandarización de guías didácticas, instrumentos de formación y documentos institucionales, además de participar en el análisis de propuestas normativas relacionadas con la función policial.

En el ámbito académico y editorial, ha contribuido a la elaboración, revisión y producción de manuales y materiales especializados sobre derechos humanos, procedimientos policiales, mantenimiento del orden público y prevención de la violencia. Asimismo, ha participado en procesos de socialización y fortalecimiento de capacidades institucionales dirigidos al personal policial.

Su actividad investigadora se orienta al estudio de los derechos humanos en el ejercicio de la función policial, con especial atención al uso legítimo de la fuerza, la prevención y atención de la violencia basada en género, la protección de grupos de atención prioritaria y el fortalecimiento de los procedimientos institucionales conforme a estándares nacionales e internacionales.

Es coautora de publicaciones especializadas sobre derechos humanos y uso legítimo de la fuerza en procedimientos policiales, así como del Manual de Gestión en Operaciones de Orden Público. Su trayectoria articula la experiencia policial, la formación académica y la producción de herramientas técnico-institucionales destinadas a fortalecer una actuación policial profesional, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.

RESUMEN

El presente estudio analiza las manifestaciones territoriales del poder criminal en Ecuador a partir de los casos de Nueva Prosperina y Durán. La investigación busca establecer qué información aportan las denominadas fronteras invisibles para comprender las formas de control que pueden ejercer las organizaciones criminales sobre determinados espacios y sus habitantes, más allá de lo que reflejan las estadísticas de homicidios como único indicador. Para ello, se revisa literatura especializada, se examinan los registros de homicidios intencionales entre 2022 y 2025 y los correspondientes al primer semestre de 2026, y se analizan cartografías territoriales previamente elaboradas sobre ambos sectores. Los resultados muestran diferencias en la evolución de la violencia homicida y en las delimitaciones territoriales representadas; sin embargo, estas fuentes no permiten establecer por sí solas la existencia de mecanismos de gobernanza criminal, pues ello requiere información sobre las restricciones, reglas y formas de coerción impuestas a la población. A partir de estos hallazgos, se plantea la necesidad de analizar el poder criminal considerando tanto la violencia como sus posibles efectos sobre la movilidad, las actividades económicas y la vida comunitaria, desde una perspectiva de seguridad multidimensional.

PALABRAS CLAVE:

Gobernanza criminal; fronteras invisibles; territorialización; Nueva Prosperina; Durán; seguridad multidimensional.

ABSTRACT

This study examines the territorial manifestations of criminal power in Ecuador through the cases of Nueva Prosperina and Durán. It seeks to determine what invisible borders reveal about the forms of control that criminal organizations may exercise over particular territories and their inhabitants, beyond what homicide statistics can capture when used as the sole indicator. To this end, the research draws on specialized literature, examines intentional homicide records from 2022 to 2025 and the first half of 2026, and analyzes previously developed territorial maps of both areas. The findings reveal differences in the patterns of homicidal violence and in the territorial boundaries depicted in the maps. However, these sources alone cannot establish the existence of criminal governance mechanisms, as such an assessment requires evidence of the restrictions, rules, and forms of coercion imposed on the population. Based on these findings, the study emphasizes the need to examine criminal power by considering not only violence but also its potential effects on mobility, economic activities, and community life, from a multidimensional security perspective.

KEYWORDS:

Criminal governance; invisible borders; territorialization; Nueva Prosperina; Durán; multidimensional security.

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, el incremento de los homicidios intencionales durante los últimos años ha convertido a la violencia criminal en uno de los principales problemas de seguridad del país. Las estadísticas permiten conocer su magnitud, identificar los territorios con mayor incidencia y examinar las variaciones registradas en distintos períodos; pero, el número de homicidios no explica todas las manifestaciones de poder que ejercen las organizaciones criminales. En territorios determinados, su intervención puede extenderse al control de la circulación de personas, las actividades económicas y otros aspectos de la vida cotidiana. Estas prácticas plantean un problema de investigación que no se limita a cuantificar la violencia letal, sino que busca establecer en qué circunstancias la presencia de organizaciones criminales puede dar lugar a formas de autoridad y control sobre la población[1].

Los casos de *Nueva Prosperina y Durán* permiten examinar esta problemática desde dos fuentes de información distintas. Por una parte, los registros de homicidios intencionales muestran cómo ha evolucionado la violencia en ambos territorios; y por otra, las cartografías disponibles representan áreas de influencia y posibles delimitaciones asociadas con la presencia de organizaciones criminales. Aunque ambas fuentes contribuyen al análisis territorial, su alcance es

1 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Global Study on Homicide 2023 (Viena: UNODC, 2023).

distinto. Las estadísticas documentan hechos de violencia letal, mientras que los mapas requieren información adicional para determinar si las delimitaciones representadas corresponden a restricciones efectivamente impuestas a la población por grupos de delincuencia organizada.

En ese sentido, la gobernanza criminal permite analizar situaciones en las que las organizaciones delictivas ejercen influencia sobre la población más allá de sus actividades ilícitas. Este fenómeno puede manifestarse mediante la imposición de prohibiciones, la regulación de determinadas actividades o la aplicación de sanciones a quienes incumplen las reglas establecidas por estos grupos. Desde esta perspectiva, el problema no se limita a identificar la presencia de organizaciones criminales en un territorio, sino a determinar si han adquirido la capacidad de condicionar las decisiones y comportamientos de sus habitantes. El ejercicio de estas prácticas no supone el reconocimiento de una autoridad legítima, pero sí plantea interrogantes sobre las relaciones de poder que se establecen entre las organizaciones criminales, las comunidades y las instituciones estatales[2].

Los estudios sobre violencia y criminalidad organizada en América Latina han contribuido a comprender las relaciones que se establecen entre las organizaciones delictivas, el Estado y las comunidades. En el caso ecuatoriano, y en particular para el presente estudio, interesa examinar cómo las disputas entre estas organizaciones pueden afectar el uso del territorio y las condiciones en las que sus habitantes desarrollan sus actividades cotidianas. El análisis de las fronteras invisibles adquiere especial importancia en este contexto, especialmente cuando las amenazas y las restricciones a la circulación pueden convertirse en mecanismos de control sobre la población. El estudio

2 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Klaus von Lampe, Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance (Los Ángeles: SAGE, 2016).

de este tema permite abordar una dimensión del poder criminal que no necesariamente se refleja en la cantidad de homicidios registrados en un territorio[3].

A partir de estos antecedentes, la investigación plantea la siguiente pregunta: ¿qué revelan las fronteras invisibles de Nueva Prosperina y Durán sobre el ejercicio del poder criminal que no puede identificarse únicamente mediante los registros de homicidios? Para responder esta pregunta, se examinará la evolución histórica del crimen organizado en el Ecuador y se contrastará los registros de violencia homicida con las cartografías territoriales disponibles para ambos sectores. Esta aproximación, permite analizar las diferencias entre las manifestaciones de violencia registradas y las posibles formas de control territorial, considerando las limitaciones de las fuentes utilizadas.

Para comprender las transformaciones del crimen organizado en Ecuador, se propone un análisis sobre la evolución histórica en tres generaciones, comprendidas entre 1985 y 2025. Esta clasificación toma en consideración los cambios en las formas de organización de las estructuras criminales, sus capacidades operativas, las conexiones con redes delictivas transnacionales y la importancia que progresivamente adquiere el territorio dentro de sus actividades. Los períodos propuestos no representan etapas rígidas ni suponen que todas las organizaciones hayan seguido una misma trayectoria. Se trata de una clasificación analítica que permite identificar determinadas transformaciones del fenómeno criminal y relacionarlas con las disputas territoriales que caracterizan el escenario ecuatoriano desarrollado en los últimos años.

La investigación se desarrolla mediante un enfoque documental e histórico-comparado, tomando como unidades de análisis los

3 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 19–20, https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Andreas E. Feldmann y Juan Pablo Luna, «Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos», Annual Review of Sociology 48 (2022): S-1–S-23, https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836.

distritos de Nueva Prosperina y Durán. La selección de estos territorios responde a las diferencias observadas en la evolución de los homicidios intencionales y a la disponibilidad de información cartográfica sobre posibles áreas de influencia criminal. A partir de estas fuentes, se busca examinar la relación entre la violencia registrada y las manifestaciones territoriales del poder criminal. El propósito no es determinar cuál de los dos distritos presenta un mayor grado de gobernanza criminal, sino establecer qué elementos permiten identificar las fuentes disponibles y cuáles requieren información adicional para sustentar conclusiones sobre el ejercicio de control sobre la población[4].

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron tres fuentes principales de información: los registros estadísticos de homicidios intencionales, las cartografías territoriales de Nueva Prosperina y Durán y la literatura científica relacionada con el crimen organizado, la gobernanza criminal y la seguridad multidimensional. Los registros estadísticos permitieron examinar las variaciones de la violencia homicida durante el período estudiado, mientras que las cartografías facilitaron la identificación de posibles delimitaciones territoriales vinculadas con la presencia de organizaciones criminales. Además, la revisión bibliográfica proporcionó los elementos conceptuales necesarios para analizar las relaciones entre violencia, territorio y ejercicio del poder criminal, así como para establecer los límites de interpretación de la información disponible[5].

El análisis se desarrolló en tres etapas. Inicialmente, se examinó la evolución histórica del crimen organizado en el Ecuador, considerando las transformaciones de sus estructuras, sus capacidades operativas y su relación con el territorio. Posteriormente, se compararon

4 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 19–20, https://doi.org/10.1017/9781316650073.

5 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Global Study on Homicide 2023 (Viena: UNODC, 2023).

las cartografías de Nueva Prosperina y Durán con los registros de homicidios intencionales correspondientes al período estudiado, con el propósito de identificar diferencias en las manifestaciones territoriales de la violencia. Finalmente, se interpretaron los resultados a partir de los aportes teóricos sobre gobernanza criminal, prestando especial atención a las posibilidades y limitaciones de la información disponible para establecer la existencia de mecanismos de control sobre la población.

Para examinar las manifestaciones territoriales del poder criminal, se establecieron tres categorías de análisis: presencia criminal, disputa territorial y gobernanza criminal. La primera comprende la actuación de organizaciones delictivas en determinados espacios, sin que ello implique —necesariamente— el ejercicio de control sobre sus habitantes. La segunda se relaciona con la competencia entre organizaciones por el dominio de áreas consideradas estratégicas para sus actividades; y, por último, la gobernanza criminal supone una capacidad de intervención más amplia, que se manifiesta cuando estos actores logran imponer reglas, restricciones o sanciones que condicionan el comportamiento de la población. Estas categorías permiten diferenciar las actividades criminales, las confrontaciones territoriales y el ejercicio de formas de autoridad, cuya identificación requiere elementos de prueba específicos[6].

La investigación presenta limitaciones relacionadas con la naturaleza y disponibilidad de las fuentes utilizadas. Por una parte, los registros de homicidios permiten examinar la evolución de la violencia letal, pero no ofrecen información suficiente sobre las prácticas de control ejercidas por las organizaciones criminales; por otro lado, las cartografías utilizadas pueden responder a diferentes criterios de elaboración, pero no siempre cuentan con información que permita comprobar las restricciones territoriales representadas. Estas condiciones

6 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073.

deben tomarse en cuenta al interpretar los resultados, especialmente cuando se examinan posibles manifestaciones de gobernanza criminal sobre la población.

GOBERNANZA CRIMINAL, TERRITORIALIDAD Y SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

De la organización delictiva al ejercicio de autoridad territorial

Hablar de crimen organizado exige algo más que identificar delitos graves o grupos que actúan de manera conjunta. Importa conocer cómo se sostienen las actividades ilícitas, qué relaciones establecen sus participantes y qué capacidades desarrollan fuera del mercado criminal. Una red dedicada al tráfico puede ejercer influencia territorial sin que ello signifique, por sí solo, que gobierna a la población[7].

La advertencia de Klaus von Lampe resulta útil para evitar una simplificación recurrente: el crimen organizado no designa una estructura única. Bajo esa expresión conviven mercados ilícitos, formas de coordinación y relaciones de poder muy diferentes. Para este estudio interesa —de manera particular—, el momento en que una actividad delictiva se proyecta sobre personas que no participan en ella[8].

En esta investigación, la gobernanza criminal se entiende como la capacidad de determinados actores delictivos para imponer y

7 Klaus von Lampe, Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance (Los Ángeles: SAGE, 2016).
8 Klaus von Lampe, Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance (Los Ángeles: SAGE, 2016).

mantener reglas, restricciones o sanciones sobre personas ajenas a sus organizaciones. Su característica principal no es únicamente la presencia de grupos armados, sino la posibilidad de condicionar de manera relativamente sostenida los comportamientos de la población dentro de un espacio determinado[9].

Esta distinción es importante porque la presencia de violencia en un territorio no significa necesariamente que una organización criminal ejerza control sobre sus habitantes. Por ejemplo, los enfrentamientos entre grupos delictivos pueden reflejar una disputa por el territorio, sin que ninguno haya logrado imponer sus propias reglas a la población. Del mismo modo, una disminución o ausencia de homicidios no implica que las personas vivan libres de amenazas o restricciones. Existen territorios donde los grupos criminales pueden controlar la circulación, las actividades económicas o determinados comportamientos de la comunidad sin recurrir constantemente a la violencia letal[10].

Territorialidad y fronteras invisibles: criterios de observación

Robert David Sack concibe la territorialidad como una estrategia mediante la cual se busca influir sobre personas y relaciones a través del control de un área. Esta perspectiva permite examinar las fronteras invisibles como prácticas sociales y no solo como delimitaciones físicas; en ese sentido, lo decisivo es averiguar qué ocurre cuando alguien intenta atravesar esos límites o actuar dentro de ellos[11].

9 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Gustavo Duncan, Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México (Bogotá: Debate, 2014). Véase también: Javier Duque Daza, «Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia», Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 66, n.º 241 (2021): 347–380, https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.76021.

10 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Andreas E. Feldmann y Juan Pablo Luna, «Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos», Annual Review of Sociology 48 (2022): S-1–S-23, https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836.

Las fronteras *invisibles* son delimitaciones territoriales no reconocidas oficialmente que pueden ser impuestas por organizaciones criminales mediante amenazas, vigilancia o restricciones a la movilidad. Su importancia radica en que pueden condicionar el ingreso, la circulación y la permanencia de las personas en determinados espacios. De esta manera, una calle, un barrio o incluso una zona de tránsito pueden convertirse en espacios donde el ingreso o la permanencia dependen de reglas impuestas por actores criminales. Sin embargo, identificar estos límites en un mapa no es suficiente para demostrar que existe un control territorial efectivo; para ello, es necesario contar con evidencias que permitan establecer cómo se imponen esas restricciones y de qué manera afectan a la población[12].

La distinción tiene consecuencias empíricas. Encontrar actividad criminal en un barrio no demuestra que exista una autoridad criminal estable. Observar enfrentamientos tampoco permite saber quién regula la vida de sus habitantes. Solo cuando se identifican reglas, mecanismos de cumplimiento y efectos sobre terceros puede sostenerse una hipótesis más exigente de gobernanza[13].

La comparación entre Nueva Prosperina y Durán parte de una distinción fundamental: una cosa es identificar los niveles de violencia y las posibles delimitaciones territoriales mediante estadísticas y mapas, y otra es determinar si las organizaciones criminales ejercen un control efectivo sobre la población. Para establecer esto último, no basta con conocer el número de homicidios o identificar las zonas de influencia de determinados grupos. También es necesario examinar si

11 Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 5.
12 Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986), 5.
13 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986). Véase también: Javier Duque Daza, «Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia», Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 66, n.° 241 (2021): 347–380, https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.76021.

existen reglas impuestas por estas organizaciones, restricciones a la circulación de los habitantes o mecanismos de vigilancia y sanción. Esta diferenciación permite interpretar la información disponible sin atribuir a las organizaciones criminales formas de control territorial que todavía no han sido suficientemente demostradas[14].

Seguridad humana y seguridad multidimensional

Aunque están relacionadas, *la seguridad humana* y *la seguridad multidimensional* tienen enfoques diferentes. La *seguridad humana* coloca a las personas en el centro de la atención y busca protegerlas frente a situaciones que amenazan su vida, su integridad y sus condiciones de bienestar. Desde esta perspectiva, la seguridad no consiste únicamente en evitar delitos, sino también en garantizar que las personas puedan desarrollar sus actividades cotidianas sin miedo, amenazas o restricciones. Por su parte, l*a seguridad multidimensiona*l reconoce que los problemas de seguridad no se explican exclusivamente por la delincuencia o la violencia, sino que también están relacionados con factores políticos, económicos, sociales e institucionales. En el contexto de esta investigación, ambos enfoques permiten comprender que el control ejercido por las organizaciones criminales sobre determinados territorios no solo representa un problema de orden público, sino que también puede afectar la libertad de circulación, las actividades económicas y las condiciones de vida de sus habitantes[15].

Desde esta perspectiva, la seguridad debe analizarse considerando tanto las manifestaciones directas de violencia como sus posibles consecuencias sobre la movilidad, las actividades económicas, el acceso a servicios y las relaciones comunitarias. Estas dimensiones

14 Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

15 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2. Véase también: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano 1994 (Nueva York: Oxford University Press, 1994), cap. 2.

permiten ampliar el estudio de la seguridad territorial sin sustituir los indicadores tradicionales de criminalidad[16].

En Nueva Prosperina y Durán, los registros de homicidios permiten examinar la evolución de la violencia letal, mientras que las cartografías ofrecen representaciones de posibles delimitaciones territoriales. La interpretación conjunta de ambas fuentes permite identificar diferencias y formular hipótesis sobre la territorialización del poder criminal, pero no sustituye la evidencia necesaria para comprobar prácticas concretas de autoridad sobre la población[17].

16 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2. Véase también: Javier Auyero y María Fernanda Berti, La violencia en los márgenes: Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense (Buenos Aires: Katz, 2013).

17 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano 1994 (Nueva York: Oxford University Press, 1994), cap. 2.

EVOLUCIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN ECUADOR: PROPUESTA DE TRES GENERACIONES

Alcance y criterios de la periodización

Para comprender cómo ha evolucionado el crimen organizado en Ecuador, esta investigación propone una clasificación histórica en tres generaciones. Cada una representa un período en el que se identifican determinadas características relacionadas con las formas de organización de los grupos criminales, sus actividades ilícitas, sus capacidades operativas y sus relaciones con el territorio. Esta clasificación no significa que todas las organizaciones hayan evolucionado de la misma manera ni que las características de una generación desaparezcan cuando comienza la siguiente. Por el contrario, algunas prácticas pueden mantenerse, transformarse o coexistir con nuevas formas de organización criminal[18].

La división en tres generaciones permite identificar los principales cambios que ha experimentado el crimen organizado, especialmente en su capacidad de coordinación, su vinculación con redes criminales más amplias y su interés por controlar determinados espacios territoriales. Los períodos establecidos no deben entenderse como

18 Klaus von Lampe, Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance (Los Ángeles: SAGE, 2016).

fechas exactas de inicio o finalización de estos procesos, sino como referencias que facilitan su análisis histórico. Desde esta perspectiva, la periodización permite comprender cómo determinadas organizaciones han pasado de desarrollar principalmente actividades ilícitas a disputar espacios de influencia y, en ciertas circunstancias, ejercer formas de control sobre la población[19].

Primera generación (1985–2000): redes y oportunidades criminales

Durante la primera generación, comprendida entre 1985 y 2000, el crimen organizado en Ecuador se caracterizó por la presencia de actividades ilícitas desarrolladas por actores y redes criminales con distintos niveles de organización y capacidad operativa. En este período, las estructuras delictivas no necesariamente respondían a un mismo modelo de funcionamiento, pues existían diferencias en sus actividades, sus conexiones con otros actores y su capacidad para actuar en determinados territorios. Estas características permiten identificar una etapa en la que las organizaciones criminales desarrollaban sus actividades bajo formas de coordinación diversas, sin que pueda atribuirse a todas ellas un mismo nivel de organización o influencia territorial[20].

Una característica importante de esta primera generación es que la existencia de actividades criminales en determinados espacios no implicaba necesariamente que las organizaciones ejercieran un control permanente sobre la población. Esto no significa que durante aquellos años estuvieran ausentes la violencia, las amenazas o las prácticas de coerción territorial, sino que no corresponde generalizar esas situaciones al conjunto de las estructuras criminales del período.

19 Gustavo Duncan, Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México (Bogotá: Debate, 2014).
20 Klaus von Lampe, Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance (Los Ángeles: SAGE, 2016).

Por ello, esta primera generación constituye un punto de referencia para comprender las transformaciones posteriores, especialmente el fortalecimiento de las redes criminales, el incremento de sus capacidades operativas y la creciente importancia del territorio dentro de sus actividades ilícitas.

Segunda generación (2001–2015): articulación logística y consolidación organizativa

Durante la segunda generación, comprendida entre 2001 y 2015, el crimen organizado en Ecuador experimentó transformaciones relacionadas con la ampliación de las redes delictivas y su vinculación con actividades criminales de alcance transnacional. En este período, las conexiones entre actores locales y organizaciones que operaban fuera del país adquirieron mayor importancia, especialmente en actividades relacionadas con el tráfico ilícito de drogas. Esta transformación debe comprenderse dentro de la creciente articulación de las economías ilícitas regionales, en las que la ubicación geográfica, las conexiones transfronterizas y las capacidades de transporte y distribución adquirieron relevancia para las redes criminales.

Esta dinámica incrementó la relevancia de las rutas de transporte, los puntos de almacenamiento y los espacios utilizados para facilitar la circulación de mercancías ilícitas. En consecuencia, la capacidad de coordinación logística se convirtió en un elemento importante para comprender el funcionamiento y la expansión de estas redes criminales[21].

A medida que estas actividades adquirieron mayor complejidad, determinados espacios territoriales comenzaron a tener un valor estratégico para las organizaciones criminales. La protección de rutas, corredores de transporte y puntos de acceso resultaba importante para

21 Gustavo Duncan, Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México (Bogotá: Debate, 2014). Véase también: Daniel Pontón C., «La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina», Íconos. Revista de Ciencias Sociales, n.º 47 (2013): 135–153, https://doi.org/10.17141/iconos.47.2013.853.

mantener la continuidad de sus operaciones y reducir los riesgos asociados a la intervención de otros actores criminales o de las instituciones estatales. Sin embargo, el interés por asegurar estos espacios no significaba necesariamente que las organizaciones ejercieran un control permanente sobre las comunidades cercanas. En esta etapa, la relación con el territorio puede comprenderse principalmente a partir de su importancia para el funcionamiento de las economías ilícitas, sin descartar que en determinados lugares también existieran prácticas de coerción o control sobre la población[22].

Desde esta perspectiva, la segunda generación representa un período de transformación en las capacidades de organización y articulación de las redes criminales. Su importancia dentro de la periodización propuesta radica en que permite comprender cómo la expansión de las conexiones transnacionales y el fortalecimiento de las estructuras logísticas incrementaron el valor estratégico de determinados territorios. Estas transformaciones contribuyen a explicar las condiciones en las que posteriormente se intensificarían las disputas por espacios de influencia y las manifestaciones de control territorial analizadas en la tercera generación.

Tercera generación (2016–2025): fragmentación y disputa por el territorio

La tercera generación, comprendida entre 2016 y 2025, se caracteriza por una creciente fragmentación de las organizaciones criminales y una mayor intensidad de las disputas por el control de determinados territorios en Ecuador. Durante este período, las confrontaciones entre grupos delictivos adquirieron especial relevancia, no solo por el incremento de la violencia, sino también por la importancia estratégica de los espacios que estas organizaciones buscaban controlar. En este escenario, las rutas de transporte, los corredores de movilidad, los

22 Benjamin Lessing, Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781108185837.

puntos de acceso y determinados sectores urbanos se convirtieron en espacios de disputa, debido a su importancia para el desarrollo de las actividades ilícitas y el fortalecimiento de las estructuras criminales[23].

Una de las características más relevantes de esta generación es que las disputas territoriales pueden extender sus consecuencias más allá de los enfrentamientos entre organizaciones criminales y afectar directamente la vida cotidiana de las comunidades. En determinados contextos, el interés por controlar un territorio puede traducirse en amenazas, restricciones a la circulación, vigilancia de los habitantes o imposición de reglas sobre las actividades que se desarrollan en un barrio. Estas prácticas permiten comprender cómo el poder criminal puede trascender el funcionamiento de las economías ilícitas y manifestarse mediante formas de control sobre la población. En este contexto adquieren especial importancia las fronteras invisibles, entendidas como delimitaciones territoriales que pueden condicionar la movilidad y el uso de determinados espacios, aun cuando no se encuentren reconocidas oficialmente[24].

Desde esta perspectiva, la tercera generación representa un período en el que la territorialización del poder criminal adquiere particular importancia para comprender las transformaciones de la seguridad en Ecuador. La fragmentación de las organizaciones, las disputas por espacios estratégicos y las posibles prácticas de control sobre las comunidades permiten analizar la relación entre violencia, territorio y gobernanza criminal. Esta interpretación constituye el punto de partida para examinar los casos de Nueva Prosperina y Durán, donde la comparación entre las estadísticas de homicidios y las representaciones cartográficas de fronteras invisibles permite estudiar distintas manifestaciones del poder criminal y sus implicaciones para la seguridad multidimensional.

23 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Benjamin Lessing, Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781108185837.
24 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073.

CUADRO 1
Evolución del crimen organizado en Ecuador: características y transformaciones territoriales (1985–2025)

GENERACIÓN	CARACTERÍSTICAS PREDOMINANTES	CAPACIDADES CRIMINALES	RELACIÓN CON EL TERRITORIO	MANIFESTACIONES DEL PODER CRIMINAL
Primera (1985-2000)	Redes delictivas diversas, con distintos niveles de organización	Actividades ilícitas y coordinación de alcance variable	Espacio para operaciones, circulación y conexiones criminales	Presencia criminal y posibles formas locales de coerción
Segunda (2001-2015)	Mayor articulación entre redes locales y transnacionales	Fortalecimiento logístico, rutas y economías ilícitas	Protección de corredores y puntos estratégicos	Control de rutas y áreas de influencia, sin implicar necesariamente gobernanza criminal
Tercera (2016-2025)	Fragmentación de estructuras y disputas entre organizaciones	Mayor competencia por espacios estratégicos y territorios urbanos	Disputa por el control territorial y posibles espacios de autoridad criminal	Amenazas, restricciones de circulación, fronteras invisibles y posibles formas de gobernanza criminal

Fuente: elaboración propia. Nota: la periodización constituye una propuesta analítica de los autores. Los períodos son aproximados y sus características pueden coexistir, sin representar una evolución uniforme de todas las organizaciones criminales.

NUEVA PROSPERINA Y DURÁN: TERRITORIALIZACIÓN DEL PODER CRIMINAL

La comparación entre Nueva Prosperina y Durán[25] parte de una dificultad concreta: los homicidios informan sobre la violencia letal, pero no permiten identificar directamente quién impone reglas en una calle o un barrio, es decir, en un espacio concreto. Para explorar esa diferencia, confrontamos las trayectorias estadísticas con las representaciones cartográficas de fronteras invisibles, sin atribuir a estas últimas una capacidad probatoria que no poseen[26].

Para los años identificados de 2022 a 2025, las series muestran comportamientos diferentes. Nueva Prosperina presenta aumentos y descensos pronunciados, mientras que Durán registra incrementos consecutivos. El primer semestre de 2026 se presenta por separado, pues no puede compararse directamente con un año completo; es por ello, que la interpretación debe respetar esa diferencia temporal. Como se indicó anteriormente, los registros de homicidios permiten conocer la magnitud de la violencia en un territorio, pero ofrecen

25 La selección de los casos responde a una pregunta comparativa y no a la intención de generalizar automáticamente sus resultados a todo Ecuador. Nueva Prosperina y Durán comparten la relevancia pública de la violencia criminal, pero presentan trayectorias estadísticas distintas. Esa combinación permite examinar qué aporta una lectura territorial a las mediciones convencionales.

26 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

información limitada sobre las organizaciones criminales que intervienen en él y las relaciones que mantienen con sus habitantes; por ejemplo, un incremento de las muertes violentas puede estar relacionado con enfrentamientos entre grupos delictivos, sin que ello permita determinar si alguno ejerce mecanismos de control sobre la población. Por esta razón, el análisis incorpora las representaciones cartográficas de Nueva Prosperina y Durán, con el propósito de examinar las posibles delimitaciones territoriales y su relación con las dinámicas de violencia registradas.

Las cartografías de Nueva Prosperina y Durán utilizadas en el presente estudio fueron elaboradas con anterioridad a la investigación, a partir de información territorial relacionada con el trabajo profesional desarrollado en estos sectores. Estos materiales se incorporaron para examinar las delimitaciones espaciales representadas y su posible relación con las dinámicas de violencia criminal observadas en ambos distritos; por lo tanto, los mapas no constituyen productos de un levantamiento de campo realizado para este capítulo en sentido concreto, sino materiales previamente disponibles que fueron incorporados al análisis considerando su procedencia, el período al que corresponden y las condiciones en las que fueron elaborados.

Evolución de los registros de violencia letal

La *Tabla 1* presenta los registros de homicidios intencionales correspondientes a Nueva Prosperina y Durán entre 2022 y 2025, junto con la información disponible para el primer semestre de 2026, estos datos permiten comparar la evolución de la violencia homicida en ambos distritos e identificar las diferencias registradas durante el período de estudio. Para la interpretación, es necesario considerar que los valores del año 2026 corresponden únicamente a seis meses, mientras que los años anteriores comprenden períodos completos. Asimismo, los porcentajes incluidos en la tabla expresan la participación de cada distrito en el total nacional de homicidios intencionales

y no constituyen tasas de homicidios ni indicadores del grado de control ejercido por las organizaciones criminales en territorio.

Los registros de homicidios intencionales muestran comportamientos diferentes en los dos distritos analizados. Por una parte, en Nueva Prosperina se contabilizaron 376 casos durante 2022, cifra que aumentó a 580 en 2023. Al año siguiente se produjo una reducción, con 384 homicidios registrados, mientras que en 2025 el número ascendió nuevamente hasta alcanzar los 618 casos. Esta evolución muestra fluctuaciones importantes durante el período de análisis. Por otro lado, en Durán los registros presentan un incremento sostenido, al pasar de 121 homicidios en 2022 a 461 en 2023, 478 en 2024 y 539 en 2025. La comparación permite identificar dos trayectorias distintas de violencia homicida, cuya interpretación requiere considerar las particularidades de cada territorio que ha sido analizado —Nueva Prosperina y Durán—[27].

La participación de Nueva Prosperina y Durán en el total nacional de homicidios intencionales también presenta diferencias durante el período analizado, por ejemplo, en Nueva Prosperina, los casos registrados representaron el 7,7 % del total nacional en 2022, proporción que se redujo al 6,7 % en 2025; mientras que en Durán se observa un comportamiento distinto, pues su participación aumentó del 2,5 % al 5,8 % entre esos mismos años. Estos resultados se deben examinar considerando que los porcentajes dependen tanto del número de homicidios registrados en cada distrito como de las variaciones del total nacional; es por ello que, una disminución de la participación porcentual no significa necesariamente que se haya reducido la violencia en términos absolutos, ni tampoco permite establecer conclusiones sobre el control territorial ejercido por las organizaciones criminales[28].

27 Serie estadística distrital de Nueva Prosperina y Durán (2022–2025 y primer semestre de 2026), cuadro de homicidios del capítulo; procesamiento y elaboración de los autores.
28 Serie estadística distrital de Nueva Prosperina y Durán (2022–2025 y primer semestre de 2026), cuadro de homicidios del capítulo; procesamiento y elaboración de los autores.

Como se muestra en la tabla, durante el primer semestre de 2026 se registraron 160 homicidios intencionales en Nueva Prosperina y 175 en Durán. Estas cifras corresponden únicamente a los primeros seis meses del año, por lo que no resulta adecuado compararlas directamente con los registros anuales de 2022 a 2025. Para establecer si se han producido cambios recientes en la violencia homicida, sería necesario examinar períodos semestrales equivalentes, verificar las fechas de corte de la información y comprobar que los criterios estadísticos utilizados se hayan mantenido constantes; es por ello que, los datos de 2026 se presentan de manera diferenciada, sin atribuirles una tendencia que permita anticipar el comportamiento de la violencia durante el resto del año, considerando que tampoco es el objetivo del presente estudio.

Las estadísticas de homicidios constituyen una fuente importante para examinar la violencia criminal en Nueva Prosperina y Durán, pero no permiten comprender por completo las relaciones de poder que pueden desarrollarse en estos territorios. Una disminución de las muertes violentas, por ejemplo, podría responder a una reducción de los enfrentamientos entre organizaciones delictivas o también podría responder a modificaciones en las prácticas de control ejercidas sobre determinados espacios; sin embargo, los registros disponibles no permiten establecer cuál de estas circunstancias explica el comportamiento observado en cada distrito del presente estudio. Para avanzar en esa interpretación es necesario contrastar la información estadística con otros elementos que permitan examinar las dinámicas territoriales de las organizaciones criminales[29].

29 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Global Study on Homicide 2023 (Viena: UNODC, 2023).

TABLA 1
Homicidios intencionales en Nueva Prosperina y Durán y su peso porcentual respecto del total nacional (2022–2026)

AÑO	NUEVA PROSPERINA: HOMICIDIOS	% DEL TOTAL NACIONAL	DURÁN: HOMICIDIOS	% DEL TOTAL NACIONAL
2022	376	7,7 %	121	2,5 %
2023	580	7,0 %	461	5,6 %
2024	384	5,4 %	478	6,8 %
2025	618	6,7 %	539	5,8 %
2026*	160	4,1 %	175	4,48 %

Fuente: elaboración de los autores a partir de datos obtenidos en territorio, registros de homicidios intencionales, 2022–2025 y primer semestre de 2026. Nota: los porcentajes expresan la proporción de homicidios intencionales de cada distrito respecto del total nacional correspondiente al mismo período. Los registros de 2026 comprenden únicamente el primer semestre y no son directamente comparables con los años completos anteriores.

Nueva Prosperina: cambios representados y control espacial

La figura de Nueva Prosperina reúne cuatro representaciones territoriales. Su lectura conjunta permite apreciar diferencias en las delimitaciones dibujadas, pero no revela por sí misma las razones de esos cambios. Para interpretar una frontera como mecanismo de control es necesario conocer las prácticas de coerción que pudieron sostenerla. El valor de la secuencia cartográfica de Nueva Prosperina reside en la posibilidad de observar cambios de delimitación y plantear preguntas sobre ellos: ¿Se desplazaron las áreas de influencia? ¿Cambió la configuración de los límites representados? ¿Coinciden esas variaciones con modificaciones en la violencia registrada? Las imágenes permiten abrir esas líneas de análisis; la respuesta exige información contextual[30].

30 Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

La variación de homicidios de Nueva Prosperina no sigue una trayectoria uniforme. Esa constatación impide deducir que una modificación cartográfica responda necesariamente a un aumento o disminución de violencia. Los dos registros pueden dialogar, pero establecer un vínculo causal requeriría información adicional sobre períodos, actores y prácticas[31].

La escala de observación también importa. Un dato distrital resume acontecimientos ocurridos en áreas diversas; un límite representado en el mapa puede corresponder a un espacio mucho más reducido. Antes de comparar ambos materiales conviene identificar qué unidades espaciales y temporales son efectivamente compatibles[32].

El concepto de *frontera invisible* adquiere densidad social cuando un límite afecta decisiones ordinarias: tomar una ruta, entrar a una zona, mantener un negocio abierto o visitar a familiares. La coerción no necesita expresarse siempre en un homicidio para alterar esas decisiones. Sin embargo, atribuir tales efectos a una delimitación concreta requiere testimonios o registros que documenten la práctica[33].

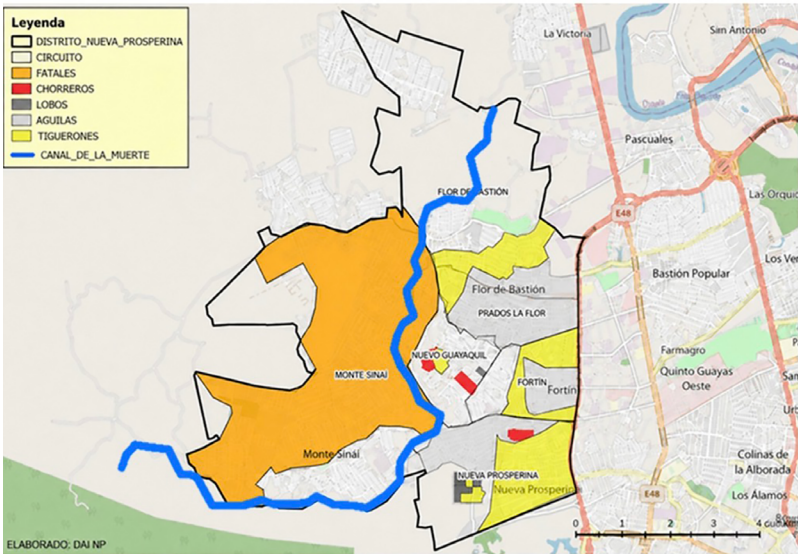
El caso de Nueva Prosperina muestra el valor y el límite de la cartografía territorial. Las imágenes hacen posible observar configuraciones que las tablas de homicidios no registran. Pero conocer la forma de un límite no equivale a conocer cómo se impone, quién lo vigila o qué consecuencias tiene para sus habitantes.

31 Serie estadística distrital de Nueva Prosperina y Durán (2022–2025 y primer semestre de 2026), cuadro de homicidios del capítulo; procesamiento y elaboración de los autores. Véase también: Cartografía territorial de Nueva Prosperina y Durán (material de investigación, 2022–2026), figuras 1 y 2. Fuente: levantamiento en territorio; elaboración cartográfica: Policía Nacional del Ecuador; composición: autores.

32 Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

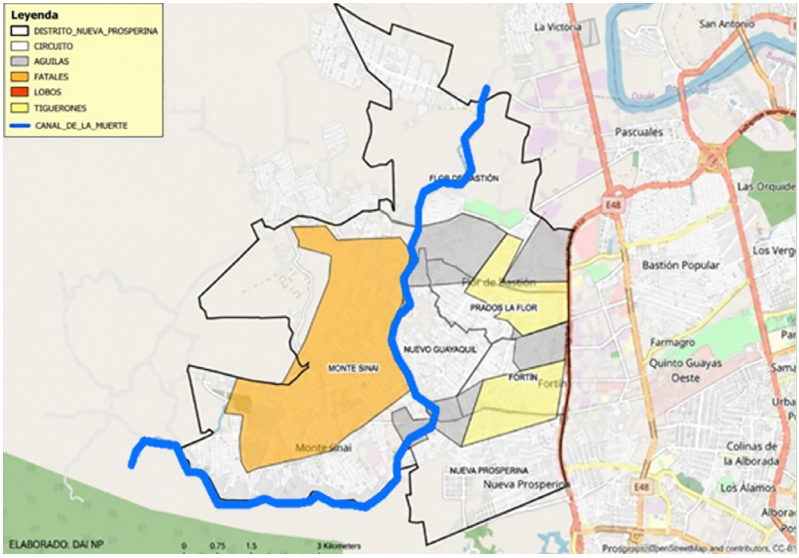
33 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986). Véase también: Javier Auyero y María Fernanda Berti, La violencia en los márgenes: Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense (Buenos Aires: Katz, 2013).

FIGURA 1
Nueva Prosperina: delimitaciones territoriales iniciales



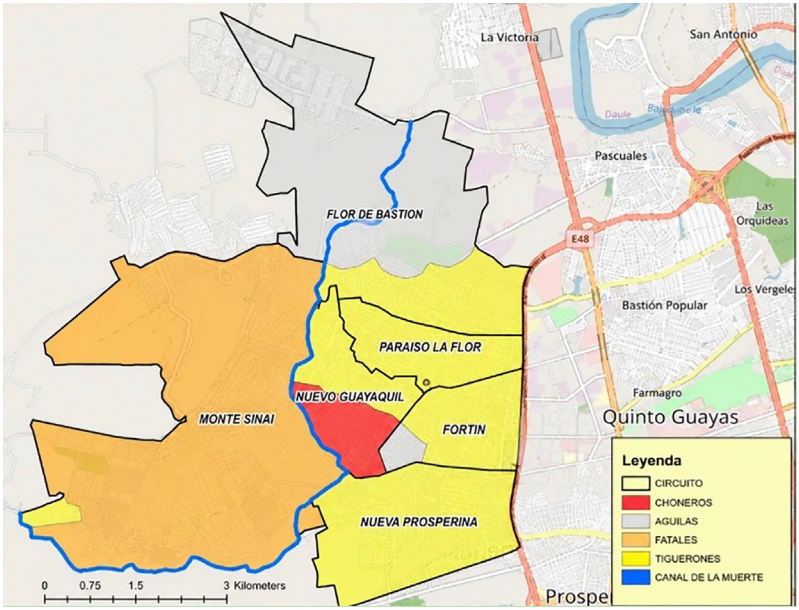
El mapa identifica sectores diferenciados mediante colores y muestra la distribución espacial de las áreas representadas dentro de Nueva Prosperina. Su lectura permite ubicar posibles espacios de influencia, sin demostrar por sí sola restricciones de movilidad o control efectivo sobre los habitantes.

FIGURA 2
Nueva Prosperina: distribución de áreas de influencia representadas



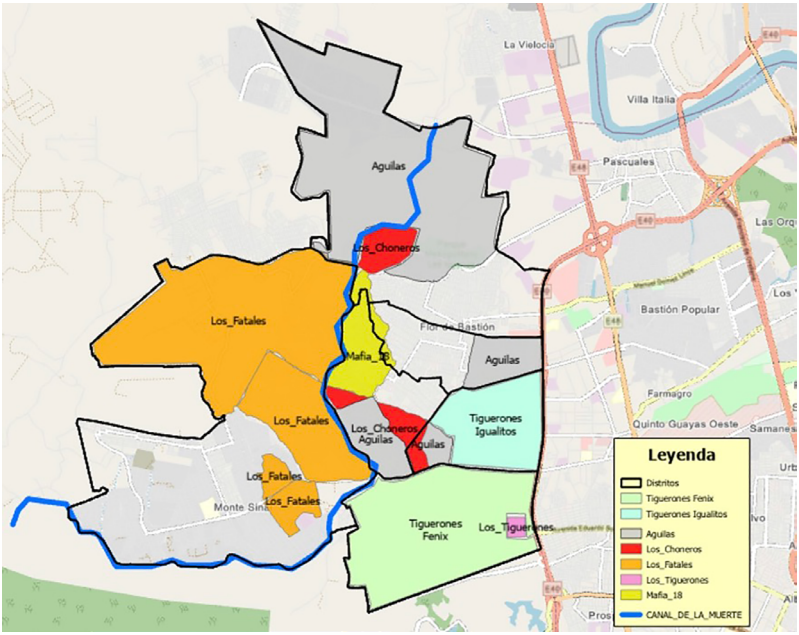
En comparación con la *Figura 1* , se observan variaciones en la extensión y ubicación de las áreas coloreadas. Estas diferencias orientan el examen de posibles cambios territoriales, pero requieren información sobre la fecha, los actores y los criterios de elaboración para establecer su significado.

FIGURA 3
Nueva Prosperina: configuración territorial y sectores diferenciados



En la *Figura 3* se identifican varios sectores de Nueva Prosperina, entre ellos: Monte Sinaí, Flor de Bastión y Nuevo Guayaquil, cuyas delimitaciones permiten observar cómo se distribuyen espacialmente las áreas representadas. Esta información resulta importante para examinar la posible configuración de zonas de influencia de las organizaciones criminales y comprender la dimensión territorial de sus actividades.

FIGURA 4
Nueva Prosperina: variación de delimitaciones y distribución espacial



La Figura 4 permite observar una distribución más detallada de los sectores de Nueva Prosperina, con delimitaciones internas que muestran diferencias respecto de las representaciones anteriores —Figuras 1, 2 y 3—. Estas variaciones resultan relevantes para el estudio porque permiten examinar cómo se representan las áreas de influencia de las organizaciones criminales y su posible relación con la configuración de fronteras invisibles. Sin embargo, la existencia de estas delimitaciones no demuestra por sí misma que las organizaciones ejerzan un control efectivo sobre la población, aspecto que requiere contrastarse con otras manifestaciones de la dinámica territorial.

Durán: violencia persistente y delimitaciones territoriales

Para el caso de Durán se examinan tres representaciones cartográficas que muestran distintas delimitaciones territoriales vinculadas con la presencia de organizaciones criminales —Figuras 5, 6 y 7—. Al observarlas de manera conjunta, se identifican diferencias en la extensión y distribución de las áreas señaladas, lo que permite profundizar el análisis de las dinámicas territoriales del crimen organizado. Estas delimitaciones pueden estar relacionadas tanto con espacios de influencia criminal como con territorios en disputa, donde las organizaciones buscan establecer o mantener su presencia, pero, la información cartográfica debe interpretarse con cautela, pues la identificación de estas áreas no permite determinar —por sí sola—, si existen mecanismos de regulación coercitiva sobre la población.

En Durán, los homicidios intencionales aumentaron de 121 casos en 2022 a 461 en 2023, para luego alcanzar 478 en 2024 y 539 en 2025. El incremento más pronunciado se produjo entre los años 2022 y 2023, período en el que los registros prácticamente se cuadruplicaron. A diferencia de Nueva Prosperina, donde se observan fluctuaciones durante los años examinados, Durán presenta un crecimiento consecutivo de las muertes violentas. Esta trayectoria permite reconocer la persistencia y el agravamiento de la violencia homicida, aunque no resulta suficiente para determinar cómo se distribuye el poder entre las organizaciones criminales ni qué mecanismos de control pueden ejercer sobre determinados sectores del territorio examinado[35].

Las delimitaciones territoriales representadas en los mapas de Durán deben examinarse considerando las distintas formas en que las organizaciones criminales pueden relacionarse con el espacio. Algunas áreas pueden corresponder a sectores donde se desarrollan sus

35 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073.

actividades, mientras que otras podrían estar vinculadas con disputas entre grupos o con prácticas de control sobre la población; es por ello que esta última distinción es importante para el estudio de las fronteras invisibles, ya que la presencia de una organización en determinado sector no supone necesariamente que haya establecido mecanismos de regulación territorial. En ese sentido, las cartografías permiten reconocer posibles áreas de influencia, pero requieren contrastarse con otras evidencias para comprender las relaciones de poder que se desarrollan dentro de ellas[36].

La presencia de delimitaciones similares en los distintos mapas de Durán constituye un elemento importante para analizar la organización territorial de las actividades criminales; sin embargo, la reiteración de estos límites no significa necesariamente que una misma organización haya mantenido el control sobre esos territorios. Las coincidencias cartográficas podrían estar relacionadas con la permanencia de determinadas áreas de influencia, con disputas territoriales que se prolongan en el tiempo o con diferencias en los criterios utilizados para elaborar las representaciones. Por ello, resulta importante distinguir entre la continuidad de una delimitación espacial y la existencia de mecanismos efectivos de control territorial sobre la población[37].

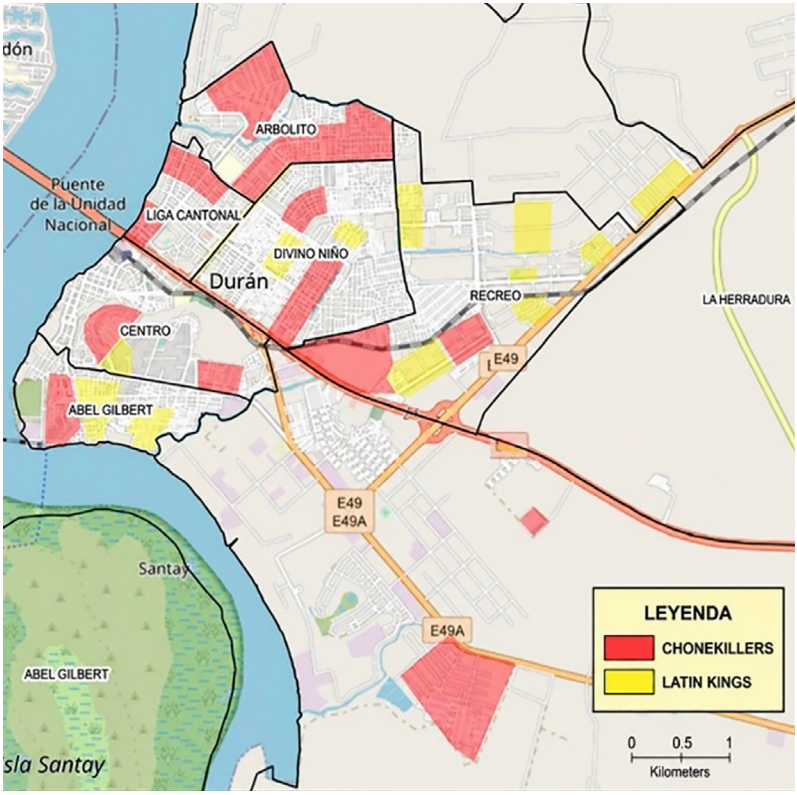
Durán permite confrontar una trayectoria ascendente de violencia letal con representaciones territoriales sucesivas. El interés del contraste no es establecer una equivalencia entre ambas series, sino examinar qué aspectos de la disputa por el espacio quedan fuera de los registros de homicidios[38].

Una política de seguridad basada únicamente en los hechos más violentos corre el riesgo de pasar por alto restricciones menos

36 Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).
37 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073.
38 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2.

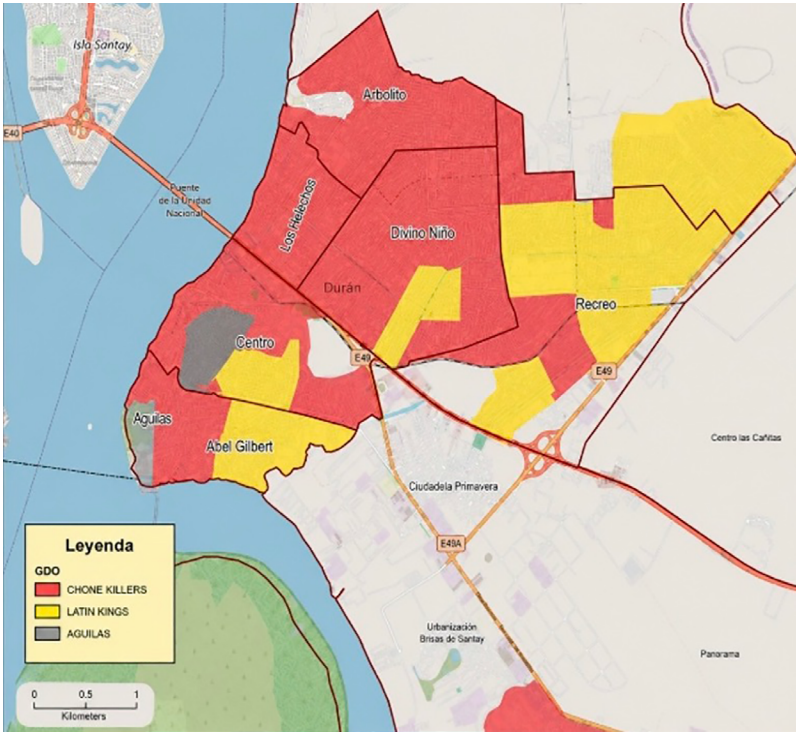
visibles. La lectura territorial puede orientar nuevas preguntas de investigación e intervención, siempre que la información cartográfica sea evaluada y contrastada con otras fuentes.

FIGURA 5
Durán: distribución espacial de las áreas de influencia representadas.



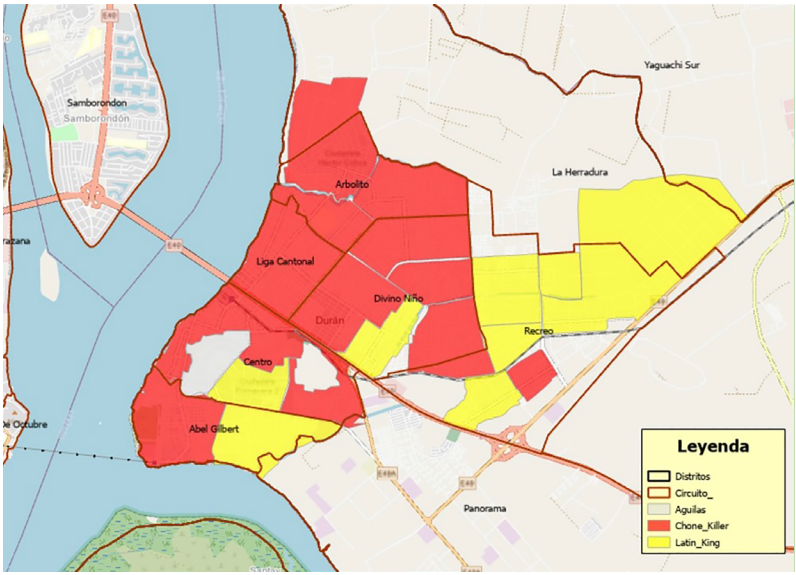
La *Figura 5* muestra áreas diferenciadas en sectores urbanos y corredores de conexión. La distribución fragmentada de los espacios coloreados ofrece un punto de partida para comparar los siguientes mapas, sin permitir concluir que existe una autoridad criminal estable.

FIGURA 6
Durán: variaciones en la extensión de las áreas territoriales representadas.



La segunda cartografía de Durán presenta áreas coloreadas de mayor extensión y continuidad respecto de la *Figura 5*. Estas diferencias permiten identificar cambios en las delimitaciones representadas, pero no determinan por sí mismas si responden a procesos de expansión criminal, disputas territoriales o modificaciones en los criterios de elaboración de los mapas.

FIGURA 7
Durán: configuración territorial de las áreas de influencia representadas.



La tercera cartografía de Durán presenta áreas diferenciadas en sectores como Arbolito, Divino Niño, El Recreo y Abel Gilbert. Su comparación con las *figuras 5* y *6* permite examinar continuidades y variaciones en las delimitaciones territoriales.

Comparación de los casos y gobernanza criminal

Al comparar los registros de homicidios intencionales de Nueva Prosperina y Durán, se observan diferencias importantes en la evolución de la violencia durante el período de análisis del presente estudio. Mientras Nueva Prosperina presenta fluctuaciones, con incrementos y reducciones entre 2022 y 2025, en Durán los homicidios aumentaron de manera consecutiva durante esos mismos años; sin embargo, estas diferencias estadísticas constituyen únicamente el inicio para el análisis, pues comprender las dinámicas del poder criminal en ambos territorios requiere analizar también las formas de ocupación,

disputa e influencia que las organizaciones delictivas pueden desarrollar en determinados espacios territoriales; en ese sentido, lo que se busca comprender en el presente estudio, es cómo se relacionan esas trayectorias con las configuraciones territoriales representadas[39].

Los registros estadísticos de homicidios se organizan a partir de las divisiones administrativas de cada distrito, mientras que las representaciones cartográficas permiten examinar delimitaciones territoriales que no necesariamente coinciden con esas fronteras construidas de manera Estatal o institucional. Esta diferencia resulta particularmente especial para comprender las dinámicas del crimen organizado, cuyas áreas de influencia pueden extenderse entre distintos sectores o concentrarse en espacios específicos dentro de una misma jurisdicción territorial. En consecuencia, el análisis de Nueva Prosperina y Durán debe considerar ambas escalas territoriales, evitando asumir que los límites administrativos reflejan necesariamente la distribución espacial del poder criminal[40].

Otra diferencia es conceptual y afecta directamente la interpretación de los mapas, territorializar una actividad criminal supone organizar relaciones y movimientos en el espacio. Gobernar criminalmente implica algo más: imponer reglas a terceros y sostener su cumplimiento. Confundir ambas situaciones lleva a presentar como autoridad consolidada lo que quizá sea presencia o disputa[41].

39 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073. Véase también: Robert David Sack, Human Territoriality: Its Theory and History (Cambridge: Cambridge University Press, 1986).

40 Enrique Desmond Arias, Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), https://doi.org/10.1017/9781316650073.

41 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2. Véase también: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano 1994 (Nueva York: Oxford University Press, 1994), cap. 2. Véase también: Javier Duque Daza, «Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia», Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 66, n.º 241 (2021): 347–380, https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.76021.

42 Cartografía territorial de Nueva Prosperina y Durán (material de investigación, 2022–2026), figuras 1 y 2. Fuente: levantamiento en territorio; elaboración cartográfica: Policía Nacional del Ecuador; composición: autores.

La contribución del capítulo no depende de afirmar que cada práctica de control haya quedado acreditada. Consiste, sobre todo, en mostrar por qué una investigación que solo mida homicidios puede pasar por alto otras dimensiones del poder criminal. La cartografía ayuda a precisar dónde formular preguntas; las evidencias sobre reglas y sanciones permiten responderlas[42].

Para una perspectiva multidimensional, el resultado de mayor interés es la necesidad de observar algo más que el número de muertes. La movilidad, el uso del espacio público y la continuidad de las actividades comunitarias ofrecen preguntas complementarias. Su incorporación exige indicadores y evidencia específica, no simples deducciones a partir de la cartografía.

Los casos permiten estudiar la relación entre violencia y espacialización del poder criminal, aunque sus resultados no deben extrapolarse sin más. La comparación aporta criterios para distinguir procesos y precisar las evidencias que harían falta para sostener afirmaciones más amplias sobre gobernanza.

TABLA 2
Dimensiones e indicadores para analizar la gobernanza criminal y las fronteras invisibles

DIMENSIÓN DE ANÁLISIS	¿QUÉ SE BUSCA IDENTIFICAR?	EVIDENCIA NECESARIA	CRITERIO DE INTERPRETACIÓN
Movilidad territorial	Restricciones para ingresar, salir o circular por determinados sectores	Denuncias, testimonios contrastados y registros de hechos localizados	Una frontera representada en un mapa no demuestra por sí sola restricciones reales de circulación
Control económico	Cobros extorsivos e imposición de condiciones a comerciantes y otras actividades económicas	Denuncias, registros de extorsión y hechos verificables	La presencia de violencia no demuestra necesariamente control sobre las actividades económicas
Vida comunitaria	Vigilancia, amenazas y sanciones impuestas a los habitantes	Testimonios corroborados y registros de incidentes específicos	La presencia de grupos criminales no implica automáticamente sometimiento de la comunidad
Autoridad criminal	Imposición de reglas y decisiones que condicionan la vida cotidiana	Hechos documentados que permitan identificar continuidad en el ejercicio del control	Las disputas territoriales no demuestran, por sí solas, una autoridad criminal estable

Fuente: elaboración propia. Nota: la tabla presenta criterios para orientar el análisis de posibles manifestaciones de gobernanza criminal y fronteras invisibles. Los indicadores no constituyen hechos comprobados en Nueva Prosperina o Durán; su identificación requiere evidencia específica y corroborada.

FRONTERAS INVISIBLES Y RESPUESTA ESTATAL DESDE LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

Los casos estudiados exigen distinguir violencia letal, control del espacio y gobernanza criminal, es por ello que los tres fenómenos pueden relacionarse, pero no son equivalentes, de allí que la intervención estatal debe considerar las particularidades de cada escenario criminal, pues las disputas entre organizaciones criminales, el control de rutas ilícitas y las restricciones impuestas a las comunidades requieren respuestas operativas e institucionales diferenciadas[43].

Las fronteras invisibles no constituyen necesariamente límites permanentes, pues pueden modificarse según las disputas criminales y las condiciones de control territorial. Su análisis exige comprender las prácticas de coerción y las restricciones que pueden imponer las organizaciones criminales sobre la población, más allá de las delimitaciones cartográficas, geográficas o territoriales.

La seguridad multidimensional reconoce la importancia de la intervención de la fuerza pública frente al crimen organizado, complementándola con acciones institucionales que atiendan sus efectos sobre

43 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2. Véase también: Andreas E. Feldmann y Juan Pablo Luna, «Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos», Annual Review of Sociology 48 (2022): S-1–S-23, https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836.

la economía local, el acceso a servicios y la confianza ciudadana; esta última articulación permite abordar las distintas dimensiones de la violencia territorial, respetando las competencias y responsabilidades de cada institución.

La seguridad humana desplaza la mirada hacia la experiencia de quienes habitan el territorio. Poder ir a estudiar, trabajar, comerciar o visitar a familiares sin amenazas es una dimensión concreta de la seguridad. Para evaluar esa experiencia hacen falta fuentes que permitan conocerla, además de los registros policiales[44].

Durante 2022–2025, Nueva Prosperina y Durán presentan trayectorias distintas de violencia letal. Esa diferencia no permite afirmar que uno de los territorios tenga mayor gobernanza criminal que el otro. El control social y la intensidad de los homicidios son dimensiones relacionadas, pero no equivalentes.

Una consecuencia práctica es distinguir los indicadores de violencia de aquellos que permiten examinar el control territorial. Mientras los primeros muestran la magnitud y evolución de los hechos violentos, los segundos deben aportar información sobre restricciones, amenazas y reglas impuestas a la población. Considerar ambas dimensiones permite evaluar con mayor precisión las condiciones de seguridad de los territorios estudiados[45].

La delimitación territorial constituye otro aspecto relevante para la intervención estatal. Si bien las cartografías distritales permiten identificar posibles áreas de influencia criminal, las decisiones operativas requieren información más específica sobre los sectores afectados y las dinámicas presentes en ellos. Esto permite evitar generalizaciones que atribuyan a comunidades enteras situaciones de violencia o criminal localizadas en espacios determinados.

44 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Global Study on Homicide 2023 (Viena: UNODC, 2023).
45 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2.

Recuperar los territorios afectados por la criminalidad organizada exige mantener la capacidad operativa del Estado y desarrollar acciones que permitan restablecer las condiciones de seguridad de sus habitantes; en ese sentido, los resultados de estas intervenciones deben valorarse no solo por la disminución de homicidios, sino también por la posibilidad de que las comunidades recuperen su libertad de circulación, accedan a servicios y desarrollen sus actividades económicas y sociales sin amenazas ni restricciones impuestas por organizaciones criminales[46].

La utilización académica de información procedente de contextos operativos requiere especial cuidado. Aunque estos materiales aportan elementos importantes para comprender las dinámicas territoriales del crimen organizado, su interpretación debe ajustarse a la evidencia disponible y evitar la identificación innecesaria de personas o sectores vulnerables. Este criterio permite mantener el rigor de la investigación y proteger la información sensible.

En ese sentido, el enfoque de seguridad multidimensional permite comprender que los efectos de la criminalidad organizada no se limitan al número de hechos violentos registrados, sino que también comprenden las restricciones que las organizaciones criminales pueden imponer sobre la vida cotidiana de las comunidades. Desde esta perspectiva, las estadísticas de homicidios siguen siendo fundamentales, pero deben interpretarse junto con las dinámicas de coerción y control territorial[47].

46 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2.
47 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Global Study on Homicide 2023 (Viena: UNODC, 2023).

CONCLUSIONES

El análisis comparativo entre Nueva Prosperina y Durán evidencia que la violencia homicida presenta comportamientos distintos, aunque en los dos territorios constituye una manifestación relevante de la criminalidad organizada. Mientras Nueva Prosperina registra variaciones entre 2022 y 2025, Durán muestra incrementos consecutivos durante el mismo período. Estas diferencias confirman la necesidad de analizar cada contexto territorial sin asumir que la intensidad de la violencia refleja necesariamente una mayor capacidad de control de las organizaciones criminales sobre ese espacio territorial.

El estudio de las fronteras invisibles permite examinar manifestaciones del poder criminal que no quedan reflejadas en las estadísticas de homicidios o muertes violentas; en ese contexto, su importancia radica en las posibles restricciones a la movilidad, la imposición de reglas y otras prácticas de coerción que pueden afectar a las comunidades. No obstante, las cartografías examinadas permiten identificar posibles áreas de influencia y disputa, pero no acreditan por sí solos mecanismos de gobernanza criminal. Para establecer su existencia se requiere evidencia específica sobre las relaciones entre las organizaciones delictivas y la población, particularmente sobre las prácticas mediante las cuales ejercen control territorial.

Desde la seguridad multidimensional, la respuesta estatal debe integrar la capacidad operativa de la fuerza pública con otras intervenciones institucionales orientadas a recuperar las condiciones de

seguridad de los territorios. Si bien la reducción de homicidios constituye un indicador fundamental, su evaluación debe complementarse con la libertad de circulación, el acceso a servicios y el desarrollo de actividades económicas y comunitarias sin coerción criminal. Esta perspectiva fortalece la comprensión de la seguridad sin desconocer las competencias y responsabilidades de las instituciones encargadas de garantizarla[48].

La propuesta desarrollada sobre las tres generaciones del crimen organizado en Ecuador aporta una interpretación histórica de las transformaciones de las estructuras delictivas entre 1985 y 2025. Esta división permite examinar el fortalecimiento de las redes criminales, su articulación logística y la creciente relevancia de las disputas territoriales; sin embargo, constituye una clasificación analítica propuesta por los autores y no supone que todas las organizaciones criminales hayan seguido una evolución uniforme.

En definitiva, la principal contribución del estudio consiste en integrar la evolución histórica del crimen organizado, los registros de violencia homicida y las representaciones cartográficas para examinar la territorialización del poder criminal en Ecuador. Los casos estudiados muestran la importancia de distinguir entre presencia criminal, disputa territorial y gobernanza criminal, evitando atribuir formas de control que las fuentes disponibles no permiten demostrar. Esta diferenciación ofrece una base para futuras investigaciones y para el diseño de respuestas estatales que consideren tanto las manifestaciones violentas del crimen organizado como sus posibles efectos sobre la vida cotidiana de la población.

48 Organización de los Estados Americanos (OEA), Declaración sobre Seguridad en las Américas, OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC.1/03 rev.1 (28 de octubre de 2003), sección II, párr. 2. Véase también: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano 1994 (Nueva York: Oxford University Press, 1994), cap. 2.

Declaración de uso de inteligencia artificial

Los autores utilizaron Paperpal como herramienta de apoyo para traducir el resumen al inglés y adecuar las descripciones cartográficas. Los autores revisaron y validaron los contenidos y asumen plena responsabilidad por la versión final del capítulo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arias, Enrique Desmond. Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. https://doi.org/10.1017/9781316650073.

Auyero, Javier, y María Fernanda Berti. La violencia en los márgenes: Una maestra y un sociólogo en el conurbano bonaerense. Buenos Aires: Katz Editores, 2013.

Cressey, Donald R. Theft of the Nation: The Structure and Operations of Organized Crime in America. Nueva York: Harper & Row, 1969.

Duncan, Gustavo. Más que plata o plomo: el poder político del narcotráfico en Colombia y México. Bogotá: Debate, 2014.

Duque Daza, Javier. «Gobernanza criminal. Cogobiernos entre políticos y paramilitares en Colombia». Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales 66, n.° 241 (2021): 347–380. https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.241.75094.

Feldmann, Andreas E., y Juan Pablo Luna. «Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos». Annual Review of Sociology 48 (2022): S-1–S-23. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836.

International Crisis Group. «Can a War on Crime Bring Relief to Ecuador?». 19 de enero de 2024. https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/ecuador/can-war-crime-bring-relief-ecuador.

Kalyvas, Stathis N. The Logic of Violence in Civil War. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Lessing, Benjamin. Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. https://doi.org/10.1017/9781108185837.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Global Study on Homicide 2023. Viena: Naciones Unidas, 2023. https://digitallibrary.un.org/record/4091903.

Organización de las Naciones Unidas. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Nueva York, 2000. Art. 2.

Organización de los Estados Americanos. Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02), 4 de junio de 2002. https://www.oas.org/en/sla/docs/AG02041E08.pdf.

Organización de los Estados Americanos. Declaración sobre Seguridad en las Américas. OEA/Ser.K/XXXVIII, CES/DEC. 1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003. https://www.oas.org/en/sedi/dsd/elpg/resources/decSecurityAmericas.asp.

Pierre, Jon, y B. Guy Peters. Governance, Politics and the State. Nueva York: St. Martin's Press, 2000.

Pontón C., Daniel. «La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina». Íconos. Revista de Ciencias Sociales, n.° 47 (2013): 135–153. https://doi.org/10.17141/iconos.47.2013.853.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security. Nueva York: Oxford University Press, 1994. https://hdr.undp.org/content/human-development-report-1994.

Rhodes, R. A. W. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

Sack, Robert David. Human Territoriality: Its Theory and History. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

von Lampe, Klaus. Organized Crime: Analyzing Illegal Activities, Criminal Structures, and Extra-Legal Governance. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2016.

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Seguridad y territorio: De la seguridad nacional a la seguridad pública y la violencia criminal en el Ecuador.

Security and territory: From national security to public security and criminal violence in Ecuador.

Javier David Pérez Rodríguez

03



Javier David Pérez Rodríguez

Es general en servicio pasivo del Ejército, en sus 37 años de carrera profesional se desempeñó como comandante de unidades tácticas tipo batallón y brigada, participó en la misión de Naciones Unidas en El Salvador en la desmovilización del Frente Farabundo Martí, fue director de la escuela de inteligencia, subdirector de la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro, director de operaciones del Comando Conjunto y Comandante General del Ejército. En su formación académica alcanzó varios títulos de tercero y cuarto nivel. Fue docente de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, cursó la maestría en defensa nacional en Argentina. También fue profesor de la Academia de Defensa Militar Conjunta. Culminó su carrea siendo comandante general del Ejército. En el área de investigación se desempeñó como investigador en el Centro de Estudios Estratégicos de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, aportando con varias publicaciones relacionadas con seguridad e inteligencia. Ha participado como expositor en varios eventos académicos dentro y fuera del país.

Actualmente es miembro de número de la Academia de Historia Militar del Ecuador y asesor del BGR.

Sovre el autor: Javier David Pérez Rodríguez

RESUMEN

Los estudios sobre seguridad en su versión inicial estaban orientados hacia la protección del Estado asumiendo que las afectaciones a sus intereses vendrían desde fuera de las fronteras, no se había considerado la posibilidad de actores no estatales con capacidad de causar daño o poner en situación de peligro a los elementos estructurales del Estado; la evolución del ambiente internacional post Guerra Fría, globalizó no sólo atributos de la gran apertura al intercambio comercial, trajo consigo desafíos a la seguridad de los Estados. En varios países de Latinoamérica aún se arrastran problemas internos estructurales insolutos; de manera paralela, se exigen derechos, garantías y libertades, lo cual requiere una institucionalidad fuerte. Esta investigación propone una mirada sobre la seguridad como un fin, un medio y un derecho, con un enfoque sistémico e integral. Volvemos la atención al territorio, visto no únicamente como la superficie en la que habitan las personas, sino como el espacio de interacción humana y de gestión de recursos que requieren ser administrados y gobernados con una visión de Estado.

PALABRAS CLAVE:

Seguridad, territorio, soberanía, frontera, institucionalidad, intereses.

ABSTRACT

The initial version of security studies focused on protecting the State, assuming that threats to its interests would come from outside its borders; it did not consider non-State actors with the capacity to cause damage or endanger the State's structural elements. The evolution of the post-Cold War international environment globalized not only the great opening to commercial exchange, but also brought challenges to State security. In several Latin American countries, unresolved internal structural problems persist; in parallel, rights, guarantees, and freedoms are demanded, which requires a strong institutional framework. This research examines security as an end, a means, and a right, using a systemic and comprehensive approach. We turn our attention to territory, seen not only as the surface on which people live, but as the space for human interaction and the management of resources that must be administered and governed with a vision of the State.

KEYWORDS:

Security, territory, sovereignty, border, institutionality, interests.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como punto de partida el abordaje de la seguridad analizada desde tres enfoques orientados según su aplicabilidad en política pública, en la planificación, en la toma de decisiones y en la participación ciudadana, considerando como máximo responsable al nivel de la conducción política del Estado; en esta descripción, consideramos el soporte de filósofos políticos y personajes influyentes de diferentes épocas, que representan las corrientes de pensamiento más reconocidas sobre el Estado y la seguridad. Desde esta perspectiva, se explica la necesidad del control territorial como tarea fundamental, por su importancia como componente vital[1]. Jellinek, Georg, describe el territorio en los siguientes términos: La tierra sobre la que se levanta la comunidad estatal es el espacio en el que el Estado puede ejercer el poder público; la tierra es el escenario del poder de autoridad y, por tanto, pasa a llamarse territorio[2].

Desde la aparición del Estado, la seguridad fue una tarea central ante la posibilidad de confrontaciones derivadas de aspiraciones

1 Constitución del Ecuador de 2008, Art. 4 "El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica de dimensiones naturales, sociales y culturales, legado de nuestros antepasados y pueblos ancestrales. Este territorio comprende el espacio continental y marítimo, las islas adyacentes, el mar territorial, el Archipiélago de Galápagos, el suelo, la plataforma submarina, el subsuelo y el espacio suprayacente continental, insular y marítimo. Sus límites son los determinados por los tratados vigentes. El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión."

2 Jellinek, Georg. Teoría General del Estado, 2004, pp. 368 y 369.

personales y de disputas territoriales y comerciales[3]. Esta función no ha variado; con la evolución del Estado-nación y por la influencia de eventos de efecto global como los conflictos armados, las pandemias, los efectos del cambio climático, las disputas geopolíticas, las migraciones masivas, la lucha por los recursos escasos y la violencia propiciada por estructuras criminales transnacionales, entre otros, se expresa de manera clara la necesidad de adaptar la institucionalidad para la atención de estos fenómenos. La complejidad descrita, aparejada con la hiperconectividad, requieren un abordaje de mayor amplitud y perspectiva, más allá de los límites que le imponen la visión tradicional político y estatal; en este contexto, no es posible omitir aspectos sociales, económicos, culturales, y ambientales, como elementos portadores de tensiones, sus efectos suelen generar una presión importante en la gestión estatal de la seguridad, para lo cual es imperativo contar con una institucionalidad, ágil en cuanto a respuestas, anticipativa en la planificación, y, responsable en el desarrollo de capacidades; su desatención o debilitamiento, es el camino inequívoco hacia episodios de crisis, desestabilización del gobierno, aparecimiento de actores violentos, o de grupos criminales; en suma, se produce la disputa y control del territorio y del monopolio de la fuerza.

En el ámbito académico, la acción de definir, clasificar, analizar y otras prácticas de este tipo es necesaria en el proceso de investigación; en esta lógica, el siguiente paso es la elaboración de una teoría y, si el objeto de estudio o el fenómeno que se describe lo permite, corresponde desarrollar simulaciones y ensayos como paso previo al diseño de un modelo basado en una teoría. En materia de

3 López Hernández, José. La teoría del Estado en sus fuentes: De Maquiavelo a Marx. Edit. Teos, Edición en formato digital, 2020, pp 72 y 123. Maquiavelo fundamenta la necesidad del Estado, partiendo de la naturaleza humana de los hombres, expresada en la siguiente afirmación: *"El gobernante y el Estado deben ser fuertes para prevenirse de la maldad de los hombres a favorecer el bien de la comunidad que es básicamente la seguridad de los individuos y la libertad del pueblo"*. En cuanto a los derechos y facultades del soberano, Maquiavelo expone: *"el primer deber o misión del soberano se identifica con el fin por el cual se instituyó el Estado: debe procurar la protección de la vida de sus súbditos y todos los bienes que cada hombre puede conseguir sin dañar al Estado"*

seguridad este ejercicio permite profundizar en el conocimiento de los fenómenos, las causas, escenarios y actores, llegando a propuestas que terminan en tipologías acuñadas en una nueva terminología o renovadas interpretaciones de las ya existentes, sin embargo, hay una desconexión, sino un divorcio con las instituciones responsables de proponer la actualización de leyes, normas o códigos sancionadores, por lo que los aportes generados desde la academia resultan estériles[4].

Este trabajo se orienta hacia la identificación de responsabilidades de las instituciones estatales, considerando los niveles de gobierno y el derecho de las personas que habitan en el espacio territorial ecuatoriano; el punto de partida de la investigación, plantea las siguientes interrogantes:¿en qué momento o bajo que circunstancias se debe definir si nos encontramos frente a un problema de seguridad?, en el caso de haber identificado un problema de seguridad, ¿cuál debe ser la respuesta a ese problema y qué instancia tiene la responsabilidad de gestionarla? Estas preguntas apuntan a la necesidad de establecer límites para evitar una sobreactuación o una sorpresa estratégica[5]; también resaltan la importancia de la planificación, considerando que el desarrollo de capacidades no se circunscribe a la compra de material y equipo, sino que requiere la preparación del componente humano, así como el acompañamiento de normas y leyes para apoyar la actuación de las instituciones.

4 En Ecuador, se utiliza la denominación de grupos delincuenciales organizados -GDOs- para referirse a estructuras criminales que utilizan métodos violentos, como asesinatos, secuestros, extorsiones, comercialización de droga, entre otras. También se denomina grupos armados organizados – GAOs- a estructuras vinculadas con el crimen organizado transnacional y mafias de otros países como el Cartel de Sinaloa, Cartel Jalisco Nueva Generación, Cartel de los albaneses, N´Drangheta italiana. Ninguna de estas denominaciones está considerada como tipos penales en el Código Orgánico Integral Penal COIP, sin embargo, son de uso común entre las instituciones de seguridad como Fuerzas Armadas y Policías, según se aprecia en declaraciones de prensa, informes y documentos oficiales.

5 Vásquez Lozano, Alberto. Rodríguez Sumano, Abelardo. Coord. Seguridad y Asuntos Internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, Las Américas, Amenazas, Instituciones, Regiones y Política Mundial. Edit. Siglo XXI, 2020, e-isbn 978-607-03-1115-4

La base teórica utilizada como referencia es de *"complejos de seguridad regional"* y en particular la teoría de *"securitización"* o *"seguritización"* (anglicanismo) que explica el proceso político sugerido para asegurar y colocar a buen recaudo un bien superior al que Buzzan y Waever lo llaman *objeto referente*[6]; como refuerzo a esta teoría Todd Hataley (2025: 62), señala el rol fundamental de una adecuada comunicación, orientada a sensibilizar a la audiencia consiguiendo solidaridad y mayor participación. La investigación se basó en la recolección y sistematización de información generada por los organismos del sistema de seguridad del Estado ecuatoriano, en el conocimiento y la experiencia empírica, en la consulta de fuentes bibliográficas y bases de datos, y en la información de internet relativa al tema.

6 Vásquez, Alberto y Rodríguez, Abelardo. Coordinadores. Seguridad y Asuntos Internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, Las Américas, Amenazas, Instituciones, Regiones y Política Mundial. Edit. Siglo XXI, 2020, e-isbn 978-607-03-1115-4

En la teoría de la securitización desarrollada por Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde (miembros principales de la Escuela de Copenhague), el objeto referente es la entidad o valor que se percibe bajo una amenaza existencial y que, por lo tanto, tiene un derecho legítimo a la supervivencia.

DESARROLLO

La historia y la evolución del Estado-nación expresan la vinculación entre el orden westfaliano liberal y la gestión del territorio. Antes de la Primera Guerra Mundial, los mapas mostraban la existencia de grandes espacios denominados imperios, cuya administración era ejercida por un reducido grupo de personas (aristócratas y emperadores). Como corolario de la Gran Guerra, desaparecieron los imperios y los mapas mostraban nuevas unidades geográficas de menor tamaño y mayor autonomía política, económica y social. Más tarde, la Segunda Guerra Mundial marcó el traspaso de la hegemonía comercial y económica de Gran Bretaña a Estados Unidos; un rasgo importante de la posguerra fue el período conocido como la Guerra Fría, caracterizado por la bipolaridad global representada por dos grandes potencias ideológicamente antagónicas: Estados Unidos - EE. UU. EE. EE. UU. y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En 1989 cayó uno de los símbolos de la división ideológica: el Muro de Berlín; este hecho dio paso al predominio de la democracia liberal. Con emotividad y soslayando las lecciones de la historia, se llegó a afirmar que el mundo gozaría de un ambiente de paz sin espacio para conflictos armados. No había tiempo que perder y las grandes potencias impulsaron una frenética carrera de aperturismo comercial y de globalización bajo la bandera de la integración económica. Los cuestionamientos a las funciones de control y regulación estatal arreciaron; se impusieron la libertad económica y la tesis del "Estado mínimo". Con estos argumentos, se fueron reduciendo las

atribuciones estatales para el ejercicio de la soberanía y el control del territorio, incluyendo la desatención de las instituciones creadas para el efecto; a pesar de ello, los intereses de los Estados no han cambiado, por lo tanto, la posibilidad de conflictos interestatales está presente, algunos han llegado a instancias y tribunales internacionales para resolver sus diferencias, pero otros han escalado al nivel de guerra, en algunos casos sutilmente disfrazada con adjetivos como asimétrica o híbrida.

LA SEGURIDAD COMO UN FIN, COMO UN MEDIO Y COMO UN DERECHO

La seguridad según lo aborda Barry Buzan, "trata de temas políticos cruciales como el Estado, la autoridad, la legitimidad, la política y la soberanía[7]", razón suficiente para ratificar su proximidad hacia la política, diferenciándola de la defensa militar y de otras categorías como la seguridad ciudadana y la seguridad pública; desde esta óptica, cuando mencionamos "seguridad" sabemos que la gestión le corresponde a quien o quienes tienen la responsabilidad de la toma de decisiones del Estado, es decir los gobiernos; y si agregamos el adjetivo "multidimensional" se asume la necesaria participación de varias instituciones, así como los esfuerzos para comprometer a los gobiernos seccionales con las acciones preventivas insertas en el ámbito de la seguridad ciudadana, el apoyo del sector privado y la cooperación internacional.

En este apartado proponemos un enfoque sobre seguridad basado en tres aspectos: la seguridad como un fin, como un medio, y como un derecho; su aplicación coincide con categorías que a su vez corresponden a niveles de gobierno y toma de decisiones; los tres niveles funcionan de manera ininterrumpida y su eficiencia está condicionada a la coordinación y coherencia en la articulación de planes

7 Buzan, Barry y Hansen, Lene. La Evolución de los Estudios de Seguridad Internacional. Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2023 – publicación electrónica, pp. 46 y 47. ISBN: 978-607-8931-77-4

y ejecución de programas y proyectos; no son estáticas, interactúan permanentemente y según las circunstancias tienen la posibilidad de pasar de un nivel a otro para ser más eficientes, esto supone la existencia de planes así como la capacidad para adaptarse.

En cuanto a la seguridad como un fin, tomamos la teoría desarrollada por filósofos políticos realistas, cuyos postulados coinciden en que la seguridad es el fin último del Estado; por lo tanto, su vigencia es una condición previa para los demás derechos y la llave que abre y sostiene los derechos de la sociedad. En esta categoría encontramos los conceptos de soberanía, monopolio, uso de la fuerza, intereses nacionales, amenaza, disuasión, hegemonía, entre otros, que son muy afines a la visión realista sobre el rol del Estado; la seguridad, además de ser un fin, es un sinónimo de desarrollo de capacidades cinéticas (medios de fuerza) y no cinéticas para precautelar los intereses. Cuando la seguridad es un fin, se extreman las medidas para preservar el objeto referente que por lo general está asociado con los elementos constitutivos del Estado (población, soberanía, integridad del territorio) en estos casos el uso de la fuerza se justifica a través de los mecanismos legales y constitucionales, el conductor político tiene atribuciones para decretar una movilización nacional y la movilización militar[8]. Estas medidas pueden aplicarse a los derechos, garantías y libertades de las personas; incluso, se activa la capacidad estatal de afectar el derecho a la propiedad mediante el requisamiento temporal de bienes y servicios para atender situaciones de emergencia o de crisis, mientras el peligro subsista.

En este nivel de interpretación se encuentra la seguridad nacional como fundamento conceptual, resumido en una visión de seguridad y desarrollo, de la cual se derivan la defensa nacional y la defensa militar. Esto requiere políticas de Estado y una planificación a largo

8 Buzan, Wæver, & de Wilde, Seguridad: Un nuevo marco de análisis, 1998, p. 21. El objeto referente es aquello que se percibe como existencialmente amenazado y que posee un derecho legítimo a sobrevivir. Es la entidad —tangible o intangible— en cuyo nombre se justifica y legitima la adopción de medidas extraordinarias.

plazo, basada en escenarios prospectivos para orientar el desarrollo de capacidades; las acciones del sistema nacional de inteligencia se orientan hacia la anticipación estratégica. Las fuerzas armadas, su diseño, equipamiento y el marco legal para su empleo forman parte de esta concepción. En resumen, es la última línea de contención de una amenaza que ha generado una situación de peligro, o tiene el potencial de afectar los intereses nacionales o de causar daño a los elementos constitutivos del Estado. Esto justifica la puesta en marcha de un proceso de seguritización para asegurar el o los objetos amenazados.

SÍNTESIS DEL PENSAMIENTO DE FILÓSOFOS POLÍTICOS REALISTAS, SOBRE EL ESTADO Y LA SEGURIDAD.

AUTOR	ROL FUNDAMENTAL DEL ESTADO	IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD
THOMAS HOBBES	Monopolizar la violencia legítima para evitar confrontaciones entre ciudadanos o el abuso de unos sobre otros, porque podría causar un estado de guerra permanene (estado de naturaleza).	Absoluta y funcional. La seguridad es la razón de ser del Estado, el Leviatán es una creación que tiene como tarea fundamental la seguridad. Sin seguridad, la sociedad se destruye.
CARL SCHMITT	Identificar y neutralizar al enemigo interno o externo, para preservar la soberanía y la cohesión de la comunidad política.	Defensiva e identitaria. La seguridad significa tener la capacidad de decidir quién es una amenaza letal y cómo combatirla para sobrevivir.
HANS MORGENTHAU	Defender el interés nacional en términos de poder, en un ambiente en el que los intereses de los Estados generan fricciones y conflictos. Para esto es necesario desarrollar el poder nacional.	Estratégica. La seguridad es un cálculo constante de equilibrio de poder; un Estado está seguro cuando ha desarrollado su capacidad disuasiva para garantizar que nadie afecte sus intereses.
KENNETH WALTZ	Garantizar la supervivencia del Estado en un sistema internacional anárquico.	Central. La seguridad es el objetivo principal de los Estados, la anarquía del sistema internacional obliga a desarrollar capacidades militares defensivas.

JOHN MEARSHEIMER	Maximizar el poder del Estado para evitar ser dominados por otras potencias. Las grandes potencias desarrollan el poder para mantener el orden global.	Superioridad. La seguridad depende de alcanzar si es posible la hegemonía a través de una superioridad estratégica. Las grandes potencias desconfían unas de otras.

Elaborado en base al breviario de: *El Leviatán* de T. Hobbes, *El concepto de lo político* de C. Schmitt, *Política entre las naciones* de H. Morgenthau, y, *La tragedia de la política de las grandes potencias* de J. Mearsheimer.

Bajo un enfoque de la seguridad como un medio, partimos del supuesto de que la seguridad no es el fin último del Estado, sino un medio para alcanzar un fin superior que podría ser garantizar un modo de vida digno; garantizar la prosperidad, la justicia e igualdad; o garantizar la libertad. Esta categoría tiene fundamento en las ideas de los filósofos y personajes políticos de la línea de pensamiento liberal o idealista, que se expresan a la luz de principios y valores como el derecho y la razón, la institucionalidad, la justicia, la protección de las libertades, la convivencia democrática, entre otros.

Cuando la seguridad es un medio, las medidas de prevención se alternan con la coerción para garantizar un ambiente de paz, que permita el desarrollo normal de actividades; si esta condición se ve alterada, estamos frente a un problema de seguridad pública; desde una visión sistémica, la policía y el sistema de justicia actúan como parte del sistema nacional de seguridad, conformando una segunda línea de contención, mediante el empleo de la coerción física legítima para garantizar la ley y el orden. Si el escenario y los actores crean un ambiente que compromete el normal desarrollo de actividades, se dificulta o impide la libre circulación por el territorio nacional, o cuando los actos de violencia han causado heridos, con un considerable número de personas detenidas por enfrentamientos con las fuerzas del orden, se registran daños a la infraestructura del Estado y a la propiedad privada, estamos frente a un escalamiento del problema y se requiere la aplicación de medidas de excepción para la gestión de crisis. En estas condiciones, corresponde tomar

medidas extraordinarias para recuperar el orden y la vigencia del Estado de Derecho; si las dificultades persisten, será necesario iniciar un proceso de seguritización, con la movilización y el empleo de las fuerzas armadas. En esta categoría, el sistema nacional de inteligencia orienta sus acciones hacia la producción de información para identificar riesgos y amenazas con potencial para generar situaciones de peligro. La inteligencia se orienta hacia la actualización de apreciaciones y planes de empleo de las capacidades del Estado para la gestión de situaciones de tensión y crisis.

SÍNTESIS DEL PENSAMIENTO DE FILÓSOFOS POLÍTICOS LIBERALES – IDEALISTAS, SOBRE EL ESTADO Y LA SEGURIDAD.

AUTOR	ROL FUNDAMENTAL DEL ESTADO	IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD
IMMANUEL KANT	Garantizar el orden jurídico basado en la razón, el derecho y respeto de los derechos universales. El Estado debe actuar conforme a principios republicanos.	La seguridad es necesaria para alcanzar la paz duradera, pero debe basarse en el derecho internacional, la cooperación entre Estados. No se necesitan ejércitos cuando la nación está en peligro, esta se moviliza para su defensa.
JOHN RAWLS	Asegurar una sociedad justa mediante instituciones que protejan libertades básicas y reduzcan desigualdades.	La seguridad es importante para preservar la estabilidad democrática y proteger los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos.
JÜRGEN HABERMAS	Promover la democracia deliberativa y garantizar espacios de diálogo racional, participación ciudadana y legitimidad democrática.	La seguridad debe proteger la convivencia democrática y los derechos humanos, evitando autoritarismo y fortaleciendo instituciones internacionales y constitucionales.
WOODROW WILSON	Impulsar un orden internacional basado en la autodeterminación, la democracia y la cooperación multilateral entre los Estados.	La seguridad internacional depende de los organismos multilaterales, la diplomacia, el derecho internacional y cooperación colectiva para evitar y prevenir las guerras entre los Estados.

AMARTYA SEN	Garantizar el desarrollo humano ampliando las capacidades, libertades y oportunidades reales de las personas. El Estado debe reducir la pobreza, desigualdad y exclusión social.	La seguridad no se limita al ámbito militar; incluye seguridad humana, acceso a la salud, alimentación, educación, empleo y protección frente a vulnerabilidades sociales y económicas.

Elaborado en base a breviario de: La paz perpetua de E. Kant, Teoría de la Justicia de J. Rawls, La inclusión del otro de J. Habermas, La orientación de los catorce puntos de W. Wilson, y, Desarrollo y libertad de A. Sen.

La visión de la seguridad como un derecho está basada principalmente en el constitucionalismo moderno, donde además se establece como una obligación del Estado; de conformidad con esta corriente, el Art. El artículo 3 de la Constitución del Ecuador considera como "Deberes primordiales del Estado" el numeral 8: "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[9]". Tomando como guía la corriente de pensamiento del contractualismo, en la que los ciudadanos renuncian al uso de métodos y mecanismos de violencia para proteger sus derechos y legítimas aspiraciones, a cambio, el Estado se obliga a la protección y garantía de dichos derechos y aspiraciones[10]. En este nivel, la institucionalidad creada para la seguridad ciudadana tiene plena responsabilidad, llamada a convertirse en la primera línea del sistema de seguridad nacional, caracterizada por la implementación de medidas preventivas antes que la coerción. La ciudadanía tiene mayor participación a través de los canales e instancias creados desde el gobierno nacional hasta los gobiernos autónomos descentralizados. Para evitar la dispersión de esfuerzos y garantizar la convergencia y complemento de capacidades, se requiere la orientación a través de políticas públicas impulsadas desde el más alto nivel de la conducción nacional; por su parte, desde su ámbito de acción los gobiernos locales deben gestionar

9 Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008.de

10 Touchard, Jean. Historia de las ideas políticas. Editorial TECNOS, S.A., 8ª reimpresión, 2000, P. 261.

planes de desarrollo y creación de espacios públicos de calidad, promover la educación, crear las condiciones para la generación de fuentes de trabajo, el cuidado y preservación ambiental; para mantener condiciones adecuadas de seguridad, la policía nacional complementa este subsistema como un elemento disuasivo antes que represivo. Un niño bien educado será un buen ciudadano más tarde. El Sistema Nacional de Inteligencia (SIN) contribuye a la identificación de factores de riesgo que podrían derivar en riesgos futuros, para una oportuna atención. La posibilidad de afectación o daño a los objetos referentes de la seguridad es mínima; la información del SIN apoya la elaboración de planes y acciones para garantizar los derechos y la prosperidad de las personas.

SÍNTESIS DE FILÓSOFOS Y ESPECIALISTAS DE RECONOCIDA TRAYECTORIA QUE CONSIDERAN A LA SEGURIDAD COMO UN DERECHO

La siguiente tabla contiene información sobre autores que consideran la seguridad como un derecho —ya sea humano, individual o colectivo—, en contraste con las corrientes realista (seguridad centrada en el Estado y el poder) e idealista (seguridad garantizada por la armonía institucional y el derecho internacional).

AUTOR	ROL FUNDAMENTAL DEL ESTADO	IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD
JOHN LOCKE DOS TRATADOS DE GOBIERNO, 1689	El Estado no es un fin en sí mismo ni el titular de la seguridad: es un instrumento contractual y subordinado, creado exclusivamente para proteger derechos naturales preexistentes (vida, libertad, propiedad).	La seguridad es un derecho natural del individuo, anterior y superior al Estado. No es un fin (no se busca la seguridad del Estado por sí misma) ni un simple medio (no está al servicio del poder o del orden público), sino la razón de ser que legitima al gobierno; si el Estado falla en garantizarla, pierde su legitimidad.

KEN BOOTH SEGURIDAD Y EMANCIPACIÓN, 1991	El Estado es "poco fiable e ilógico" como referente de seguridad: en algunos casos actúa como garante y en otros como amenaza (regímenes de facto). No es el objeto referente, debe subordinarse a las personas.	La seguridad es un derecho ligado a la emancipación humana: liberar a las personas de las restricciones que les impiden vivir como elegirían (guerra, pobreza, opresión). Booth rechaza explícitamente tratarla como fin del Estado (poder/orden) o como medio instrumental de la política de poder; para él "la emancipación, no el poder ni el orden, produce la verdadera seguridad".
MAHBUB ULHAQ Y AMARTYA SEN PNUD, INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO, 1994	El Estado es responsable de remover las amenazas que afectan a la persona y de garantizar condiciones de vida digna; su rol es de proveedor y garante del desarrollo humano, no el titular último de la seguridad.	La seguridad humana es un derecho derivado de la dignidad de cada persona: "libertad frente al miedo" y "libertad frente a la necesidad". No se concibe como fin del Estado (soberanía, poder militar) ni como medio (instrumento de disuasión), sino como una condición de vida exigible por el individuo, alcanzable mediante el desarrollo y no mediante las armas.
KOFI ANNAN IN LARGER FREEDOM, INFORME DEL SECRETARIO GENERAL, (A/59/2005)	El Estado, junto con la comunidad internacional, tiene la obligación indivisible de garantizar simultáneamente desarrollo, seguridad y derechos humanos a sus ciudadanos; no puede priorizar la seguridad como ámbito autónomo de poder.	La seguridad se concibe como derecho humano universal e interdependiente de otros derechos: no puede haber seguridad duradera sin desarrollo ni respeto a los derechos humanos. Annan descarta tratarla como fin autónomo de "alta política" (realismo) o como simple medio para el equilibrio interestatal, situándola dentro del catálogo de derechos exigibles por las personas.
FRANCISCO ROJAS ARAVENA (ED.) (SEGURIDAD HUMANA: NUEVOS ENFOQUES, FLACSO/CAF, 2012	El Estado y sus instituciones tienen la obligación de proteger a las personas y comunidades, pero su capacidad y voluntad para hacerlo son cuestionadas; el Estado deja de ser el sujeto de la seguridad para convertirse en garante de derechos.	La seguridad humana es un derecho humanocéntrico frente a amenazas estructurales (violencia, pobreza, crimen organizado) que atentan contra la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas. No se reduce a un fin del Estado (control territorial/soberanía) ni a un medio de gobierno, sino a una garantía que el Estado debe a sus habitantes.

TERRITORIO Y SEGURIDAD

Al hablar del territorio, inexorablemente hacemos referencia a la frontera; aquí se expresan de manera más evidente las fortalezas, debilidades y desafíos para los Estados. Por ejemplo, en el período 2021-2024 se registraron más de 10,8 millones de "encuentros migratorios", siendo la más crítica la concentración de más de 250.000 migrantes en un solo mes, lo que colapsó las instalaciones e instituciones de ayuda tanto en México como en EE.UU[11]. En la información que se describe a continuación, encontramos un resumen de los puntos fronterizos de Centroamérica y Suramérica donde se concentra una importante actividad delictiva y la presencia del Estado es débil, lo que ha cedido espacio a grupos criminales.

La criminalidad compite con el Estado en el control del territorio y en la entrega de servicios a los ciudadanos; en la pandemia del COVID-19, grupos criminales de México, por citar un caso, entregaban alimentos y medicinas a las personas en sus casas para que no salgan y evitar contagios; hablamos de relaciones de poder que se ejerce sobre un espacio geográfico determinado, que se puede explicar desde la geografía, como se puede apreciar en la siguiente tabla[12].

11 Según los reportes del Servicio Fronterizo de Adunas de los EE. UU., Protección Fronteriza de los EE. UU., y Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos. El término "encuentros migratorios" hace referencia a la cantidad de personas con las que interactuaron sin determinar si fueron acogidas o rechazadas.

12 Rivera Rhon, Renato. De país de tránsito a país productor de cocaína: El ascenso del Ecuador en las cadenas de valor del narcotráfico. Revista de la Fiscalía General del Estado. Ed. 31. 2022, pp. 24.37

PRESENCIA DEL COT EN LAS FRONTERAS DE PAÍSES LATINOAMERICANOS

FRONTERA	LONGITUD APROX.	POBLACIÓN EN ZONA DE INFLUENCIA	PRINCIPAL ACTIVIDAD DELICTIVA
Colombia-Venezuela	2.219 km	+/- 4 - 5 millones	Narcotráfico, contrabando de combustible y trata de personas (controlado por ELN y disidencias de las FARC).
México - EE.UU	3.145 km	+/- 15 millones	Tráfico ilegal de migrantes, narcotráfico de fentanilo/ metanfetaminas y tráfico de armas hacia el sur.
Panamá - Colombia (Tapón del Darién)	266 km	Muy baja (población flotante migrante alta)	Extorsión a migrantes, tráfico de personas y transporte de cocaína por rutas selváticas (Clan del Golfo).
Triple frontera (Arg - Bra - Par)	N/A (Trifinio)	+/- 800.000	Lavado de dinero, contrabando de mercancías, piratería y sospechas de financiamiento al terrorismo.
Ecuador - Colombia	586 km	+/- 1.5 millones	Salida estratégica de cocaína hacia el Pacífico, minería ilegal y sicariato transnacional.
Brasil - Paraguay	1.365 km	+/- 2 millones	Tráfico de armas, tráfico de marihuana de alta escala y operaciones de bandas carcelarias (PCC y Comando Vermelho).

Elaboración propia a partir de información de sitios oficiales de los países mencionados, UNDOC, Insight Crime[13]. Índice Global de Delincuencia Organizada, informe de 2025. Primicias 12 nov. 2025. Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes, informe de 2024.

13 Insight Crime: Las cinco fronteras más Peligrosas de Latinoamérica, 16 de mayo de 2024.

Las aproximaciones sobre la frontera se basan en el derecho internacional y siguen siendo la expresión más evidente de la soberanía del Estado[14]. El hecho fundamental de este espacio del territorio es la clara delimitación de la autoridad estatal sobre los bienes, las personas y las actividades que se encuentren en su interior[15].

Con el impulso de la globalización, se produjo una apertura comercial para el intercambio de bienes y servicios, los flujos financieros y el paso de personas, entre otros, y se construyó una narrativa sobre el retroceso que implica sostener un modelo de administración territorial basado en el control fronterizo. No todos los países estuvieron preparados para seguir los pasos de la Unión Europea en cuanto a las medidas adoptadas para flexibilizar los controles; en el escenario suramericano, por ejemplo, se produjeron olas migratorias de países con problemas internos, como la diáspora de ciudadanos venezolanos que emigraron masivamente (huyeron) hacia España, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Perú, Ecuador y Colombia. Un comportamiento similar ocurrió entre 1998 y 2010: la violencia generada entre organizaciones guerrilleras, grupos delincuenciales, paramilitares y las fuerzas de seguridad colombianas provocó una gran presión sobre la población de las áreas rurales, que se vio obligada a buscar refugio en países vecinos, principalmente en Ecuador[16].

Pese a la conformación de bloques económicos y las facilidades creadas, algunos países no dejan de pensar en su seguridad y

14 Salmón, Elízabeth. Curso de Derecho Internacional Público. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2014, p. 72.

15 Opcit. Salmón, Elízabeth, p. 72.

16 NTN 24 según esta nota que recoge información del gobierno ecuatoriano, menciona que existen más de 1,5 millones de colombianos en Ecuador, de los cuales 53 mil tienen estatus de refugiados. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=D9kGKOvhJWI&t=16s . Según estudios de la Universidad Andina Simón Bolívar, con el título de: "COLOMBIANOS EN ECUADOR: OBSTACULOS Y POSIBILIDADES POLÍTICAS Y CULTURALES PARA INCIDIR EN LA POLÍTICA MIGRATORIA COLOMBIANA", trabajo de investigación de Elsy Genith Ortega Eraso enero 2011, en Ecuador se registraron más de 1'971.707 ingresos de ciudadanos colombianos entre enero de 2002 a diciembre de 2008, con un saldo migratorio de 603.729. disponible en: https://repositorio.uasb.edu.ec/server/api/core/bitstreams/7aa57ac1-9c2d-4042-92d8-fc836652808f/content.

promueven la construcción de barreras físicas en las fronteras para protegerla. Como es el caso de Estados Unidos, que construyó una gran barrera en la frontera con México, Panamá ha implementado nuevos mecanismos e infraestructura para asegurar el Paso del Darién, por donde transita una gran cantidad de migrantes que pretenden llegar a Estados Unidos. En Chile, el presidente José Antonio Kast lleva adelante la construcción de un muro y de obstáculos para restringir el tránsito ilegal de personas[17]. El gobierno de Turquía construye un muro en la frontera con Irán, además del ya construido en la frontera con Siria[18]. Israel construyó muros para separar los territorios de Palestina: la Barrera de Cisjordania y el Muro de Hierro, para separar a la población de Gaza[19]. República Dominicana tomó medidas similares al construir la "Verja Perimetral Fronteriza" en la frontera con Haití[20]. La aplicación de estas medidas tiende hacia un control del territorio y de los pasos fronterizos, como una prueba más del valor estratégico que tienen las fronteras en la seguridad de los Estados, llegando a constituir una parte importante de la política y la estrategia de seguridad. En diferentes foros e instancias se criticó con dureza a los países que mantenían la hipótesis de conflicto como base de la planificación de la seguridad, al tiempo que se cuestionaba el rol del Estado. Estas afirmaciones estaban cargadas de buenos deseos, sin mayores argumentos que el armamentismo, la militarización de los problemas, etc. En este punto, cobra fuerza la sentencia descrita en el teorema de Salustio, por lo que resulta pertinente volver la mirada a los eventos en curso y a los casos históricos[21].

17 Schwarze, Pedro. Diario el País. Kast inicia la construcción de una zanja en la frontera con Perú para frenar la migración. 16 de marzo 2026. Disponible en: https://elpais.com/chile/2026-03-17/kast-inicia-la-construccion-de-una-zanja-en-la-frontera-con-peru-para-frenar-la-migracion.html

18 Naya, Albert. Diario el País. Turquía levanta un muro en la frontera con Irán para evitar la entrada de refugiados afganos. 29 de julio de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-07-29/turquia-levanta-un-muro-en-la-frontera-con-iran-para-evitar-la-entrada-de-refugiados-afganos.html

19 Seitz, Max. BBC News. "No basta con construir una barrera" advertencia a Donald Trump. 11 de abril de 2017. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39421358

20 Barría, Orlando. Swissinfo.ch. El muro entre República Dominicana y Haití, testigo mudo del trasiego en la frontera, 24 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/el-muro-entre-rep%C3%BAblica-dominicana-y-hait%C3%AD%2C-testigo-mudo-del-trasiego-en-la-frontera/89059169

Las fronteras de los países hispanoamericanos no obedecen a ningún criterio social o cultural, un fenómeno que también ocurre en otras regiones del mundo. La división arbitraria del territorio ha dado lugar a reclamos y conflictos interestatales; la administración de estos espacios presenta una complejidad que no puede gestionarse desde la visión tradicional del territorio y de la soberanía. Esta dificultad se ha visto potenciada por la entrega de tierras a los pueblos y nacionalidades, creando ambigüedad en el ejercicio de soberanía y la aplicación de las leyes nacionales sin el acompañamiento para regular su utilización; esta práctica, ha dado lugar a episodios de violencia contra las fuerzas de seguridad estatales, contra funcionarios del sistema electoral, hay casos de rechazo a la presencia de operadores de justicia, ataque y destrucción de infraestructura crítica, el ingreso de personas a esos territorios es autorizado por las autoridades nombradas por los pueblos originaros; estos hechos configuran una soberanía paralela[22]. Ecuador enfrenta el libre albedrío en la interpretación de los "derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades". La promulgación de estados de excepción por parte del movimiento indígena agrupado en la CONAIE es un desafío abierto a la institucionalidad del Estado, banalizando una de las herramientas del Ejecutivo en materia de seguridad[23].

21 Salustio Crispo, C. (1997). *La conjuración de Catilina. La guerra de Jugurta* (B. Segura Ramos, Trad.). Editorial Gredos. (Original publicado ca. 43-40 a. C.). El "teorema de Salustio" no es un teorema matemático, sino un concepto de filosofía política e historiografía basado en las ideas del historiador romano Cayo Salustio Crispo. Este concepto postula que la estabilidad y la virtud de una nación dependen de la existencia de un enemigo externo (*metus hostilis* o "miedo al enemigo"). Según Salustio, mientras Roma tuvo enemigos poderosos (como Cartago), los ciudadanos se mantuvieron unidos y virtuosos; sin embargo, al alcanzar la paz total y eliminar las amenazas, surgieron la corrupción, la ambición y las guerras civiles.

22 Pérez, Javier. Consideraciones para una política de seguridad frente al crimen organizado transnacional, febrero 2024, repositorio de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, pp. 1-35. Disponible en: https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Los estados débiles carecen de las capacidades para proveer servicios básicos a la población; ese mismo déficit se proyecta en materia de seguridad y justicia, creando un ambiente favorable para la presencia de estructuras criminales y el cometimiento de delitos. Los altos niveles de corrupción y cooptación de instituciones son otra característica de la debilidad estatal[24]. En estas condiciones, la delincuencia organizada surge y ejerce el control del espacio físico, de la población, de los recursos y de las instituciones, como un claro ejercicio de gobernanza criminal.

La capacidad del Estado ecuatoriano para la vigilancia y protección fronteriza es muy limitada, lo que convierte esta zona en un área gris donde las economías ilícitas y el mercado negro se desarrollan con impunidad abierta. La corrupción está presente en varias formas y escalas, desde funcionarios coludidos, servicios públicos infiltrados y cooptados por grupos criminales, hasta prácticas extorsivas que profundizan la desconfianza en las instituciones, anulan las prácticas democráticas y promueven procesos de desestabilización. Para Fernando Carrión (2025), las fronteras son espacios de economía funcional y complementaria, con ciertas asimetrías derivadas del tipo de cambio; en este sentido, Ecuador utiliza el dólar como moneda nacional desde 2000[25]. Esta peculiaridad es un atractivo para las

23 Torres Montaño, Viviana, 2025, repositorio FLACSO, p.25. "La CONAIE declaró Estado de Excepción en todos los territorios indígenas; el Consejo de Gobierno de la CONAIE, justificó su decisión en la falta de conciencia de la fuerza pública para comprender el carácter de las demandas del Paro Nacional contra el Paquetazo, la inexistencia de Gobierno Nacional que permite el avance del extractivismo en territorios indígenas y en virtud de su derecho a la autodeterminación, y su autoridad para administrar justicia en territorios indígenas (CONAIE, 5 de octubre de 2019). Disponible en: https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/fdf20aed-3ab7-47e0-8d5c-c6f4c96928f4/content.s Este hecho ocurrió el 5 de octubre de 2019 en el marco de las manifestaciones violentas que afectaron la infraestructura del país, cerraron vías para generar desabastecimiento, afectaron las fuentes de provisión de agua de la ciudad de Ambato, destruyeron el centro histórico de la ciudad de Quito, incendiaron el edificio de la Contraloría, se produjo el ataque y retención de ambulancias que transportaban heridos y enfermos, secuestraron a policías y militares, atacaron 4 repartos militares, y más de 20 unidades de policía comunitarias destruidas, entre otros hechos violentos. Se estima que el daño causado en esta crisis fue de más de 820 millones de dólares. Ver más: https://www.larepublica.ec/blog/2019/10/06/conaie-decreta-propio-estado-excepcion/

24 Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC. Módulo 6: Factores estructurales y delincuencia organizada. Disponible en: https://www.unodc.org/cld/es/education/tertiary/organized-crime/module-6/key-issues/structural-factors.html

organizaciones criminales por las posibilidades de lavado de activos al ingresar dinero proveniente de actividades ilícitas al sistema financiero[26].

25 Carrión Mena, Fernando. La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina, 2024, FLACSO Ecuador, pp. 196 y 197.

26 Estudio realizado por la Consultora Multiplica y publicado por Primicias (18 de enero de 2024). "Así funcionan las economías criminales en el Ecuador". El documento sostiene que las economías criminales mueven miles de millones de dólares en Ecuador, socavando la economía formal, corrompiendo las instituciones y alimentando a la violencia. El narcotráfico es el principal mercado criminal en Ecuador, se estima que lava entre $2.400 millones y $6.000 millones al año. Como parte del comercio ilegal, se cuenta la explotación de recursos naturales como la tala de bosques. Tráfico de vida silvestre, pesca ilegal. La minería ilegal representa un lavado de dinero de hasta un 5% del PIB. Información disponible en revistagestion.primicias.ec

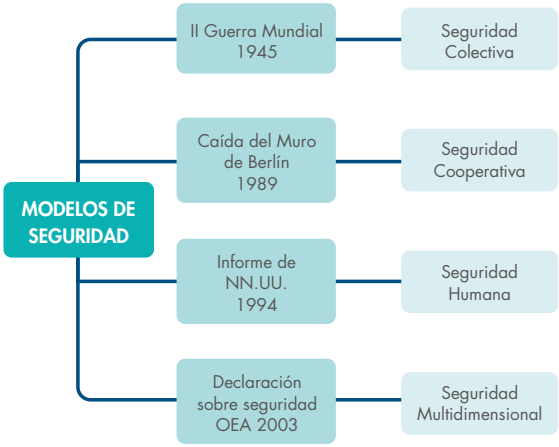
Más información en: https://www.primicias.ec/seguridad/daniel-noboa-ecuador-millones-economia-ilegal-estimaciones-90056/

DE LA SEGURIDAD NACIONAL A LA SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL

A partir de 1989, los estudios sobre seguridad tomaron la vía de la seguridad cooperativa desplazando a la seguridad colectiva. A partir de 1994, en el informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994, aparece la dimensión humana, con un matiz social, dando lugar al paradigma de "seguridad humana". Desde 2003, como resultado de la "Declaración sobre seguridad de las Américas", se incorporó un nuevo modelo denominado "seguridad multidimensional", basado en 4 pilares: 1) amenazas tradicionales, 2) nuevas amenazas y desafíos, 3) preocupaciones de naturaleza social y económica, y 4) amenazas ambientales y de salud[27].

27 Organización de Estados Americanos OEA. 2003. *Declaración sobre Seguridad de las Américas*. 1) Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México. Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf esta visión sobre seguridad se produjo como consecuencia de los atentados terroristas en Estados Unidos 11-S. En esta versión de destacan dos hechos de importancia el primero los ataques preventivos, aplicada por George Bush hijo; y el segundo, la calificación del terrorismo como la amenaza global más importante, frente a lo cual los Estados estaban llamados a orientar sus esfuerzos de seguridad para luchar contra esta amenaza.

EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS DE SEGURIDAD



Fuente: ONU Alto Comisionado de NN. UU. para los Derechos Humanos.
Elaboración propia.

La evolución de las relaciones de seguridad entre Ecuador y Perú transformó una histórica tensión, con episodios de enfrentamientos armados por disputas territoriales, desde su nacimiento como República en 1830 hasta el 28 de octubre de 1998, cuando se firmó el acuerdo de paz de Brasilia[28]. En el período comprendido entre 1942 y 1995, Ecuador se sirvió de la doctrina de Seguridad Nacional para preparar su sistema de seguridad y defensa para una guerra con Perú; en este modelo, la planificación, el diseño de las fuerzas, el equipamiento y la organización obedecían a la tarea central de proteger el territorio, con una fuerte presencia en la frontera sur. En el ámbito interno, la preocupación se centraba en la contención del

28 Las disputas territoriales entre Ecuador y Perú se remontan al siglo XIX cuando se constituyó la Gran Colombia con la unión de Venezuela, Colombia y la provincia de Quito. Desde 1830 las diferencias por la fijación de límites se acentuaron, con varios episodios de enfrentamientos armados siendo el del 29 de enero de 1941 el más violento por la invasión peruana a las provincias de El Oro, Loja y la amazonia ecuatoriana; fue necesario la intervención de Estados Unidos, Argentina, Brasil y Chile como garantes de la firma de un armisticio y un tratado de límites para detener la agresión.

comunismo impulsado desde la URSS, que utilizaba a Cuba como satélite en Latinoamérica. La seguridad nacional contenía orientaciones para el desarrollo de planes y capacidades en los ámbitos social, económico, político y de seguridad, así como en las relaciones con otros Estados. Para Francisco L. Buitrago, la Guerra Fría tuvo una influencia relevante en la Seguridad Hemisférica, dando lugar a un gran proceso para establecer una *macroteoría militar* del Estado y de la sociedad, bajo el nombre de *"Doctrina de Seguridad Nacional"*. Buitrago afirma que esta doctrina se convirtió en una ideología militar y en una categoría política[29].

Alcanzada la solución a la histórica controversia limítrofe entre Ecuador y Perú, varias voces cuestionaron el rol y la existencia de las Fuerzas Armadas, iniciando una política de ajuste al presupuesto de defensa. De manera paralela, se incrementó la conflictividad interna por problemas estructurales históricos; entre 1996 y 2005, tuvimos 6 presidentes de la República; fue un período de alta inestabilidad política con un impacto en la gobernabilidad. En todos los eventos de tensión política, las Fuerzas Armadas actuaron como árbitros de última instancia[30]. Entre 1998 y 2007, las FF. AA. Reorientaron su atención de seguridad con énfasis en la frontera con Colombia. En el 2002 Ecuador presentó su primera versión de la política de defensa nacional, acogiendo la Declaración de Bridgetown (2002) sobre seguridad multidimensional; más tarde, en la Conferencia Especial sobre Seguridad de las Américas desarrollada en México (2003), se ratificó la existencia de amenazas tradicionales, nuevas amenazas y

29 Buitrago Francisco Leal, La Seguridad Nacional a la Deriva, del Frente Nacional a la Posguerra Fría, Alfaomega, Editores, Colombia, 2002, p. 17. No se puede desconocer, los excesos cometidos a nombre de la seguridad nacional, especialmente en países del cono sur, durante el período más agudo de la Guerra Fría (1960-1980). Por el contrario, en Perú y Ecuador, los gobiernos militares de la época sentaron las bases para la modernización, mediante programas de desarrollo social y la ejecución de grandes proyectos nacionales.

30 Entre los años 1997 y 2005 Ecuador tuvo como presidentes de la República a las siguientes personas: Abdalá Bucaram Ortíz (1996), Fabián Alarcón Rivera (1997), Jamil Mahuad Witt (1999), Gustavo Noboa Bejarano (2000), Lucio Gutiérrez Borbúa (2003), y Alfredo Palacio González (2006). Estas intervenciones se dieron por la interpretación constitucional de la responsabilidad entregada a las FF. AA. como "garantes del ordenamiento jurídico", figura que fue reemplazada en la Constitución de 2008.

desafíos a la seguridad de los Estados. El Libro Blanco de la Defensa Nacional de 2002 reconoce al narcotráfico y al crimen organizado como amenazas a la seguridad nacional. De esta manera, se produce una transición de la doctrina de seguridad nacional y del modelo de seguridad colectiva hacia un modelo de seguridad multidimensional[31].

Otro frente de atención para Ecuador es la producción de droga y el tráfico de armas provenientes del Perú, cuya producción de cocaína, impulsada por remanentes de Sendero Luminoso en los valles de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), lo destaca como el segundo país productor de cocaína en el mundo, luego de Colombia, con un potencial de 800 t en una superficie estimada en 87.000 ha de cultivos[32]. La producción de alcaloide se ha focalizado permitiendo el desarrollo de una estrategia que convierte la zona amagada en zona de emergencia, sobre la cual existe un régimen de excepcionalidad como mecanismo para garantizar el desarrollo de operaciones militares y de orden público[33]. En el contexto señalado, retirar o desactivar los destacamentos militares ecuatorianos fronterizos tendría como efecto el debilitamiento de la vigilancia y la protección de las poblaciones y los recursos existentes en la zona de frontera, dejando libre tránsito para el ingreso de armas, precursores y droga[34].

31 Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa Nacional del Ecuador 2002, pp. 25 y 26.

32 UNODC, https://www.unodc.org/rocol/es/noticias/peru/unodc-y-devida-presentaron-los-resultados-del-informe-de-monitoreo-de-cultivos-de-coca-en-per-2024.html . INFORME TEMÁTICO N° 41/2025-2026-ASISP-DIP, Lucha contra el narcotráfico en el Perú, 30 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/it_41_lucha_contra_el__narcotrafico-30-set-vf.pdf

33 Paredes, M., Pastor A. & Enrico, N. (2024). Cultivo ilícito de la coca y políticas públicas en el Perú: Un enfoque de conflictos socioterritoriales. Documento de trabajo No. 289. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://rimisp.org/wp-content/uploads/2024/06/Documento-Peru-final-E3.pdf

34 En un informe reservado de la SENAIN del 16 de enero de 2011, se informaba lo siguiente: "- el 21 de agosto de 2009, fueron asesinados dos ex policías en el sector de Balsas, provincia de El Oro, mientras transportaban 240 kilos de cocaína proveniente del Perú, - el 2 de noviembre de 2009, se desmanteló un laboratorio de procesamiento de droga en un lugar ubicado a 17 Km del cantón Macará, - el 30 de marzo de 2010, se desmanteló un laboratorio de procesamiento de droga en el Cantón Santa Isabel, provincia del Azuay, - el 21 de mayo de 2010, se localizó un semisumergible en el sector de Bajo Alto, provincia de El Oro, - el 03 de enero de 2011, desde el Perú se filtró una información sobre la presencia del cartel de Sinaloa que operaba en la frontera entre Ecuador y el Perú."

Desde finales de los 90 e inicios del 2000, Ecuador recibió los efectos de los enfrentamientos entre la guerrilla, los paramilitares y las fuerzas de seguridad colombianas, derivados del Plan Colombia, iniciado por el presidente Pastrana Arango en 1998, que continuó el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), con una intensa campaña contra grupos armados ilegales y otro esfuerzo para la erradicación de cultivos ilícitos. Tomando como base la información proporcionada por la fundación "Ideas para la paz", el número de familias vinculadas al cultivo y producción de cocaína en Colombia es de 82.000; bajo este escenario, cabe suponer la gran presión ejercida sobre la población, lo que ha dado lugar a una migración hacia Ecuador de más de 500 mil personas, entre desplazados y solicitantes de refugio[35].

35 Fundación Ideas para la Paz Y UNODC. (2018). ¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca? Recuperado de https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2018-08/quienes-son-las-familias-que-viven-en-las-zonas-con-cultivos-de-coca

ECUADOR PAÍS DE PAZ, ESPEJISMO Y ERROR ESTRATÉGICO

Por varios años sostuvimos la versión de "Ecuador una isla de paz" esta afirmación fue replicada con insistencia por autoridades de gobierno ecuatorianas en foros nacionales e internacionales, construimos una narrativa en torno a estos argumentos con ese eslogan, todo era evidente, los hechos, la estadística, en fin, no era necesario demasiada explicación frente a la violencia exhibida en Colombia y en Perú en la década de los 80 y 90. Embelesados en mirar de lejos los problemas de violencia e inseguridad de nuestros vecinos, pasamos por alto el paulatino deterioro económico y social, millones de ecuatorianos se vieron obligados a migrar en búsqueda de ingresos para sostener a sus familias, esto ocasionó un debilitamiento muy importante del núcleo familiar, muchos niños y adolescentes quedaron al cuidado de familiares y hasta de vecinos, en ausencia de los padres no hubo la contención ni orientación frente a la influencia de culturas urbanas principalmente de Estados Unidos, apareciendo los Latin King y los Ñetas con características de pandilla urbana, con gran influencia en la provincia del Guayas[36]. La migración tuvo

36 Plan V setiembre de 2024, Durán, una explosión del crimen organizado en Ecuador (parte 3), disponible en: https://planv.com.ec/historias/crimen-organizado/duran-una-ventana-a-la-explosion-del-crimen-organizado-en-ecuador-parte-3/

efectos perniciosos; adolescentes y niños encontraron compañía y consejos en las calles; los amigos pandilleros pasaron a ser su familia, a cambio de un alto grado de lealtad, obediencia y sumisión a los códigos y mandatos del grupo[37].

Desde 2012 se desarrollaban las primeras conversaciones en Oslo para lograr la entrega de armas de las FARC; posteriormente, la negociación se trasladó a Cuba. Esta guerrilla había mantenido durante décadas el control territorial, especialmente en la ruralidad colombiana; cuando se produjo su desmovilización en septiembre de 2016, con el abandono de las armas y de los territorios, surgieron grupos disidentes aliados con cárteles internacionales del crimen organizado transnacional (COT), que se disputaban el control de esos espacios; fue un "detalle" con el cual Ecuador despertó ante una realidad dura, violenta y compleja. Por otro lado, el sistemático deterioro de las condiciones económicas y sociales de Ecuador, sumado a la poca atención en materia de cobertura social e infraestructura en las zonas rurales, actuó como potenciador de la inseguridad y contribuyó a crear un ambiente ideal para el surgimiento de grupos criminales; es allí donde obtienen la mano de obra para conformar el ecosistema criminal y sostener la cadena de producción de droga.

Ecuador no es productor de drogas; esto se debe en gran medida al accionar de las fuerzas de seguridad (fuerzas armadas y policía), al tamaño y la configuración del territorio y a una red vial que cubre más del 85% del Ecuador continental, lo que facilita el acceso a una gran parte del territorio[38]. La convergencia de estos factores permite una adecuada cobertura con presencia disuasoria, lo que ha dado como resultado el oportuno hallazgo y la destrucción de laboratorios y cultivos de coca no mayores a 5 ha, especialmente en la frontera

37 Cabrera, Karla. GK. La clasificación de los grupos de delincuencia organizada en Ecuador, actualización del 30 de julio de 2025, disponible en: https://gk.city/2025/02/24/clasificacion-grupos-delincuencia-organizada-ecuador-explicacion/

38 Información disponible en: https://www.e-asfalto.com/redvialecuador/ y en portal del Instituto Geográfico Militar del Ecuador.

con Colombia[39]. A pesar de estos esfuerzos, el incremento de los cultivos de coca y de la producción de cocaína, tanto en Colombia como en Perú, ha convertido a Ecuador en un país clave en la cadena logística, como centro de acopio y distribución de drogas, según la categorización del UNODC[40].

El control efectivo del territorio forma parte de la estrategia de seguridad. Ecuador cubre sus fronteras mediante un dispositivo basado en el despliegue de contingentes militares que cubren los 530 km de frontera con Colombia y los 1400 km de frontera con el Perú, además del espacio marítimo costero y el espacio aéreo. A pesar de los grandes esfuerzos, la porosidad de las fronteras posibilita el paso de la droga, utilizando una cadena logística a través de una red conformada por los grupos criminales de Ecuador, responsables del transporte hasta los centros de acopio localizados en poblaciones cercanas a la costa, para posteriormente embarcarlas en los puertos contaminando la carga de exportación, o mediante el uso de lanchas rápidas (go fast) o semi sumergibles, operados por pescadores ecuatorianos, con destino a Centro América[41].

39 El Ejército ecuatoriano como parte de la operación "Ceniza", destruyó 5 ha. de coca con un total de 45.000 plantas de acuerdo el siguiente detalle: el 5 de mayo de 2026, en Puerto Rodríguez (límite con Colombia), provincia de Sucumbíos, se destruyó 1,5 ha. con 10.000 plantas, esta es una zona de influencia de Comandos de la Frontera, grupo armado colombiano. El 8 de mayo, se erradicó 2 ha con 20.000 plantas localizadas en Chontaduro de los Chachis Quinindé – Esmeraldas, este cultivo pertenecía a "los Lobos". El 18 de mayo de 2026, en la localidad de Palma Roja provincia de Sucumbíos destruyeron 1,5 hs. con 15.000 plantas, esta es una zona en donde existe una fuerte influencia del grupo armado colombiano Comandos de la Frontera, conformado por ex integrantes del Frente 48 de las FARC y ex paramilitares al servicio de los carteles de la droga. Disponible en: https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/operacion-ceniza-erradica-plantas-coca-esmeraldas/ Es la segunda ocasión que se realiza la destrucción de cultivos de coca, la anterior fue en Chabambí, cantón Quinindé - Esmeraldas, el 23 de octubre de 2025, cuando se destruyeron 3 ha con aproximadamente 25.000 plantas según fuentes de inteligencia militar el cultivo era propiedad del grupo armado organizado "Los Lobos· información disponible en: https://www.lahora.com.ec/esmeraldas/fuerzas-armadas-realiza-incautacion-de-cultivos-ilicitos-20251030-0001.html

40 Informe de la Oficina de Naciones Unidas para el control de la Droga y el Delito UNDOC 2025. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2025/2511227S.pdf

41 El Universo, 15 de junio 2026. El pequeño cantón de 30.000 habitantes en Ecuador que tiene a 300 pescadores presos en EE. UU. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/jaramijo-300-pescadores-presos-en-ee-uu-revelan-impacto-del-narcotrafico-maritimo-nota/

Un elemento de importancia en este análisis tiene relación con el control que los grupos disidentes de la extinta guerrilla de las FARC y del ELN (convertidos en grupos armados al servicio del COT) ejercen en territorios fronterizos y en áreas estratégicas para la producción de droga en los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander (Catatumbo), Caquetá y Antioquia[42]. Con este despliegue, garantizan el proceso logístico de la cocaína, esto es: 1) aprovisionamiento de materia prima; 2) almacenamiento, que comprende guardar, proteger y conservar; 3) gestión de inventarios para garantizar existencias y la periodicidad de los suministros; 4) preparación y envío de pedidos, que consiste en acondicionar y preparar los productos; 5) transporte y entrega, que es la última fase del ciclo[43]. Desde una lógica de mercado, las estructuras del COT pueden identificarse en cada una de las fases de la cadena productiva en las que intervienen actores formales e informales[44].

Al igual que en Colombia, algunas prácticas de los grupos criminales se orientan al reclutamiento de indígenas y utilizan sus territorios para evadir la persecución de las fuerzas de seguridad. La revista Vistazo de Ecuador dejó al descubierto un esquema de reclutamiento de personas que, a través de engaños, eran trasladadas hasta la frontera entre Venezuela y Colombia, donde, según sus testimonios, fueron adoctrinadas y recibieron entrenamiento tipo militar por parte

42 Boletín CEA-AMERIPOL 2025. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca. Disponible en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/BOLETIN%20NO.%20001%20CEA%20SIMCI%202024.pdf

43 Mecalux, ESMENA. Disponible en: https://www.mecalux.es/blog/procesos-logisticos

44 Una cadena productiva se refiere a la secuencia de pasos que convierten las materias primas en productos finales, garantizando el movimiento eficiente de los bienes desde los proveedores hasta los consumidores. Cada eslabón de la cadena representa una etapa diferente en el proceso de producción, desde la extracción de recursos hasta el ensamblaje del producto, el transporte y, las ventas. Una cadena productiva representa un sistema constituido por actores que interaccionan por medio de una sucesión de operaciones de producción, transformación y comercialización de un producto o de un grupo de productos en un contexto determinado (con sus condiciones ambientales, políticas, etc.). Es un proceso que se desarrolla desde el productor hasta el consumidor. En esta secuencia se reconocen los siguientes eslabones: 1. Extracción de materias primas, 2. Procesamiento y fabricación, 3. Logística y transporte, 4. Marketing y ventas, 5. Consumidores, y 6. Posconsumo Tomado de: https://www.credlix.com/es-mx/blogs/comprension-de-las-cadenas-productivas-una-guia-completa

de las disidencias de las FARC, específicamente por el grupo autodenominado "Segunda Marquetalia"[45]. Este fenómeno ocurre también con campesinos de las comunidades fronterizas ubicadas en la orilla de los ríos Putumayo, San Miguel y Mataje; varios de ellos pasaron a formar parte de la cadena de producción de cocaína, tanto en la siembra, cosecha, producción, transporte y entrega del producto.

Eduardo Pizarro Leongómez, en un artículo publicado en 1999 con el título "Colombia en el ojo del huracán", advertía la frágil situación de seguridad, considerada en ambientes académicos de Estados Unidos como un "serio factor de desestabilización de la seguridad regional". Las condiciones internas pintaban un panorama muy complejo, sin visos de acuerdo ni solución. Uno de los aspectos que resalta Pizarro es la falta de presencia estatal en las fronteras colombianas, a las que calificó como "frontera muerta", donde la ausencia de autoridad creaba el ambiente para constituirse en la retaguardia de cualquier grupo criminal, con amplias libertades para el narcotráfico, el tráfico de armas y una tasa de homicidios de 75 por cada 100 mil habitantes. Como parte de este análisis, Pizarro justifica la "militarización de la frontera por parte de Ecuador"[46].

Las mayores deficiencias e imperfecciones del Estado por lo general se concentran en áreas de frontera donde convergen factores geográficos, violencia y actividad criminal. En esta misma línea, Rivera (2018) afirma que una de las características del COT radica en los niveles de participación en la economía ilícita y adquiere mayor fuerza en sitios donde la presencia estatal es débil o inexistente[47]. La tabla que se presenta a continuación expresa la relación entre

45 Vistazo. (2022, 19 de mayo). Grupo Guevarista con vínculos con la guerrilla colombiana fue desarticulado: planeaban secuestros empresarios para financiarse. Disponible en: https://www.vistazo.com/amp/actualidad/nacional/grupo-guevarista-con-vinculos-con-la-guerrilla-colombiana-planeaba-secuestros-empresarios-para-financiarse-AH1786938

46 Pizarro Leongómez, Eduardo. Colombia en el ojo del Huracán. Revista Nueva Sociedad 163, Septiembre - Octubre 1999, pp. 4-13. Disponible en: https://nuso.org/articulo/colombia-en-el-ojo-del-huracan/ s

la producción de droga de los países productores y la violencia en Ecuador.

COMPARACIÓN DE HOMICIDIOS, CULTIVOS DE COCA Y PRODUCCIÓN DE COCAÍNA DE COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ, PERÍODO 2008-2025

AÑO	TASA HOMICIDIOS COLOMBIA	TASA HOMICIDIOS PERÚ	TASA HOMICIDIOS ECUADOR	SUPERFICIE CULTIVOS ILEGALES PERÚ EN HECTÁREAS	SUPERFICIE CULTIVOS ILEGALES COLOMBIA EN HECTÁREAS	POTENCIAL PRODUCCIÓN DE COCAÍNA EN TONELADAS MÉTRICAS (COLOMBIA)
2025	25,80	8,60	50,90	-	270.000 (e)	3.100
2024	25,40	6,00	38,80	89.755	253.000	2.644
2023	25,70	3,20	44,50	-	270.000 (e)	2.040 (e)
2022	26,10	4,50	25,90	95.008	230.000	1.738
2021	27,00	8,60	14,00	80.681	204.000	1.400
2020	26,80	5,80	8,00	61.777	143.000	1.228
2019	25,40	7,40	6,90	54.655	154.000	1.137
2018	25,30	7,60	5,80	54.134	169.000	1.120
2017	25,00	7,80	5,80	49.900	171.000	1.058
2016	25,70	7,60	5,80	43.900	146.000	866
2015	26,90	7,20	6,50	40.300	96.000	646
2014	28,40	6,70	8,20	42.900	60.000	442
2013	33,20	6,60	11,00	49.800	48.000	249
2012	35,70	6,50	12,40	60.400	48.000	262
2011	35,30	5,40	15,30	62.500	64.000	345
2010	34,20	S/D	17,50	61.200	62.000	350
2009	35,30	S/D	18,00	59.900	73.000	410
2008	36,50	S/D	18,00	56.100	81.000	430

Fuente: Informe de la Organización de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito UNODC, informes anuales del 2013 al 2025[48]. Elaboración: Propia. Se ha tomado desde el 2008 como dato que ilustra la ejecución del Plan Colombia.

47 Rivera, Renato. De país de tránsito a país productor de cocaína: El Ascenso del Ecuador en las Cadenas de Valor del Narcotráfico. Revista Científica de Ciencias Jurídicas, Criminología y Seguridad. Fiscalía General del Estado. E. 31. 2022, pp. 22-37

48 La tabla fue elaborada con información tomada de Información disponible en: https://www.unodc.org/unodc/es/index.html Con aportes de Insight Crime, https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Balance-de-InSight-Crime-de-los-homicidios-en-2023-Feb-2024.pdf . Para la superficie de cultivos de coca del Perú: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3639094/5.%20Reporte%20superficie%20de%20coca%202021%20%281%29.pdf.pdf . Para la tasa de homicidios del Perú: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1927/libro.pdf .

VIOLENCIA Y ACTORES CRIMINALES

De manera reiterada se insiste en la debilidad institucional de los Estados como una de las causas del origen de la violencia e incertidumbre. Zygmunt Bauman (2016) sostiene que el declive del Estado poswestfaliano inicia en la década de los 70 (luego de la treintena gloriosa 1945-1970); de manera sistemática se cuestionan las atribuciones y responsabilidades del Estado y la carga onerosa que representa. Era evidente la incapacidad de los Estados para proveer a la ciudadanía los bienes monopolizados como la salud, la educación y la seguridad, por citar algunos; de este modo dice Bauman, "[…] el Estado fue degradándose desde la categoría de motor más poderoso de bienestar universal a la de obstáculo más detestable, pérfido y molesto para el progreso económico […][49]". En este contexto, entramos en tiempos de globalización con la teoría del "Estado mínimo", lo cual dio origen a una tendencia mundial para lograr su reducción, como paso previo a la liberalización – desregulación de la economía y la implementación de políticas para garantizar el libre comercio; esta corriente llegó a Latinoamérica, auspiciada por las recomendaciones formuladas en el "Consenso de Washington" para países con alto nivel de endeudamiento. El efecto social y económico de la flexibilización de la seguridad en las fronteras, así como del aperturismo al comercio internacional, impactó en grandes sectores de la ruralidad latinoamericana; los campesinos y pueblos originarios no estaban en condiciones de competir con la producción agrícola

49 Bauman, Zygmunt y Bordoni, Carlo. Esta de crisis, Editorial Paidós, 2016, p. 20.

de países desarrollados, ocasionando una mayor pauperización[50]. Con la pérdida de competitividad, los campesinos afectados de Perú, Bolivia y Colombia vieron en el cultivo ilícito de coca la opción para sobrevivir y obtener ganancias que ningún otro producto del campo les podía generar.

La seguridad del Ecuador se ha visto vulnerada por varios actores ilegales que actúan en diferentes áreas además del narcotráfico, considerado como la actividad ilegal más emblemática, pero no la única; los precios internacionales del oro constituyen un poderoso imán para la minería ilegal porque ofrece varias ventajas por tratarse de un delito menos estigmatizado que el narcotráfico; además, las penas por daño ambiental son menores[51]. Esta actividad presenta un notable incremento. La Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) identificó 387 puntos de minería ilegal, siendo las provincias de Imbabura, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos, Orellana, Napo, Azuay, El Oro, Morona Santiago y Zamora Chinchipe las más afectadas por estos delitos ambientales, donde se reportaron 796 alertas hasta julio de 2025. El evento más traumático en cuanto a la lucha contra la minería ilegal ocurrió el 9 de mayo de 2025, cuando una patrulla del ejército ecuatoriano se aproximaba hacia un frente minero ilegal, ubicado en la provincia de Sucumbíos, en un sector montañoso llamado "Alto Punino", lugar donde fueron emboscados, las investigaciones desarrolladas mencionan que un comando del GAO Comandos de la frontera en alianza con bandas locales abrió fuego contra la patrulla causando la muerte a once de ellos. Esta zona de las provincias de Orellana y Sucumbíos tiene una particularidad por encontrarse en el área donde existen campos maduros en actividad desde la década de los setenta. La tecnología utilizada para la

50 Arriagada, Irma y Hopenhayn Martín. Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina. CEPAL – SERIE *Políticas sociales*. Santiago de Chile. 2000. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d9fb6959-e5f8-4e8a-b1f7-87d143dcd045/content

51 Según el Banco Central del Ecuador, a mayo de 2026, la onza de oro superaba los USD $4.700. Según el COIP, las penas por narcotráfico a gran escala reciben de 10 a 13 años de prisión. Las penas por delitos ambientales son sancionadas con 3 a 5 años de prisión

extracción de petróleo produce una gran cantidad de gas natural que, por efectos de presión, se convierte en un solvente conocido como "gasolina blanca". Al no tener la tecnología para reutilizarla, el solvente se quema en unas chimeneas conocidas como "mecheros". Los campesinos de Shushufindi, La Victoria y Joya de los Sachas encontraron la forma de sustraer el solvente natural para venderlo a los productores de cocaína colombianos; para esto, llenan varios recipientes de plástico que son transportados hasta el río San Miguel. En suma, el corredor conformado por Shushufindi, La Victoria y Joya de los Sachas es de importancia estratégica para los productores de cocaína colombianos; ellos pagan por adelantado a proveedores ecuatorianos para garantizar el suministro de la materia prima. El incumplimiento de lo pactado significa violencia.

Según la agencia Human Rights Watch, los hechos de violencia que se registran en Ecuador tienen como actor principal a las organizaciones delictivas vinculadas con el crimen organizado transnacional (COT) y su accionar en torno al narcotráfico, minería ilegal, extorsión, secuestros, disputas entre bandas por control del territorio[52]. Hasta mayo de 2026, el gobierno ecuatoriano reconoce la existencia de 22 grupos criminales como organizaciones terroristas y objetivos militares. Para efectos de su juzgamiento y categorización como objetivos de alto y mediano valor, se han jerarquizado como grupos armados organizados -GAOS-; grupos de delincuencia organizada transnacional -GDOT-; grupos de delincuencia armada -GDO-

52 Hrw.org. Informe mundial 2026. Disponible en: https://www.hrw.org/es/world-report/2026/country-chapters/ecuador?utm.com

TABLA CONSOLIDADA CON LOS GRUPOS CRIMINALES IDENTIFICADOS

	GRUPO CRIMINAL	CATEGORÍA	VÍNCULOS	ZONA DE OPERACIÓN
1	Choneros	GAO	Cártel de Sinaloa, disidencias FARC, Clan de Golfode Colombia, Mafia Balcánica	Manabí, Guayas, Manta, Durán, cárceles, corredores portuarios
2	Lobos	GAO	Cártel Jalisco Nueva Generación - CJNG-, Tren de Aragua, Comandos de la Frontera.	Guayas, Los Ríos, El Oro, Azuay, Chimborazo, Cotopaxi, Pastaza, Sucumbíos.
3	Tiguerones	GDOT	Narcos colombianos y mexicanos.	Esmeraldas, Guayas, Quito, zonas portuarias.
4	Chone Killers	GDO	Lobos, CJNG.	Guayas, Durán, Guayaquil.
5	Fatales	GDO	Choneros	Guayas y Manabí.
6	Aguilas	GDO	Choneros	Guayas y Manabí.
7	Tiburones	GDO	Redes marítimas de narcotráfico internacional.	Manabí, Santa Elena.
8	Lagartos	GDO	Organizaciones de narcotraficantes	Guayas y CRS.
9	Latin Kings	GDO	Pandillas y grupos urbanos	Quito, Guayaquil, Esmeraldas.
10	Gángsters	GDO	Choneros.	Guayas.
11	Mafia 18	GDO	Pandillas de la costa.	Guayaquil.
12	AK47	GDO	Organizaciones de tráfico de armas.	Guayas y El Oro.
13	R7	GDO	Redes locales de sicariato.	Guayas.
14	Caballeros Oscuros	GDO	Bandas criminales locales.	Región costa.
15	Cubanos	GDO	Redes internacionales de tráfico de personas y drogas.	Quito y Guayaquil.
16	Patrones	GDO	Redes de tráfico de droga locales.	Regón costa y CRS.
17	Corvicheros	GDO	Bandas criminales urbanas.	Guayaquil.

18	P27	GDO	Microtráfico y extorsión.	Guayas.
19	Mafia Trébol	GDO	Delincuencia organizada urbana.	Región costa.
20	Cuartel de las feas	GDO	Delitos urbanos, robo, extorsión.	Guayaquil.
21	Aguilas Killer	GDO	Choneros actúan como sicarios.	Guayas.
22	Kate Piler	GDO	Grupos criminales locales.	Región costa.

Fuente: con información de Primicias del 26 de enero de 2025; Decreto Ejecutivo No. 111 de 2024; InSight Crime 4 de septiembre de 2024; Reuters del 4 de septiembre de 2025. Elaboración: propia.

Debido a las disputas internas que a menudo se presentan en los grupos criminales, es muy difícil mantener actualizada la información sobre GAOS, GDOS y GDOT hasta junio de 2026. La Fiscalía y la Policía Nacional reconocían más de 45 grupos. Este comportamiento es muy común cuando el líder de un grupo ha sido detenido o eliminado, lo que marca el inicio de un período de violencia con resultados que pueden ser un nuevo liderazgo o la formación de un grupo criminal con la fracción disidente. La estrategia del gobierno ecuatoriano para enfrentar este problema se expresa en un modelo llamado Bloque de Seguridad (BS), que es la convergencia de esfuerzos entre Policía y Fuerzas Armadas actuando de manera coordinada sobre objetivos previamente analizados e identificados por los organismos de inteligencia de cada institución, con el apoyo de la Central Nacional de Inteligencia (CNI).

DEBILIDAD ESTATAL

En el período 2020-2025, Ecuador experimentó una transición de actos de corrupción cometidos desde la administración pública a casos de infiltración sistemática del crimen organizado y del narcotráfico en las funciones del Estado y en los gobiernos seccionales. Los casos emblemáticos que describen este deterioro se expresan en la siguiente tabla:

CASO	FUENTE
Metástasis: 2023 - 2024 Descubrimiento profundo de la narcopolítica. Reveló cómo el capo Leandro Norero financiaba a jueces, fiscales, policías y políticos (incluyendo al entonces presidente del Consejo de la Judicatura, Wilman Terán, y al exasambleísta Ronny Aleaga) a cambio de impunidad, fallos favorables y seguridad para su organización criminal. https://planv.com.ec/historias/justicia/metastasis-purga-y-plaga-estos-son-los-pecados-de-los-operadores-de-justicia/	Plan V, 21 de noviembre de 2024 Según la vocal de la Judicatura, Solanda Goyes, algunos jueces que favorecieron con sus fallos a narcos y delincuentes llegaron a tener más de 50 procesos disciplinarios internos de los que salieron bien librados. Ahora esos magistrados han sido procesados por la justicia.

Purga: 2024 Considerado como una derivación de Metástasis que expuso cómo el crimen organizado y la política partidista controlaban la Corte Provincial de Justicia del Guayas. Se procesó a la expresidenta de dicha corte y a exlegisladores (como Pablo Muentes), evidenciando el uso del sistema de justicia para archivar causas criminales y apropiarse de tierras. https://planv.com.ec/historias/justicia/metastasis-purga-y-plaga-estos-son-los-pecados-de-los-operadores-de-justicia/	Plan V, 21 de noviembre de 2024 El Pleno del Consejo de la Judicatura, aplicando el Art. 109.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, destituyó al juez del Guayas, Diego Poma Chamba, al haber favorecido a Adolfo Macías, alias Fito, en su apelación de traslado a la cárcel de La Roca.
Plaga: 2024 - 2025 Investigó una red nacional de jueces, secretarios y abogados en libre ejercicio que cobraban miles de dólares de mafias locales (como Los Lobos y Los Choneros) a cambio de emitir acciones de protección constitucionales e ilegales para liberar a peligrosos criminales de las cárceles. La red delictiva captaba a sus integrantes a través de la entrega de dinero o favores a cambio de permitir que los PPL obtengan libertad, a través de argucias y abuso del derecho, aparentando legalidad en estas acciones. https://www.fiscalia.gob.ec/casos-de-connotacion/	FGE La Fiscalía General del Estado investiga el presunto cometimiento del delito por parte de jueces, secretarios, policías, abogados en libre ejercicio y otros funcionarios...

Magnicidios

CASO	FUENTE
Asesinato de Fernando Villavicencio: 9 de agosto 2023 El magnicidio del candidato presidencial y exasambleísta quien había denunciado penalmente los nexos entre políticos de alto nivel, contraros estatales y carteles de la droga expuso el nivel de vulnerabilidad institucional frente al terrorismo criminal.	Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración y SEguridad Integral. (2024). *Informe de investigación parlamentaria sobre el asesinato del excandidato presidencial Fernando Villavicencio Valencia.* Asamblea Nacional del Ecuador.

Asesinato de alcaldes y autoridades seccionales 2023 - 2024 Los crímenes contra alcaldes en funciones (como Agustín Intriago en Manta y Brigitte García en San Vicente) demostraron la violenta disputa territorial de las bandas y su presión directa sobre los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para captar la obra pública y el control de rutas.	Human Rights Watch https://www.hrw.org/es/world-report/2024/country-chapters/ecuador "En un contexto de frágiles instituciones democráticas, y de problemas estructurales de larga data no resueltos, Ecuador ha experimentado un fuerte aumento de la violencia y de la presencia del crimen organizado, que han llevado la tasa de homicidios a niveles sin precedentes".

Corrupción

CASO	FUENTE
Corrupción hospitalaria y redes mafiosas 2020 Trama de corrupción en hospitales del IESS y MSP: Durante la pandemia de Covid-19, se destaparon redes de sobreprecio en insumos médicos que operaban en Guayaquil. Estos casos vincularon a clanes políticos tradicionales con personajes como Xavier Jordán. Años más tarde, las investigaciones de la Fiscalía demostraron que estas estructuras evolucionaron y sirvieron de puente económico y logístico para el lavado de activos del narcotráfico transnacional.	Fiscalía General del Estado. (2024). *Expediente penal y transcripción oficial de los chats periciados entre Leandro Norero y alias "Marito" (Xavier Jordán) (Causa No. 7721-2023-00014G).* Corte Nacional de Justicia del Ecuador.

Crisis penitenciaria y visibilización de bandas criminales 2020-2021

CASO	FUENTE
Asesinato de alias "Rasquiña" (2020): La muerte del líder de Los Choneros fracturó el control criminal monopólico y desató una guerra de subestructuras (como Los Lobos o Tiguerones) dentro y fuera de las prisiones.	Diario el Comercio El crimen de "Rasquiña" en Manta dio origen a la fragmentación de las bandas en Ecuador. https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/rasquina-crimen-investigacion-muerte/

Masacres carcelarias y pérdida de soberanía: Entre 2021 y 2023, más de 400 presos murieron en masacres. Estos eventos probaron que el SNAI (el organismo estatal de prisiones) y la Policía Nacional habían perdido el control interno de los centros frente a las bandas, las cuales introdujeron de forma corrupta armas de guerra, tecnología y redes de comunicación.	¿Por qué Ecuador aparece con la tasa de homicidios más alta de América Latina en el 2025? https://ecuadorchequea.com/explicativo-por-que-ecuador-aparece-con-la-tasa-de-homicidios-mas-alta-de-america-latina-en-2025/

La descripción revela de manera descarnada y evidente la difícil situación del Ecuador, producto de la acción erosiva de la corrupción e infiltración de los organismos de control por parte de estructuras delictivas, algunas de ellas asociadas al COT. Sus efectos en la credibilidad de la ciudadanía y en la gestión gubernamental son decisivos al implementar políticas públicas. La seguridad pública y del Estado, al igual que otras funciones de responsabilidad estatal, como la salud, la educación y la justicia, no se improvisan; lo deseable es contar con políticas de Estado construidas a partir de un consenso político y social.

Con los actos de violencia social ocurridos en 2019, 2020 y 2021[53], se puso en evidencia el deterioro de la institucionalidad en materia de seguridad, debido a una respuesta demorada o a la inacción de la conducción política ante problemas claramente identificados. Estas expresiones violentas, salidas de los límites del "derecho a la resistencia", dejaron claro el rechazo a lo público, un frente que

53 2019: Crisis por una alta conflictividad política y social que afectó a la gobernabilidad; en Ecuador, desde el 3 al 15 de octubre, por problemas económicos y sociales con una grave conmoción interna ocasionando tensiones y disturbios, encabezadas por el movimiento indígena del Ecuador. Estas acciones tenían una clara intención de derrocar al gobierno legalmente constituido, a través de manifestaciones, que causaron daños estimados en más de USD $ 820 millones de dólares. Se identifica como desencadenante de esta crisis, la medida económica por la cual se dejaba sin efecto el subsidio de los combustibles.
2020: Crisis mundial por la COVID 19, Ecuador tuvo un impacto económico muy fuerte; la crisis económica ocasionó la mayor contracción económica en la historia del Ecuador, con una caída del PIB de entre un 7.3% y un 9.6%, según las estimaciones el Banco Central de Ecuador, o una contracción del 10.9% según el FMI (Banco Central de Ecuador, 2020a; FMI, 2020a).
2021: Masacres ocurridas en los centros de rehabilitación social con más de 288 asesinatos por disputas entre bandas criminales por el control del narcotráfico y más de 200 detenidos fugados.

requiere mayores esfuerzos en la gestión gubernamental (Ecuador.un.org, 2022).

La eliminación del Ministerio Coordinador de Seguridad no trajo ninguna mejora a la gestión de seguridad; como consecuencia, tenemos un debilitamiento en la generación de alertas desde el sistema de inteligencia nacional, la ausencia de políticas de Estado y de gobierno para este sector[54]. En ausencia de una institución con atribuciones para la rectoría del sistema de seguridad pública y del Estado, se ha obrado con gran discrecionalidad e improvisación; no existe una comprensión homogénea en los organismos que conforman el sistema de seguridad integral del Estado sobre las implicaciones, los límites y las atribuciones en materia de seguridad. Las respuestas a los problemas de seguridad derivados de la violencia de los grupos criminales no resultan convincentes; no hay resultados concretos de las decisiones adoptadas en el COSEPE.

Urge la actualización de las normas con una visión sistémica de la seguridad, como punto de partida para la sincronización de esfuerzos y capacidades entre el sector público y el ámbito privado. Los escenarios antes descritos ratifican que no es posible enfrentar estos problemas con el solo esfuerzo de las instituciones responsables de la seguridad; las acciones que soberanamente asumen los Estados requieren complementarse con una estrategia que incorpore esfuerzos regionales y globales, puesto que las capacidades de los grupos criminales que desafían al Leviatán trascienden las fronteras.

Alcanzar una gobernanza del ciberespacio es un asunto pendiente y urgente, así lo han señalado insistentemente varias organizaciones multinacionales como la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), el gobierno de los Estados Unidos de América; en esta mis-

54 Asumimos sobre la base del contenido de la Declaración sobre seguridad de las Américas, presentado en México en octubre de 2003, la seguridad multidimensional tiene similitud con la seguridad integral considerada en la Constitución ecuatoriana del 2008.

ma línea de preocupación, el Papa León XIV en su Encíclica *Magnifica Humanitas* reconoce la importancia de limitar la utilización de la inteligencia artificial, ratificando la necesidad de control de estos medios que utilizan el ambiente digital (Fuente Cobo, 2022). Alcanzar un nivel de control para asegurar el uso adecuado de las tecnologías y evitar la impunidad digital se ha convertido en uno de los temas predominantes en las agendas de seguridad (El País, 2021)[55].

55 El 27 enero 2021. Úrsula Von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea: "*(…) No podemos aceptar que decisiones que tienen impacto profundo en nuestra democracia sean tomadas por programas de computadora. Queremos que sea claro que las empresas de internet asuman responsabilidad por la forma en que diseminan, promocionan y borren contenidos (..)*"

CONCLUSIONES

El abordaje de la seguridad en esta propuesta permite incorporar argumentos vinculados a una visión sistémica, facilitar la definición de categorías de aplicación y de niveles de responsabilidad para los tomadores de decisiones, e incorporar a la ciudadanía en la construcción de políticas de seguridad. Desde la perspectiva de los expertos, no es un tema menor; requiere una mirada integral, dada la complejidad de los escenarios y de los actores, así como la necesidad de adoptar medidas articuladas que trascienden las fronteras nacionales.

La gestión del territorio reviste una singular importancia, los eventos violentos que están causando inseguridad pasan por los problemas estructurales de orden social, económico y político irresueltos, factor al que se suma la debilidad institucional del Estado y la escasa responsabilidad de gobiernos locales en la gestión de lo que consideramos como el primer anillo de seguridad, o seguridad ciudadana, nivel que está llamado a crear las condiciones para que el COT no tenga espacio, esto requiere de una acción participativa para involucrar a la ciudadanía, lograr solidaridad y compromiso. Una preocupación que no ha sido abordada tiene que ver con la interpretación de los conceptos de territorialidad y ancestralidad; es preciso delimitar y regular mediante ley, como manda la Constitución, para evitar una mayor erosión identitaria y conductas autónomas violentas.

Por ahora, los actores ilegales mantienen la libertad de acción y sus

capacidades trascienden las fronteras, hasta el punto de constituirse en un problema de seguridad regional, mientras que las fuerzas del orden actúan con extremas limitaciones no sólo de equipamiento y medios, sino también de un escaso respaldo legal y normativo. Las dificultades se agravan por el involucramiento de la población civil fronteriza inmersa en la cadena de producción de drogas, que desarrolla una serie de facilidades para garantizar la seguridad en la producción y el transporte, incluyendo la ocupación arbitraria del territorio en el límite mismo, lo que implica el desplazamiento de pueblos originarios y campesinos especialmente en la amazonía.

Hemos caído en una pedagogía de hechos consumados y respuestas improvisadas, a pesar de haber comprobado reiteradamente la imperiosa necesidad de una actuación multidominio, en la que lo multidimensional, multisectorial y multinivel convergen y se expresan en una campaña sostenida de información por todos los medios posibles. Por otro lado, los esfuerzos desplegados desde la academia requieren un correlato al menos en dos ámbitos: el sancionatorio, con la implementación de tipos penales acordes con la conducta del COT; y el ámbito legal y regulatorio, que oriente con claridad los procedimientos a seguir por los organismos del sistema de seguridad pública y del Estado.

Cuando se produjo la desmovilización de las FARC[56] (agosto de 2016) y, con ello, el escalamiento de la violencia criminal impulsada por los GAOS y GDOS, la intervención de las Fuerzas Armadas dejó de ser una opción para Ecuador, convirtiéndose en una necesidad para gestionar la crisis; el involucramiento de ecuatorianos pertenecientes a los estratos más vulnerables de la frontera, para tareas de apoyo y como combatientes, evidencia el grado de penetración

56 Después de cuatro años de diálogos en La Habana, Cuba, el proceso se concretó mediante la redacción conjunta de un Acuerdo Final, el 24 de agosto de 2016: "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep

de las estructura criminales en la población urbano marginal y fronteriza, tal como lo reflejan las investigaciones desarrolladas a raíz del atentado terrorista perpetrado en San Lorenzo contra el comando de Policía, el 27 de enero de 2018.

La creación de una instancia o de una institución con atribuciones para ejercer la rectoría del sistema de seguridad nacional ayudaría a fortalecer la institucionalidad, complementada con un marco legal amplio y protocolos que posibiliten la suma de capacidades de las instituciones estatales, de los gobiernos autónomos descentralizados y del sector privado, lo cual es muy necesario, al igual que la articulación de esfuerzos a nivel regional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arriagada, Irma y Hopenhayn Martín. Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina. CEPAL – *SERIE Políticas sociales*. Santiago de Chile. 2000. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d9fb6959-e5f8-4e8a-b1f7-87d143dcd045/content

Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 20 de octubre de 2008.

Banco Central del Ecuador

Barría, Orlando. Swissinfo.ch. El muro entre República Dominicana y Haití, testigo mudo del trasiego en la frontera, 24 de marzo de 2025. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/el-muro-entre-rep%C3%BAblica-dominicana-y-hait%C3%AD%2C-testigo-mudo-del-trasiego-en-la-frontera/89059169

Bauman, Zygmunt y Bordoni, Carlo—Esta de crisis, Editorial Paidós, 2016, p. 20.

Boletín CEA-AMERIPOL 2025. Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca. Disponible en: https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/BOLETIN%20NO.%20001%20CEA%20SIMCI%202024.pdf

Buitrago Francisco Leal, La Seguridad Nacional a la Deriva, del Frente Nacional a la Posguerra Fría, Alfaomega, Editores, Colombia, 2002.

Buzan, Barry y Hansen, Lene. La Evolución de los Estudios de Seguridad Internacional. Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2023 – publicación electrónica, pp. 46 y 47. ISBN: 978-607-8931-77-4

Cabrera, Karla. GK. La clasificación de los grupos de delincuencia organizada en Ecuador, actualización del 30 de julio de 2025, disponible

en: https://gk.city/2025/02/24/clasificacion-grupos-delincuencia-organizada-ecuador-explicacion/

Carrión Mena, Fernando. La producción social de las violencias en Ecuador y América Latina, 2024, FLACSO Ecuador, pp. 196 y 197.

Con aportes de Insight Crime, https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2023/08/Balance-de-InSight-Crime-de-los-homicidios-en-2023-Feb-2024.pdf .

Eco, Umberto. La Construcción del Enemigo

El Universo, 15 de junio de 2026. El pequeño cantón de 30.000 habitantes en Ecuador, que tiene a 300 pescadores presos en EE. UU. UU. UU. Disponible en: https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/jaramijo-300-pescadores-presos-en-ee-uu-revelan-impacto-del-narcotrafico-maritimo-nota/

Fundación Ideas para la Paz y el UNODC. (2018). ¿Qué familias viven en las zonas con cultivos de coca? Recuperado de https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2018-08/quienes-son-las-familias-que-viven-en-las-zonas-con-cultivos-de-coca

Hrw.org. Informe mundial 2026. Disponible en: https://www.hrw.org/es/world-report/2026/country-chapters/ecuador?utm.com

https://www.unodc.org/unodc/press/releases/2025/June/unodc-world-drug-report-2025

Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC), 2025. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2025/2511227S.pdf

Insight Crime: Las cinco fronteras más peligrosas de Latinoamérica, 16 de mayo de 2024.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC: https://www.expreso.ec/economia-y-negocios/significa-empleo-adecuado-ecuador-sigue-estancado-36-6-286685.html

Jellinek, Georg. Teoría General del Estado, 2004, pp. 368 y 369.

Juárez Fachina Junior, Instituto Español de Estudios Estratégicos, "El empleo de las Fuerzas Armadas brasileñas en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden", 15 de febrero de 2018, p.3, disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO14-2017_FAS_Brasil_JuarezGuina.pdf

Mecalux, ESMENA. Disponible en: https://www.mecalux.es/blog/procesos-logisticos

Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa Nacional del Ecuador 2002, pp. 25 y 26.

Naya, Albert. Diario El País. Turquía levanta un muro en la frontera con Irán para impedir la entrada de refugiados afganos. 29 de julio de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-07-29/turquia-levanta-un-muro-en-la-frontera-con-iran-para-evitar-la-entrada-de-refugiados-afganos.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Módulo 6: Factores estructurales y delincuencia organizada. Disponible en: https://www.unodc.org/cld/es/education/tertiary/organized-crime/module-6/key-issues/structural-factors.html

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2003). *Declaración sobre Seguridad de las Américas*. 1) Conferencia Especial sobre Seguridad. Ciudad de México. en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Paredes, M., Pastor A. & Enrico, N. (2024). Cultivo ilícito de la coca y políticas públicas en el Perú: Un enfoque de conflictos socioterritoriales. Documento de trabajo n. 289. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: https://rimisp.org/wp-content/uploads/2024/06/Documento-Peru-final-E3.pdf

Pérez, Javier. Consideraciones para una política de seguridad frente al crimen organizado transnacional, febrero de 2024, repositorio de la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, pp. 1–35. Disponible en: https://cespe.espe.edu.ec/publicaciones-de-investigacion/

Pizarro Leongómez, Eduardo. Colombia en el ojo del huracán. Revista Nueva Sociedad 163, septiembre-octubre 1999, pp. 4–13. Disponible en: https://nuso.org/articulo/colombia-en-el-ojo-del-huracan/

Plan V setiembre de (2024). Durán, una explosión del crimen organizado en Ecuador (parte 3), disponible en: https://planv.com.ec/historias/crimen-organizado/duran-una-ventana-a-la-explosion-del-crimen-organizado-en-ecuador-parte-3/

Primicias. (2025, 9 de julio). El gobierno identifica 387 puntos de minería ilegal en Ecuador; en 40 de ellos hay presencia de grupos armados. disponible en https://www.primicias.ec/economía/arcom-provincias-minería-ilegal-ecuador-grupos-armados-amazonía-100175/

Rivera Rhon, Renato. De país de tránsito a país productor de cocaína: El ascenso del Ecuador en las cadenas de valor del narcotráfico. Revista de la Fiscalía General del Estado. Ed. 31. 2022, pp. 24.37

Rivera, Renato. *De país de tránsito a país productor de cocaína: el ascenso del Ecuador en las cadenas de valor del narcotráfico*. Revista Científica de Ciencias Jurídicas, Criminología y Seguridad. Fiscalía General del Estado. E. 31. 2022, pp. 22-37

Salmón, Elízabeth. Curso de Derecho Internacional Público. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2014.

Salustio Crispo, C. (1997). *La conjuración de Catilina. La guerra de Jugurta* (B. Segura Ramos, Trad.). Editorial Gredos. (Original publicado ca. 43-40 a. C.).

Schwarze, Pedro. Diario El País. Kast inicia la construcción de una zanja en la frontera con Perú para frenar la migración. 16 de marzo de 2026. Disponible en: https://elpais.com/chile/2026-03-17/kast-inicia-la-construccion-de-una-zanja-en-la-frontera-con-peru-para-frenar-la-migracion.html

Seitz, Max. BBC News. "No basta con construir una barrera", advertencia a Donald Trump. 11 de abril de 2017. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39421358

Torres Montaño, Viviana, 2025, repositorio FLACSO, en: https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/server/api/core/bitstreams/fdf20aed-3ab7-47e0-8d5c-c6f4c96928f4/content.

Touchard, Jean. Historia de las ideas políticas. Editorial TECNOS, S.A., 8.ª reimpresión, 2000, p. 261.

UNODC,https://www.unodc.org/rocol/es/noticias/peru/unodc-y-devida-presentaron-los-resultados-del-informe-de-monitoreo-de-cultivos-de-coca-en-per-2024.html . INFORME TEMÁTICO N° 41/2025-2026-ASISP-DIP, Lucha contra el narcotráfico en el Perú, 30 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www3.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/it_41_lucha_contra_el__narcotrafico-30-set-vf.pdf

Vásquez Lozano, Alberto. Rodríguez Sumano, Abelardo. Coord. Seguridad y Asuntos Internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las Américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundial. Edit. Siglo XXI, 2020, e-isbn 978-607-03-1115-4

Vásquez, Alberto y Rodríguez, Abelardo. Coordinadores. Seguridad y Asuntos Internacionales. Teorías, dimensiones, interdisciplinas, las Américas, amenazas, instituciones, regiones y política mundial. Edit. Siglo XXI, 2020, e-isbn 978-607-03-1115-4

Vistazo. (2022, 19 de mayo). Grupo guevarista con vínculos con la guerrilla colombiana fue desarticulado: planeaba secuestrar a empresarios para financiarse. Disponible en: https://www.vistazo.com/amp/actualidad/nacional/grupo-guevarista-con-vinculos-con-la-guerrilla-colombiana-planeaba-secuestros-empresarios-para-financiarse-AH1786938

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Política criminal en Ecuador (2023 – 2025)

Entre la reforma normativa y la necesidad de una gobernanza estratégica

Ecuador's criminal policy (2023–2025): In between legal reform and the need for strategic governance.

Sandra Molina[1]
Diego Pérez Enríquez[2]

04



Sandra Molina

Sandra Patricia Molina Barreiro es especialista en seguridad, gobernanza y políticas públicas, con más de diez años de experiencia en el sector público y en la cooperación internacional. En el Estado ecuatoriano ha ejercido cargos de alta responsabilidad, entre ellos Viceministra del Interior, Viceministra de Seguridad Ciudadana y Directora de Inteligencia en el organismo rector del sistema nacional de inteligencia. Su experiencia profesional se ha concentrado en el diseño e implementación de políticas de seguridad, la articulación interinstitucional, la prevención de la violencia y la respuesta frente a amenazas vinculadas al crimen organizado. También ha participado como consultora en iniciativas promovidas por organismos internacionales en los ámbitos de gobernanza, seguridad y desarrollo. En la actualidad, es Gerente de Proyecto de Mines Advisory Group (MAG) Ecuador, desde donde lidera esfuerzos orientados a la prevención del tráfico ilícito de armas y al fortalecimiento de capacidades estatales frente a amenazas complejas. Es egresada del Programa de Altos Estudios de Seguridad y Defensa del Centro William J. Perry.



Diego Pérez Enríquez

Docente e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina) y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Es miembro fundador y , hasta inicios de 2026, se desempeñó como coordinador de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa (REESD), iniciativa impulsada por la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador, desde la cual promovió espacios de investigación, análisis y difusión académica sobre seguridad, defensa y crimen organizado. Ha publicado investigaciones en los campos de la seguridad regional, las relaciones internacionales y la gobernanza, y fue editor académico de *Visiones Estratégikas: Estado, instituciones y capacidades.*

RESUMEN

Este artículo analiza la política criminal en Ecuador entre 2023 y 2025 desde las perspectivas teóricas del institucionalismo histórico y la elección racional. Los autores explican que, debido a condiciones como la vecindad con Colombia y las rutas del narcotráfico hacia México, el Estado enfrenta una crisis de seguridad y una alta vulnerabilidad institucional ante el crimen organizado. Frente a esto, la respuesta estatal ha padecido de una "captura coyuntural", priorizando respuestas reactivas de corto plazo, el endurecimiento punitivo y una creciente militarización de la seguridad interna desde 2018, en detrimento de una planificación sostenible.

El documento destaca que una política criminal integral debe articular de forma coherente tres dimensiones funcionales: la prevención del delito, la respuesta penal y la gestión post-delito. Aunque la reforma normativa de marzo de 2023 buscó superar la fragmentación mediante la creación del Consejo Nacional de Política Criminal, su materialización se encuentra estancada por la inestabilidad institucional del Ejecutivo, la falta de recursos técnicos y graves vacíos de rectoría estratégica.

Asimismo, se señala la urgencia de distinguir la política criminal de los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad pública para evitar la superposición de competencias entre el gobierno central, la Fiscalía General del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Finalmente, tras contrastar la situación con los modelos de gobernanza civil y secretarías técnicas estables de Colombia y Perú, el estudio concluye que el desafío de Ecuador no radica en

expedir más normas penales, sino en la voluntad política para articular las capacidades existentes y consolidar la prevención como eje democrático y de largo plazo.

1 Especialista en políticas públicas, inteligencia, seguridad y defensa. Exviceministra de Seguridad Ciudadana y del Interior del Ecuador.

2 Docente investigador de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

ABSTRACT

This article analyzes criminal policy in Ecuador between 2023 and 2025 from the theoretical perspectives of historical institutionalism and rational choice. The authors explain that, due to conditions such as its proximity to Colombia and drug trafficking routes toward Mexico, the State faces a security crisis and high institutional vulnerability against organized crime. Faced with this, the state's response has suffered from a "situational capture," prioritizing short-term reactive responses, punitive tightening, and a growing militarization of internal security since 2018, to the detriment of sustainable planning.

The document highlights that a comprehensive criminal policy must coherently articulate three functional dimensions: crime prevention, the penal response, and post-crime management. Although the legislative reform of March 2023 sought to overcome fragmentation through the creation of the National Council for Criminal Policy, its materialization remains stalled by the executive's institutional instability, the lack of technical resources, and severe gaps in strategic guidance.

Furthermore, it notes the urgent need to distinguish criminal policy from the concepts of citizen security and public security to prevent the overlapping of competencies among the central government, the Attorney General's Office, and Decentralized Autonomous Governments. Finally, after contrasting the situation with the civil governance models and stable technical secretariats of Colombia and Peru, the study concludes that Ecuador's challenge does not lie in enacting more criminal laws, but rather in the political will to articulate existing capacities and consolidate prevention as a democratic and long-term pillar.

1 Public policy, intelligence, security and defense specialist. Former Deputy Minister of Citizen's Security and Interior Affairs of Ecuador.

2 Professor and researcher at the Security and Defense School of the Instituto de Altos Estudios Nacionales.

INTRODUCCIÓN

Ecuador enfrenta múltiples condiciones que tensionan su condición en su relación, en tanto Estado, con la operación del crimen organizado: la vecindad con Colombia y las rutas hacia México que surgen de las costas ecuatorianas, lo ubican en una posición de sumo interés geográfico para el narcotráfico; institucionalmente, una serie de tensiones y transformaciones políticas en las dos últimas décadas ha supuesto el incremento de la vulnerabilidad en cuanto a las capacidades de reacción estatal; la novedad de las amenazas en una primera instancia, y su virulencia posterior, ha generado un estado de shock que ha atravesado a la sociedad e instituciones de maneras no concebidas previamente.

Este documento considera esas condiciones en una perspectiva institucionalista, desde la que se pretende mirar la dependencia de la trayectoria (Hall, 2010; Pierson, 2004) y cómo esta explica las limitaciones a las reformas normativas intentadas; y, por otra parte, procura leer las decisiones adoptadas en la política criminal del periodo 2023 -2025 desde la matriz de la teoría de la elección racional (Boudon, 2009; Calvert, 1995).

Si bien existen diversas vías para enfrentar a la criminalidad, la concentración del presente está en la política criminal, que, se plantea, debe mirarse en una dimensión integral, como una política pública a establecerse a partir de la reforma normativa adoptada en marzo de 2023. La particularidad de ésta, y que conduce a la discusión de la dependencia de la trayectoria institucional y de la racionalidad en las decisiones, es que a pesar de su potencial transformador aún no se ha materializado debido a vacíos de implementación, coordinación y rectoría estratégica.

El desafío central para el país es generar capacidades de articulación entre los instrumentos existentes, lo que permita consolidar la prevención del delito como eje estructural de una política criminal democrática, eficaz y sostenible. En el centro de la cuestión, no obstante, no reside la creación de nuevas instancias, sino la voluntad de la decisión, y, la implementación de líneas de transformación institucional que permitan al país transitar hacia la construcción de una política criminal, en la que se delimiten claramente las competencias, se definan los criterios para la conducción estratégica, y, fundamentalmente, se evite la superposición entre seguridad ciudadana, seguridad pública y política criminal.

Con tal pretensión, este capítulo inicia con una reflexión teórica sobre los postulados del institucionalismo histórico, la teoría de la elección racional, y, los fundamentos conceptuales de la política criminal. Sobre esta base se plantea un marco de discusión sobre la evolución de la teoría y cómo esta marca las discusiones de las instituciones y las aproximaciones para conformar la política pública, y, desde tal posición, observar la política criminal.

En un segundo momento, se revisa la evolución de la política criminal en Ecuador. Para ello se considera la Constitución de 2008 y las instituciones que pretendió establecer, junto con las deficiencias que se marcaron, antecedente que permite explicar la reforma normativa de 2023 que generó el Consejo Nacional de Política Criminal (Consejo). Esta mirada permite entender los límites de un diseño pensado solamente desde lo normativo, mientras que se resaltan las "deudas", las acciones pendientes para la institucionalización del Consejo y la manera cómo una evolución favorable de este permitiría la consolidación de un campo amplio, articulado y solido para la política criminal.

En tercer lugar, se observan las presiones que enfrenta la política criminal desde la perspectiva de la institucionalidad existente, la relación existente – y la necesaria – con los gobiernos autónomos

descentralizados, las razones tras la conducción civil de la política criminal, y, el rol de la Fiscalia General del Estado, actualmente la única instancia que genera insumos para la definición de la política criminal. Una sección final recupera las experiencias de Colombia y Perú, para identificar el derrotero adoptado por los vecinos.

Finalmente, las conclusiones trazan algunas líneas críticas para atención de los decisores, concentrándose en la manera cómo las regularidades de las instituciones pueden constituir una constricción importante en el momento en que se requiere pensar desde otro costado la política criminal, al tiempo que se resaltan las responsabilidades de los decisores para redirigir la manera en que se ha construido la política criminal.

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES: INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO, ELECCIÓN RACIONAL Y POLÍTICA CRIMINAL

No es posible considerar la reforma normativa que ha atravesado el campo de la política criminal en el país, sin trazar tres miradas teóricas que otorguen una estructura que permita la interpretación de las líneas de tensión que lo conforman, y, de las incapacidades que atraviesan a los ámbitos de decisión. Se plantean, entonces, tres líneas de trabajo: primero, el institucionalismo histórico para explicar el problema de la dependencia de la trayectoria, con el fin de establecer las regularidades en el sistema política en lo referente a las instituciones encargadas de establecer la política criminal; segundo, la discusión crítica sobre la racionalidad de las decisiones para entender las motivaciones de los decisores con relación al mantenimiento o pretensiones de transformación en lo referente a la política criminal; y, tercero, el recorrido alrededor de los fundamentos de la política criminal se concentra en discernir las responsabilidades y las dimensiones de las acciones del poder punitivo del Estado, junto a la consideración sobre las miradas de aquello que estratégicamente podrían aportar para contener la expansión del impacto de la criminalidad sobre la sociedad.

INSTITUCIONES, DECISIONES Y LIDERAZGO POLÍTICO

Una de las definiciones más claras sobre las instituciones, sostiene que son

> …las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social, o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993, p. 13).

De ello se define el carácter normativo, así como la necesidad de una adecuación periódica de las instituciones en el transcurso del tiempo; esta enunciación, no obstante, entra en línea de colisión con la naturaleza de las instituciones. Desde el institucionalismo histórico se ha sostenido que las acciones de las instituciones generan una línea de acción que tiende a reiterarse, lo que en última instancia produce el fenómeno denominado "dependencia de la trayectoria" (Hall, 2010; Immergut, 2005; Pierson, 2004). Cuando esta se constata, es posible observar que las decisiones y acciones de las instituciones tienden a ser siempre las mismas, pues, en perseverar sobre esos "lugares conocidos" radica, justamente, el conocimiento especializado que permite el fortalecimiento de las instituciones.

Así, en el ámbito de una relación específica gestionada por las instituciones, se establece un marco previsible de relacionamiento entre Estado y ciudadanos. El conocimiento especializado en torno a cómo conducir y administrar tal relación reside en los procedimientos, la burocracia y la política pública que se implementa desde ellas (Boneti, 2017; Oszlak, 2006; Roth Deubel, 2003; Weber, 2002). Bajo estas condiciones, cambios frecuentes, dramáticos o repentinos, implicarían una inestabilidad que tornaría vulnerable a la institucionalidad; el conservadurismo de las instituciones frente al cambio se justifica por la necesidad de que estas provean condiciones previsibles en el campo de relación que administran.

Únicamente bajo condiciones especiales el cambio ocurre en dimensiones amplias, abarcantes y con consecuencias que alteran

sustancialmente el ámbito de la relación Estado – sociedad[3] , pero generalmente se mantiene la gradualidad del cambio. La teoría señala que más allá de la dificultad para alterar un determinado sendero iniciado, el cambio es posible – y necesario – pero suele ocurrir generalmente de manera gradual (Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000). Ello implica que las decisiones, tras introducirse en el sistema político, tendrán que adquirir tracción suficiente para implementarse, en primera instancia, y posteriormente, consolidarse a través de la constatación de la transformación institucional.

De lo anterior queda en claro que la transformación tiene como origen la adopción de tal decisión por parte de un actor. Desde allí resta definir la naturaleza de la decisión con la intención de ponderar sobre las condiciones de su entorno. Las decisiones, sostiene la Teoría de la Elección Racional, no son casuales y están motivadas por la racionalidad, que se define como "…una acción llevada a cabo, elegida, porque su agente *cree* que así puede lograr lo que *desea*" (Abitbol & Botero, 2005, p. 135, itálicas en el original). Perseguir tal acción – y desplegar las estrategias para su consecución – implica la identificación de las prioridades óptimas a partir de la información disponible, bajo el supuesto de que al maximizar las decisiones la decisión adoptada sería la mejor (Millán, 2021). La información, sostiene esta teoría, constituye un problema puesto que nunca es completa, ni su comprensión es perfecta, por lo que los individuos actúan sobre la base de las aproximaciones de lo que considerarían sería la decisión óptima.

La matriz de la teoría de la elección racional se concentra en el individuo, y, como se ha discutido, el institucionalismo refiere a una instancia que supera, condiciona, conforma y es conformada por los

3 Pierson (2004) señala que los cambios sustanciales en las instituciones suele ocurrir por acción del liderazgo (un individuo que por su mera acción personal impulsa y consigue cambios evidentes), ideología (cuando se ha incorporado una forma distinta de entender la relación Estado – sociedad), o un shock exógeno (una acción de un tercero que afecta sustancialmente a un Estado y lo obliga a reconvertir sus instituciones).

individuos (Lourau, 2001). El vínculo entre estos se encuentra en una razón clásicamente racionalista: "si los individuos quedaran librados a sí mismos, serian demasiado individualistas o se comportarían de manera demasiado azarosa, así que por eso mismo y por el bien común se necesita contar con algún recurso para estructurar su comportamiento" (Peters en Durán Migliardi, 2011, p. 59). Aquel recurso son las instituciones que no solo estructuran el comportamiento, sino que, además, introducen normas y condiciones de relacionamiento entre los ciudadanos, y, entre estos y el Estado. Las formas bajo las que actúan las instituciones no se alejan de aquellas que rigen a los individuos, pues procuran maximizar sus beneficios y perseguir una agenda concentrada en la consolidación de su acción especializada, y, la autopoiesis, que es lo que garantizaría un horizonte para la supervivencia institucional (Luhman, 2008).

Finalmente en esta línea de reflexión, se debe destacar que "…reglas e instituciones operan, en última instancia, no para configurar a los individuos, sino que para dotar a estos de la información que permita conducir más eficientemente sus acciones" (Durán Migliardi, 2011, p. 71), lo que resalta la persistencia de la autonomía decisional de los individuos y la percepción de aquello que estos pueden creer apuntala sus intereses. Se postula, entonces, que las instituciones, aunque persiguen sus propios intereses, estan a la vez atravesadas por las agendas de quienes toman decisiones dentro de ellas, de quienes las dirigen, y del entorno social que las impulsa en determinados sentidos. Existe, en definitiva un canal de retroalimentación entre instituciones e individuos en una posición de liderazgo, que las guían en direcciones determinadas.

En este punto surge la necesidad de introducir una breve discusión sobre el liderazgo político. Nye (2010) caracteriza al liderazgo en su dimensión relacional y plantea la discusión sobre la necesidad del poder para garantizar su ejercicio. Más allá de las discusiones que se plantean sobre las dinámicas de poder desde quien lo ejerce (Barnard, 2010; French & Raven, 1986), en una perspectiva que se alimenta

de la teoría de la elección racional se resalta la relación entre agentes y actores con capacidad para establecer agenda *(agenda setters)* (Fiorina & Shepsle, 1989) señalando que estos procuran guíar las instituciones en función de cómo se resuelve la "ecuación" entre los intereses del agente y aquellos de la institución (limitada por su trayectoria histórica, perspectivas y líneas de acción especializada).

La cuestión fundamental es que las instituciones y los líderes intentan moldearse mutuamente, pero sus ámbitos de acción no son ilimitados, pues estan constreñidos por las demandas y expectativas de la ciudadanía. Las decisiones adoptadas, en condiciones ideales, equilibran las tres demandas, no obstante, en el análisis realizado sobre crisis políticas, y, la política de seguridad en Ecuador en otras investigaciones (Barreiro Santana et al., 2019; Pérez Enríquez, 2017, 2018b), conduce a pensar que tiende a prevalecer la dependencia de la trayectoria institucional, por sobre las demandas ciudadanas, mientras que las agendas de los decisores – por lo menos en los ámbitos estudiados – carecen de incidencia sobre las dinámicas relatadas. En función de ello, la discusión que continua considera las dimensiones institucionales de la estructura, y la opone a las decisiones adoptadas, para resaltar la cuestión de la dependencia de la trayectoria como prevalente por sobre la adopción formal de las transformaciones que se describen en la política criminal del país.

LA POLÍTICA CRIMINAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DEL ESTADO

La política criminal constituye una función estructural del Estado moderno y no puede ser comprendida únicamente como un conjunto de respuestas penales frente al delito. Desde una perspectiva contemporánea, se trata de una política pública de carácter estratégico, orientada a prevenir, gestionar y responder al fenómeno criminal de manera racional, coherente y compatible con los principios del Estado social y democrático de derecho (Roxin, 2000; Von Liszt, 1905/1999). En este sentido, la política criminal no se agota en la producción normativa ni en la actuación de los órganos del sistema

penal, sino que expresa una forma específica de gobernanza del poder punitivo, sujeta a límites jurídicos, criterios de eficacia y finalidades preventivas.

Históricamente, la política criminal surge como una reacción frente a los excesos del poder punitivo. La obra fundacional de Cesare Beccaria, Tratado de los delitos y de las penas (1764/2011), marca un punto de inflexión al introducir la idea de que el castigo no debe fundarse en la venganza ni en la arbitrariedad, sino en la utilidad social, la proporcionalidad y la prevención del delito. Beccaria sostiene que la pena solo es legítima cuando resulta estrictamente necesaria para la conservación del orden social y cuando se encuentra limitada por la ley, anticipando principios que hoy constituyen el núcleo del constitucionalismo penal (Beccaria, 1764/2011).

Este enfoque fue desarrollado posteriormente por Jeremy Bentham, quien, desde el utilitarismo, concibió el castigo como un instrumento de disuasión racional orientado a maximizar el bienestar colectivo y minimizar el sufrimiento social innecesario (Bentham, 1789/2007). Ambos autores sentaron las bases de una concepción de la política criminal alejada de respuestas emocionales o ejemplarizantes, y anclada en decisiones racionales del Estado orientadas a la prevención.

La sistematización moderna del concepto corresponde a Franz von Liszt, fundador de la Escuela Moderna o Sociológica del Derecho Penal, quien definió la política criminal como el conjunto sistemático de principios mediante los cuales el Estado lucha contra el crimen, combinando instrumentos penales y extrapenales con una clara orientación preventiva y de protección social (Von Liszt, 1905/1999). Para Von Liszt, la política criminal no podía reducirse a la técnica jurídica, sino que debía articularse con el conocimiento criminológico y con políticas sociales capaces de incidir sobre las causas estructurales de la criminalidad.

Desde la dogmática penal contemporánea, Claus Roxin (2000) profundiza esta concepción al sostener que el Derecho penal debe estructurarse conforme a finalidades político-criminales, superando los modelos puramente deductivos y abstractos de la dogmática tradicional. En su propuesta, la política criminal actúa como un criterio de racionalidad material que permite evaluar la legitimidad, necesidad y funcionalidad de las normas penales en relación con la prevención del delito y la protección de bienes jurídicos, siempre dentro de los límites del Estado de derecho (Roxin, 1997, 2000).

En América Latina, esta visión ha sido reforzada por los aportes de Eugenio Raúl Zaffaroni, quien advierte que, en contextos de crisis y alta conflictividad social, el poder punitivo tiende a expandirse de manera selectiva y regresiva, afectando de forma desproporcionada a los sectores más vulnerables. Desde una perspectiva garantista, Zaffaroni sostiene que la política criminal debe cumplir una doble función: proteger a la sociedad frente al delito y, simultáneamente, limitar el ejercicio del poder punitivo, evitando su utilización simbólica, populista o excepcional como respuesta a problemas estructurales (Zaffaroni, 2006, 2012).

Esta aproximación encuentra respaldo en la experiencia comparada y en los estándares internacionales de gobernanza de la seguridad. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha señalado que los Estados con mejores resultados en materia de seguridad ciudadana son aquellos que conciben la política criminal como un componente integrado de sus estrategias de gobernanza, articulando prevención social, persecución penal focalizada y sistemas penitenciarios orientados a la rehabilitación, bajo liderazgo civil y coordinación interinstitucional (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020c). En la misma línea, la Unión Europea ha enfatizado el principio de proporcionalidad y la prevención como ejes rectores de las políticas criminales, advirtiendo que la expansión indiscriminada del Derecho penal debilita la

legitimidad institucional y reduce la eficacia de la respuesta estatal frente al delito (European Commission, 2019).

De manera convergente, el Banco Mundial ha destacado que la violencia y la criminalidad constituyen obstáculos estructurales para el desarrollo, afectando la cohesión social, la inversión y la confianza en las instituciones. Desde esta perspectiva, la política criminal no puede desvincularse de las políticas de desarrollo, inclusión social y fortalecimiento institucional, ya que las respuestas exclusivamente represivas tienden a generar efectos limitados y, en muchos casos, contraproducentes (World Bank, 2020). Estos enfoques coinciden en señalar que el endurecimiento penal, por sí solo, no constituye una estrategia eficaz ni sostenible frente a la criminalidad compleja.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República define al Ecuador como un Estado constitucional de derechos y justicia, lo que implica que toda política criminal debe estructurarse conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad, debido proceso y respeto a los derechos humanos (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Sin embargo, la existencia de un marco constitucional garantista no asegura, por sí misma, la coherencia ni la eficacia de la política criminal. La experiencia reciente del país evidencia una brecha persistente entre las normas y su traducción en políticas públicas consistentes, caracterizada por respuestas fragmentadas, reactivas y de corto plazo, muchas veces impulsadas por coyunturas de emergencia y presión social.

En este contexto, la política criminal no puede confundirse con estrategias de control policial ni con respuestas excepcionales de carácter militar, ni tampoco agotarse en la reforma legislativa. Debe consolidarse como una herramienta de gobernanza democrática que oriente el uso del poder punitivo, articule la prevención social del delito y defina con claridad los límites, responsabilidades y competencias de los distintos actores institucionales, bajo rectoría civil, técnica y multisectorial.

Desde esta perspectiva, la política criminal no puede ser entendida como un conjunto de medidas aisladas ni como una reacción excepcional frente a la violencia, sino como un marco estratégico que integra prevención, respuesta penal y gestión post-delito, cuyas dimensiones serán desarrolladas a continuación.

DIMENSIONES INSEPARABLES DE LA POLÍTICA CRIMINAL

La política criminal, entendida como política pública del Estado, se estructura sobre un conjunto de dimensiones conceptualmente diferenciables, pero funcionalmente interdependientes. La literatura especializada coincide en que la fragmentación de estas dimensiones, privilegiando una en detrimento de las otras, suele conducir a respuestas parciales, ineficaces y difíciles de sostener en el tiempo. En este sentido, la política criminal constituye un marco estratégico que articula de manera coherente la prevención del delito, la respuesta penal y la gestión post-delito, integrando diversos instrumentos institucionales bajo criterios de racionalidad, proporcionalidad, eficacia y respeto a los derechos humanos (Garland, 2001; Roxin, 2000).

La primera dimensión corresponde a la prevención del delito. Su objetivo consiste en reducir las condiciones, factores de riesgo y oportunidades que favorecen la comisión de conductas delictivas. Desde una perspectiva contemporánea, la prevención comprende intervenciones de carácter social, comunitario, situacional e institucional orientadas a evitar la aparición o reproducción de fenómenos criminales antes de que estos requieran la intervención del sistema penal (Tonry & Farrington, 1995). Diversos organismos internacionales han señalado que las estrategias más efectivas de reducción de la violencia combinan medidas preventivas focalizadas con mecanismos adecuados de control y sanción, superando enfoques exclusivamente reactivos (OECD, 2020b; World Bank, 2020).

La segunda dimensión es la respuesta penal, que comprende el conjunto de mecanismos mediante los cuales el Estado ejerce legítimamente

su potestad de investigar, juzgar y sancionar las conductas tipificadas como delito. Desde la perspectiva de la política criminal, esta dimensión no se limita a la definición de delitos o penas, sino que implica la adopción de decisiones sobre prioridades de persecución, asignación de recursos, proporcionalidad de las sanciones y límites al ejercicio del poder punitivo. Como ha señalado la doctrina político-criminal contemporánea, la legitimidad de la respuesta penal depende no solamente de su capacidad coercitiva, sino también de su racionalidad, necesidad y compatibilidad con los principios del Estado de derecho (Von Liszt, 1905/1999; Roxin, 2000; Zaffaroni, 2012).

La tercera dimensión corresponde a la gestión post-delito, que incluye la política penitenciaria, los mecanismos de rehabilitación y reinserción social, así como otras formas de intervención orientadas a reducir la reincidencia y facilitar la reintegración de las personas infractoras a la sociedad. Esta dimensión resulta particularmente relevante porque permite evaluar si el sistema penal contribuye efectivamente a disminuir la criminalidad o si, por el contrario, reproduce dinámicas de exclusión, violencia y fortalecimiento de estructuras criminales dentro y fuera de los centros de privación de libertad (Foucault, 1975/2002; European Commission, 2019; CIDH, 2021).

Estas tres dimensiones no operan de manera aislada. La prevención sin capacidad de respuesta frente al delito puede resultar insuficiente; la respuesta penal sin prevención tiende a convertirse en una reacción permanente frente a problemas estructurales; y la sanción sin rehabilitación reduce significativamente las posibilidades de reinserción social y disminución de la reincidencia. Por ello, una política criminal integral requiere articular simultáneamente mecanismos de prevención, control y reintegración social dentro de una estrategia común de largo plazo.

Desde esta perspectiva, la política criminal no puede ser entendida como una sucesión de respuestas sectoriales ni como una reacción excepcional frente a episodios de violencia, sino como una capacidad

permanente de conducción estratégica del Estado frente al fenómeno criminal. Su eficacia depende precisamente de la capacidad de integrar estas dimensiones bajo una visión coherente que permita orientar, coordinar y evaluar las distintas intervenciones públicas relacionadas con la criminalidad.

POLÍTICA CRIMINAL EN EL ECUADOR: EVOLUCIÓN, TENSIONES Y LÍMITES ESTRUCTURALES

Desde la aprobación de la Constitución de 2008 la política criminal en el Ecuador ha experimentado un proceso de expansión normativa acompañado de una progresiva pérdida de coherencia estratégica, particularmente desde la entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en 2014. Aunque el COIP fue concebido como un instrumento de modernización integral —orientado a articular prevención, persecución penal, garantías procesales y rehabilitación social bajo el paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia—, su evolución ha estado marcada por una lógica de reformas reiteradas, reactivas y predominantemente punitivas. Este fenómeno responde a lo que la criminología crítica ha identificado como procesos de inflación y derecho penales simbólico, donde el endurecimiento de penas y la creación constante de nuevos tipos penales operan más como respuestas políticas a la inseguridad que como instrumentos eficaces de control del delito (Garland, 2001; Zaffaroni, 2012).

En el caso ecuatoriano, esta dinámica ha debilitado la noción de política criminal como política pública estructurada, desplazándola hacia un enfoque centrado en la sanción, la excepcionalidad y la expansión del poder punitivo, con escasos mecanismos de evaluación sobre su impacto efectivo en la reducción de la violencia. Esta tendencia resulta consistente con las críticas formuladas por Binder (2011) respecto de aquellas políticas criminales que privilegian la expansión del sistema penal por encima de la planificación estratégica, la definición de

objetivos verificables y la evaluación de resultados, situación que diversos estudios han identificado también en el contexto ecuatoriano (López-Torres, 2023).

Paralelamente, el agravamiento sostenido de la violencia letal, el fortalecimiento del crimen organizado y el uso intensivo de estados de excepción han puesto en evidencia las limitaciones de una política criminal basada casi exclusivamente en la respuesta penal y la militarización de la seguridad interna. Progresivamente desde 2018, el país se ha adentrado en una senda de reformas dirigidas a autorizar el uso de las Fuerzas Armadas para misiones de seguridad interna (Cabrera Toledo, 2025; Diamint, 2021; Pérez Enríquez, 2018a, 2021) profundizando, además, una dinámica de expansión de los espacios de incidencia castrense sobre ámbitos decisorios en los que, tras la transición democrática de 1979 e incluso después de las reformas posteriores al 30 de septiembre de 2010 (30S), debía primar una perspectiva civil de decisiones (Montúfar, 2024).

Mientras se constata el incremento exponencial de los homicidios, el crecimiento acelerado de la población penitenciaria y la persistencia de altos niveles de impunidad, se puede comprobar que no ha existido una inversión proporcional en prevención social, fortalecimiento institucional ni control efectivo de las economías ilegales (Pontón & Espín, 2023; Tonry & Farrington, 1995). Desde una perspectiva teórica, esta orientación refuerza los riesgos advertidos por Foucault (1975/2002) y Von Liszt (1905/1999) sobre la utilización del sistema penal como mecanismo de gestión del conflicto social, antes que como herramienta racional de política pública. En este contexto, la confusión entre persecución penal, gestión de la seguridad y rectoría de la política criminal ha debilitado la capacidad del Estado para formular respuestas integrales, sostenibles y preventivas, haciendo indispensable una revisión estructural de la política criminal en Ecuador como política pública orientada a la reducción de la violencia y al fortalecimiento del Estado de derecho (Égüez-Valdivieso & Durán-Chávez, 2024; Garland, 2005).

En este marco, y colocando como año cero a 2008, la trayectoria reciente de la política criminal ecuatoriana puede caracterizarse por un fenómeno de captura coyuntural, entendido como la subordinación de las decisiones político-criminales a la urgencia política, la presión mediática y la lógica del orden público. Se resalta aquí la ausencia de una institución civil, técnica y estable que ejerza una rectoría estratégica. Cuando la política criminal carece de conducción especializada, las decisiones tienden a privilegiar respuestas reactivas de corto plazo y mecanismos de expansión punitiva, en detrimento de procesos de planificación, evaluación y coordinación estratégica (Binder, 2011; Garland, 2005). En el caso ecuatoriano, esta dinámica ha coincidido además con un creciente protagonismo de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna (Diamint, 2021; Pérez Enríquez, 2021; Cabrera Toledo, 2025).

Esta captura coyuntural produce efectos acumulativos: la prevención del delito y la rehabilitación social se convierten en variables residuales, mientras el sistema penal se sobrecarga sin capacidad real de control. Cuando se considera lo señalado desde la clave del institucionalismo histórico, se encuentra que la reiteración de las vías de acción ha permitido generar espacios decisionales ajenos a la racionalidad estratégica que demandaría el objetivo de la prevención, la rehabilitación e incluso el de la reducción de los indicadores de criminalidad. Sin embargo, la ausencia de un diseño institucional también ha alimentado el surgimiento de espacios discrecionales de decisión, en los que la responsabilidad final de los resultados es trasladada al decisor final – el titular del Ejecutivo – quien afronta la responsabilidad de corregir las fallas señaladas, y ante la falta de una estructura de apoyo consolidada, especializada y profesional, recurre a la reiteración de decisiones que tienen algún impacto coyuntural pero son carentes de contundencia estructural.

Ello permite comprender por qué, a lo largo de los últimos años, el Ecuador ha endurecido de manera sostenida su discurso punitivo y su legislación penal, al mismo tiempo que ha perdido control

efectivo sobre el sistema penitenciario y amplios segmentos del territorio, especialmente aquellos disputados por economías criminales organizadas (Pontón & Espín, 2023; Zaffaroni, 2012). Lejos de constituir una anomalía, esta dinámica confirma las advertencias clásicas de la criminología crítica sobre el uso del derecho penal como mecanismo simbólico de gestión de la crisis, antes que como una política pública racional orientada a la reducción estructural de la violencia.

LA REFORMA DE 2023: ARQUITECTURA NORMATIVA EN CONSTRUCCIÓN

La reforma normativa introducida en Ecuador a partir de 2023 marca un punto de inflexión en la manera en que el Estado concibe la política criminal, al intentar transitar desde un esquema fragmentado y reactivo hacia un modelo de coordinación estratégica interinstitucional. Sin embargo, este proceso se desarrolla en un contexto de profunda inestabilidad institucional, caracterizado por la desaparición, transformación o absorción sucesiva de entidades históricamente vinculadas a la justicia, los derechos humanos y la rehabilitación social, lo que condiciona la eficacia real de la reforma.

La supresión del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos en 2018, su posterior transformación en Secretaría de Derechos Humanos, y la creación —para una posterior fusión— del Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, generaron un vacío estructural en la conducción de la política criminal del Estado. El efecto principal fue la dispersión de competencias clave relacionadas con la política criminal: la formulación estratégica, la coordinación del sistema penal, la rectoría de derechos humanos y la articulación del sistema de rehabilitación social. Todas estas responsabilidades se subsumieron a otras, perdieron centralidad o, simplemente se ignoraron, lo que en todos los órdenes implicó invisibilizar políticamente los temas y a los responsables del sector. En un contexto de demandas recurrentes por respuestas inmediatas – y además promocionadas como definitivas ante las amenazas –

la suplencia de lo estratégico vino por el costado de lo coyuntural. La literatura especializada advierte que los cambios institucionales sin rediseños estructurales ni fortalecimiento de capacidades tienden a debilitar la gobernanza del sector justicia y seguridad, al generar superposición de funciones, pérdida de memoria institucional y ausencia de liderazgo técnico sostenido (Binder, 2010; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020d). En el caso ecuatoriano, la eliminación del Ministerio de Justicia no fue acompañada de la creación inmediata de un ente rector de política criminal que mantuviera una capacidad de gestión e intermediación política equivalente a la de un ministerio, ni una estructura que proveyera apoyo, el levantamiento de información especializada y permitiera establecer elementos necesarios en la agenda. Esto contribuyó a respuestas desarticuladas frente al deterioro acelerado de la seguridad y del sistema penitenciario, provocados por las mismas razones, cerrándose así un círculo vicioso, agravado por la poca voluntad de dar visibilidad a los problemas en el marco de las políticas de reducción de la burocracia estatal.

En este contexto, la "Ley Orgánica Reformatoria a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la seguridad integral" (2023) incorpora la creación del Consejo Nacional de Política Criminal. Este se concibió como una instancia de articulación multisectorial encargada de formular, coordinar y dar seguimiento a la política criminal del Estado. Esta figura responde a estándares regionales y comparados que reconocen que la política criminal no puede ser diseñada ni ejecutada por una sola institución, sino que requiere la participación coordinada de los sectores de seguridad, justicia, derechos humanos, política social, planificación y finanzas públicas.

El diseño del Consejo apunta a integrar a actores del Ejecutivo vinculados a seguridad ciudadana, seguridad pública, justicia penal, derechos humanos, planificación y política social, así como a instancias técnicas especializadas. Es pertinente resaltar que la OCDE y la Unión Europea han señalado que los modelos más eficaces de

política criminal se sustentan en órganos colegiados de alto nivel, con liderazgo civil, secretarías técnicas estables y capacidad de coordinación interinstitucional, evitando la captura de la política criminal por lógicas exclusivamente policiales o coyunturales (European Commission, 2019; Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020a). En América Latina, la ausencia de estas instancias ha sido identificada como uno de los factores que explica la deriva hacia políticas punitivistas de corto plazo y baja efectividad.

Con la finalidad de articular transversalmente la visión propuesta por el Consejo Nacional de Política Criminal, se introdujo una Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2023), con la que se reformó su artículo 10, introduciendo así el mandato legal de formular un Plan de Política Criminal. Bajo tal marco, se especifica que este deberá contener un diagnóstico del fenómeno de la criminalidad y las respuestas planificadas y coordinadas que el Estado adoptará para prevenirlo y combatirlo, incluyendo estrategias dirigidas a las causas del delito y no únicamente a su sanción penal.

Este mandato constituye un avance normativo relevante, al reconocer explícitamente que la política criminal es una política pública integral y no un mero agregado de reformas penales. Sin embargo, el texto legal deja abiertos interrogantes clave respecto a la identificación clara del ente rector, su ubicación institucional, su capacidad técnica y su autoridad efectiva sobre el conjunto del sistema penal y las políticas de prevención.

Desde una perspectiva de gobernanza, el ente rector de política criminal debería cumplir, al menos, cuatro funciones estratégicas:

(i) producir diagnósticos integrales basados en evidencia criminológica;
(ii) definir prioridades político-criminales de mediano y largo plazo;

(iii) coordinar la actuación de las instituciones del sistema penal, de seguridad y de prevención social; y,
(iv) evaluar el impacto de las medidas adoptadas, ajustando la política en función de resultados (Roxin, 2000; Zaffaroni, 2012). La ausencia de claridad sobre quién ejerce efectivamente estas funciones debilita la implementación de la reforma.

Así, la reforma de 2023 pretendía consolidar un espacio institucional en el que las decisiones técnicas se contrapesaran con las prioridades políticas, y, sobre una base más amplia e imbricada de actores, se pudieran tomar decisiones estratégicas para que el país enfrentara sus desafíos criminales. Este diseño, no obstante, enfrenta riesgos significativos que amenazan con reproducir las debilidades históricas de la política criminal ecuatoriana; el retorno a la trayectoria institucional derivada de la ausencia de una instancia de esta naturaleza lo profundiza.

En primer lugar, la inestabilidad institucional derivada de fusiones, absorciones y cambios frecuentes en la estructura del Ejecutivo dificulta la consolidación de equipos técnicos especializados y de procesos de planificación sostenidos en el tiempo. La experiencia comparada demuestra que la continuidad institucional es un factor crítico para la eficacia de la política criminal (Garland, 2001; World Bank, 2020). Al leerlo en una vertiente weberiana clásica se puede encontrar que la carencia burocracias profesionales, especializadas y despersonalizadas debilita, efectivamente, la capacidad para producir políticas que igualmente sean pertinentes, estratégicas y con posibilidad de mantenerse en el tiempo (Oszlak, 1978, 2006; Weber, 2002).

En segundo lugar, persiste una ambigüedad competencial entre las funciones de seguridad ciudadana, seguridad pública, derechos humanos y política criminal, lo que genera tensiones entre enfoques preventivos, reactivos y garantistas. Sin una delimitación clara, existe

el riesgo de que la política criminal sea absorbida por lógicas de control del orden público o por respuestas excepcionales de carácter punitivo. Es importante destacar que desde 2018 el campo decisional tiende a perder su caracterización y confunde categorías en virtud de las urgencias coyunturales, generando una militarización de la seguridad ciudadana en un campo en el que previamente ya se habían trazado múltiples incertidumbres como consecuencia de los procesos de reforma policial (Andrade-Vásquez, 2024; García Gallegos, 2014, 2024; Jimenez, 2023; Jimenez et al., 2023).

Finalmente, se evidencia un vacío en la rectoría efectiva, en tanto la creación normativa del Consejo Nacional de Política Criminal no ha sido aún acompañada de un diseño institucional robusto, con recursos, capacidades técnicas y autoridad suficiente para orientar al conjunto del Estado. Como advierte Binder (2010), sin una rectoría clara, la política criminal tiende a fragmentarse en decisiones aisladas, sujetas a la presión mediática y política del corto plazo.

En suma, la reforma de 2023 representa una oportunidad relevante para reconstruir la política criminal ecuatoriana sobre bases estratégicas, democráticas y basadas en evidencia. No obstante, su éxito dependerá menos del diseño normativo formal y más de la capacidad del Estado para dotar a esta arquitectura en construcción de estabilidad institucional, claridad competencial y una rectoría civil, técnica y multisectorial efectiva.

DISTINCIONES NECESARIAS Y MIRADAS ARTICULADAS PARA EL DEBATE SOBRE LA POLÍTICA CRIMINAL

Como se constata, el debate público ecuatoriano, el concepto de política criminal ha sido utilizado de manera imprecisa y, en muchos casos, se ha confundido con nociones afines pero sustantivamente distintas, como seguridad ciudadana, seguridad pública o incluso con medidas coyunturales de carácter policial o militar. Esta confusión conceptual no es meramente semántica: tiene efectos directos sobre la

formulación de políticas, la asignación de responsabilidades institucionales y la evaluación de resultados. La ausencia de distinciones claras ha contribuido históricamente a respuestas fragmentadas, predominantemente reactivas y escasamente evaluables frente al fenómeno de la criminalidad. La finalidad de esta sección es concentrar la discusión conceptual y empírica mantenida previamente, en un ejercicio de delimitación y recuperación de algunas miradas que permitirían fortalecer el debate público necesario en torno a la política criminal del país.

Para comenzar, resulta imprescindible precisar qué no es política criminal. La política criminal no se reduce a reformas penales aisladas, al endurecimiento de penas, a la creación de nuevos tipos delictivos ni a la adopción recurrente de estados de excepción como respuesta frente a picos de violencia. Tampoco equivale a planes operativos de corto plazo, campañas de control policial ni despliegues extraordinarios de las Fuerzas Armadas. La literatura especializada ha advertido que este tipo de respuestas, cuando se presentan como sustitutos de una política criminal, suelen responder a lógicas simbólicas o reactivas, impulsadas por la presión mediática y la urgencia política, antes que por diagnósticos basados en evidencia empírica (Garland, 2001; Zaffaroni, 2012). El uso indiscriminado del derecho penal o de la coerción estatal, sin un marco estratégico integral, no constituye política criminal, sino una gestión fragmentada del conflicto social.

Desde una perspectiva analítica, la política criminal debe entenderse como un marco estratégico de nivel estatal, orientado a definir, de manera coherente y para el largo plazo, los objetivos, prioridades, límites y medios de intervención del Estado frente al fenómeno delictivo. Su función central es ordenar el uso racional de los instrumentos penales y no penales, integrando prevención, respuesta penal y gestión post-delito bajo principios de legalidad, proporcionalidad, mínima intervención y respeto a los derechos humanos (Roxin, 2000; Von Liszt, 1905/1999). En este sentido, la política criminal opera en un plano estratégico y normativo superior, y no puede confundirse con políticas sectoriales ni con dispositivos operativos.

Una distinción particularmente relevante en el contexto ecuatoriano es la existente entre política criminal y seguridad ciudadana. La seguridad ciudadana constituye una política pública de carácter preventivo, orientada a reducir factores de riesgo, oportunidades delictivas y dinámicas de violencia, así como a fortalecer la convivencia social y la confianza institucional. Se destaca, entonces, que el énfasis no se sitúa en el castigo, sino en la prevención social y situacional mediante intervenciones en ámbitos como educación, cohesión comunitaria, diseño urbano, inclusión social y participación ciudadana (Organización de las Naciones Unidas, 2004; Tonry & Farrington, 1995). Aunque la seguridad ciudadana forma parte del ecosistema más amplio de la política criminal, no la sustituye ni la agota. Confundir ambas conduce a sobredimensionar el sistema penal o, en sentido inverso, a suponer que la prevención social, por sí sola, puede responder a fenómenos criminales complejos.

De igual forma, es imprescindible diferenciar la política criminal de la seguridad pública, entendida como el conjunto de acciones estatales destinadas al control, contención y persecución de amenazas graves al orden público, en particular aquellas vinculadas al crimen organizado, la violencia armada y las economías ilícitas. La seguridad pública involucra de manera directa a las fuerzas policiales y, en contextos excepcionales, bajo estrictos controles constitucionales, a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, como advierten organismos internacionales, el abordaje del crimen organizado exclusivamente desde la lógica de seguridad pública, sin una política criminal que defina prioridades, focalización y límites, tiende a producir efectos de desplazamiento del delito, escalamiento de la violencia y debilitamiento del Estado de derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2021; UNODC, 2019).

En el caso ecuatoriano, la superposición conceptual entre política criminal, seguridad ciudadana y seguridad pública ha generado una dispersión de competencias y una fragmentación institucional que dificulta la formulación de respuestas coherentes. Si bien la Constitución

reconoce simultáneamente la seguridad como un derecho, la obligación estatal de garantizarla y la centralidad de los derechos humanos como límites al poder punitivo, persiste una brecha significativa entre el marco normativo y la existencia de una política criminal explícita, articulada y evaluable. Esta brecha se manifiesta en la adopción recurrente de medidas excepcionales que, aunque jurídicamente admisibles en determinados contextos, no sustituyen la ausencia de una estrategia criminal de Estado.

En este escenario, adquiere especial relevancia la rectoría civil, técnica y multisectorial de la política criminal. La experiencia comparada muestra que los países con mejores resultados en materia de control del delito y reducción de la violencia son aquellos que aseguran una conducción civil clara, basada en evidencia empírica, coordinación interinstitucional y delimitación precisa de roles entre prevención, persecución penal y gestión post-delito (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020d). La política criminal no puede quedar subordinada exclusivamente a lógicas policiales, militares o judiciales, ni ser capturada por intereses coyunturales; requiere una conducción estratégica capaz de integrar enfoques criminológicos, sociales, económicos y jurídicos, así como mecanismos efectivos de planificación, seguimiento y rendición de cuentas.

PRECISIONES PARA LA POLÍTICA CRIMINAL ECUATORIANA: LA PREVENCIÓN COMO EJE EMERGENTE.

En el contexto de la crisis de seguridad y del uso intensivo de regímenes de excepcionalidad entre 2008 y 2025, resulta relevante observar que, con la creación del Ministerio del Interior en 2022, la prevención del delito reaparece en el discurso institucional como un componente necesario de la política criminal. La evidencia acumulada durante los últimos años ha puesto de manifiesto las limitaciones de las respuestas centradas exclusivamente en la coerción y el control, abriendo espacio para una reconsideración de los enfoques preventivos dentro de las estrategias estatales de seguridad y criminalidad (Pontón & Espín, 2023; Tonry & Farrington, 1995). Para el caso del Ecuador, la creación del ministerio partía de la adopción de una visión más amplia para atender la problemática de seguridad que enfrentaba el país, sin embargo, aún en el proceso de consolidación institucional, es importante señalar que desde 2024 se introdujo un giro importante en la política de seguridad del país, adoptando visiones más emparentadas con la perspectiva punitiva y securitizadora (Cabrera Toledo, 2025; Cuvi, 2023).

LA INSTITUCIONALIDAD

Es importante retomar la perspectiva de la motivación de la reforma institucional de marzo de 2023, pues en ella se reconoce por primera vez, de forma explícita, la necesidad de una política criminal y

establece una arquitectura orientada a articular prevención, sanción penal, rehabilitación, reinserción social y enfoque de derechos humanos. La creación del Consejo Nacional de Política Criminal en 2023 constituye un hito en la medida en que reconoce explícitamente la necesidad de un espacio de articulación interinstitucional para la definición, coordinación y seguimiento de la política criminal del Estado.[4] En su conformación es importantísimo notar el carácter amplio y multidisciplinario que otorga, pero también es relevante señalar la ausencia de las Fuerzas Armadas. Existe un sentido lógico en ello, pues la política criminal no requiere militarizarse para su definición y ejecución, no obstante, las decisiones prevalentes desde la declaración del conflicto armado no internacional (Decreto No. 111, 2024) han supuesto la progresiva expansión del involucramiento castrense en todos los ámbitos en los que se procura consolidar la respuesta del Estado para enfrentar la amenaza creciente del crimen organizado transnacional.

En esa línea, el sentido del diseño del Consejo es coherente con una aproximación amplia y que adopta consideraciones sociales a más de las punitivas en el tratamiento de la política criminal. Como se ha argumentado antes, sin embargo, el mero diseño normativo no basta para establecer la institucionalidad. Más allá de la enunciación jurídica para su creación, se una decisión para su implementación desplegada por quien mantiene agencia sobre el sector – en el caso del Ecuador, el Presidente de la República – y, revertir la dependencia de la trayectoria.

Lo primero guarda relación con la manera cómo el liderazgo político concibe su rol frente al entorno de seguridad del país y cómo este debe ser enfrentado; la recurrencia de medidas de mano dura

4 La conformación del Consejo, contenida en el artículo 10.2 de la Ley Reformatoria (2023) señala los 15 miembros que son parte de él. Se incluye al Presidente de la República, los ministros de interior, defensa, inteligencia, gobierno, inclusión social, responsable del sistema penitenciario, presidentes del Consejo de la Judicatura, Corte Nacional de Justicia, Fiscal General del Estado, Comandante General de la Policía, director del Servicio Nacional de Aduanas, y de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

implica una aproximación que destaca el uso de la fuerza legítima del Estado para contener las amenazas en el menor tiempo posible, con independencia de otras alternativas (Dammert et al., 2026; DW Español, 2023; EFE, 2026). Las elecciones racionales – dentro de los términos teóricos planteados previamente – atan la eficiencia de la gestión a la consecución de resultados inmediatos y visibles en seguridad, por lo que otras formas de concebir la respuesta probarían ser menos eficientes.

Lo segundo, la posibilidad de revertir la dependencia de la trayectoria del involucramiento militar en la definición de las prioridades de seguridad del país prueba una dificultad adicional. Si bien las Fuerzas Armadas ecuatorianas han concebido un rol cada vez más profesional y limitado a la defensa (Pérez Enríquez et al., 2019), no es menos cierto que hay una recurrencia política en convocarlas a participar, con más intensidad, en todos aquellos ámbitos en los que se requieren de capacidades institucionales que permitan superar condiciones extraordinarias, en una tendencia que históricamente se ha asentado desde la transición en Ecuador, pero que no es ajena a aquello que pasa en la región (da Gama Janot & Soares, 2024; Diamint, 2021; Flores-Macías, 2018; Montúfar, 2024). En una mirada más coyuntural, desde 2023, la intervención militar en el combate a la criminalidad ha pasado del discurso del apoyo complementario a la utilización directa en misiones de seguridad interna a través de la utilización recurrente del estado de excepción como mecanismo jurídico para asegurar tal intervención (Chugá Quemac et al., 2024; Masullo & Morisi, 2025; PRIMICIAS, 2026).

Se encuentran, entonces, severas restricciones coyunturales para alterar la elección racional de los decisores, así como una dependencia de la trayectoria asentada y reiterada por las propias condiciones que llevan inevitablemente a que se opte por las acciones conocidas de los actores recurrentes. Ante ello, no sorprende que la implementación del Consejo, sea todavía primigenia, y que además, se haya condicionado por procesos de reorganización estatal, reducciones

institucionales, transiciones políticas aceleradas, pero, sobre todo, por un cambio en la mirada sobre la política para atender la problemática de seguridad del país.

Concentrando la discusión sobre las dinámicas de la institucionalidad en el contexto del Estado, se debe señalar que entre los cambios institucionales se constata un momento de separación del Ministerio del Interior del Ministerio, del Ministerio de Gobierno, en 2022 (PRIMICIAS, 2023), lo que permitió diferenciar dos ámbitos de rectoría complementarios: por un lado, la seguridad ciudadana con enfoque preventivo, territorial y de gobernanza multinivel; y, por otro, la seguridad pública orientada a la respuesta frente al crimen organizado y las amenazas de alta intensidad. Cuando se retoma lo señalado por el artículo 11, literal c), de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009), queda en claro que la prevención del delito y la protección de la convivencia y la seguridad ciudadanas constituyen una responsabilidad transversal de todas las entidades del Estado, y, de los gobiernos autónomos descentralizados, cuya coordinación corresponde al ministerio rector de la seguridad ciudadana, la protección interna y el orden público.

Desde una perspectiva político-criminal, este rediseño institucional constituye un avance relevante, en la medida en que contribuye a evitar la sustitución de la prevención del delito por enfoques exclusivamente reactivos o militarizados. No obstante, persisten desafíos conceptuales y operativos derivados de una tradición histórica que ha tendido a superponer prevención social, control policial y respuesta penal dentro de un mismo marco de acción, dificultando la consolidación de una política preventiva coherente, evaluable y sostenible (López-Torres, 2023). Esta tensión no responde únicamente a problemas de diseño institucional, sino a una concepción de la política criminal orientada prioritariamente a la gestión coyuntural de la crisis, en detrimento de estrategias preventivas de mediano y largo plazo (Binder, 2011).

Es necesario resaltar, no obstante, que a pesar de la perspectiva de especialización que se ha resaltado, en julio de 2025 el gobierno tomó la decisión de fusionar y trasladar al Ministerio del Interior las funciones vinculadas al sistema penitenciario (SNAI) y al ECU-911 (PRIMICIAS, 2025). Las implicaciones de esta decisión – enmarcada en la búsqueda de eficiencia del sector público – suponen, desde un enfoque político-criminal, una potencial contribución a mejorar la coordinación estatal y reducir la fragmentación institucional. No obstante, desde una perspectiva operativa, existe el riesgo de que la prevención del delito quede subordinada a lógicas de control, vigilancia y reacción inmediata, reproduciendo un modelo de gestión orientado al evento crítico y no a la reducción estructural de factores de riesgo (Foucault, 1975/2002; Garland, 2001). Este riesgo no es inherente a la fusión en sí misma, pero surge de la ausencia de una definición clara de prioridades preventivas dentro de una política criminal de largo plazo.

LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Es necesario considerar, adicionalmente, que la Constitución de 2008 consagra un modelo de competencias concurrentes en materia de seguridad ciudadana, asignando a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) un rol relevante en la prevención del delito, en coordinación con el nivel central del Estado. Este mandato, desarrollado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD), reconoce a los municipios la responsabilidad de formular y ejecutar planes cantonales de seguridad ciudadana, los cuales constituyen una buena práctica normativa e institucional al permitir intervenciones territoriales diferenciadas y ajustadas a contextos locales. La experiencia reciente de formulación de planes cantonales de seguridad ciudadana en Ecuador evidencia que estos instrumentos enfrentan importantes desafíos de implementación, relacionados con capacidades técnicas limitadas, restricciones presupuestarias, débil articulación interinstitucional y ausencia de mecanismos sistemáticos de evaluación (Égüez-Valdivieso &

Durán-Chávez, 2024). En el marco de la crisis de seguridad, la centralización de decisiones y la lógica de excepcionalidad han tendido a desplazar a los GAD del diseño efectivo de la política criminal, debilitando la gobernanza multinivel y reduciendo el potencial preventivo del territorio como espacio estratégico de intervención.

No obstante, este desplazamiento de la gobernanza multinivel no ha sido absoluto ni lineal. Entre 2022 y 2023 se desarrollaron esfuerzos concretos, con apoyo de la cooperación internacional, orientados a reactivar el rol preventivo de los gobiernos autónomos descentralizados y a fortalecer sus capacidades técnicas para asumir las competencias constitucionales en seguridad ciudadana. Como resultado de estos procesos, durante 2024 y 2025 varios cantones tales como Guayaquil, Machala, Portoviejo, La Libertad, entre otros, con altos niveles de conflictividad lograron formular planes de seguridad ciudadana cantonal con asistencia técnica especializada, lo que evidenció que, incluso en contextos de crisis y excepcionalidad, es posible reactivar la prevención territorial cuando existen incentivos adecuados, acompañamiento técnico y conducción civil.

Este avance generó condiciones institucionales y técnicas que, en 2024, permitieron la emisión de directrices y lineamientos nacionales orientados a incentivar la formulación de planes de seguridad ciudadana cantonal, en un contexto en el que la cooperación internacional ya se encontraba apoyando de manera sostenida estos procesos. Dichas directrices no constituyeron un punto de partida, sino la formalización normativa de una trayectoria previamente iniciada, que había demostrado que los gobiernos autónomos descentralizados podían asumir su rol preventivo sin invadir competencias propias del nivel central ni de la gestión policial.

Uno de los principales obstáculos identificados en este proceso no fue de carácter técnico, sino político-institucional. Durante años, numerosos alcaldes evitaron asumir explícitamente su responsabilidad en materia de prevención del delito por temor a ser asociados

políticamente con el fracaso de las políticas de seguridad o a ser percibidos como responsables directos del control del crimen, insistiendo en que la seguridad era una competencia exclusiva del Gobierno central. El trabajo desarrollado con apoyo de la cooperación internacional buscó precisamente desmontar esta narrativa, clarificando el alcance de las competencias municipales y reposicionando la prevención como una función legítima, necesaria y políticamente sostenible de la gestión local, centrada en factores de riesgo, cohesión social y convivencia, y no en el ejercicio del poder punitivo.

Sobre la base de estas condiciones, se constata que el principal desafío estructural persiste en la fase de implementación, pues la ausencia de incentivos políticos, financiamiento sostenido y mecanismos de acompañamiento que permitan traducir los planes en intervenciones efectivas y evaluables en el territorio, especialmente en contextos dominados por la urgencia y la lógica reactiva del control penal, hacen complicada la perspectiva de largo plazo en el sector.

LA CONDUCCIÓN CIVIL DE LA POLÍTICA CRIMINAL

El rol asignado al Ministerio del Interior, a través del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, refuerza una conducción civil de la política criminal, diferenciándola tanto de la gestión operativa policial como de las respuestas excepcionales de carácter militar. Este diseño institucional se alinea con las recomendaciones comparadas que subrayan la importancia de contar con instancias rectoras estables, de naturaleza técnica y multisectorial, para evitar la fragmentación y la captura coyuntural de la política criminal (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2020b; UNODC, 2019).

Un ejemplo concreto de esta aproximación intersectorial es la creación y puesta en funcionamiento, en 2025, del Comité para la Prevención y Erradicación del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niñas, Niños y Adolescentes (COPRUNNA) (Ministerio del Interior, 2025). Esta instancia interinstitucional articula al Ejecutivo, al

sistema de justicia y a la cooperación internacional para abordar una de las manifestaciones más graves del crimen organizado contemporáneo. La experiencia del COPRUNNA refleja una comprensión de la política criminal que trasciende la respuesta penal y se orienta a la prevención temprana, la protección integral de derechos y la intervención sobre factores estructurales de riesgo, en coherencia con los estándares internacionales que consideran el reclutamiento de NNA como un fenómeno multidimensional que exige respuestas integrales y sostenidas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020; United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2021).

La coexistencia de estos avances institucionales se puede analizar en coincidencia con un debate legislativo en el que no se aprobó el Código Orgánico de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes (COPINNA) (Sala de Prensa, 2025), no obstante, permitía poner de relieve las distintas dimensiones de la política criminal. De esta manera, mientras el COPRUNNA opera como un mecanismo de coordinación y acción inmediata, el COPINNA hubiera establecido un marco normativo integral y de largo plazo para la protección de la niñez y adolescencia, incluyendo la justicia penal adolescente. Esta diferenciación resulta clave para evitar la penalización excesiva de problemáticas sociales complejas y reafirma la idea de que la política criminal debe funcionar como un marco estratégico de articulación de normas, instituciones y políticas públicas, sin sustituir ni absorber indebidamente otros ámbitos de la acción estatal.

En suma, la prevención del delito emerge en el Ecuador como un eje en construcción dentro de la política criminal, impulsado tanto por los límites evidentes del enfoque punitivo como por avances normativos e institucionales recientes. Su consolidación dependerá de la clarificación de competencias entre la política criminal y la política de seguridad ciudadana, del fortalecimiento de una rectoría estratégica con liderazgo civil, de la revitalización de la gobernanza multinivel y de una articulación inteligente con la cooperación internacional. Más que un punto de llegada, la prevención constituye hoy una

ventana de oportunidad para reorientar la política criminal hacia un modelo democrático, racional en el uso del poder punitivo y orientado a la protección efectiva de los derechos fundamentales.

EL ROL DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

En el contexto de la crisis de seguridad y del uso intensivo de regímenes de excepcionalidad entre 2008 y 2025, la prevención del delito ha comenzado a reemerger progresivamente en el discurso institucional ecuatoriano como un componente necesario, aunque aún en una fase inicial de consolidación de la política criminal. Este proceso adquiere mayor visibilidad a partir de la reconfiguración institucional iniciada en 2022, con la escisión del Ministerio del Interior del Ministerio de Gobierno, el cual se produce tras un prolongado periodo marcado por la expansión del poder punitivo, la centralidad de la respuesta penal, y continuos declaratorias de Estados de Excepción dinámicas que relegaron históricamente la prevención a un plano secundario, más declarativo que operativo (Garland, 2001; Zaffaroni, 2012). La evidencia empírica acumulada confirma que el endurecimiento penal y la excepcionalidad permanente no han generado impactos sostenidos en la reducción de la violencia letal ni en el debilitamiento de las economías criminales, lo que ha abierto un espacio para la reconsideración estratégica de los enfoques preventivos dentro de la política criminal (Pontón & Espín, 2023; Tonry & Farrington, 1995).

Con las reformas señaladas previamente, desde el Ministerio del Interior se estableció una mirada que resalta los desafíos conceptuales y operativos derivados de una línea de trayectoria histórica que ha tendido a ubicar prevención social, control policial y respuesta penal dentro de un mismo marco de acción, dificultando la consolidación de una política preventiva coherente, evaluable y sostenible (López-Torres, 2023). Esta tensión no responde únicamente a problemas de diseño institucional, sino a una concepción de la política criminal orientada prioritariamente a la gestión coyuntural de la

crisis, en detrimento de estrategias preventivas de mediano y largo plazo, ancladas en la reducción estructural de factores de riesgo y en el fortalecimiento de la gobernanza democrática de la seguridad.

En este sistema, la Fiscalía General del Estado tiene misiones asignadas constitucionalmente en el artículo 195: dirigir "…de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal…" (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008). Con ello se establece con suma claridad y precisión el ámbito de acción de la institución, que inevitablemente recae en el del derecho punitivo. Es parte de la esencia institucional. No obstante, es parte de su estructura institucional una Dirección de Política Criminal que tiene como misión "Proponer política criminal para la prevención de delito y seguridad Ciudadana a través de la formulación de proyectos y estudios técnicos sobre criminalidad a fin de producir cambios estratégicos para el mejoramiento del sistema de justicia" (Fiscalía General del Estado, 2026).

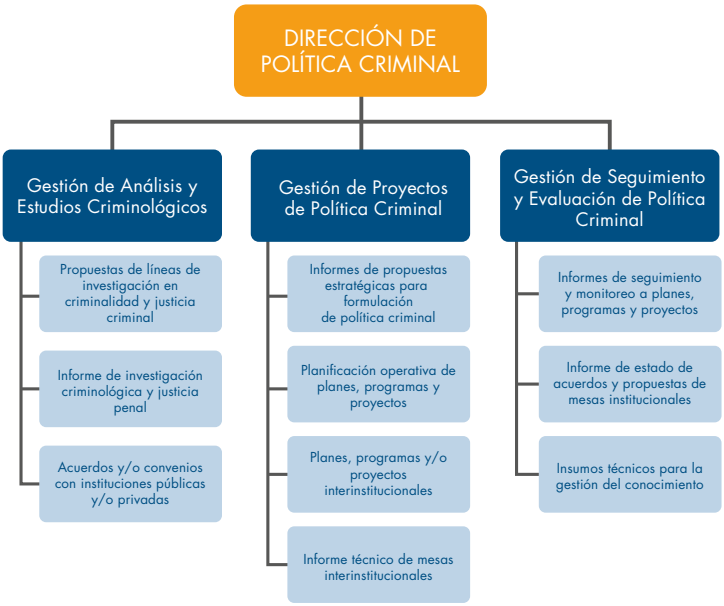
Desde esta dirección se establecen atribuciones[5] que cubren un amplísimo campo conceptual y operativo (incluyen desde el establecimiento de líneas de investigación hasta la coordinación de mesas de interinstitucionales). Es necesario enfatizar en los tres ámbitos de gestión que mantiene esta dirección, y, particularmente en los productos que se generan desde cada una. La Ilustración 1 los resume, y en ello se puede observar el amplio campo de intervención que estos suponen; en una primera lectura se puede señalar un carácter

5 De manera exhaustiva, tales atribuciones son:
1. Generar y proponer líneas de Investigación en criminología y justicia penal.
2. Proponer y desarrollar investigación criminológica y justicia penal.
3. Proponer acuerdos y/o convenios con instituciones públicas y lo privadas en el ámbito de política criminal.
4. Dirigir la formulación de planes, programas- y proyectos sobre criminalidad y justicia penal.
5. Implementar planes, programas y proyectos sobre criminalidad y justicia penal en coordinación con otras unidades relacionadas al fenómeno.
6. Liderar y participar en mesas interinstitucionales en los que Intervenga la Fiscalía General del Estado en el ámbito de política criminal;
7. Dirigir el seguimiento y monitoreo a la ejecución de los planes, programas y proyectos ejecutados, sobre criminalidad y justicia penal.

fundamentalmente académico, no obstante, uno de los productos allí identificados es crucial para la reflexión de lo trabajado en este capítulo: la elaboración de "Informes de propuestas estratégicas para la formulación de política criminal".

Al retomar la misión de esta dirección y conectarla con este producto se observa la coincidencia lo enunciado para el Consejo de Política Criminal; subsiste un problema que remite, una vez más, a la naturaleza de las instituciones y la dependencia de la trayectoria. Cuando se retorna sobre la literatura en torno a la política criminal de los últimos años se encuentra que las perspectivas adoptadas tienden a carecer de miradas estructurales, amplias, y que vayan más allá de la identificación, detención y encarcelación de las figuras criminales de alta visibilidad pública (Espín Moscoso et al., 2022; López-Torres, 2023; Muñoz Tejada & Rojas Usma, 2025; Pontón & Espín, 2023). En esa línea cabre resaltar que "el conocimiento del contexto social en su complejidad, aliado a la identifcación de los patrones que conllevan un determinado tipo de criminalidad, son los cimientos de una política criminal, analítica y eficiente en la prevención del delito" (Monteiro & Hidalgo, 2022, p. 60), y la adopción de perspectivas predominantemente reactivas implica un rápido retorno a la trayectoria institucional ya descrita. Así, la fragilidad institucional del Consejo como consecuencia de su reciente creación y del incierto entorno para su funcionamiento, la mirada predominantemente securitizadora adoptada por los decisores, y, una estructura existente y consolidada pero con una naturaleza institucional determinada constitucionalmente como punitiva.

Ilustración 1: GESTIÓN Y PRODUCTOS DE LA DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL DE LA FGE



Elaboración propia
Fuente: (Fiscalía General del Estado, 2026)

BREVE ANÁLISIS COMPARADO: COLOMBIA Y PERÚ

El análisis comparado constituye una herramienta estratégica para identificar modelos de gobernanza de la política criminal, evaluar arreglos institucionales y extraer lecciones aplicables a contextos nacionales con desafíos estructurales similares. En el caso ecuatoriano, la comparación con Colombia y Perú resulta especialmente pertinente debido a la convergencia de problemáticas como la expansión del crimen organizado, la violencia urbana, la presión sobre los sistemas penitenciarios y la necesidad de articular respuestas estatales que trasciendan la lógica reactiva de la seguridad pública.

Ambos países han optado por institucionalizar la política criminal bajo liderazgos civiles claros, con enfoques integrales y mecanismos de coordinación intersectorial, lo que ofrece insumos relevantes para evaluar la reforma ecuatoriana de 2023 y sus desafíos de implementación.

Al considerar el caso de Colombia se encuentra que ha consolidado la política criminal como una política de Estado, a través de un modelo de gobernanza liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y articulado mediante el Consejo Superior de Política Criminal. Este órgano de alto nivel reúne a actores del Ejecutivo, la Función Judicial, los órganos de control, el Legislativo y el sistema penitenciario, configurando un espacio deliberativo con capacidad de coordinación interfuncional y legitimidad institucional.

Un elemento central del modelo colombiano es que la política criminal se articula a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Consejo Superior de Política Criminal, instancia que reúne actores de distintas funciones del Estado para analizar, coordinar y formular lineamientos de política criminal.

La existencia de una Secretaría Técnica permanente contribuye a dar continuidad a los procesos de coordinación, seguimiento y apoyo técnico al Consejo. Este diseño refleja una apuesta institucional por incorporar una visión interinstitucional en la formulación de la política criminal y reducir los riesgos de respuestas fragmentadas o exclusivamente sectoriales.

En conjunto, el caso colombiano muestra la importancia de contar con mecanismos estables de coordinación, una rectoría claramente identificada y capacidades técnicas permanentes para sostener la formulación y seguimiento de la política criminal.

Por otra parte, al analizar el caso de Perú se encuentra que ha institucionalizado la política criminal mediante el Consejo Nacional de

Política Criminal (CONAPOC), concebido como un órgano multisectorial permanente encargado de planificar, articular, supervisar y dar seguimiento a la política criminal del Estado. El CONAPOC es presidido por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que además ejerce la Secretaría Técnica, garantizando coherencia estratégica y continuidad institucional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú, 2022).

El modelo peruano destaca por su enfoque pragmático de gobernanza, que reconoce explícitamente que el fenómeno criminal excede las competencias de un solo sector. La composición del CONAPOC incorpora no solo a los actores del sistema de justicia y seguridad, sino también a gobiernos subnacionales, al sistema penitenciario y a la academia, fortaleciendo el enfoque territorial y la toma de decisiones basada en evidencia.

Un rasgo analíticamente relevante es que el liderazgo del Ministerio de Justicia permite articular la política criminal con los estándares de derechos humanos y la gestión penitenciaria, sin interferir en la autonomía funcional de los órganos de persecución penal ni superponerse con la rectoría de la seguridad ciudadana. Esta delimitación funcional reduce tensiones institucionales y refuerza la coherencia del sistema.

El peso específico otorgado a la gestión penitenciaria y a la reinserción social evidencia una comprensión estructural de la criminalidad, en la que la sobrepoblación carcelaria y la reincidencia son tratadas como factores centrales de inseguridad, y no como externalidades del sistema penal. Este enfoque contribuye a la sostenibilidad de la política criminal y a la reducción de respuestas meramente reactivas.

CONCLUSIONES

La evolución reciente de la política criminal en el Ecuador evidencia una tensión entre la creciente complejidad de los fenómenos criminales y las capacidades institucionales disponibles para enfrentarlos de manera estratégica. Durante las últimas décadas, el país ha desarrollado múltiples respuestas frente a la criminalidad —reformas penales, fortalecimiento de la persecución penal, estados de excepción, intervenciones policiales y participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna—; sin embargo, estas iniciativas no siempre han estado articuladas bajo una visión común de política criminal.

El análisis realizado permite sostener que uno de los principales desafíos no radica en la ausencia de acción estatal, sino en la dificultad para coordinar, orientar y evaluar estratégicamente las distintas respuestas institucionales frente al fenómeno criminal. En este sentido, la política criminal debe ser entendida como una política pública de Estado que integra prevención, respuesta penal y gestión post-delito, articulando actores, competencias e instrumentos bajo objetivos comunes de reducción de la violencia, fortalecimiento del Estado de derecho y protección de la ciudadanía.

La reforma institucional de 2023 constituye un avance relevante al reconocer expresamente la necesidad de una instancia de coordinación para la política criminal y crear el Consejo Nacional de Política Criminal. No obstante, la experiencia comparada y la propia trayectoria ecuatoriana muestran que el diseño normativo, por sí solo, no garantiza la consolidación de capacidades estatales. La efectividad

de esta institucionalidad dependerá de su capacidad para generar coordinación real, continuidad técnica y liderazgo estratégico más allá de los ciclos políticos y de las coyunturas de seguridad.

Desde la perspectiva del institucionalismo histórico, este desafío resulta particularmente complejo porque las instituciones tienden a reproducir prácticas y mecanismos de respuesta previamente consolidados. La recurrencia de enfoques predominantemente punitivos, el uso frecuente de medidas excepcionales y la creciente participación militar en la gestión de problemas de seguridad pueden entenderse como expresiones de una trayectoria institucional que privilegia respuestas de impacto inmediato frente a la construcción de capacidades preventivas y de largo plazo. Reconocer esta dinámica no implica desconocer la necesidad de respuestas operativas frente a amenazas reales, sino advertir las dificultades que enfrenta cualquier proceso de transformación institucional.

Las experiencias de Colombia y Perú muestran que la consolidación de una política criminal requiere, además de una base normativa adecuada, una rectoría claramente identificada, capacidades técnicas permanentes y mecanismos estables de coordinación interinstitucional. Estas lecciones resultan especialmente relevantes para el Ecuador en un contexto marcado por la expansión del crimen organizado y la demanda social de respuestas eficaces frente a la violencia.

En consecuencia, el principal desafío para el Ecuador ya no consiste en determinar si necesita una política criminal. La reforma de 2023 respondió afirmativamente a esa pregunta. El desafío consiste en construir y sostener las capacidades institucionales necesarias para conducirla estratégicamente, coordinar la acción del Estado y garantizar que las decisiones adoptadas respondan a objetivos de largo plazo y no únicamente a las presiones de la coyuntura.

En última instancia, el debate no es cuánto Estado debe existir, sino qué capacidades estratégicas no puede permitirse perder el Estado cuando enfrenta problemas complejos como la criminalidad organizada. La fortaleza de una política criminal no se mide por la cantidad de normas aprobadas, las penas impuestas o los operativos ejecutados, sino por la capacidad del Estado para reducir sostenidamente la violencia, contener el poder de las organizaciones criminales y proteger a la población dentro del marco del Estado democrático de derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abitbol, P., & Botero, F. (2005). Teoría de Elección Racional: Estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia Internacional, 62*(Julio-Diciembre), 132-145.

Andrade-Vásquez, M. (2024). Ampliando el enfoque de la soberanía: Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional. *Estado & comunes*, 1(18), 101-120. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.313

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

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Prevención de la violencia y el crimen en América Latina y el Caribe: Evidencia y desafíos para la política pública*. Banco Interamericano de Desaarrollo.

Barnard, C. (2010). The nature of leadership. En K. Grint (Ed.), *Leadership. Classical, contemporary and critical approaches.* (pp. 89-111). Oxford University Press.

Barreiro Santana, K., Reyes Herrera, M., & Pérez Enríquez, D. (2019). The Role of the Ecuadorian Armed Forces: Historical Structure and Changing Security Environments. *REPATS - Journal Studies and Advanced Researches on Third Sector, Special Issue*(2), 50-72.

Beccaria, C. (2011). *Tratado de los delitos y de las penas.* Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1764)

Bentham, J. (2007). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation.* Dover Publications. (Obra original publicada en 1789)

Binder, A. M. (2010). La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el análisis político-criminal. *Revista de Estudios de la Justicia,* (12), 209-227. https://doi.org/10.5354/rej.v0i12.15236

Binder, A. M. (2011). *Análisis político criminal: Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática.* Astrea.

Boneti, L. (2017). *Políticas públicas por dentro*. CLACSO - Mercado de Letras. https://www.perio.unlp.edu.ar/catedras/hdelconocimiento/wp-content/uploads/sites/15/2020/05/Boneti-Politicas_publicas_por_dentro.pdf

Boudon, R. (2009). Rational Choice Theory. En B. S. Turner (Ed.), *The New Blackwell Companion to Social Theory* (pp. 179-196). Blackwell Publishing Ltd.

Cabrera Toledo, L. (2025). ¿Priorizar una decisión o analizar estratégicamente? Una lectura crítica sobre el tratamiento de la delincuencia organizada en Ecuador. En D. Pérez Enríquez (Ed.), *Visiones Estrategikas. Estado, instituciones y capacidades.* (pp. 9-40). Fundación Konrad Adenauer.

Calvert, R. (1995). The rational choice theory of social institutions: Cooperation, coordination ad comunication. En J. Banks. & E. Hanushek (Eds.), *Modern political economy: Old topics, new directions*. (pp. 216-267). Cambridge University Press.

Chugá Quemac, R. E., Cáliz Rúales, A. L., Vega Rodríguez, Y. V., & Merino Bernal, W. S. (2024). El estado de excepción en Ecuador: Una medida ineficaz ante la crisis de seguridad interna. *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas, 9* (Extra 1), 283-293.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). *Situación de derechos humanos en contextos de violencia y crimen organizado en las Américas*. OEA.

Cuvi, J. (2023). Crisis, caos y securitización. El itinerario del poder hacia un nuevo esquema de dominación. *Ecuador Debate*, 9-25.

da Gama Janot, M., & Soares, S. A. (2024). Security practices of the Armed Forces in South America. En L. P. Milani, K. L. P. Mariano, & S. A.

Soares (Eds.), *Transformations in international politics, conflicts, regionalism, and Latin America* (pp. 213-244). Editora UNESP. https://doi.org/10.7476/9786559545599

Dammert, L., Cutrona, S., Malone, M. F. T., Rosen, J. D., & Gil, M. (2026). *Mano dura y erosión democrática en Ecuador* [Resumen Ejecutivo]. USAID - FLACSO Chile. https://flacsochile.org/wp-content/uploads/2026/01/ResumenEj_Ecuador_diagramado.pdf

Decreto No. 111, 111 (2024).

Diamint, R. (2021). Remilitarización en América Latina. En W. Grabendorff (Ed.), *Militares y Gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico—Militares en América Latina?* (pp. 333-352). Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).

Durán Migliardi, C. (2011). Elección racional e instituciones políticas. El antagonismo como lo ausente de la política. *Revista Enfoques*, IX(14), 53-73.

DW Español (Director). (2023, agosto 27). Noboa promete "mano dura" en Ecuador [Broadcast]. En La Entrevista—*Hechos, Análisis, Perspectivas*. dw.com. https://www.dw.com/es/noboa-promete-mano-dura-en-ecuador/video-66634569

EFE. (2026, mayo 25). *La «mano dura» de Noboa cumple un año en el poder y celebra logros económicos y de seguridad*. France 24. https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20260525-la-mano-dura-de-noboa-cumple-un-a%C3%B1o-en-el-poder-y-celebra-logros-econ%C3%B3micos

Égüez-Valdivieso, E., & Durán-Chávez, C. E. (2024). Las políticas públicas como garantía constitucional y estrategia para la prevención del delito en Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, 7*(S1), 258-266. https://doi.org/10.62452/xa1fpz70

Espín Moscoso, J. P., Álvarez Velasco, C. M., Pérez Enríquez, D. F., Rivas Herrera, P. H., & Pontón Cevallos, K. D. (2022). *La urgencia de la crisis penitenciaria en Ecuador y el imperativo de las políticas públicas*. IAEN. https://miradapublica.iaen.edu.ec/wp-content/uploads/sites/10/2022/09/La-urgencia-de-la-crisis-penitenciaria-en-Ecuador-y-el-imperativo-de-las-pol%C3%ADticas-públicas.pdf

European Commission. (2019). *A Union that protects: The EU's approach to internal security*. European Commission.

Fiorina, M., & Shepsle, K. (1989). Formal theories of leadership: Agents, agenda setters, and entrepreneurs. En B. D. Jones (Ed.), *Leadership and politics. New perspectives in political science.* (pp. 17-40). University Press of Kansas.

Fiscalía General del Estado. (2026). *DIRECCIÓN DE POLÍTICA CRIMINAL.* https://www.fiscalia.gob.ec/direccion-politica-criminal/

Flores-Macías, G. (2018). The Consequences of Militarizing Anti-Drug Efforts for State Capacity in Latin America. *Comparative Politics*, 51(1), 1-20.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión* (A. Gaarzón del Camino, Trad.). Siglo XXI Editores. (Obra original publicada en 1975)

French, J., & Raven, B. (1986). The bases of social power. En B. Kellerman (Ed.), *Political Leadership. A sourcebook.* University of Pittsburgh Press.

García Gallegos, B. (2014). En la encrucijada: ¿Hacia donde va la cuestion policial ecuatoriana? *Cuestiones de Sociología*, (10).

García Gallegos, B. (2024). De gobernanzas criminales, resiliencias y estrategias de seguridad integral. *Revista SOCIOLOGÍA Y POLÍTICA HOY*, Enero-Junio(9), 51-70.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press.

Garland, D. (2005). *La cultura del control*. GEDISA.

Hall, P. (2010). Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. En J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power.* (pp. 204-223). Cambridge University Press.

Immergut, E. (2005). Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. En A. Wimmer & R. Kössler (Eds.), *Understanding*

Change. Models, Methodologies and Metaphors (pp. 237-259). Palgrave Mac Millan.

Jimenez, R. (2023). El sistema de seguridad en el Ecuador. *Revista De La Academia Del Guerra Del Ejército Ecuatoriano*, 16(1), 74-84. https://doi.org/https://dx.doi.org/10.24133/RCSD.VOL16.N01.2023.05

Jimenez, R., Pérez Enríquez, D., & Franchi, T. (2023). LA CONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD CON ENFOQUE INTEGRAL EN ECUADOR. En F. J. Ludwing, T. Franchi, & T. Esposito Neto (Eds.), *DEFESA NACIONAL, FRONTEIRAS E MIGRAÇÕES ESTUDOS SOBRE SEGURANÇA INTEGRADA E AJUDA HUMANITÁRIA*. Appris.

Ley de seguridad pública y del Estado. (2009).

Ley Orgánica Reformatoria a varios cuerpos legales para el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la seguridad integral, Legislation No. R.O. No. 279 (2023). https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2023/06/Ley-Organica-Reformatoria-a-Varios-Cuerpos-Legales-para-el-Fortalecimiento-de-las-Capacidades-Institucionales-y-la-Seguridad-Integral.pdf

Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Pública y del Estado (2023).

López-Torres, J. V. (2023). Tendencias sobre política criminal en Ecuador: Desafíos en la protección de los derechos ciudadanos. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía, 8*, 925-948. https://doi.org/10.35381/r.k.v8i2.3000

Lourau, R. (2001). *El análisis institucional*. Amorrortu Editores.

Luhman, N. (2008). The autopoiesis of social systems. *Journal of Sociocyberntics*, 6(2), 84-95.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. En *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power.* (pp. 1-37). Cambridge University Press.

Masullo, J., & Morisi, D. (2025, junio). *Short-term Security or Long-term Democratic Stability? Evidence from Ecuador's war on gangs*. 2025 EPSA Conference, Madrid.

Millán, R. (2021). Racionalidad, instituciones y arenas de acción. *Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político*, 2(4), 50-70.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. (2022). *Política Nacional Multisectorial de Política Criminal al 2030*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú.

Ministerio del Interior. (2025). *Creación y funcionamiento del Comité para la Prevención y Erradicación del Reclutamiento, Uso y Utilización de Niñas, Niños y Adolescentes (COPRUNNA)*. Ministerio del Interior.

Monteiro, V., & Hidalgo, K. (2022). Epidemiología del femicidio y muertes violentas de mujeres en Ecuador: Acercamiento al diagnóstico para una política criminal preventiva. En R. Arroyo (Ed.), *El femicidio en Ecuador: Un estudio interdisciplinario*. IAEN.

Montúfar, C. (2024). ¿Desorientación Estratégica o Actualización de la Doctrina de Seguridad Nacional? Aproximación a la actual doctrina de seguridad en el Ecuador. En D. Pérez Enríquez (Ed.), *Visiones Estrategikas. Reflexiones sobre seguridad y defensa*. (pp. 58-87). Fundación Konrad Adenauer.

Muñoz Tejada, & Rojas Usma, D. (2025). ¿Paz total o guerra total? Trayectorias divergentes y riesgo de contagio en las estrategias de seguridad y la política criminal de Colombia y Ecuador. *Latin American Law Review, 14,* 47-69. https://doi.org/https://doi.org/10.29263/lar14.2025.03

North, D. C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

Nye, J. (2010). *The Powers to Lead* (Reprint edition). Oxford University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020a). *Global Rule of Law and Security: Policy Framework and Country Experiences*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020b). *Governance of internal security and justice.* OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020c). *Innovative approaches to building community safety*. OECD Publishing.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020d). *Strengthening governance of security and justice in fragile contexts*. OECD Publishing.

Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Directrices para la prevención del delito. Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas*. ONU.

Oszlak, O. (1978). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Revista Mexicana de Sociología,* 40(3), 881-926. https://doi.org/10.2307/3539670

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *PostData*, (11), 11-56.

Pérez Enríquez, D. (2017). La consolidación democrática en el Ecuador. El sendero de la transformación institucional. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 12, 159-179.

Pérez Enríquez, D. (2018a). Fuerzas Armadas en Ecuador: Ideología, políticas públicas y diálogo civil militar. En *El nuevo rol de las Fuerzas Armadas en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. (pp. 101-138). Pontificia Universidad Católica del Perú - Konrad Adenauer Stiftung.

Pérez Enríquez, D. (2018b). *Liderazgo político y transformaciones institucionales. Relaciones ejecutivo—Partidos políticos—Fuerzas Armadas* (1996—2006). Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Pérez Enríquez, D. (2021). Las Fuerzas Armadas de Ecuador en el sistema político: Demandas estructurales, decisores políticos y ciudadanía, 2007—2020. En W. Grabendorff (Ed.), *Militares y Gobernabilidad. ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico—Militares en América Latina?* Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL)).

Pérez Enríquez, D., Reyes Herrera, M., & Álvarez Velasco, C. (2019). Political Change and Professional Security and Defence Qualifications in Post—Transitional Ecuador (1972–2016). En D. Jalili & H. Annen (Eds.), *Professional Military Education. A cross cultural survey.* (Vol. 13, pp. 81-95). Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften.

Pierson, P. (2000). The limits of design: Explaining institutional origins and change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 13(4), 475-499.

Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (First Edition edition). Princeton University Press.

Pontón, D., & Espín, J. (2023). El número importa: Dilemas y desafíos de la política criminal en la crisis penitenciaria en Ecuador. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 16*, e53646. https://doi.org/https://doi.org/10.4322/dilemas.v16.n.3.53646

PRIMICIAS. (2023, octubre 5). *En 18 meses no se ha podido concluir la separación de los ministerios del Interior y de Gobierno*. https://datawrapper.dwcdn.net/30wR2/3/

PRIMICIAS. (2025, agosto 15). *SNAI y ECU 911 mantendrán su autonomía financiera, pese a la adscripción al Ministerio del Interior* [Primicias]. www.primicias.ec/politica/ministerio-interior-adscripcion-snai-ecu911-autonomia-103004/

PRIMICIAS. (2026, abril 27). *Ecuador lleva 835 días en estado de excepción con el Gobierno de Noboa y sumará más hasta finales de mayo*. Seguridad. https://www.primicias.ec/seguridad/ecuador-estado-excepcion-dias-presidencia-daniel-noboa-toque-queda-121231/

Roth Deubel, A. N. (2003). Introduccion para el analisis de las políticas publicas. *Cuadernos de Administración*, (30), 113-128.

Roxin, C. (1997). *Derecho penal. Parte general.* Civitas.

Roxin, C. (2000). *Política criminal y sistema del Derecho penal*. Hammurabi.

Sala de Prensa. (2025, mayo 12). *Código Orgánico de Protección Integral a Niñas, Niños y Adolescentes no alcanzó los votos para su aprobación*. Asamblea Nacional del Ecuador. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/106073-codigo-organico-de-proteccion-integral-ninas-ninos-y

Tonry, M., & Farrington, D. P. (1995). Strategic Approaches to Crime Prevention. *Crime and Justice,* 19, 1-20.

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2021). *Global Study on Homicide*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

UNODC. (2019). *Global Study on Homicide. Executive Summary*. UNODC. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf

Von Liszt, F. (1999). *Tratado de Derecho Penal*. Editorial Reus. (Obra original publicada en 1905)

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

World Bank. (2020). *Violence in Latin America and the Caribbean: A framework for citizen security*. World Bank Group.

Zaffaroni, E. R. (2006). *Derecho penal. Parte general*. Ediar.

Zaffaroni, E. R. (2012). *La cuestión criminal*. Planeta.

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

La mano dura como fachada: erosión deliberada del Estado y gobernanza criminal en Ecuador

Mano Dura as Façade: Deliberate State Erosion and Criminal Governance in Ecuador

Andrés Mejía Acosta
Gustavo Acosta

05



Andrés Mejía Acosta

Andrés Mejía Acosta (Ph.D., Universidad de Notre Dame, 2004) es Decano Asociado Kuster Family de Políticas y Práctica y profesor asociado de economía política del desarrollo en la Escuela Keough de Asuntos Globales de la Universidad de Notre Dame.

Antes de incorporarse a la Escuela Keough, fue reader (profesor) de economía política y miembro fundador del Departamento de Desarrollo Internacional del King's College London (2013-2022). Previamente fue investigador principal del Institute of Development Studies de la Universidad de Sussex. Allí dirigió programas globales de investigación sobre construcción y capacidad estatal, democracia y gobierno local en los Balcanes Occidentales, y gobernanza de la nutrición. Ha sido docente e investigador asociado en la Fundación Getulio Vargas (Brasil), la Universidad de British Columbia (Canadá) y la Central European University (Hungría), así como en la USFQ, la UDLA y FLACSO en Ecuador.

Su investigación examina las dinámicas de negociación política, formales e informales, entre élites gubernamentales al adoptar políticas sostenibles e inclusivas en países de ingresos bajos y medios. Es autor de cuatro libros y numerosos artículos sobre instituciones políticas comparadas, transparencia en las industrias extractivas, gestión de rentas de recursos naturales y descentralización fiscal. Lidera el proyecto comparativo Analysing Nutrition Governance, que estudia por qué los gobiernos invierten en reducir la desnutrición infantil en países como Bangladesh, Brasil, Etiopía, India, Kenia, Perú y Zambia. Recientemente coeditó Negotiating Universalism in India and Latin America (Routledge, 2021).



Gustavo Acosta Yacelga

El General de División (s.p.) Gustavo Acosta es un oficial con más de 40 años de experiencia en defensa, seguridad nacional, operaciones especiales y cooperación internacional. Su carrera se ha caracterizado por un liderazgo estratégico en escenarios de alta complejidad, en el ámbito interno y externo.

Se desempeñó como Comandante General del Ejército, liderando procesos de planificación estratégica, modernización institucional y fortalecimiento de capacidades operativas. Previamente fue Jefe del Estado Mayor del Ejército y Director de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, desde donde coordinó operaciones militares a escala nacional. Tuvo un rol protagónico en la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo al comandar la Fuerza de Tarea Conjunta "Esmeraldas". En el ámbito de operaciones especiales, fue Comandante de la Unidad Contraterrorista del Estado, Grupo GEO, asimismo, comandó unidades operativas en la Amazonía y la frontera con Colombia, logrando desarticular redes de narcotráfico y estructuras del crimen organizado transnacional.

Sobre el autor: Gustavo Acosta

Su experiencia internacional se consolidó siendo Agregado de Defensa del Ecuador en Estados Unidos, donde fortaleció las relaciones bilaterales en seguridad, cooperación militar y asistencia técnica. Se suma su formación en operaciones especiales, contraterrorismo y fuerzas multinacionales de paz en España e Israel.

En el campo académico, es Magíster en Estudios Avanzados en Terrorismo, Magíster en Relaciones Internacionales Mención Política Exterior del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Licenciado en Ciencias Militares y licenciado en Ciencias de la Educación. Complementa su perfil con estudios en Gobierno Corporativo y formación en desarrollo político y estratégico con la Fundación Konrad Adenauer, institución con la que mantiene vínculos académicos como miembro de la Red de Estudios Estratégicos de Seguridad y Defensa.

Su trayectoria ha sido reconocida con importantes condecoraciones, como la Legión al Mérito de los Estados Unidos, distinciones militares de Colombia y Brasil, y los máximos reconocimientos del Estado ecuatoriano por su aporte a la defensa nacional, las fuerzas especiales y la seguridad del país.

La combinación entre experiencia operativa, visión estratégica, formación y práctica en cooperación internacional posiciona al General Gustavo Acosta como referente regional en la gestión de seguridad, defensa y lucha contra el crimen organizado transnacional, con énfasis en la articulación entre capacidades militares, inteligencia, diplomacia de defensa y cooperación hemisférica.

RESUMEN

Ecuador atraviesa la crisis de seguridad más aguda de su historia republicana. Frente al avance del crimen organizado transnacional, el gobierno de Daniel Noboa declaró en enero de 2024 un "conflicto armado interno" y ha decretado veinticinco estados de excepción, desplegando a las Fuerzas Armadas como principal respuesta a la violencia. Este capítulo argumenta que esa mano dura opera como fachada de un proceso más profundo: una erosión deliberada del Estado ecuatoriano que, lejos de contener al crimen organizado, tolera la expansión de "zonas marrones" en las que se consolida la gobernanza criminal. A partir del marco analítico propuesto por Mejía Acosta y Pérez Sandoval (2026) sobre cómo los líderes populistas vacían sus propios Estados, el capítulo examina dos dimensiones del debilitamiento institucional ecuatoriano: primero, el cambiante papel de las Fuerzas Armadas en la doctrina de seguridad nacional, que pasó de una amplia tutela militar a una intervención operativa reactiva sin conducción doctrinal clara; segundo, la captura o el bloqueo selectivo de agencias clave —el poder judicial y la Fiscalía— cuya cooptación parcial habilita la impunidad y la protección de redes criminales. La evidencia empírica, construida con fuentes secundarias de acceso público, muestra que el sistema penitenciario se ha convertido en un centro de mando del crimen organizado, que Ecuador se consolidó como plataforma logística global del narcotráfico y que la reducción coyuntural de homicidios en 2024 no revirtió el patrón estructural de erosión estatal. El capítulo concluye que la fachada de mano dura y el debilitamiento del Estado son el reverso y el anverso

de un mismo proceso político, y que revertirlo exige restaurar la autonomía burocrática, la integridad regulatoria y el control civil sobre las fuerzas de seguridad, más allá de la respuesta militar.

PALABRAS CLAVE:

Ecuador; crimen organizado transnacional; erosión del Estado; mano dura; gobernanza criminal; captura institucional

ABSTRACT

Ecuador is undergoing the most acute security crisis in its republican history. Facing the advance of transnational organized crime, President Daniel Noboa declared an "internal armed conflict" in January 2024 and has issued eighteen states of emergency, deploying the armed forces as the government's primary response to violence. This chapter argues that this mano dura (iron-fist) approach functions as a façade for a deeper process: the deliberate erosion of the Ecuadorian state, which, far from containing organized crime, tolerates the expansion of "brown areas" where criminal governance consolidates. Building on the analytical framework proposed by Mejía Acosta and Pérez Sandoval (2026) on how populist leaders hollow out their own states, the chapter examines two dimensions of Ecuador's institutional weakening: first, the changing role of the armed forces in national security doctrine, which shifted from broad military tutelage to reactive operational intervention without clear doctrinal direction; second, the capture or selective blockage of key agencies—the judiciary and the Attorney General's Office—whose partial co-optation enables impunity and the protection of criminal networks. Drawing on secondary, publicly available sources, the empirical evidence shows that the prison system has become a command center for organized crime, that Ecuador has consolidated its position as a global logistical platform for drug trafficking, and that the short-term decline in homicides in 2024 did not reverse the underlying pattern of state erosion. The chapter concludes that the mano dura façade and state weakening are two sides of the same political process, and that reversing it requi

res restoring bureaucratic autonomy, regulatory integrity, and civilian control over security forces, beyond a purely military response.

KEYWORDS:

Ecuador; transnational organized crime; state erosion; mano dura; criminal governance; institutional capture.

INTRODUCCIÓN

Ecuador atraviesa la crisis de seguridad más aguda de su historia republicana. Frente al avance del crimen organizado transnacional (COT), el gobierno de Daniel Noboa declaró en enero de 2024 un "conflicto armado interno" (CANI) contra 22 organizaciones calificadas como terroristas (Botero, 2024). Después, el presidente desplegó a las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía en tareas de orden interno. Decretó un nuevo impuesto para financiar el conflicto armado. Suspendió en múltiples ocasiones las garantías civiles mediante toques de queda y estados de excepción. Ignoró, además, la Constitución y el resultado de un reciente plebiscito al anunciar su intención de invitar a militares extranjeros a patrullar el territorio ecuatoriano. Este capítulo argumenta que la llamada *mano dura* opera como **fachada** de un proceso paralelo y más profundo: la erosión deliberada del Estado ecuatoriano. Esta erosión oculta, en parte, la incapacidad operativa del gobierno y tolera, como mínimo, la expansión de "zonas marrones" donde se consolida la gobernanza criminal (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026; O'Donnell, 1993; Trejo y Ley, 2020).

Actualmente, Ecuador es un importante corredor logístico para el tráfico de narcóticos. Articula una combinación ideal: está entre los dos países de mayor producción de la región y cuenta con una economía dolarizada que facilita el lavado de activos. En 2008, el presidente Correa proclamó la salida de la base militar estadounidense de Manta, que realizaba operaciones de vigilancia antinarcótica. Esa

decisión facilitó la opacidad en el tráfico de droga hacia el Caribe y México. Otros factores elevan la posición estratégica de Ecuador: el acceso a mercados de producción, las rutas internacionales, los puertos, un portafolio diversificado de comercio exterior, una mayor apertura financiera y una política migratoria menos restrictiva (U.S. Department of the Treasury, 2026).

En este capítulo argumentamos que Ecuador muestra cómo el debilitamiento institucional progresivo avanza junto con la captura de entidades estatales, como el sistema judicial, las aduanas, el sistema penitenciario, entre otras. Esa captura permite la expansión logística y el lavado de activos de los grupos de crimen organizado. Cuando intereses extralegales capturan una institución, la autoridad electa puede hacer poco. Cualquier intento del Estado de recuperar territorio, encarcelar o extraditar a un cabecilla, o incautar cargamentos de droga, puede desatar oleadas de violencia carcelaria y territorial. Ante ello, el gobierno puede responder con una militarización reactiva inmediata, con medidas de excepción y con el encarcelamiento de sospechosos. Argumentamos que estos son actos de legitimidad performativa, sin un plan para fortalecer la autonomía y la capacidad del Estado para controlar el crimen organizado.

Para demostrar empíricamente estas dinámicas delictivas en Ecuador, escogimos dos áreas clave. La primera es el debilitamiento sistemático de las Fuerzas Armadas en la elaboración, la implementación y la vigilancia de la doctrina de seguridad nacional. La segunda es la captura política o el bloqueo deliberado de agencias clave, como la capacidad policial, la administración de justicia y la Fiscalía. El análisis se basa en evidencia secundaria, recopilada por los autores en fuentes de acceso público.

El argumento de la mano dura, como fachada de la lucha contra el crimen organizado, plantea preguntas incómodas para la literatura especializada. En primer lugar, valida y refuerza el argumento de Trejo y Ley (2020): los grupos de crimen organizado se benefician,

crecen y operan con el conocimiento y, al menos, con la tolerancia del gobierno. Damos un paso adicional. Proponemos que estos grupos se benefician del debilitamiento o de la captura del Estado, lo cual explica su desgaste corrosivo. En segundo lugar, el argumento dialoga con la literatura sobre el debilitamiento de las democracias por parte de líderes electos. Confirma lo expuesto por Mazzuca y Munck (2020), quienes advierten sobre una trampa institucional de calidad media: un Estado debilitado no puede proteger ni reforzar las instituciones democráticas que garantizan los pesos y contrapesos constitucionales. En otras palabras, las instituciones democráticas y la volatilidad política en Ecuador dificultan al gobierno el monitoreo y la fiscalización de las capacidades del Estado. Finalmente, este capítulo advierte sobre una posible erosión irreversible del Estado. Ante una estructura gubernamental cada vez más incapaz de garantizar el orden y la seguridad democráticos, los ciudadanos prefieren políticas de mano dura. El desafío es reconstruir la estatalidad.

La segunda sección revisa la literatura sobre la gobernanza criminal, la erosión deliberada del Estado y la relación entre la capacidad estatal y la calidad democrática. La tercera presenta el argumento principal de que la mano dura es una fachada y discute algunas tendencias empíricas.

La cuarta examina dos aspectos de este debilitamiento: la reorganización de los principios y la estructura de las fuerzas encargadas de mantener el orden público, y la captura de agencias clave en el combate al crimen organizado. La última sección concluye con una discusión crítica del combate al crimen como una fachada que oculta una debilidad estructural del Estado.

LA DIFÍCIL RELACIÓN ENTRE ESTADOS DÉBILES Y DEMOCRACIAS DE BAJO RENDIMIENTO

La literatura latinoamericana sobre crimen organizado ha pasado de explicar la violencia letal a estudiar la gobernanza criminal (Arias, 2017; Lessing, 2017). Desde este enfoque, los grupos armados ejercen autoridad de facto en territorios donde la presencia estatal es débil, negociada o cooptada (Felbab-Brown, 2010; Snyder y Durán-Martínez, 2009). Trabajos recientes muestran que la cogobernanza entre actores criminales y estatales constituye un fenómeno masivo en la región. No es una excepción. Configura duopolios de violencia (Lessing, 2020; Trejo y Ley, 2020).

En Ecuador, la literatura ha documentado dos procesos. El primero es la transformación del país en un corredor logístico hemisférico del narcotráfico (Rivera y Bravo, 2020; Bargent, 2019). El segundo es la centralidad del sistema carcelario como nodo del poder criminal (Bargent, 2024; Skarbek, 2011). Sin embargo, ha prestado menos atención al papel activo del Estado en su propio debilitamiento institucional (Brinks, Levitsky y Murillo, 2020). Esta sección busca cubrir ese vacío. Para ello, recurre a dos cuerpos de trabajo: la literatura sobre la erosión del Estado y la que analiza la relación entre la capacidad estatal y la calidad democrática.

La erosión deliberada del Estado

Mejía Acosta y Pérez Sandoval (2026) sostienen que los ejecutivos pueden ir más allá del retroceso democrático y desgastar al Estado mismo. La erosión afecta la capacidad estatal de regular, administrar y proveer bienes básicos, como la educación y la seguridad. Sus efectos pueden perdurar a lo largo de los ciclos electorales. Los votantes pueden elegir gobernantes respetuosos de la democracia. No pueden elegir, sin más, un Estado capaz (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026, 45–46). El daño, además, es difícil de revertir: construir instituciones imparciales y capaces toma generaciones, y, una vez desmanteladas, resulta muy difícil reconstruirlas (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026, 54).

Los autores describen varias vías. Los líderes despiden funcionarios de carrera, fusionan o eliminan agencias, centralizan el gasto y atacan la credibilidad del poder judicial (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026, 46). A menudo lo justifican con argumentos de austeridad o de eficiencia. Apoyándose en Brinks, Levitsky y Murillo (2020), señalan que en América Latina la debilidad organizativa y la aplicación política de la ley suelen diseñarse deliberadamente (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026, 46). Las instituciones debilitadas otorgan al Ejecutivo un mayor margen de decisión, lo protegen de la rendición de cuentas y preservan el patronazgo.

Dos ideas de ese artículo son centrales para el caso ecuatoriano. La primera es que, donde el crimen organizado es fuerte, el debilitamiento deliberado puede abrir "zonas marrones" en las que grupos ilegales imponen su control local. Los autores se preguntan si los líderes invocan la infiltración criminal y las amenazas a la seguridad para justificar el desmantelamiento de las instituciones de aplicación de la ley y consolidar su poder personal (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026, 53). La segunda es que la legitimidad por desempeño puede ceder ante la legitimidad performativa. Esta se apoya en el

espectáculo de la confrontación y no en los resultados (Mejía Acosta y Pérez Sandoval, 2026, 52–53).

Estado y democracia: la trampa de calidad media

Mazzuca y Munck (2020) ofrecen un marco para conectar estas piezas. Argumentan que América Latina está atrapada en una "trampa institucional de calidad media": democracias defectuosas combinadas con Estados de capacidad baja o media (Mazzuca y Munck, 2020, 1–2). La relación opera en dos sentidos. Los problemas del Estado impiden profundizar la democracia. Los problemas de la democracia obstaculizan la construcción de la capacidad estatal (Mazzuca y Munck, 2020, 2, 63). Cuando el Estado aplica la ley de forma desigual y sus agentes la utilizan como recurso privado o partidista, el proceso político se sesga (Mazzuca y Munck, 2020, 1, 12–13, 44). A su vez, el clientelismo electoral, el dinero en las campañas y la interrupción de mandatos apagan el incentivo de los políticos para profesionalizar la administración. Ecuador figura entre los casos de mandatos interrumpidos mencionados por los autores (Mazzuca y Munck, 2020, 3, 14–15).

Este equilibrio es estable porque las instituciones que lo sostienen no son débiles en sentido estricto. Los actores poderosos las aceptan (Mazzuca y Munck, 2020, 5, nota 3, 62). Entre esos actores, los autores incluyen a los cárteles del narcotráfico a nivel global. Los carteles se oponen a una democracia de mayor calidad y a un Estado más capaz. No capturan el Estado por completo. Aprovechan su patrimonialismo e influyen en los jueces y en las fuerzas de seguridad (Mazzuca y Munck, 2020, 54–56). Mazzuca y Munck también reconocen que, cuando los mecanismos negativos operan sin contrapesos, los países retroceden (Mazzuca y Munck, 2020, 18). Advierten, además, que la idea de sacrificar la democracia a cambio de capacidad gana terreno en el debate público latinoamericano (Mazzuca y Munck, 2020, 7).

Estas literaturas convergen en un punto. La gobernanza criminal no surge solo de un Estado que no puede. También surge de un Estado que, en ciertas condiciones, no quiere o no le conviene fortalecerse. La baja capacidad estatal y el bajo rendimiento democrático se alimentan mutuamente. La erosión deliberada puede empujar ese equilibrio hacia el retroceso. Este capítulo parte de esa premisa. Propone que la mano dura en Ecuador funciona como fachada de dicho proceso. Ofrece resultados visibles y una promesa de orden, mientras se debilitan las capacidades estatales que sostendrían un orden duradero.

EL FIN DE LA ISLA DE PAZ

Adoptando el marco analítico de Mejía Acosta y Pérez Sandoval (2026, 45–55), sostenemos que la mano dura performativa es una fachada que oculta una erosión creciente del Estado. Por su parte, la respuesta gubernamental al COT antepone una *legitimidad performativa* basada en el espectáculo militarizado. Con ella se oculta un *desmantelamiento institucional* creciente, que permite la captura de agencias regulatorias, debilita la justicia, subordina a la inteligencia civil y sobreextiende a las Fuerzas Armadas. El resultado no es un Estado más fuerte frente al crimen, sino un Estado desgastado, que ha permitido la consolidación silenciosa de economías ilícitas (Herrera Aguilar, 2025, cap. 2).

Desde inicios del siglo XXI, Ecuador se ha convertido en un corredor logístico hemisférico del narcotráfico debido a una combinación de factores geográficos, comerciales y estratégicos. Su ubicación entre Colombia y Perú, los dos principales productores de cocaína del mundo, lo sitúa en la ruta natural hacia el Pacífico. Desde ahí, el país recibe, acopia y moviliza la droga. Los puertos de Guayaquil, Posorja, Esmeraldas, Manta y Puerto Bolívar conectan el comercio legal con rutas hacia Europa y Norteamérica. El narcotráfico aprovecha esos mismos puertos y oculta cocaína en contenedores de banano, camarón y otros productos de exportación. Las incautaciones lo confirman. Entre 2020 y 2025, el volumen anual pasó de 128 toneladas a un máximo de 294,6 toneladas en 2024, con un leve descenso

a 214 toneladas en 2025 (Policía Nacional del Ecuador, 2025; InSight Crime, 2025; Andrade-Vásquez, 2024).

Más del 85% de esa droga es clorhidrato de cocaína, movilizada en contenedores contaminados y en lanchas rápidas hacia Europa Occidental y Norteamérica. Estas cifras muestran que Ecuador dejó de ser una ruta secundaria y hoy es una plataforma de salida (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2024). Un reporte periodístico de 2024 lo ilustra: España incautó más de 13 toneladas de cocaína ocultas en un cargamento de banano que salió de Guayaquil hacia Algeciras (The Guardian, 2024). El Global Organized Crime Index 2023 asigna a Ecuador una puntuación de 8,00 en el comercio de cocaína y de 8,50 en la intervención de actores extranjeros. Esto confirma su inserción en redes criminales globales (Global Initiative Against Transnational Organized Crime [GI-TOC], 2023). A esto se suman delitos conexos —lavado de activos, minería ilegal, tráfico de armas, cibercrimen y corrupción a gran escala— que exigen respuestas coordinadas a nivel internacional. El concepto de "corredor logístico hemisférico" no se limita al tránsito físico de drogas. Implica una función sistémica en la cadena global del narcotráfico.

Por parte del Ejecutivo, el presidente Noboa ha adoptado una narrativa de mano dura como fórmula para combatir el crimen organizado. Vestido con chaleco antibalas y ropa militar, ha decretado estados de excepción recurrentes, ha adoptado medidas para aumentar el impuesto al valor agregado (IVA) y ha consolidado su autoridad discrecional sobre las Fuerzas Armadas. La mano dura puede mostrar avances inmediatos, como capturas, decomisos o el control momentáneo de ciertas zonas, que, a su vez, fortalezcan su capital electoral. Sin embargo, eso no basta para hablar de una verdadera política de seguridad. Esta debería desarticular organizaciones, golpear sus fuentes de financiamiento, recuperar territorios de manera sostenida y reducir la violencia a lo largo del tiempo. La mano dura persigue a delincuentes; una política de Estado destruye sistemas criminales.

Esta sección ilustra un patrón sistemático de debilitamiento institucional en Ecuador. En el sistema judicial, los casos Metástasis y Purga muestran cómo el crimen organizado cooptó a operadores judiciales. Solo en el caso Metástasis, la Fiscalía reportó 52 procesados por presunta delincuencia organizada (Fiscalía General del Estado, 2024a). Cuando la administración de justicia facilita la impunidad, altera fallos y compromete las investigaciones, el sistema judicial pierde integridad y queda vulnerable a la influencia de grupos criminales, como sugiere la investigación de casos de corrupción y de posible lavado de activos (Fiscalía General del Estado, 2024b). Funcionarios de gobierno han usado su posición política para interferir en la administración y la contratación pública de agencias clave del Estado, favoreciendo así la proliferación de economías ilícitas (Fiscalía General del Estado, s. f.).

El sistema penitenciario ilustra la pérdida más visible de control estatal. Las masacres carcelarias —52 muertes en 2020, 348 en 2021, 144 en 2022, 67 en 2023, 17 en 2024 y 39 en 2025, concentradas en penales como la Penitenciaría del Litoral, Turi, Santo Domingo, Esmeraldas y Latacunga— muestran que el Estado perdió el control de los pabellones (Snai, 2024; Primicias, 2025). Las bandas usaron estos asesinatos para infundir miedo y disciplina tanto dentro como fuera de las cárceles. Las prisiones dejaron de ser espacios de rehabilitación. Se convirtieron en centros de mando, reclutamiento y coordinación criminal que, a la larga, fortalecieron la estructura de esas organizaciones (Human Rights Watch, 2022).

En materia de seguridad pública, la tasa de homicidios escaló de 7,9 por cada 100.000 habitantes en 2020 a 13,9 en 2021, 26,6 en 2022, 47,3 en 2023, 38,76 en 2024 y 50,91 en 2025. Esto ocurrió a pesar de los estados de excepción y de la militarización (Ministerio del Interior, s.f.; Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2024; Primicias, 2025a). El conflicto armado interno, declarado el 9 de enero de 2024, no revirtió esta tendencia. La presencia militar

reduce coyunturalmente algunos focos de violencia. No desmantela las redes financieras, judiciales y logísticas del crimen organizado (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2025).

A nivel comparativo, Ecuador ocupa el cuarto lugar mundial en el Índice Global de Crimen Organizado entre 193 países, el tercero en América entre 35 países y el segundo en Sudamérica entre 12 países. Lo impulsan mercados criminales de alta intensidad y redes locales poderosas. Su puntuación de resiliencia estatal es de 4,46 sobre 10 (GI-TOC, 2025). Esa combinación —alta criminalidad, baja resiliencia institucional— es precisamente la que facilita la gobernanza criminal y la captura territorial.

Estos ejemplos ilustran un vaciamiento progresivo de la capacidad estatal para regular, investigar, sancionar y proteger. La promesa presidencial de mano dura pretende atacar los síntomas más visibles —homicidios, motines carcelarios—. Mientras tanto, las causas estructurales del debilitamiento estatal —jueces cooptados, empresas públicas capturadas, resiliencia institucional decreciente— permanecen intactas o se profundizan.

EL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO ECUATORIANO

Esta sección examina dos dimensiones: a) el debilitamiento cambiante (debilitamiento) de las Fuerzas Armadas en la elaboración, implementación y vigilancia de la doctrina de seguridad nacional; y b) la captura política o el bloqueo deliberado de agencias clave, como la capacidad policial, la administración de justicia o la Fiscalía. El análisis se basa en evidencia secundaria, recopilada por los autores en fuentes de acceso público.

El nuevo equilibrio en la elaboración, implementación y vigilancia de la doctrina de seguridad nacional

La doctrina de seguridad nacional en América Latina no fue solo una teoría militar de defensa fronteriza. Fue una manera de organizar el papel del Estado ante amenazas internas y externas. Con frecuencia, la figura de un "enemigo interno" subordinó el conflicto social y la mediación política a una lógica de preservación del orden a cargo de las Fuerzas Armadas (Leal Buitrago, 2003; Ugarte, 2004; Montúfar, 2026). En Ecuador, esta jerarquía adquirió un sello propio. La seguridad nacional se entrelazó con la soberanía, el desarrollo, la gestión de los sectores estratégicos y la vigilancia del orden interno. Así, las Fuerzas Armadas adquirieron la condición de "tutela militar" (Montúfar, 2026). Durante ese primer periodo de democracia

fragmentada, el mando militar se convirtió en el actor de última instancia ante crisis políticas o amenazas al orden estatal (Montúfar, 2026; Mejía Acosta, 2002).

La Constitución de 2008 redefinió formalmente ese papel. Las Fuerzas Armadas pasaron a ser garantes de la soberanía y la integridad territorial, mientras que la Policía Nacional asumió el control del orden interno (República del Ecuador, 2008, art. 158; Acosta Yacelga, 2026, 57–59). Esa separación, sin embargo, no eliminó por completo las funciones militares de apoyo al Estado ni la posibilidad de intervenir en estados de excepción. De hecho, mientras las Fuerzas Armadas perdían influencia directa en la conducción formal de la doctrina, se intensificaba su empleo para monitorear y prevenir el COT (Acosta Yacelga, 2026, 56–60; Montúfar, 2026). Esta paradoja — menos doctrina, más operación— es el hilo conductor de este capítulo. Argumentamos que el debilitamiento institucional de las Fuerzas Armadas fue una estrategia deliberada del Ejecutivo, iniciada por Correa y reintensificada por Noboa, para mantener un control más personalista sobre el combate al COT.

El gobierno de Rafael Correa dio un giro importante para reducir la influencia militar en el diseño y la gestión de la seguridad nacional. Entre 1830 y 2024, el 90% de los ministros de Defensa tuvieron una trayectoria militar. Entre 2007 y 2017, en cambio, los ocho titulares de la cartera fueron civiles y ninguno fue militar (Acosta Yacelga, 2025). La cúpula militar también mostró una alta volatilidad: entre 2007 y 2016 hubo siete jefes del Comando Conjunto, nueve comandantes generales del Ejército, nueve de la Armada y siete de la Fuerza Aérea. Esa inestabilidad generó discrepancias con los mandos militares y afectó tanto la planificación de capacidades como la conducción de operaciones contra el crimen organizado (Acosta Yacelga, 2025).

En el plano doctrinal, el correísmo formuló tres instrumentos estratégicos: la Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa (2008) y

los planes de Seguridad Integral 2011–2013 y 2014– 2017. Estos marcaron el tránsito de la doctrina clásica hacia una noción de "seguridad integral", articulada al Buen Vivir, a la planificación estatal y al control civil (Cabrera L., 2019; Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, 2008; Ministerio Coordinador de Seguridad, 2011–2014). En paralelo, se eliminó la Junta de Defensa Nacional, se excluyó a los militares del control de los bienes estratégicos y se expulsó al contingente militar de Estados Unidos de la base de Manta.

El Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) —creado en 2009 en reemplazo del COSENA, integrado por el presidente, el vicepresidente, las máximas autoridades de la Asamblea y la Corte Nacional, los ministros de Gobierno, Relaciones Exteriores y Defensa, y los mandos de las Fuerzas Armadas y la Policía, ofrece un indicador adicional de ese giro. Su frecuencia fue variable según el gobierno: 17 sesiones con Correa (2010–2017), 10 con Moreno, 20 con Lasso y al menos 7 con Noboa hasta junio de 2025. Correa y Noboa son, en términos comparados, los presidentes que menos convocaron al Consejo (Vicepresidencia de la República del Ecuador, 2010; Ministerio de Gobierno del Ecuador, 2018; El Universo, 2023; Función de Transparencia y Control Social, 2023; Secretaría General de Comunicación de la Presidencia, 2024, 2025).

Mientras las Fuerzas Armadas perdían protagonismo en el ámbito doctrinal, la Policía Nacional ganó autonomía funcional en materia de seguridad interna. La Constitución de 2008 separó las misiones institucionales, y el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) consolidó a la Policía como institución civil, armada, técnica y especializada, con funciones propias de prevención, investigación e inteligencia. Esa autonomía se reforzó por su relación cotidiana con la Fiscalía, su presencia territorial permanente y su papel en la disuasión diaria del delito. Pero fue una autonomía más normativa que efectiva: la expansión del COT, la crisis penitenciaria y la pérdida de control territorial reactivaron

el empleo militar como respuesta de emergencia (Acosta Yacelga, 2025; Asamblea Nacional del Ecuador, 2017).

El intento de coordinación entre las Fuerzas Armadas, la Policía y la inteligencia, conocido como "bloque de seguridad", no resolvió ese problema. En la práctica, careció de mando claro, de misión temporal delimitada, de objetivos verificables, de reglas de enfrentamiento, de mecanismos de intercambio de inteligencia y de responsabilidad judicial definida (Acosta Yacelga, 2026, 86–88). Tampoco se consolidó una arquitectura civil con capacidad de inteligencia y de control financiero frente a redes criminales transnacionales (Acosta Yacelga, 2026, 56–62). Ni la Policía ni el Ejército pueden ser inmunes a la influencia criminal cuando ciertos barrios, pasos fronterizos, puertos, zonas mineras o corredores urbanos muestran patrullajes previsibles, presencia estatal intermitente o tolerancia frente a economías ilícitas. Cuando los recursos no se asignan proporcionalmente a esas demandas, la fuerza pública se sobreextiende. Pierde el entrenamiento convencional, desgasta los equipos, reduce su disponibilidad para la defensa externa y aumenta su exposición a la corrupción local (Acosta Yacelga, 2026, 86–92).

El crimen organizado se aprovecha de esa debilidad. A diferencia de un enemigo militar convencional, opera dentro de fronteras cambiantes y con un mando fluido, pero, en la práctica, controla corredores de tránsito, puertos, cárceles, barrios, empresas de fachada, rutas de minería ilegal y flujos financieros. La pregunta relevante no es si el Estado está o no presente, sino cuándo se retira, demora o actúa con baja eficacia justamente donde existen rentas criminales importantes (Acosta Yacelga, 2026, 74–78; Rivera y Bravo, 2020).

Con Daniel Noboa, la militarización se convirtió en el principal lenguaje de la autoridad estatal. El Decreto Ejecutivo No. 111 reconoció la existencia de un conflicto armado interno, calificó a organizaciones criminales como terroristas y encargó la ejecución de operaciones a la autoridad militar. Montúfar (2026) observa que

esta figura abrió un nuevo capítulo de intervención militar en materia de seguridad interna, con un amplio margen de autonomía operativa, ahora narrado bajo las categorías de terrorismo y conflicto armado interno (Presidencia de la República del Ecuador, 2024). Noboa ha decretado 25 estados de excepción desde noviembre de 2023 hasta septiembre de 2026. Correa, en cambio, distribuyó los suyos a lo largo de diez años de gobierno. Noboa decreta, en promedio, uno al mes. Pese a esa intensidad, la violencia siguió creciendo. Esto muestra que el problema ya no depende solo de la presencia operativa, sino también del control carcelario, de la penetración institucional, de las rutas logísticas y de la capacidad de adaptación criminal (Acosta Yacelga, 2026, 68–69; Lasso, 2024).

Esa mano dura funciona como fachada. Reinterpreta la doctrina de seguridad nacional para justificar, en contextos de estados de excepción recurrentes, medidas que fortalecen temporalmente la imagen política y electoral del presidente, elevan el IVA y mantienen una autoridad discrecional sobre las Fuerzas Armadas. El costo institucional de ese giro se refleja en las denuncias por el uso ilegítimo de la fuerza. Al 3 de julio de 2026, no existe un reporte único de la Fiscalía que consolide todas las denuncias desde el Decreto 111. La reconstrucción de los datos disponibles registra, entre 2024 y febrero de 2026, al menos 39 noticias sobre delitos de desaparición forzada y 565 sobre extralimitación en la ejecución de un acto de servicio. Estas cifras no deben confundirse con los 23 casos de ejecución extrajudicial registrados específicamente entre 2024 y 2025, pues corresponden a categorías penales y períodos de registro distintos (Primicias, 2025, 2026a, 2026b).

Una doctrina actualizada de seguridad nacional no puede limitarse al despliegue de fuerza. Las Fuerzas Armadas pueden recuperar temporalmente una cárcel, controlar un sector, proteger infraestructura o apoyar a la Policía ante amenazas emergentes. Pero un militar no puede reemplazar al fiscal, al juez, al agente penitenciario ni al analista financiero. Una estrategia de seguridad nacional requiere

planificación estratégica basada en inteligencia criminal y financiera, persecución patrimonial, cooperación internacional, control penitenciario, reforma judicial y recuperación sostenida del territorio (Acosta Yacelga, 2026, 74–91; Rivera y Bravo, 2020; UNODC, 2023).

La captura o el bloqueo de agencias que cumplen funciones clave del Estado

Si la sección anterior mostró cómo la respuesta armada se sobreextendió sin abordar las causas estructurales del debilitamiento estatal, esta sección examina el debilitamiento o la captura selectiva de las agencias que deberían operar como contrapeso frente al COT. Por agencias clave entendemos aquellas instituciones responsables de investigar, sancionar y sostener el imperio de la ley: el sistema judicial, la Fiscalía y la entidad policial. No se trata necesariamente de que una agencia deje de operar por completo. Se trata de que empiece a funcionar en beneficio de actores distintos de los a quienes legalmente debería servir.

La influencia del COT sobre la estructura policial o judicial no siempre puede acreditarse con evidencia directa. Las redes criminales operan mediante pagos, intermediarios, filtraciones, omisiones, protección informal y amenazas. Por eso, el análisis procura evitar afirmaciones absolutas y no pretende establecer causalidades. No se trata de afirmar que una institución está capturada en su totalidad, sino de identificar señales compatibles con una infiltración individual, corrupción funcional o captura institucional parcial (Alda Mejías, 2014; Trejo y Ley, 2020; Acosta Yacelga, 2026, 85–91).

Una primera función afectada es la capacidad policial de investigar. Las señales aparecen cuando hay filtraciones previas a operativos, pérdida de evidencia, partes policiales débiles, fallas repetidas en la cadena de custodia, expedientes que no avanzan, concentración de detenciones en actores menores o alertas anticipadas sobre objetivos

de alto valor. Si una organización criminal conoce con antelación un allanamiento o logra neutralizar una investigación desde dentro, la investigación deja de ser una amenaza. Se convierte en un trámite manejable para la red criminal (Fiscalía General del Estado, s. f.; Trejo y Ley, 2020).

Otra señal crítica aparece cuando la Policía no entrega información oportuna, cuando los partes no sostienen la acusación, cuando los testigos quedan expuestos, cuando los detenidos recuperan la libertad por errores básicos o cuando la información de inteligencia no se transforma en un caso judicial. El COT no necesita controlar todo el sistema. Le basta con romper algunos puentes entre inteligencia, investigación, detención y judicialización (Fiscalía General del Estado, 2026; Alda Mejías, 2014).

La influencia criminal también se advierte en la vida diaria, cuando la ciudadanía percibe que la amenaza de las bandas es más inmediata que la protección estatal. Las extorsiones, las "vacunas", los homicidios selectivos, las amenazas contra comerciantes, el reclutamiento de jóvenes y los toques de queda impuestos por grupos armados evidencian una disputa por la obediencia social. Cuando la Policía pierde la capacidad de mantener una presencia regular y preventiva, las Fuerzas Armadas suelen ocupar ese vacío. Pero su intervención tiende a ser temporal y orientada al impacto operativo, no a la reconstrucción sostenida de la confianza entre el Estado y la comunidad (Acosta Yacelga, 2026, 73–78, 89–91; Lessing, 2020).

De lo anterior se desprenden tres niveles para profundizar en el análisis futuro. El primero es la infiltración individual, que ocurre cuando los servidores aislados colaboran con el COT. En Ecuador, ha sido el más común. El segundo es la corrupción funcional, cuando unidades, destacamentos, áreas administrativas o circuitos de investigación permiten omisiones, filtraciones o la protección. El tercero es la captura institucional parcial, cuando una entidad deja de operar conforme a su misión y empieza a generar beneficios sistemáticos

para actores criminales. En el país, no existen evidencias concluyentes de estas dos últimas categorías. Sin embargo, esta distinción evita las afirmaciones generales y permite sustentar el argumento con evidencia empírica acumulada (Trejo y Ley, 2020; Lessing, 2020; Acosta Yacelga, 2026).

ANÁLISIS Y CONCLUSIÓN

Hasta aquí, se evidencia que el errático combate al crimen organizado en Ecuador sigue un patrón de erosión estatal planteado por Mejía Acosta y Pérez Sandoval (2026): los líderes políticos invocan la amenaza criminal para justificar el debilitamiento del Estado de derecho y consolidar su poder personalista. La reducción coyuntural de los homicidios no refleja una recuperación de la soberanía estatal. La gobernanza criminal se reconstruye bajo nuevos arreglos de protección selectiva.

En este capítulo argumentamos que esta definición instrumental de seguridad nacional no es nueva en Ecuador, pero sí ha cambiado de forma. Durante el correísmo, la ausencia de violencia visible coincidió con la legalización o pacificación de pandillas y con una política de ciudadanía universal que redujo la conflictividad social manifiesta. Algunos análisis sugieren que esa calma convivió con un pacto tácito entre grupos de crimen organizado y el proyecto político de Alianza País (Dudley y Manrique, 2024). Ese pacto se habría roto al término del gobierno de Correa, coincidiendo con el resurgimiento de la violencia. Esta es una hipótesis de trabajo que requiere una sustentación empírica bien documentada.

Lo que sí está mejor documentado es el dato agregado de lo que se supone fue una "paz correísta": entre 2009 y 2016, la tasa de homicidios cayó de 18,7 por cada 100.000 habitantes a 5,8. Durante ese periodo se observa, sin embargo, una expansión de redes

criminales, con creciente infiltración en agencias del Estado y una porosidad cada vez mayor del territorio ecuatoriano a la actividad de mafias transnacionales. Como mínimo, el Estado toleró la proliferación de redes empresariales del narcotráfico, que aprovecharon puertos, rutas, cárceles y economías ilegales (Acosta Yacelga, 2026, 59–62; Córdova Alarcón, 2021).

El desborde de violencia se hizo visible entre 2019 y 2025. La tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes subió de 6,9 en 2019 a 7,9 en 2020, 13,9 en 2021, 26,6 en 2022 y 47,3 en 2023. Bajó a 38,76 en 2024, pero alcanzó un récord de 50,91 en 2025. Esa caída de 2024 no borró el cambio estructural: en pocos años, Ecuador pasó de niveles comparativamente bajos de violencia a una crisis de seguridad, con tasas propias de países con fuerte presencia criminal armada (Acosta Yacelga, 2026, 66–67; Ministerio del Interior del Ecuador, 2024a).

El sistema penitenciario revela otro ángulo de la proliferación de las redes criminales. Las prisiones ecuatorianas no son la periferia del COT: son uno de sus centros de gravedad. El control de pabellones lo ilustra con claridad. En la Penitenciaría del Litoral, cada uno de sus 12 pabellones pertenece a una banda distinta, que administra allí el reclutamiento, la violencia, los castigos y la disciplina criminal. Las masacres carcelarias son la expresión más visible de esa disputa: 52 muertes en 2020, 348 en 2021 —el pico de la ruptura entre Los Choneros y el surgimiento de Los Lobos, Tiguerones y Chone Killers—, 144 en 2022, 67 en 2023, 17 en 2024 y un repunte a 39 en 2025 (SNAI, 2024; Primicias, 2025).

El hacinamiento facilita ese control: el sistema registra 32.941 personas privadas de libertad, con una tasa de hacinamiento que pasó de 26,75% en 2021 a 21% en 2025, con un mínimo de 9,68% en 2022 (Sarango-Ojeda y Maldonado-Ruiz, 2024; Fundación Ciudadanía y Desarrollo, s. f.). Ese hacinamiento mezcla líderes, sicarios, operadores logísticos y responsables de delitos menores en los

mismos espacios, lo que facilita el reclutamiento y la jerarquización criminal. Desde ahí, líderes de bandas han coordinado violencia, extorsión y narcotráfico: la cárcel se convierte en oficina de mando, no en espacio de neutralización. La fuga de alias "Fito" en enero de 2024 mostró los límites de esa custodia. Generó disturbios, un estado de emergencia y una escalada nacional de violencia, y evidenció la incapacidad del Estado para retener a líderes de alto valor (New York Post, 2024). Las bandas locales, además, se articulan con cárteles mexicanos, redes balcánicas y grupos colombianos, lo que integra a las cárceles ecuatorianas en cadenas transnacionales de mando y financiamiento.

La debilidad judicial —impunidad, beneficios irregulares, manipulación procesal— completa el cuadro: la cárcel no desarticula esas redes. Las protege o crea las condiciones para que se reorganicen. Cuando las Fuerzas Armadas ingresaron en los centros penitenciarios tras la crisis, lo hicieron sin una reforma penitenciaria integral. El control ha sido temporal. No hay evidencia de una recuperación estructural del sistema. Las muertes violentas intramuros reflejan esa misma dinámica: pasaron de 32 en 2019 a 348 en 2021 y a 17 en 2024. La reducción final no borra el dato principal: durante la fase crítica, las cárceles dejaron de ser espacios de custodia y de rehabilitación. Se convirtieron en centros de mando, reclutamiento, disciplina criminal y disputa entre bandas conectadas con cárteles y redes extranjeras (Acosta Yacelga, 2026, 67–68, 76–85; Snai, 2024).

El escenario posterior sugiere un desplazamiento hacia una economía delictiva más sofisticada. Ecuador pasó de ser un territorio de tránsito a convertirse en una plataforma logística para la exportación de cocaína a Europa y Norteamérica. Los puertos de Guayaquil, Esmeraldas, Manta, Posorja y Puerto Bolívar, junto con lanchas rápidas, contenedores contaminados y las rutas del Pacífico, sostienen esa función. En 2023, las incautaciones superaron las 210 toneladas métricas y el país se ubicó entre los mayores incautadores de cocaína del mundo. Esa magnitud confirma que el problema ya no corresponde al microtráfico

local. Corresponde a la inserción de Ecuador en una economía criminal globalizada (Acosta Yacelga, 2026, 74–77; UNODC, 2023).

Para concluir, este capítulo sostiene que la fachada de mano dura presidencial y la erosión del Estado son cara y reverso de un mismo proceso político en Ecuador. La sección 4 mostró un desmantelamiento gradual y sistemático de la capacidad de las fuerzas del orden para combatir de manera efectiva el crimen organizado. Al mismo tiempo, funciones clave del Estado, como la Fiscalía y el sistema judicial, muestran señales de infiltración y de corrupción funcional que sugieren una forma de captura estatal. Frente a los despliegues mediáticos de fuerza y de decisión presidencial, el sistema penitenciario y los flujos logísticos del narcotráfico muestran que la reducción coyuntural de homicidios convive con la consolidación de una economía criminal más grande, más conectada internacionalmente y más incrustada en distintos territorios. La fachada también se evidencia en una presencia estatal selectiva. Más que una ausencia, la acción estatal se despliega estratégicamente para preservar la apariencia de control en algunas áreas, mientras que las redes criminales se adaptan, se diversifican y profundizan en su control territorial y financiero en otras.

Reconstruir la capacidad estatal exigirá ir más allá de la mera respuesta militar. Requerirá restaurar la autonomía burocrática, la integridad regulatoria, la inteligencia financiera y el control civil sobre las fuerzas de seguridad. Sin ese giro, la democracia ecuatoriana queda a merced de instituciones débiles en un Estado capturado (Levitsky y Way, 2002; Bermeo, 2016).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Yacelga, G. (2025). Fuerzas Armadas ecuatorianas y estrategias de cooperación internacional: mecanismos para fortalecer las capacidades ante el crimen organizado transnacional. En D. Pérez Enríquez (Ed.), Visiones Estratégikas: reflexiones sobre seguridad y defensa (cap. 3). Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Acosta Yacelga, G. (2026). Cooperación internacional para fortalecer las capacidades estratégicas y operacionales de las Fuerzas Armadas ecuatorianas para enfrentar el crimen organizado transnacional en el periodo 2021-2024 [Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales].

Alda Mejías, S. (2014). Estado, crimen organizado y seguridad en América Latina. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Andrade-Vásquez, M. (2024). Ampliando el enfoque de la soberanía: las Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional. Estado & Comunes, 1(18), 101–120. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.313

Arias, E. D. (2017). Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean. Cambridge University Press.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP). Asamblea Nacional.

Bargent, J. (2019, 31 de octubre). Ecuador: la autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. InSight Crime. https://es.insightcrime.org/investigaciones/ecuador-autopista-dela-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/

Bargent, J. (2024). El sistema penitenciario en Ecuador: historia y retos de un epicentro del crimen. InSight Crime.

Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. Journal of Democracy, 27(1), 5–19.

Botero, F. (2024). El crimen organizado declara la guerra. El camino hacia el caos en Ecuador. Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC).

Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). The politics of institutional weakness in Latin America. Cambridge University Press.

Cabrera Toledo, L. (2019). La seguridad integral en Ecuador: Una visión crítica del concepto a una década de su concepción. Revista Unisci, (51), 397.

Córdova Alarcón, L. (2021). Seguridad ciudadana, violencia y crimen organizado en Ecuador. En Estudios sobre violencia y seguridad en Ecuador.

Dudley, S., y Manrique, A. (2024, 26 de septiembre). Dealing with the Devil: How Latin Kings in Ecuador sought peace, waged crime. InSight Crime. https://insightcrime.org/investigations/dealing-devil-how-latin-kings-ecuador-soughtpeace-waged-crime/

El Universo. (2023, 12 de enero). ¿Qué es el Consejo de Seguridad Pública del Estado y quiénes lo integran?

Felbab-Brown, V. (2010). Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs. Brookings Institution Press.

Fiscalía General del Estado. (2026). Informe de labores enero-diciembre 2025. Fiscalía General del Estado del Ecuador.

Fiscalía General del Estado. (2024a, 15 de marzo). Caso Metástasis: 13 personas más son procesadas por presunta delincuencia organizada [Boletín de prensa]. https://www.fiscalia.gob.ec/caso-metastasis-13-personas-mas-son-procesadas-porpresunta-delincuencia-organizada/

Fiscalía General del Estado. (2024b, 26 de noviembre). Caso Metástasis: Fiscalía obtiene sentencia contra 20 procesados por delincuencia organizada [Boletín de prensa]. https://www.fiscalia.gob.ec/caso-metastasis-fiscalia-obtiene-sentencia-contra-20procesados-por-delincuencia-organizada/

Fiscalía General del Estado. (s. f.). Caso Purga. https://www.fiscalia.gob.ec/caso-purga/

Función de Transparencia y Control Social. (2023, 22 de junio). Resolución del Consejo de Seguridad Pública y del Estado: Sesión 47.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (s. f.). Millones en contratos, cárceles en crisis: la gestión del SNAI. https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/publicaciones/millones-en-contratoscarceles-en-crisis-la-gestion-del-sna/

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). Global organized crime index 2023: Ecuador profile. https://ocindex.net/country/ecuador

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2025). Global organized crime index: Ecuador profile. OCINDEX. https://ocindex.net/country/ecuador

Herrera Aguilar, K. (2025). Islas de paz criminal: cuando el crimen organizado opera más allá de la violencia visible en Ecuador. En D. Pérez Enríquez (Ed.), Visiones Estratégikas: Reflexiones sobre seguridad y defensa (cap. 2). Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Human Rights Watch. (2022). Ecuador: Gang control of prisons enabled massacres. https://www.hrw.org/video-photos/interactive/2022/07/28/ecuador-gang-control-prisonsenabled-massacres

InSight Crime. (2025). Balance de incautaciones de cocaína en América Latina: el rol logístico de Ecuador. https://insightcrime.org/es/

Lasso, G. (2024). Testimonio y balance de gobierno sobre seguridad pública. Presidencia de la República del Ecuador.

Leal Buitrago, F. (2003). La doctrina de seguridad nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur. Revista de Estudios Sociales, (15), 74–87.

Lessing, B. (2017). Making peace in drug wars: Crackdowns and cartels in Latin America. Cambridge University Press.

Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. Perspectives on Politics, 19(3), 854– 873.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The rise of competitive authoritarianism. Journal of Democracy, 13(2), 51–65.

Mazzuca, S. L., & Munck, G. L. (2020). A middle-quality institutional trap: Democracy and state capacity in Latin America. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108878449

Mejía Acosta, A. (2002). Gobernabilidad democrática. Konrad Adenauer Stiftung.

Mejía Acosta, A., & Pérez Sandoval, J. (2026). Why populists hollow out their states. Journal of Democracy, 37(1), 45–55. DOI: 10.1353/jod.2026.a977943

Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa. (2008). Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Ministerio Coordinador de Seguridad. (2011–2014). Plan Nacional de Seguridad Integral (en dos ediciones: 2011–2013 y 2014–2017). Ministerio Coordinador de Seguridad.

Ministerio de Gobierno del Ecuador. (2018, 28 de marzo). COSEPE consideró la prórroga del estado de excepción y la creación del Comité Integral de Seguridad Fronteriza.

Ministerio del Interior del Ecuador. (s.f.). Homicidios intencionales: Información estadística oficial 2014-2025. Datos abiertos Ecuador. https://www.datosabiertos.gob.ec/dataset/homicidios-intencionales

Ministerio del Interior del Ecuador. (2024a). Estadísticas de seguridad ciudadana y de homicidios intencionales. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior del Ecuador. (2024b). Informe de rendición de cuentas 2023. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior del Ecuador. (2025). Informe de rendición de cuentas 2024 y estadísticas de homicidios. Ministerio del Interior.

Montúfar, C. (2026). Ecuador: Tutela y prerrogativas militares en tiempos de militarización de la seguridad interna. Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Adenauer Stiftung.

New York Post. (2024, 9 de enero). Ecuador in chaos as notorious cartel boss 'Fito' escapes from prison, president declares internal armed conflict. https://nypost.com/

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2024). Boletín semestral de homicidios intencionales en el Ecuador: primer semestre de 2024. OECO/PADF. https://oeco.padf.org/

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2025). Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador 2024. OECO/PADF. https://oeco.padf.org/

O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization, and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. World Development, 21(8), 1355–1369.

Piedra Cobo, L. (2024). ¿Cambio o continuidad institucional en las agencias estatales de seguridad? Instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (19792016) [Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar].

Policía Nacional del Ecuador. (2025). Informe de rendición de cuentas e indicadores de interdicción de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Dirección Nacional de Investigación Antidrogas.

Presidencia de la República del Ecuador. (2024). Decreto Ejecutivo No. 111. Registro Oficial, Suplemento No. 474.

Primicias. (2025a, 10 de enero). Ecuador cerró 2024 con la segunda peor tasa de muertes violentas de su historia, pese a una importante reducción. Primicias. https://www.primicias.ec/seguridad/ecuador-2024-tasa-muertes-violendas-segunda-peorhistoria-87118/

Primicias. (2025b, 30 de diciembre). Fiscalía de Ecuador investiga 237 casos de uso ilegítimo de la fuerza en 2025 e incluso un episodio de presunta descarga eléctrica. https://www.primicias.ec/

Primicias. (2026a, 23 de marzo). Militares usaron linternas de electroshock en presunto caso de ejecución extrajudicial en Milagro, alertan testigos a la Fiscalía. https://www.primicias.ec/

Primicias. (2026b, 25 de marzo). El Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU urge a Ecuador abandonar el enfoque militarizado de

la seguridad. https://www.primicias.ec/ República del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.

Rivera, F., & Bravo, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (28), 8–24.

Sarango-Ojeda, C., & Maldonado-Ruiz, L. (2024). Análisis del hacinamiento carcelario en Ecuador durante el periodo 2021–2023. 593 Digital Publisher CEIT, 9(3), 519–535. https://doi.org/10.33386/593dp.2024.3.2380

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2024, 20 de febrero). COSEPE: las fuerzas militares intervendrán en las cárceles el tiempo que sea necesario.

Secretaría General de Comunicación de la Presidencia. (2025, 16 de junio). El presidente Daniel Noboa lideró el COSEPE desde Durán.

Skarbek, D. (2011). Governance and prison gangs. American Political Science Review, 105(4), 702–716.

Snai (Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores). (2024). Reporte anual del sistema penitenciario ecuatoriano: población, masacres y hacinamiento. SNAI https://www.atencionintegral.gob.ec/

Snyder, R., & Durán-Martínez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. Crime, Law and Social Change, 52(3), 253–273.

The Guardian. (2024, 7 de noviembre). Spanish police seize record cocaine in banana shipment from Ecuador. https://www.theguardian.com/

Trejo, G., & Ley, S. (2020). Votes, drugs, and violence: The political logic of criminal wars in Mexico. Cambridge University Press.

Ugarte, J. M. (2004). Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina. Editorial Plus Ultra.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). Global report on cocaine 2023: Local dynamics, global challenges. UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). World drug report 2024: Key findings and conclusions. UNODC. https://www.unodc.org/

U.S. Department of the Treasury. (2026, 20 de agosto). Treasury sanctions major Ecuador-based cocaine network linked to violent gangs and Mexican cartels [Comunicado de prensa]. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0610

Vicepresidencia de la República del Ecuador. (2010, 7 de enero). El vicepresidente Lenín Moreno es posesionado como miembro del COSEPE y participa en la primera sesión.

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Ecuador: la tutela militar en tiempos de militarización de la seguridad interna.[1]

Ecuador: military oversight in the context of internal security militarization.

César Montúfar [2]

06



César Montúfar

César Montúfar es académico investigador de la Universidad Andina Simon Bolívar, reconocido por sus contribuciones al estudio de la democracia, la gobernanza, la corrupción y las relaciones entre poder político e instituciones en América Latina. Doctor en Ciencia Política, ha desarrollado una destacada trayectoria como profesor universitario, autor y comentarista público, combinando la investigación académica con la participación activa en el debate nacional sobre transparencia, rendición de cuentas, calidad democrática y fortalecimiento institucional. Su trabajo se ha centrado en el análisis crítico de los procesos políticos ecuatorianos, la construcción del Estado y los desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas frente a fenómenos como la concentración del poder, la corrupción y la erosión de los controles institucionales, convirtiéndose en una de las voces más influyentes del país en materia de democracia y gobernanza.

RESUMEN

Este artículo analiza la institución de la «tutela militar» en Ecuador. Utilizando la categoría de prerrogativas militares de Alfred Stepan, sostiene que las tendencias recientes hacia la militarización de la seguridad interna han fortalecido una posición preeminente de las Fuerzas Armadas dentro del Estado ecuatoriano. Esto ha ocurrido a pesar de la existencia formal de un régimen democrático, reproduciendo un papel dirimente de los militares en la política interna.

El artículo propone un concepto de «tutela militar» que busca proporcionar un marco comparativo para el estudio de otros países latinoamericanos que enfrentan procesos similares de militarización de las políticas de seguridad.

ABSTRACT

This article analyzes the institution of military "tutelage" in Ecuador. Using Alfred Stepan´s category of military prerogatives, it claims that recent trends towards the militarization of internal security have strengthen a preeminent position of the Armed Forces within the Ecuadorean state. This has occurred despite the formal existence of a democratic regime, reproducing a diriment role of the military in internal politics. The article proposes a concept of "military tutelage" that aims at providing a comparative template for the study of other Latin American countries that confront similar processes of militarization of security policies.

INTRODUCCIÓN

La literatura reciente sobre relaciones cívico-militares advierte que América Latina atraviesa por una tendencia hacia la militarización de diversos ámbitos de la gestión gubernamental. Rut Diamint destaca este fenómeno en varios campos de la política civil, la seguridad interna e, incluso, el sector sanitario[3]. Lo último fue evidente durante la pandemia del Covid 19 en que tareas como el cumplimiento de medidas de confinamiento, entrega de alimentos y otras fueron encargadas directamente a los militares. El artículo de Diamint es parte de un volumen colectivo, editado por Wolf Grabendorff, que analiza once países latinoamericanos, ratificando que se trata de una tendencia continental alimentada por la creciente ola de inseguridad y combate a grupos de delincuencia organizada. Otra publicación, coordinada por Bertha García y José Manuel Ugarte, y que cubre seis países de Sudamérica, corrobora similar fenómeno y muestra una creciente autonomía y participación castrense en tareas de seguridad interna, incluso en países como Argentina y Uruguay que,

1 Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el Seminario "Obstáculos actuales para la democracia en América Latina", organizado por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca el 27 y 28 de marzo de 2025.

2 El autor agradece a Alexander Quezada por su asistencia de investigación.

3 Rut Diamint, "Remilitarización en América Latina", en Grabendorff, Wolf, editor, *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Fescol, 2021), 333-252.

4 José Manuel Ugarte, "Las relaciones civiles militares en América Latina: Historia, cuestiones fundamentales, situación actual y perspectivas" en García, Bertha y José Manuel Ugarte, directores, *Perspectivas latinoamericanas sobre relaciones civiles-militares, hoy* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2024), 20-27

con el retorno democrático, habían avanzado en aspectos clave del control civil objetivo sobre la institución militar[4].

Tenemos así que luego de cuatro décadas del cierre de las últimas dictaduras militares en el continente pareciera que el tan buscado control civil sobre FF.AA. no resulta una realidad plenamente establecida en la región. En la última década y media, ha recrudecido en el continente, no solo la aparición de gobiernos militarizados y otros civiles de "mano dura", sino una corriente generalizada en que la la institución militar, además de ganar protagonismo en ámbitos no militares de la administración pública, se ha posicionado como protagonista decisivo en eventos clave de la política civil en varios países.[5] Esta tendencia, vale aclararlo, no implica una resurrección del fantasma de nuevas dictaduras militares, pero, ciertamente, transita en contravía de la vigencia plena de democracias representativas,[6] en que las fuerzas militares se dediquen a sus tareas específicas y, efectivamente, actúen bajo el mando y control de las autoridades civiles elegidas.

Analizando Chile en 2020, Augusto Varas sugiere que lo que sucede hoy con los militares en América Latina tendría que ver, al menos en el plano ideológico, con un uso ambiguo de las viejas ideas de la seguridad nacional, la cual incita a que la institución militar asuma niveles inapropiados de autonomía, extendiendo su influencia a ámbitos no militares.[7] Para entender este fenómeno, este autor propone analizar tres factores: a) legitimidad del Estado; b) roles asignados constitucionalmente a las instituciones castrenses; y c) políticas gubernamentales de defensa y FF.AA. Dado que estos factores varían de

5 Entre los eventos de mayor relevancia tenemos la participación directa de FF.AA. en el golpe de Estado en contra del presidente Zelaya en Honduras (junio 2009); el golpede Estado contra Morales en Bolivia (noviembre 2019); la presencia militar en el Congreso salvadoreño en apoyo al presidente Bukele (febrero 2020); la militarización de la administración pública y el debate político en Brasil durante la presidencia de Jair Bolsonaro (2019-2022). Además de ello, podríamos mencionar el caso de regímenes militarizados como el de Cuba, Nicaragua y Venezuela.

6 Rut Diamint, "Remilitarización en América Latina", 333.

7 Cfr, Augusto Varas, Seguridad nacional: Un significante vacío", en *Revista de Ciencia Política*, Vol.58, N.1, 2020, 37-39.

país en país, Varas ensaya una tipología de Estados en la región: Estados inestables (Argentina); Estados corporativizados (Chile); Estados en el Estado (Brasil); Estados pretorianos (Perú); y Estados semi soberanos (Colombia). El resto de países caería en alguno de los casilleros de esta tipología.[8]

El enfoque de Varas, siendo ilustrativo en varios aspectos, tiende a empantanarnos en la simplificación de "casos" nacionales. A cuenta de que estos calcen en un tipo perdemos de vista características centrales de su singularidad histórica. Este es el riesgo de toda clasificación tipológica y de la corriente de la ciencia política comparada que se concentra en "estudios de caso" de los que se infieren generalizaciones regionales.[9] Puede ocurrir que países compartan características comunes, pero clasificarlos como parte de un tipo o clase casi siempre obscurece la comprensión de sus complejidades.

En este trabajo propongo un punto de arranque diferente.[10] Concentrándome en el Ecuador y partiendo del análisis de algunas características compartidas con otros países de la región, analizaré la posición de FF.AA. en el Estado. No buscaré tipologías, sino comprender la singularidad histórica ecuatoriana, arribando a nivel más abstracto, a la definición de un fenómeno concreto, en este caso la

8 Citando a diversas fuentes, Varas menciona que México tendría dificultades para proyectar su poder soberano en todo su territorio, lo cual lo asemejaría al caso colombiano; el pretorianismo aparecería en Bolivia, Honduras y El Salvador; el corporativismo en el Ecuador; el control del Estado en Cuba y Venezuela y la presión por "policializar" a las 9 Tomo distancia del enfoque metodológico generalmente conocido como "inducción analítica", dirigido a identificar rasgos comunes en uno o pocos casos para desde ahí inferir regularidades, leyes generales o teorías de mediano alcance. Esta estrategia ha dominado los estudios políticos comparados en las últimas décadas. Para una crítica a este método ver Stanley Lieberson, "Small N´s and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases" en Social Forces, volume 70, número 2, 1991, pp. 308; 316. FF.AA. en Uruguay y Paraguay. Ibíd., 361, 378

9 Tomo distancia del enfoque metodológico generalmente conocido como "inducción analítica", dirigido a identificar rasgos comunes en uno o pocos casos para desde ahí inferir regularidades, leyes generales o teorías de mediano alcance. Esta estrategia ha dominado los estudios políticos comparados en las últimas décadas. Para una crítica a este método ver Stanley Lieberson, "Small N´s and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases" en Social Forces, volume 70, número 2, 1991, pp. 308; 316.

institución de la tutela militar. Mi base empírica tomará como referencia los cambios normativos, tanto a nivel constitucional y legal, que han fijado las relaciones cívico militares en el Ecuador en las últimas décadas, así como la descripción historiográfica de coyunturas recientes de alto conflicto político resueltas a través del arbitraje político de FF.AA.; manifestación jurídico-política más intensa de lo que denomino tutela militar.

En lo que respecta a las características compartidas con otros países, tomaré como referencia la ya clásica propuesta de Alfred Stepan[11] respecto a las prerrogativas militares en los países latinoamericanos que retornaron a la democracia en los años setenta y ochenta del siglo pasado. En su estudio, Stepan (1988, 93) cataloga 11 prerrogativas, definiéndolas como las áreas por las que FF.AA., en tanto institución, asume el derecho o un privilegio, formal o informal, de ejercer control efectivo de su gobernanza interna y de ámbitos extra militares dentro del aparato estatal o relacionados a la sociedad política y sociedad civil.[12] Si bien Stepan se concentra en Brasil y los países del cono sur del continente, su análisis valora en niveles (bajo-medio-alto) el grado de influencia militar en dichas

10 Intento seguir un enfoque metodológico adscrito a la sociología de Max Weber y a su apuesta por reconstruir singularidades históricas, en conexión y diálogo con la elaboración de conceptos abstractos o tipos ideales. No presupongo un *ethos* histórico (en sentido evolutivo) que ordene los hechos e intento separarme de juicios de valor, explícitos o implícitos, que condicionen ideológica o valorativamente la comprensión de la realidad. El estudio empírico del objeto de investigación Estado lo sitúo en el análisis de actos normativos (constituciones, leyes, decretos, etc.), cuya prescripción y aplicación, resulta de decisiones adoptadas por actores de la cúpula estatal en el contexto de disputas redistributivas y conflictos políticos. El estudio de Estados modernos como el ecuatoriano, cuyo medio específico, según Weber, es la coacción legítima, nos obliga a mirar primigeniamente sus manifestaciones normativas para desde allí explorar las configuraciones institucionales (reglas formales e informales) que surgen como resolución precaria o cierre de ciclos de conflictividad política (Para la fundamentación de este enfoque metodológico, ver César Montúfar, "La recepción del concepto de Estado en Max Weber y sus implicancias para el estudio del Estado latinoamericano contemporáneo", Comité de investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Repositorio, 2025, pp. 127-128). Este trabajo, en suma, busca retornar a una perspectiva metodológica weberiana, más ortodoxa si se quiere, que profundice una singularidad histórica específica, a saber, la institución de la tutela militar en el Ecuador contemporáneo, proyectando desde allí una referencia comparativa regional (de ahí las anotaciones comparativas a otros países).

11 Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988). En especial, es relevante el capítulo 7: "The Military in Newly Democratic Regimes: The Dimension of Military Prerogatives", pp. 93-127.

democracias. Su análisis es dinámico; contrasta las distintas experiencias nacionales en función de los niveles de contestación y conflicto entre gobernantes civiles y mandos militares.

La tabla siguiente reproduce parcialmente el catálogo de prerrogativas inventariadas por Stepan (1988, 93-96) y señala cómo estas se manifestarían en el Ecuador de las últimas décadas.

ECUADOR: PRERROGATIVAS MILITARES SELECCIONADAS (Adaptación de Alfred Stepan 1988)

PRERROGATIVAS (Según paradigma de control objetivo de FF.AA.)	**ECUADOR** (A partir de los cambios normativos introducidos por las constituciones de 1998 y 2008)
Determinación constitucional de un papel de FF.AA. en el sistema político sometido al poder civil, tanto para su funcionamiento interno como para la ejecución de sus tareas y las operaciones de defensa y seguridad.	A pesar del cambio introducido por la C2008, que eliminó la designación de FF.AA. como garantes de la constitución y orden interno, en cuerpos legales secundarios, como la Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2007 (arts. 3, 4 y 16) se mantiene prerrogativa que el Ejecutivo podrá delegar a FF.AA. el control del orden público y seguridad interna en situaciones de emergencia o excepción y movilización, lo cual abre la ventana del arbitraje militar en situaciones de alta conflictividad política y disputa distributiva.
Relación de FF.AA. con el jefe del Ejecutivo, actuando este como Comandante en jefe.	Presidente de la República no funge como Comandante en jefe;es máxima autoridad política. La conducción estratégica y operativa militares están sujetas a la delegación. La C1967 (art. 252) declara al presidente de la República comandante en jefe de FF.AA.; designación que desaparece en las constituciones posteriores.
Coordinación del sector defensa por parte de funcionarios civiles designados por el Ejecutivo.	Nominalmente. Luego de la expedición de la C2008 y la LSPE (2009, arts.6-10), que buscó una conducción y coordinación del sector defensa en autoridades civiles; en la práctica, este se ha consolidado como sector manejado por los militares.

12 La perspectiva de Stepan sobre las prerrogativas militares ha sido referente de estudios posteriores en el campo de los estudios de la relación cívico militar en América Latina. Entre otros, destacan los trabajos de Felipe Agüero, *Soldiers, Civilians and Democracy: Post-Franco Spain un Comparative Perspective* (Baltimore : Johns Hopkins University Press 1995), trabaja el caso español para analizar cómo el control civil democrática depende de las fuerza relativa de los actores de la transición; y el de Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin América* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998), quien relaciona la cultura institucional de los militares y sus prerrogativas, en perspectiva de la definición de su rol profesional. Igualmente, se recomienda David Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives* (Chapel Hill-London, The University of North Carolina Press, 2001); y estudios como el de Manuel Garretón que, analizando el caso chileno, desarrolló las nociones de "enclaves autoritarios" y "espacios de autonomía militar"; ver *"La posibilidad democrática en Chile"*, en Facultad Latinoamericana de Ciencias. Recuperado: 13 de abril de 2026, 16h21.
https://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1989/libro/000052.pdf

No participación de militares activos en el gabinete de gobierno.	Ha desaparecido. En general, la mayoría de gobiernos han designado militares en servicio pasivo para ocupar la cartera de Defensa, a pesar de que este ministerio ejerce funciones principalmente administrativas.
Participación y control de la Legislatura en asignaciones y presupuestos militares, compra de material bélico y políticas de defensa.	La Legislatura ejerce un mínimo control sobre el sector defensa y no interviene en la definición de las políticas de defensa. Hasta la C1967, el Senado podía negar o aprobar el ascenso de generales y contralmirantes (art. 132.4). Igualmente, la facultad del Congreso en pleno de declarar la guerra y ajsutar la paz, previo informe del presidente de la República, establecido en el C1967 (art. 136.5), desapareció de las constituciones posteriores.
Funcionarios civiles definen políticas de defensa y seguridad, y asesoran a la autoridad civil en esta materia.	Nominalmente. Luego de la expedición de la C2008 y la LSPE (2009, arts. 6-10), que buscó que la dirección y coordinación del sector seguridad recayera en funcionarios civiles; en la práctica, este se ha consolidado como sector manejado por los militares. Desde 2021 se produjeron varias reformas a la LSPE que desmantelaron las instituciones creadas en 2009 y centralizaron el manejo de la seguridad en el Ejecutivo, derivando las decisiones al sector militar.
Inteligencia controlada por funcionarios civiles en cadenas de mando civil, con supervisión de consejos civiles.	Nominalmente. Luego de la expedición de la C2008 y la LSPE (2009, arts. 13-17) que buscó que la coordinación de inteligencia recayera sobre civiles; en la práctica, este se ha consolidado como sector manejado por los militares.
Policía exenta de control y mando militar, manejada por un ministro no militar o autoridades locales.	En situaciones de normalidad se opera bajo el criterio de complementariedad. En situaciones de declaratoria de estados de emergencia (C1979 y C 1998) y excepción (C2008) y movilización nacional, la complementariedad tiende a diluirse prevaleciendo el mando militar. Desde 2014, en adelante, se buscó reformar la ley para viabilizar la participación militar en tareas de seguridad interna y control del orden público, sin necesidad de declarar estado de excepción. Finalmente, el referéndum y consulta popular del 21 de mayo de 2024, reformó el art. 158 de la CRE, permitiendo la intervención de FF.AA. en la seguridad interna para combatir el crimer organizado, sin declaratoria de estado de excepción.
Promociones y ascensos militares discutidos y aporobados por la Legislatura; el Ejecutivo no tiene limitación para designación de mandos militares.	La legislatura no tiene ningún papel en la designación o aprobación de mandos militares, como fue hasta la C1967. El Ejecutivo ejerce su facultad de designación, pero limitado por las normas internas de FF.AA.
Empresas públicas manejadas solo excepcionalmente por militares activos.	Ha desaparecido. Las aduanas fueron entregadas a la administración de los militares en el gobierno de Fabián Alarcón en 1997. En el sector petrolero, la empresa pública Petroecuador fue entregada en administración a miembros de la Armada durante el gobiernode Rafael Correa en 2007. Entre 2024 y 2025, en el contexto de la declaratoria de conflicto armado interno, el gobierno de Noboa encargó a FF.AA, el control de puertos y terminales de carga. No obstante, la C2008 conserva la provisión de que FF.AA. tienen como misión el apoyo al desarrollo y a otras entidades estatales, entre los que se cuentan los procesos electorales, protección de infraestructura, ambiente, aduana, salud, etc.

Sistema legal único; no jurisdicción legal propia ni fuero militar.	Desde la C1998 se declaró la unidad jurisdiccional y los fueros especiales de oficiales militares desaparecieron. Sin embargo, la Ley Orgánica que Regular el Uso Legítimo de la Fuerza de 2022 (arts. 62.83) establece algunos mecanismos de protección y garantías procesales para militares activos acusados de delitos cometidos en cumplimiento de sus tareas, entre ellas, patrocinio legal, medidas cautelares no privativas de la libertad, presunción de cumplimiento del deber.

Elaboración propia
Fuente: Ministerio del Interior 2024 y Primicias 2024

Si con base en las dimensiones de Stepan nos proyectamos cuatro décadas y trazamos una línea continua de las prerrogativas militares aún vigentes en diversos Estados latinoamericanos, encontraríamos quizá, de menor a mayor, a Uruguay y Argentina, en el lado de menor persistencia, y a Cuba, Venezuela y Nicaragua en el de mayor, siendo estos, prácticamente, Estados militarizados. El resto de países latinoamericanos se ubicarían entre estos dos polos. El Ecuador se situaría en una posición más próxima al polo de más prerrogativas, pero sin llegar al extremo de un Estado militarizado. Es decir, sería un país próximo a Brasil, Chile y Perú; y alejado de Argentina y Uruguay.

Ya profundizando en la columna "Ecuador", la tabla nos dice varias cosas de interés sobre la posición que FF.AA. ha consolidado en el Estado ecuatoriano. Lo primero es que, a 45 años de la transición al gobierno civil, los militares conservan un muy alto poder, ostentando todavía una parte significativa de las prerrogativas heredadas del período dictatorial. En general, estas han disminuido, pero no dejan de ser importantes. En algunas de las dimensiones, –quizá, las más críticas—su vigencia se enerva en el contexto de declaratorias de estado de emergencia (hasta la C1998) o excepción (desde la C2008), cuando la conflictividad política llega a situaciones límite. Esto, a pesar de reformas introducidas en la C1998 (por ejemplo, la declaratoria de unidad jurisdiccional; el redimensionamiento de la participación económica de FF.AA.) y el interregno 2008-2010, abierto por el proceso constituyente de Montecristi, la aprobación

de la C2008 y la expedición de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE) de 2009, en que se pretendió "civilizar" el control y la administración de los sectores de defensa y seguridad.

Al presente, la única prerrogativa completamente extinguida refiere a la presencia de militares activos en el gabinete de gobierno, incluyendo el ministerio de Defensa. Sobre ello, hay que aclarar, sin embargo, que esta cartera mantiene funciones administrativas y que, recurrentemente, ha sido ocupado por oficiales militares en servicio pasivo. De igual modo, la intervención de militares activos en empresas púbicas se ha reducido. Empero, se registran situaciones recientes como es el caso de las aduanas (1997) y el sector petrolero (2007). En este punto debemos mencionar que la vigente C2008, conservó la provisión (disminuida, pero presente en todas las constituciones desde la de 1978), de que FF.AA. también realizarán funciones de apoyo al desarrollo; se involucrarán en actividades económicas con sus propias empresas (que igualmente fueron limitadas al ámbito de la defensa en las constituciones de 1998 y 2008); actuarán en desastres naturales; protegerán infraestructura clave; apoyaran a otras instituciones del Estado (entre las que se cuenta la autoridad electoral y las elecciones) y estarían a cargo de la Casa Militar (que ofrece seguridad al presidente de la República y el palacio presidencial).[13] Es decir, la institución militar sigue cumpliendo funciones que van mucho más allá de sus misiones específicas; sin que para ello sea necesario, en todos los casos, la declaratoria presidencial de estado de excepción.[14]

Dentro de las innovaciones de la C2008 (art. 164), consta la incorporación de una causal adicional para la declaratoria de estados de excepción, a saber, conflicto armado interno (CAI); figura recogida

[13] Las constituciones de México, Brasil, Bolivia, Perú, Venezuela, Chile, junto con la del Ecuador, otorgan a FF.AA. la facultad de apoyar el desarrollo y/o proteger la infraestructura del país. Además, las de Chile, Perú, Venezuela y Ecuador les señalan la función de apoyar y resguardar la realización de procesos electorales.

del derecho internacional humanitario. Esta figura se ha convertido en uno de los instrumentos centrales de la lucha contra la delincuencia organizada, incorporando de modo abierto la intervención de FF.AA. Esta situación, como ha quedado manifiesto con su aplicación por parte del presidente Daniel Noboa, permitió a FF.AA. (al menos, entre enero y marzo de 2024, tiempo en que rigió la primera declaratoria) actuar con un amplio margen de autonomía respecto del poder civil, subordinando, además, a la Policía, en el combate a la delincuencia y el crimen organizado, ahora definida como terrorismo.[15]

Otra innovación de la C2008 (art. 158) fue declarar a FF.AA. y a la Policía "instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos". Esta declaración, que es ciertamente ambigua, aún no ha sido debatida en perspectiva de sus potenciales implicancias, no solo constitucionales y jurídicas, sino políticas. Si bien esta definición obliga a ambas a actuar en función de proteger

14 Dejemos sentados los diversos campos de acción de FF.AA., relacionados al apoyo a otras entidades del Estado, sin que se requiera la declaratoria de estados de excepción, y que se conservaron o se incorporaron al orden constitucional pos 2008, incluyendo la LSPE de 2009. 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 (que se intentó, sin éxito, excluir con la aprobación del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público de 2017). César Montúfar, "¿Desorientación estratégica o actualización de la doctrina de seguridad nacional? Aproximación a la actual doctrina de seguridad en el Ecuador" en Pérez Enríquez, Diego, editor, *Visiones estratégicas. Reflexiones sobre seguridad y defensa en Ecuador* (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2024), 72-76.

15 En un clima de violencia y ascenso de la inseguridad, a finales de 2023 e inicios de 2024, el presidente Daniel Noboa firmó dos decretos ejecutivos clave: el 110 y el 111, del 8 y 9 de enero de 2024. 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. La Corte Constitucional (CC) dictaminó la constitucionalidad de ambos decretos. En los meses siguientes, la CC declaró inconstitucionales sucesivos decretos de estados de excepción con esta justificación. El DE 111 abrió un nuevo capítulo en la determinación de las causales de estado de excepción. César Montúfar, "El Estado presidencial de seguridad nacional" (1963-2023)", Comité de investigaciones de la UASB, Repositorio, 2024, 98.

los derechos, libertades y garantías de los habitantes del Ecuador, también pudiera leerse en el sentido de que las habilitaría a usar los medios a su cargo para imponer a otras organizaciones del Estado y a personas su perspectiva de lo que son o debieran ser tales derechos, libertades y garantías. Abajo analizaremos una situación de la historia reciente del país en que esta última interpretación pareciera haber prevalecido. Queda pendiente examinar hasta qué punto esta declaración constitucional ratificaría para FF.AA. una jerarquía fáctica superior en el Estado, como sucedía en el pasado, cuando, constitucionalmente, se le encargaba de garantizar el orden constitucional y la seguridad interna. Abajo volveré sobre este punto.

Lo anterior nos lleva a concluir que en el Ecuador la mayor parte de prerrogativas militares, si bien han retrocedido en algunos aspectos, en general, se han mantenido estables o, incluso, han incrementado en las últimas décadas; todo ello potenciado por la ola de inseguridad e irrupción del crimen organizado y el impulso a la militarización de la seguridad interna y el orden púbico que se ha difundido en todo el continente. Para ello, los últimos gobiernos ecuatorianos han ejecutado diversas políticas de inclusión de los militares en la seguridad interna, dentro y fuera de los contextos de estados de excepción. La tendencia la inició el propio presidente Correa a partir de 2014 cuando promovió una reforma a la LSPE,[16] siendo Lasso y Noboa Azín, quienes recurrieron a la convocatoria de referendos y consultas populares para

16 En 2014, el presidente Correa promovió una reforma a la LSPE que incorporó un artículo sin número (posterior al 11) con el fin de habilitar la complementariedad de acciones entre FF.AA. y la Policía Nacional en el control del orden público y la seguridad interna. 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. Solo siete años después, en 2021, la Corte Constitucional dictaminó la inconstitucionalidad de este artículo (Sentencia 33-20-IN/21, RO E.C. 185, 8-VI-2021). En 2015, desde la Asamblea Nacional, el movimiento Alianza País buscó reformar en igual sentido el art. 158 de la Constitución incorporando el cambio en el paquete de enmiendas constitucionales que el Legislativo aprobó ese año. La CC se interpuso en su dictamen de inconstitucionalidad de la CC (Sentencia 018-18-SIN-EC). Ver César Montúfar, "¿Desorientación estratégica o actualización de la doctrina de seguridad nacional?", pp. 69-70.

lograr cambios constitucionales y legales que amplíen el alcance de las misiones militares.[17] Sin duda, la corriente ciudadana favorable a la aplicación de medidas de "mano dura" contra la delincuencia y los históricamente altos niveles de confianza ciudadana en FF.AA. han sido acicate de la legitimación coyuntural de la militarización.

17 Los presidentes Guillermo Lasso y Daniel Noboa han usado consultas populares y referendos buscando avanzar reformas constitucionales y legales en temas de seguridad. En el primer caso, en la consulta popular de febrero de 2023, Lasso tuvo la intención incluir el apoyo complementario de FF.AA. a la Policía para combatir el crimen organizado, sin necesidad de declaratoria de Estado de excepción. Finalmente, no se incluyó la respectiva pregunta. En el caso de Daniel, Noboa, en su consulta popular y referendo de abril de 2024, logró la aprobación popular para enmendar la Constitución (art. 158) en tal sentido, a saber, que FF.AA. preste apoyo complementario a la Policía, sin necesidad de estado de excepción. También, incluyó cambios legales referentes al control militar permanente de armas y explosivos en las rutas de acceso a centros de rehabilitación social y sobre el destino de las armas y municiones incautados al crimen organizado.

LA TUTELA MILITAR SOBRE EL ESTADO

La persistencia de prerrogativas militares en el Estado ecuatoriano indica que no estamos ante un fenómeno incidental o pasajero; tampoco sugiere que estamos frente a vestigios de enclaves autoritarios que tenderán a desaparecer. No se trata simplemente de un problema de autonomía militar respecto a su funcionamiento interno, misma que pudiera desmontarse por medio de reformas progresivas en el tiempo. El régimen democrático ecuatoriano se acerca ya al medio siglo de vida y, como vemos, estas se han mantenido, lo cual nos indica que hablamos de fenómeno consolidado, aunque oscilante.

Por ello, infiriendo del conjunto de prerrogativas militares hoy vigentes en el Ecuador, considero necesario escalar a nivel teórico para ensayar una definición abstracta de fenómeno. No realizaremos una sumatoria de prerrogativas para obtener un valor cuantitativo, sino que buscaremos aquilatarlas cualitativamente a efectos de comprender adecuadamente su carácter y cómo inciden en el Estado ecuatoriano contemporáneo, en especial, a la hora de enfrentar sus desafíos de seguridad o situaciones límite de conflictividad.

18 Sigo la definición de institución desarrollada por Douglass North, para quien las instituciones son un conjunto de reglas, formales e informales, que condicionan las conductas de los actores y dan previsibilidad a sus interacciones. North distingue instituciones de organizaciones; identificando las segundas con grupos de individuos vinculados por algún elemento en común. En general, el neo institucionalismo en ciencias políticas y el uso corriente de ambas categorías tiende a confundirlas, designando como instituciones a organizaciones como el Estado u otras entidades dentro del mismo. Ver Instituciones, cambio institucional y desempeño económico (México: Fondo de Cultura Económica, 1993), pp. 13; 15. En este trabajo parto de esta diferenciación: considero la tutela militar como una institución determinante en la configuración de la organización Estado y de varias organizaciones que lo conforman, como FF.AA, el Ejecutivo, el Legislativo, etc.

Mi tesis es que en el Ecuador el conjunto de prerrogativas que FF.AA. han mantenido y, principalmente, mantienen desde el retorno al gobierno civil en 1979 configuran una institución que denomino tutela militar sobre el Estado.[18] Por tutela, entiendo un conjunto de ideas, normas (formales e informales) y prácticas decisionales tomadas por los integrantes de la cúpula estatal, que parten del presupuesto de que FF.AA. tiene la misión, escrita o no escrita en la constitución y las leyes, de guiar y precautelar los "objetivos nacionales permanentes" del Estado, garantizando su sobrevivencia y la vitalidad de la nación; que FF.AA. está en condiciones fácticas y morales y le asiste la obligación de colocarse por encima de la sociedad, las fuerzas políticas y otras organizaciones estatales para, encarnando los valores fundamentales de la nación y su unidad, hacer valer su supremacía de *ultima ratio* frente al poder civil en situaciones límite de crisis, alta disputa redistributiva o intenso conflicto político. En el Ecuador, la tutela militar ha sido así un elemento central del ordenamiento constitucional y político ecuatoriano desde inicios de la república,[19] reconstituyéndose como un atributo central del tipo de Estado instalado en el Ecuador desde los años sesenta.[20] No sugiero que el Ecuador exhiba un gobierno militar encaretado de civil o que vivimos o estemos a las puertas de una dictadura militar, sino que en el país se conserva un entramado legal, así como una mentalidad todavía muy influida por la DSN, *a la ecuatoriana,*[21] que permite y recrea un permanente reacomodo y afirmación del papel tutelar de

19 Cfr. Enrique Ayala Mora, *Evolución constitucional del Ecuador. Rasgos históricos*. (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2018), 133.

20 Esta es una de las tesis centrales de mi libro *El Estado de seguridad nacional en el Ecuador (1963-2023),* próximo a publicarse. Para una versión anterior del mismo, ver César Montúfar, "El Estado presidencial de seguridad nacional" (1963-2023).

21 Para José Manuel Ugarte, la doctrina de seguridad nacional tuvo variantes en América Latina. Sus diferencias nacionales estribaron en la diferente importancia asignada al conflicto Este – Oeste frente al Norte – Sur. Mientras que en Argentina el primero era el único tema, ignorándose el segundo; en Brasil el primero tenía preeminencia, pero sin desconocer el peso del segundo. En la versión peruana, durante la dictadura del general Velasco Alvarado (1968-1975), al igual que en la versión ecuatoriana, durante el gobierno de Rodríguez Lara (1972-1976), el segundo adquirió mayor importancia; es decir, se antepusieron reivindicaciones de la relación Norte – Sur y se otorgó prioridad a políticas de desarrollo interno. Ver José Manuel Ugarte. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa. Un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 2004, 203.

FF.AA., incluyendo la función de arbitraje de situaciones de alto conflicto político. Esta institución, por supuesto, condiciona la operación del régimen democrático, estableciendo límites al alcance decisional de las autoridades democráticamente elegidas.

Efectivamente, la tutela militar ha sido discutida en la literatura académica como una de las improntas que caracterizaron el retorno al gobierno civil de 1979. Estudiosos de la transición ecuatoriana coinciden en el rol y el estatuto tutelar de FF.AA y comparten la idea de que la institución militar, a decir de Bertha García, fungió de "una fuerza de control permanente sobre la sociedad y, muy especialmente, sobre los regímenes civiles", lo que produjo una democracia controlada.[22] De igual forma, Bustamante, Verdesoto, García y Aguilar sostienen que FF.AA. impusieron un modelo de autonomía con nulo o escaso control civil, transformándose en un estamento paralelo al estatal.[23] Dicha posición, creada y negociada en la transición, habría configurado un modelo de representación corporativa de FF.AA.[24]

A mi criterio, lo anterior resulta muy claro en el hecho jurídico-político que marcó la naciente democracia ecuatoriana. A diferencia de otros países latinoamericanos cuya democratización trajo consigo la derogatoria de las leyes de seguridad nacional de las dictaduras militares, en el Ecuador la Ley de Seguridad Nacional (LSN) de 1964, aprobada por la Junta Militar (1963-1966), lejos de extinguirse, experimentó un notable remozamiento. El Consejo Supremo de

22 Bertha García, *Militares, economía y lucha política. El Ecuador en los años setenta*. Tesis doctoral presentada al Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1987, 596-597, 605.

23 Cfr. Bertha García, "Ministerio de Defensa: Representación de la función Ejecutiva frente a las Fuerzas Armadas" en Bertha García y María Elena Nájera, editoras, La administración de la defensa en el Ecuador. (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa, 2005); Fernando Bustamante, "Parlamento y conducción democrática de las Fuerzas Armadas en el Ecuador" en La administración de la defensa en el Ecuador; Juan Pablo Aguilar, "El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana" en La administración de la defensa en el Ecuador; Luis Verdesoto, Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador (Quito: Abya Yala, 2014).

24 Bertha García, "Ministerio de Defensa: Representación de la función Ejecutiva frente a las Fuerzas Armadas", p. 34.

Gobierno (1976-1979) puso en vigencia una nueva versión codificada de la misma, un día antes de la posesión de Jaime Roldós y de la entrada en vigencia la C1978.[25] De esta forma, la constitución y la legislación de seguridad nacional funcionaron entrelazadas durante las primeras décadas de gobiernos civiles. Sobre la LSN codificada, el gobierno de Osvaldo Hurtado puso en práctica el primer Plan de Defensa Militar del período democrático con el fin de enfrentar la ola de movilizaciones que trajeron consigo los primeros paquetes de ajuste fiscal. Esta política fue afianzada por León Febres Cordero en su combate a la insurgencia armada que apareció en el país en los ochenta.[26] Pocos años después, en 1991, el gobierno de Rodrigo Borja expidió el Reglamento de la LSN, sin cambiar una coma del proyecto que le envió el Consejo de Seguridad Nacional, a cargo de un alto oficial de FF.AA, conforme lo establecía la ley de la dictadura. La LSN se mantuvo así vigente hasta 2009, tres décadas después de la transición, cuando en el marco de la C2008 se aprobó la Ley de Seguridad Pública y del Estado.[27]

Pero, precisemos: ¿por qué hablamos de tutelaje militar sobre el Estado y no de una simple persistencia de prerrogativas militares que tenderían a desaparecer en la medida en que se resuelvan las razones coyunturales que las han acrecentado? Si pensamos en el Ecuador, ¿no estamos ante una situación distinta a la de militarización del Estado manifiesta en Venezuela, Cuba o Nicaragua? Claramente, el Ecuador tiene un gobierno civil elegido en las urnas y eventos como el Acuerdo de Paz con el Perú de 1998, cambiaron la posición de FF.AA. frente a la sociedad ecuatoriana. Incluso, hoy FF.AA. se encuentran debilitadas en términos de su influencia general sobre el

25 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.

26 Roque Espinosa. "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), pp. 3-25.

27 Para una detallada reconstrucción del marco legal que viabiliza el ejercicio de la tutela militar, legitimada a través de un tejido diverso de prerrogativas que sobrevivieron y se adaptaron luego de 1979, ver la sección "Tutelaje militar: "Soberanía escindida y supremacía militar sobre el poder civil", en César Montúfar, "El Estado gubernativo de seguridad nacional", pp. 101-129.

Estado; el número y extensión de sus industrias; e, incluso, miembros de la misma han sido acusados de corrupción y vínculos con el crimen organizado, lo cual ha facturado sobre su credibilidad pública.

Dilucidar esta problemática nos obliga a profundizar en el carácter del tutelaje militar, concentrándonos en su manifestación más importante, a saber, el arbitraje militar de la política civil. Efectivamente, si revisamos la primera de las once dimensiones mencionadas por Stepan,[28] confirmamos que en todas las constituciones del país (hasta la de 2008) se entregó a FF.AA. la misión de protección del orden interno y la garantía de cumplimiento de la constitución y la ley, junto con la defensa de la soberanía e independencia del Estado.[29] Esto, no obstante, la prescripción igualmente reiterativa de que los militares son obedientes al poder civil y no deliberantes, y que el Ejecutivo es la máxima autoridad política de la defensa y seguridad. [30] La C2008 eliminó tal misión constitucional, sustituyéndola por la designación a FF.AA., junto a la Policía, como institución de protección de derechos, libertades y garantías, lo cual, como demostraré abajo, no desmontó la posibilidad de que el Ejecutivo delegue su autoridad

28 "Determinación constitucional de un papel de FF.AA. en el sistema político sometido al poder civil para su funcionamiento interno y la ejecución de sus tareas y las operaciones de defensa y seguridad" (Stepan 1988, 93).

29 Esta facultad aparece con claridad tan temprano como en la Constitución de 1830 (art. 51), expresado en términos de "sostener sus leyes y mantener el orden público". Desde la Constitución de 1906 se habla ya de "ejecución de las leyes y mantenimiento del orden público" (art. 177), lo cual ya aparecía sugerido en los textos constitucionales de 1878 (art. 107) y 1884 (art. 121). Es significativo que solo la constitución de 1869 (art. 60.i) menciona que el jefe de Estado, al disponer de la fuerza armada de mar y tierra, deberá "mandarla personalmente en caso de campaña…".

30 Las constituciones brasileña de 1988, colombiana de 1991 y boliviana de 2009 aún mantienen normas similares al respecto. La Constitución de Brasil de 1988, en su art. 142, establece que la misión de FF.AA. es "la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden". Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil* (Brasilia): Congreso Nacional de Brasil. 1988. Por su parte, la referida constitución colombiana, al mencionar las misiones de FF. AA. establece que su misión primordial es la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional; su organización y obligaciones serán determinadas por la ley (Art. 217). Colombia. *Constitución Política de Colombia* (Bogotá): Congreso de la República de Colombia. 1991. Igualmente la constitución boliviana impone a FF.AA. asegurar el imperio de la Constitución y garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido (Art. 244). Bolivia. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia* (El Alto de La Paz): Honorable Congreso Nacional de Bolivia. 2009.

al poder militar en casos de estados de excepción y movilización nacional, abriendo, por tanto, un amplio margen para el ejercicio del arbitraje militar sobre la política civil; asunto que analizamos a continuación.

DELEGACIÓN Y ARBITRAJE: NÚCLEO DE LA TUTELA MILITAR

Rememoremos situaciones de alta conflictividad política en la historia reciente del Ecuador en que el Ejecutivo decretó estado de emergencia (hasta la C1998) o excepción (en la C2008) y declaró movilización nacional. Aquello porque es en estas situaciones límite, de urgencia y necesidad, cuando aparece la figura central a partir de la cual opera la tutela militar. Me refiero a la delegación del poder civil a la autoridad militar para el control del orden público o la seguridad interna.[31] Su importancia radica en que sobre esta figura se ha anclado el arbitraje militar de los conflictos políticos más intensos de las últimas décadas, especialmente, cuando la política civil se desborda y asciende la intensidad de las disputas económicas, políticas, identitarias, etc. Vale decir que en los textos constitucionales de otros países de la región, salvo Chile (arts. 24; 32.21; 41), en ningún otro sobrevive la figura de la delegación, aunque esta, como ocurre en el Ecuador, ya no consta en la constitución, sino que se encuentra sub tendida a nivel de cuerpos normativos de menor jerarquía.

Específicamente, esta figura estuvo presente en las constituciones ecuatorianas desde la 1945 y se mantuvo en las constituciones pos transición de 1979: art. 127 de la C1979 y art. 184 de la C1998. En todas estas se señalaba que, en situaciones de declaratoria de Estado de emergencia por grave conmoción interna y movilización

31 La figura del arbitraje se relaciona con lo que Amos Perlmutter califica como pretorianismo moderno, a saber, el papel militar de estabilizador del sistema político de última ratio, producto de instituciones civiles con baja legitimidad. Cfr. "The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities", Comparative Politics, 1 (3), 1969, 383.

nacional,[32] el presidente de la República podía delegar su autoridad al mando militar. Para graficarlo de manera más precisa, desmenucemos lo sucedido en tres coyunturas de la historia contemporánea del Ecuador, en que el arbitraje militar operó bajo esta figura en el marco de las dos constituciones citadas:[33] Me refiero a los tres golpes de Estado en contra de presidentes elegidos en las urnas (Bucaram, 1996-97; Mahuad, 1998-2000; y Gutiérrez, 2003-05)[34] , cuya destitución y sucesión fue ratificada por el Congreso, bajo las figuras de incapacidad mental (primer caso) o abandono del cargo (segundo y tercero).[35] Lo interesante es que en los tres casos observamos el mismo libreto: Ante masivas movilizaciones sociales, enfrentamientos entre el Ejecutivo y Legislativo y notorias caídas en la aprobación presidencial, los presidentes de turno, a través de decretos ejecutivos, declararon emergencia y movilización nacional por grave conmoción interna. De acuerdo a lo consignado por la LSN1979 (arts. 145 y 147), bajo la figura de movilización nacional,

32 La figura de la movilización nacional es la clave para comprender la delegación. Según la definió la LSN de 1964 (art. 54), esta refiere "al paso o transformación de la organización y actividades de tiempo de paz a la organización y actividades para tiempo de guerra o para otras emergencias nacionales". Ecuador, Junta Militar de Gobierno, Decreto Supremo 2871 (Quito, 10 diciembre de 1964), *Ley de Seguridad Nacional* (publicada el 15 de diciembre de 1964 en el Registro Oficial No.395). La versión de la LSN codificada en 1979 (art. 146) complementa lo anterior estableciendo que, una vez declarada la emergencia por parte del presidente de la República, este podrá delegar a las autoridades civiles o militares que precise. Ecuador, Consejo Supremo de Gobierno, Decreto Supremo 3644-A (Quito, 20 julio de 1979), *Ley de Seguridad Nacional codificada* (publicada el 9 de agosto de 1979 en el Registro Oficial No.892).

33 Esta sección corresponde a la nota 121 de César Montúfar, "El Estado presidencial de seguridad nacional", p. 127.

34 A diferencia de Arturo Valenzuela, prefiero denominarlos golpes de Estado en contra de gobiernos elegidos y no presidencias "fallidas" o "interrumpidas". Cfr. "Presidencias latinoamericanas interrumpidas", *América Latina Hoy*, vol. 49, 2008, 19.

35 Habría otra ocasión, esta vez en los años ochenta, en que el arbitraje se habría producido, pero por abstención. Nos referimos a los eventos del 16 de marzo de 1986, cuando el presidente Febres Cordero fue secuestrado en la base aérea de Taura por comandos de la FAE y el vicepresidente Blasco Peñaherrera se inhibió de asumir la presidencia y declarar emergencia y movilización. Las crónicas contrapuestas de los dos mandatarios dan cuenta del papel dirimente de FF.AA. en dicho conflicto. En ambas versiones queda claro que Febres Cordero se mantuvo en el cargo y pudo negociar directamente son sus captores porque los militares decidieron no ejercer su papel arbitral. Por eso hablo de tutela por abstención. Cfr. León Febres Cordero, *Autopsia de una traición. Testimonio para la historia* (Quito: Graficsa C.A., 1989), 11; y Blasco Peñaherrera, *Viernes negro. Antes y después de Taura*. (Quito: Editorial El Conejo, 1988), 16-17.

el CC.FF.AA. debía asumir, como lo hizo, el control y la responsabilidad de mantener el orden público, activando los artículos relativos a la justicia militar, según los cuales, la desobediencia de civiles a las órdenes militares acarreaba, sin fuero alguno (lo cual, tácitamente, incluía al propio presidente de la República), sanciones penales ante tribunales militares instalados para el efecto. En ninguno de los casos señalados hubo civiles juzgados en esas condiciones. Lo que sí ocurrió fue que la firma de los decretos de emergencia/excepción y movilización por parte de los presidentes en funciones activó al alto mando en dirección de asumir automáticamente el control de orden interno, posibilitando el ejercicio de sus funciones de arbitraje político, mismo que se produjo muy sencillamente cuando se procedió a retirarles protección y seguridad, provocándose su evacuación del cargo. Arbitrada militarmente la pugna política, el Congreso rebuscó figuras para legalizar cada caso. Con más dificultad en el derrocamiento de Bucarám, en que se nombró a un presidente "interino,", saltándose el orden de sucesión y a la vicepresidenta en funciones; con más claridad en el caso Mahuad, una vez que el vicepresidente Noboa asumió el cargo en las instalaciones del ministerio de Defensa; y con más tumulto en el caso Gutiérrez por las movilizaciones de los "forajidos" y el caos de CIESPAL. Lo que sí aparece con claridad en los tres casos es cómo, en el nivel más profundo, la constitución y la LSN se encontraban entretejidas para otorgar al CC.FF.AA. un poder dirimente superpuesto al presidencial a partir del ejercicio de su facultad legal de tomar control del orden interno. Resulta crucial subrayar que, en ninguno de estos tres casos, el CC.FF.AA. violentó la trama normativa tejida entre la Constitución y la LSN; actuó en el marco de la superposición existente entre ambas normas.

Ciertamente, lo descrito no constituía una novedad en el país. Antes de 1979 hubo muchísimos eventos de alta conflictividad política resueltos por esta vía. Incluso, según lo demuestra Bertha García[36] y

36 Cfr. Bertha García, "Siempre en la escena política: ¿vocación o compulsión? Una mirada a las relaciones civil militares ecuatorianas" en García, Bertha y José Manuel Ugarte, directores, Perspectivas latinoamericanas sobre relaciones civiles-militares, hoy (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2024), p. 69.

Leopoldo Rovayo y César Montúfar,[37] la realización de la segunda vuelta electoral de 1979, que tuvo como triunfador a Jaime Roldós, habría sido decidida por el "Comando Supremo de FF.AA., por encima de los elementos golpistas del propio triunvirato", teniendo como telón de fondo la presión del presidente Jimmy Carter sobre al contralmirante Alfredo Poveda Burbano. Es decir, el arbitraje del alto mando ha operado incluso en dictaduras militares zanjando disputas internas entre los gobiernos castrenses y la cúpula de FF.AA.

¿Pero qué sucedió con esta figura una vez promulgada la "constitución civilista" de 2008? Si bien cualquier referencia taxativa a la delegación desapareció del texto constitucional y la LSPE afirmó el control civil de los temas de seguridad; si bien se derogó la LSN y se adoptó el paradigma de seguridad integral, designándose a civiles como responsables de la gestión de la seguridad y de la inteligencia,[38] la vigencia, hasta el presente, de la Ley Orgánica de Defensa Nacional, ha permitido que la delegación (y las posibilidades de arbitraje) se mantengan. Al menos cuatro artículos de esta ley (arts. 3, 4, 5 y 16) la dejan oleado y sacramentado. Veamos: En su artículo 3, se ratificó que el presidente de la República es 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.AA. Los artículos siguientes son más explícitos en cuanto a conservar la delegación presidencial del mando y la conducción militar estratégica en el caso de guerra internacional (art.4) o estado de emergencia y movilización nacional, por grave conmoción nacional (art. 5). Lo último consta 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

37 Cfr. Rovayo, Leopoldo y César Montúfar, "La administración Carter y la transición al gobierno civil en el Ecuador, 1977-1978" en Manuela Celi y César Montúfar, editores. La transición de la dictadura militar al gobierno civil (1976-1979), (Quito: Corporación Editora Nacional, en prensa).

38 Cfr. 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, capítulo III.

los casos establecidos en la Constitución". Sin éxito, esta ley intentó ser derogada en 2017 con la inclusión de una parte dedicada a normar a FF.AA. dentro del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana. Esta inclusión no se concretó y, por tanto, esta norma sigue siendo la base sobre la que se ejecuta la movilización nacional en estados de excepción, sea por grave conmoción interna, desastres naturales y, más recientemente, conflicto armado interno.[39]

Como lo he analizado en extenso en otro trabajo, posterior a la expedición de la C2008, tendríamos al menos dos episodios de arbitraje militar en momentos de alta conflictividad política.[40] El primero el 30 septiembre de 2010, cuando un amotinamiento policial dio lugar a la insólita "retención" del presidente Correa en el Hospital de la Policía de Quito. Según lo relata la crónica del entonces jefe del CC.FF.AA., general Ernesto González; "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 (los sucesos del 30S) les correspondía poner en vigencia el Plan de Control del Orden Público y el Plan para el Control de la Población y sus Recursos".[41] La puesta en marcha de estos planes se dio sin que

39 La delegación del mando presidencial a la cúpula militar se encuentra subtendida igualmente en otras normas secundarias vigentes y en los planes de aplicación de la movilización nacional. 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 el apoyo complementario de FF.AA. a la Policía Nacional. El Plan se funda en lo establecido por la LODN de 2007 (art. 12), para casos de agresión externa y conflicto armado internacional o interno, que determina que el CC.FF.AA., por delegación del presidente de la República, debe asumir la conducción estratégica militar. Cfr. Ecuador. Ministerio Coordinador de Seguridad. "Plan Nacional de Movilización". Quito, 2017, 12; 21; 11. Para los casos de declaratoria de estado de excepción y movilización nacional, por grave conmoción interna, se menciona la aplicación del "Manual de Procedimientos en el caso de estado de excepción". 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. Cfr. Ecuador. CC.FF.AA. "Manual de operaciones en el ámbito interno". MM-DCS-08. Resolución No. CCFFAA.SG-A-2020-006-O, Quito, septiembre de 2020, 32-33; 44-45. Faltaría completar un análisis de las normativas dictadas en FF.AA. para regular su participación en el contexto de declaratorias de conflicto armado interno a partir de 2024.

40 César Montúfar, El Estado presidencial de seguridad nacional en el Ecuador", pp. 97-98.

41 Ernesto González, *Testimonio de un comandante* (Quito: MIHRO, 2014), p. 189.

hubiera ninguna orden o instrucción de la autoridad civil. De hecho, la declaratoria presidencial de Estado de excepción y movilización nacional ocurrió a las 15h05; cuando los planes militares ya estaban en marcha. Así, González relata que desde la mañana 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) y resolvió manifestarse públicamente respaldando el "orden constitucional" y, por ende, al presidente Correa. Finalmente, en horas de la noche, ejecutó el operativo de rescate del mandatario de las instalaciones del Hospital de la Policía. De este modo, el CC.FF.AA. dirimió el conflicto; fue el actor que, a pesar de la revuelta y el caos que causó la errática conducta presidencial de aquel día, guío el cauce de resolución del conflicto, en este caso manteniendo el orden constitucional y al presidente en funciones.[42]

Otro evento de arbitraje habría ocurrido en 2017, entre la primera y segunda vuelta electoral de ese año. La crónica periodística de Mónica Almeida y Ana Karina López (2023, 20) relata el intento del CNE de escamotear la realización de una segunda vuelta entre el candidato oficialista, Lenin Moreno, y el opositor, Guillermo Lasso. La autoridad electoral, controlada por el gobierno, buscaba ganar tiempo (ante la movilización callejera de la oposición que denunciaba fraude) y declarar a Moreno, sucesor de Correa, ganador en primera vuelta. Relatan Almeida y López, que, ante la ascendente conflictividad, el general Luis Castro, Comandante General del Ejército, se presentó ante el presidente Correa en los días posteriores a la primera vuelta electoral y le urgió "que respetara la voluntad popular y

42 La cronología de los hechos del 30S esclarece lo sucedido. Siguiendo el relato de González, recién a las 15h06, el presidente Correa, desde las instalaciones del Hospital de la Policía, decretó estado de excepción y movilización nacional (DE 488, RO 290), disponiendo al ministerio de Defensa que, a través del CC.FF.AA., prepare un plan de emergencia. Es decir, ordenó lo que ya se estaba ejecutando, pues como queda claro del relato del general González, los preparativos, declaraciones y la movilización militar habían comenzado prescindiendo del decreto presidencial, por decisión del CC.FF.AA. En realidad, vía el decreto ejecutivo 488, Correa avaló lo realizado por FF.AA. que bien pudo resolver no apoyar al "presidente secuestrado". Como González destaca en su relato, con dicho decreto ejecutivo, la seguridad interna quedaba totalmente bajo responsabilidad del mando militar. Ibíd., pp. 185-192, 196.

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". A consecuencia de ello, Correa habría "dispuesto" al presidente del CNE dar paso a la segunda vuelta, en la que ganó Moreno, aunque también el general Castro pidió su disponibilidad al presidente y salió del Ejército.[43] Lo interesante de este evento es que la justificación constitucional del arbitraje se habría fundamentado en el "nuevo estatus" otorgado a FF.AA. por la constitución –garantes de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos– que, al parecer, habría sustituido al tradicional de garantes del ordenamiento constitucional y jurídico.

Por su reserva y secreto no podríamos descartar otras situaciones similares desde 2008 al presente. Queda sí claro que antes y después de la Constitución de Montecristi el presidente de la República ha sido siempre reconocido como la "máxima autoridad política de FF.AA.", lo cual es distinto a ejercer el papel de comandante en jefe de las mismas, atribución constitucional que no tiene el presidente ecuatoriano.[44] En el pasado como en la actualidad, el CC.FF.AA. ha estado en condiciones no solo fácticas, sino legales de ejercer funciones de tutela y arbitraje político, en el marco de figuras constitucionales como la emergencia/excepción y movilización nacional. Este, en suma, ha operado, de forma excepcional, en momentos de alta conflictividad política a través de la delegación del poder civil al militar para tomar el control del orden interno.

Para cerrar, expongo una conceptualización más afinada de la tutela militar[45] y concluyo con una reflexión final sobre su evidente conflicto con los principios democráticos:

43 Mónica Almeida y Ana Karina López, *La revolución malograda. El correato por dentro* (Quito: Editorial Planeta, 2023), pp. 20-24.

44 Ninguna constitución lo ha contemplado, salvo la de 1967 que, en su artículo 252, otorgó al presidente de la República la calidad de comandante en jefe de FF.AA.

45 Una primera conceptualización de la tutela militar la presenté en César Montúfar, "¿Desorientación estratégica o actualización de la doctrina de seguridad nacional?", p. 179.

Por la institución de la tutela militar, refiero al conjunto de ideas, normas (formales e informales) y prácticas fundadas en la presunción de que el mando militar tiene una misión 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 gobierno de turno. 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 podría trasladarse a la disposición de que, junto la Policía Nacional, FF.AA. debe proteger los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos. Para su ejercicio resulta imprescindible que FF.AA. conserve espacios de autonomía respecto del poder civil, actuando (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 organizaciones estatales en áreas ajenas 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 (como lo preveía la C1978); el funcionamiento de empresas militares en los sectores relacionados a la seguridad y defensa; la administración temporal de áreas de la administración pública, o el apoyo a tareas específicas (elecciones, desastres naturales, pandemias, protección y construcción de infraestructura, etc.).

La institución tutela militar no es estática, sino oscilante; se modifica, modula y reproduce de acuerdo a cambios normativos específicos; disputas dentro la cúpula estatal; tensiones entre autoridades civiles y

militares. Depende, sobre todo, de los ciclos de conflictividad política y de las disputas redistributivas que marquen el devenir de cada coyuntura y de las percepciones de crisis, necesidad y urgencia en que se justifique su aplicación. Aunque originariamente operó como un instrumento de *última ratio*, la tendencia de los últimos años camina hacia su ampliación a situaciones de "normalidad" que no requieran declaratoria expresa de estados de excepción y movilización nacional.

REFLEXIÓN FINAL

Los conceptos y las definiciones encarnan implicancias no solo académicas, sino políticas. Sin embargo, en el marco de este trabajo no me corresponde valorar la tutela militar en términos de su conveniencia o inconveniencia; ni tampoco proyectarla ideológicamente en perspectiva del deber ser democrático. Mi intención se limita a fundamentar lo mejor posible su pertinencia conceptual dando cuenta de una institución gravitante en la configuración del Estado ecuatoriano contemporáneo.

Debo dejar sentado, empero, que la tutela militar va en contravía de lo que literatura especializada define como los atributos mínimos de la democracia en lo atinente a las relaciones cívico militares, a saber, subordinación constitucional de FF.AA. al Ejecutivo; distinción constitucional entre FF.AA. y fuerza pública; administración y dirección civil de aparato y políticas de seguridad; eliminación del fuero militar en lo judicial; control efectivo de los ministerios de defensa sobre FF.AA., entre otros.[46] Igualmente, contradice el control civil objetivo de los militares que, tal cual lo desarrolló Samuel Huntington en los años cincuenta del siglo pasado, contempla el sometimiento civil y la profesionalización militar como una condición de la democracia; esto sin perjuicio de que éstos guarden autonomía para la toma de decisiones tácticas en materia de defensa.[47]

46 Cfr. Leonardo Morlino y Larry Daimond, "The Quality of Democracy", *CDDRL Working Papers*, 20, Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, 2004; y Scott Mainwaring, et al., "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", *Studies in Comparative International Development*, (36), 2001.

47 Samuel Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil Military Relations* (Cambridge: MA, Belknap Press, 1957).

Esta inocultable tensión –quizá incompatibilidad– plantea un problema que la política actual no puede seguir eludiendo, especialmente, en coyunturas en que la militarización de la seguridad y el uso de los estados de excepción parecieran ser las únicas recetas de política pública que los gobiernos imaginan para enfrentar los temas de seguridad interna. La investigación académica puede exponer algunas pistas conceptuales para dilucidar esta compleja problemática, pero esta, necesariamente, se dirimirá en el campo de la lucha política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agüero, Felipe, Soldiers, *Civilians and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective* (Baltimore: Johns Hopkins University Press 1995).

Aguilar, Juan Pablo. (2005). "El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriana" en Bertha García y María Elena Nájera, editoras. *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).

Ayala Mora, Enrique, *Evolución constitucional del Ecuador. Rasgos históricos.* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – Corporación Editora Nacional, 2018).

Bustamante, Fernando. (2005). "Parlamento y conducción democrática de las Fuerzas Armadas en el Ecuador" en García, Bertha y María Elena Nájera, editoras, *La administración de la defensa en el Ecuador.* (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 103-159.

Diamint, Rut, "Remilitarización en América Latina", en Grabendorff, Wolf, editor, *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Fescol, 2021), 333-252.

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).

Febres Cordero, León, *Autopsia de una traición. Testimonio para la historia* (Quito: Graficsa C.A., 1989)

Fitch, Samuel, *The Armed Forces and Democracy in Latin América* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998).

García, Bertha, "Siempre en la escena política: ¿vocación o compulsión? Una mirada a las relaciones civil militares ecuatorianas" en García, Bertha y José Manuel Ugarte, directores, *Perspectivas latinoamericanas sobre relaciones civiles-militares, hoy* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2024), 69.

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

García Bertha. (2005b). "El proceso presupuestario de la defensa en el Ecuador" en Bertha García y María Elena Nájera, editoras, *La administración de la defensa en el Ecuador.* (Quito: Fundación Konrad Adenauer-Fundación Democracia, Seguridad y Defensa), p. 161-204.

García, Bertha. (1987). *Militares, economía y lucha política. El Ecuador en los años setenta.* Tesis doctoral presentada al Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

Garretón, Manuel Antonio, *"La posibilidad democrática en Chile"*, en Facultad Latinoamericana de Ciencias. Recuperado: 13 de abril de 2026, 16h21.
https://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1989/libro/000052.pdf

González, Ernesto, *Testimonio de un comandante* (Quito: MIHRO, 2014).

Huntington, Samuel, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil Military Relations* (Cambridge: MA, Belknap Press, 1957).

Lieberson, Stanley, "Small N´s and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases" en *Social Forces*, volume 70, número 2, 1991, pp. 307-320.

Montúfar, César, "La recepción del concepto de Estado en Max Weber y sus implicancias para el estudio del Estado latinoamericano contemporáneo", Comité de investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Repositorio, 2025.

Montúfar, César, "El Estado presidencial de seguridad nacional" (1963-2023)", Comité de investigaciones de la Universidad Andina Simón Bolívar, Repositorio, 2024.

Montúfar, César, "¿Desorientación estratégica o actualización de la doctrina de seguridad nacional? Aproximación a la actual doctrina de seguridad en el Ecuador" en Pérez Enríquez, Diego, editor, *Visiones estratégicas. Reflexiones sobre seguridad y defensa en Ecuador* (Quito: Fundación Konrad Adenauer, 2024), 58-85.

Morlino, Leonardo y Larry Daimond, "The Quality of Democracy", CDDRL Working Papers, 20, Center on Democracy, Development and the Rule of Law, Stanford Institute on International Studies, 2004; y Scott Mainwaring, et al., "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999", *Studies in Comparative International Development,* (36), 2001.

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

Stepan, Alfred, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone* (Princeton: Princeton University Press, 1988).

Peñaherrera, Blasco, *Viernes negro. Antes y después de Taura.* (Quito: Editorial El Conejo, 1988).

Pérez, Diego, "Las Fuerzas Armadas de Ecuador en el sistema político: 2007-2020" en Grabendorff, Wolf, editor, *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Fescol, 2021), 133-158.

Perlmutter, Amos, "The Praetorian State and the Praetorian Army: Toward a Taxonomy of Civil-Military Relations in Developing Polities". *Comparative Politics* 1 (3), 1969, 382-404.

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.

Pion-Berlin, David (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives* (Chapel Hill-London: The University of North Carolina Press, 2001).

Rovayo, Leopoldo y César Montúfar, "La administración Carter y la transición al gobierno civil en el Ecuador, 1977-1978" en Manuela Celi y César Montúfar, editores. *La transición de la dictadura militar al gobierno civil* (1976-1979), (Quito: Corporación Editora Nacional, en prensa).

Ugarte, José Manuel, "Las relaciones civiles militares en América Latina: Historia, cuestiones fundamentales, situación actual y perspectivas" en García, Bertha y José Manuel Ugarte, directores, *Perspectivas latinoamericanas sobre relaciones civiles-militares, hoy* (Rosario: Prohistoria Ediciones, 2024), pp. 19-56.

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).

Valenzuela, Arturo, "Presidencias latinoamericanas interrumpidas", *América Latina Hoy*, vol. 49, 2008.

Varas, Augusto, "Estado democrático, gobiernos y Fuerzas Armadas en América Latina", en Grabendorff, Wolf, editor, *Militares y gobernabilidad ¿Cómo están cambiando las relaciones cívico-militares en América Latina?* (Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Fescol, 2021), 353-380.

Varas, Augusto, "Seguridad nacional: Un significante vacío", en *Revista de Ciencia Política*, Vol.58, N.1, 2020, 26-56.

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

REFERENCIAS NORMATIVAS

Argentina. *Constitución de la Nación Argentina (1853)* (Buenos Aires): Congreso de la Nación Argentina. 1853.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)* (Brasilia): Congreso Nacional de Brasil. 1988.

Bolivia. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)* (El Alto de La Paz): Honorable Congreso Nacional de Bolivia. 2009.

Chile. *Constitución Política de la República de Chile (1980)* (Santiago): Congreso Nacional de Chile. 1980.

Colombia. *Constitución Política de Colombia (1991)* (Bogotá): Congreso de la República de Colombia. 1991.

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)* (Ciudad de México): Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. 1917.

México. Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional,* en Diario Oficial de la Federación No.20 (Ciudad de México, 26 de marzo de 2019).

Perú. *Constitución Política del Perú (1993)* (Lima): Congreso de la República del Perú. 1993.

Venezuela. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)* (Caracas): Asamblea Nacional Constituyente. 1999.

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. *Ley Orgánica de Defensa Nacional*. Registro Oficinal 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, Junta Militar de Gobierno, Decreto Supremo 2871 (Quito, 10 diciembre de 1964), *Ley de Seguridad Nacional* (publicada el 15 de diciembre de 1964 en el Registro Oficial No.395).

Ecuador, Consejo Supremo de Gobierno, Decreto Supremo 3644-A (Quito, 20 julio de 1979), *Ley de Seguridad Nacional codificada* (publicada el 9 de agosto de 1979 en el Registro Oficial No.892).

Ecuador, Presidencia Constitucional de la República, Decreto Ejecutivo 110 (Quito, 8 enero de 2024) (publicado el 9 de enero de 2024 del Registro Oficial, Suplemento, No.473).

}Ecuador, Presidencia Constitucional de la República, Decreto Ejecutivo 111 (Quito, 9 enero de 2024) (publicado el 10 de enero de 2024 del Registro Oficial, Suplemento, No. 474).

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

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.

RED DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD Y DEFENSA

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Crimen organizado transnacional marítimo y la gobernanza oceánica policéntrica: una perspectiva desde las Relaciones Internacionales

Transnational Maritime Organized Crime and Polycentric Ocean Governance: An International Relations Perspective

Humberto Gómez, José Luis Jácome y Pablo Xavier Montenegro Rubio

07



Humberto Gómez

Manuel Humberto Gómez Proaño es oficial de Marina en servicio pasivo de la Armada del Ecuador, licenciado en Ciencias Navales, Mestre en Ciências Navais por la Escuela de Guerra Naval de Brasil y la Universidad Federal de Río de Janeiro, magíster en Pensamiento Estratégico y Prospectiva para la Educación Superior por la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil y Master of Science en Geographical Information Science & Systems (UNIGIS) por la Universidad San Francisco de Quito y la Universidad de Salzburgo.

Fue Director del Instituto Oceanográfico de la Armada (INOCAR), Director General de Intereses Marítimos de la Armada y secretario del Comité del Límite Exterior de la Plataforma Continental Ecuatoriana. Se desempeñó como jefe técnico para la definición del límite exterior de las zonas económicas exclusivas y de la plataforma continental de Ecuador y Costa Rica, de la Bahía Histórica del Golfo de Guayaquil y del grupo técnico para la adhesión del Ecuador a la CONVEMAR; integró los grupos técnicos de límites marítimos con

Colombia, Perú y Costa Rica y la Comisión Demarcadora de la frontera Ecuador–Perú. Fue asesor en asuntos marítimos de la Cancillería y del Ministerio de Defensa Nacional, jefe de la VI Expedición del Ecuador a la Antártida y secretario ejecutivo del Programa Antártico Ecuatoriano.

Su formación y experiencia comprenden las ciencias navales, la hidrografía y la cartografía, los sistemas de información geográfica, el derecho del mar, la oceanopolítica, la diplomacia azul y la seguridad y defensa. Ha sido docente en la Academia Diplomática del Ecuador, la Academia de Defensa Militar Conjunta, la Academia de Guerra Naval y la Escuela Superior Naval, y profesor invitado en la Universidad Nacional de Costa Rica y el Colegio de Defensa Nacional de Honduras. Sus publicaciones y trabajos académicos abordan el derecho del mar y la plataforma continental, la oceanopolítica y la economía azul, los intereses marítimos nacionales, la cuenca Asia-Pacífico, el sistema antártico y la seguridad y defensa.

Es autor de la visión oceanopolítica nacional, "El Mar Equinoccial", y coautor de las propuestas de Políticas Oceánicas y Costeras, del primer Plan de Ordenamiento del Espacio Marino Costero y de la Ley Orgánica de Navegación, Gestión de la Seguridad y Protección Marítima. Ha comparecido como experto técnico ante la Asamblea Nacional para los procesos de adhesión de Ecuador a la CONVEMAR, los límites marítimos con Costa Rica y la Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino-Costero.

Actualmente es profesor de diplomacia azul y diplomacia científica en la Academia Diplomática del Ecuador; consultor para la Agencia de Desarrollo Francés (AFD) y el Ministerio de Ambiente y Energía (AME) en gobernanza oceánica. Ha sido profesor de oceanopolítica y relaciones internacionales

en la Academia de Defensa Militar Conjunta (ADEMIC) e investigador en intereses marítimos, oceanopolítica, seguridad marítima y gobernanza oceánica en el Centro de Estudios Estratégicos de la ESPE (CESPE).

Sobre el autor: Humberto Gómez



José Luis Jácome

José Luis Jácome Guerrero es embajador de carrera del Servicio Exterior ecuatoriano, doctor en Jurisprudencia y miembro de la Séptima Promoción de la Academia Diplomática del Ecuador.

Ha desempeñado funciones diplomáticas ante la Santa Sede, Malta, Marruecos y los Países Bajos. Coordinó el Proyecto de Modernización del Pasaporte Ecuatoriano y ocupó los cargos de subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares, viceministro de Movilidad Humana y cónsul general del Ecuador en Atlanta, Estados Unidos.

Su formación y experiencia comprenden estudios europeos, seguridad y defensa, comercio exterior, cooperación internacional, diplomacia científica y planificación de la política exterior. Sus publicaciones y trabajos académicos abordan la historia diplomática, los servicios consulares, la seguridad y defensa y la diplomacia científica.

Recibió la Orden Ecuestre de San Gregorio Magno, en el grado de Comendador, conferida por el papa Juan Pablo II.

Es miembro fundador de la Fundación Progressio Ecuador. Integra la Red Latinoamericana de Derechos Humanos, Migración y Refugio; la Red de Diplomacia Científica, Neurociencia, Tecnología y Sociedad; y la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer.

Actualmente ejerce como cónsul general del Ecuador en Santiago de Chile.



Pablo Xavier Montenegro Rubio

Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador, Máster en Propiedad Intelectual y Nuevas Tecnologías. Magister en Relaciones Internacionales y Política Exterior. Miembro fundador del Club Ecuatoriano de Propiedad Intelectual CEPINT, de WIPO ADR YOUNG, del Grupo de Estudos em Direito Autoral e Industrial de la Universidad Federal de Paraná UFPR en Brasil, de la Escuela Latinoamericana de Propiedad Intelectual (ELAPI) Capítulo Ecuador y de la Red en Estudios Estratégicos y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung Ecuador (KAS). Fue Coordinador de Relaciones Internacionales de la ELAPI. ALUMNI Universidad de Salamanca en el Curso de Propiedad Intelectual en el Entorno Digital Europeo, Ex becario de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), Ex becario de KAS. Ex Jefe de Despacho de la Dirección Nacional de Propiedad Industrial y Ex Director Nacional de Derechos de Autor Encargado del Servicio Nacional de Derechos Intelectuales del Ecuador (SENADI). Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo de ELAPI y Asesor Legislativo en la Asamblea Nacional del Ecuador.

RESUMEN

El crimen organizado transnacional marítimo (COTM) aprovecha la discontinuidad jurisdiccional del mar y la densidad del comercio contenerizado para movilizar drogas, capturas ilegales, combustibles y capitales ilícitos entre continentes. El artículo examina cómo el COTM erosiona la gobernanza oceánica y por qué las Relaciones Internacionales tienen dificultades para explicarlo. Con un diseño cualitativo de estudio de caso, basado en la revisión documental, se analizan las rutas criminales marítimas en Ecuador entre 2021 y 2025 y se compara descriptivamente su situación con la de Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil. Se propone que el COTM erosiona la gobernanza desde sus costuras mediante cuatro vectores: el arbitraje jurisdiccional, la captura de nodos, la convergencia delictiva y la adaptación tecnológica. La documentación sugiere que, además de su función de tránsito, Ecuador ha adquirido un papel logístico relevante en las redes de distribución transoceánica y que registra la mayor diferencia descriptiva del grupo entre criminalidad y resiliencia en el Índice Global de Crimen Organizado 2025. La contribución consiste en articular la gobernanza policéntrica, la interfaz terrestre-marítima y la dimensión posinterdicción, y en sostener que la explicación del fenómeno exige un abordaje transdisciplinar que integre la criminología, la geopolítica, la oceanopolítica y la geoeconomía. Al basarse en fuentes secundarias heterogéneas, los hallazgos no permiten establecer relaciones causales.

PALABRAS CLAVE:

Crimen organizado transnacional, gobernanza oceánica, oceanopolítica, policentrismo, seguridad marítima, interfaz terrestre-marítima, Ecuador, Relaciones Internacionales

ABSTRACT

Transnational maritime organized crime (TMOC) exploits the jurisdictional discontinuity of the sea and the density of containerized trade to move drugs, illegal catches, fuel, and illicit capital between continents. This article examines how TMOC erodes ocean governance and why International Relations struggles to explain it. Using a qualitative case study design based on documentary review, it analyzes maritime criminal routes in Ecuador between 2021 and 2025 and descriptively compares the country's situation with that of Colombia, Peru, Chile, Argentina, and Brazil. The article argues that TMOC erodes governance from its seams through four vectors: jurisdictional arbitrage, node capture, criminal convergence, and technological adaptation. The evidence suggests that, beyond its transit function, Ecuador has acquired a significant logistical role in transoceanic distribution networks, and that it shows the widest descriptive gap in the group between criminality and resilience in the 2025 Global Organized Crime Index. The article's contribution lies in bringing together polycentric governance, the land–sea interface, and the post-interdiction dimension, and in arguing that explaining the phenomenon requires a transdisciplinary approach integrating criminology, geopolitics, oceanopolitics, and geoeconomics. Because the findings rest on heterogeneous secondary sources, they do not allow causal relationships to be established.

KEYWORDS:

Transnational organized crime, ocean governance, oceanopolitics, polycentrism, maritime security, land-sea interface, Ecuador, International Relations

INTRODUCCIÓN

El océano se ha convertido en uno de los escenarios en los que se manifiesta con mayor nitidez la tensión entre la autoridad de los Estados y la capacidad de los actores no estatales para operar a través de las fronteras. El crimen organizado transnacional marítimo (COTM) aprovecha la discontinuidad jurisdiccional del mar, la densidad del comercio contenerizado y la dispersión de la infraestructura costera para movilizar drogas, capturas ilegales, combustibles y capitales ilícitos entre continentes (Bueger y Edmunds, 2020), y una sola de sus operaciones puede articular financiamiento, reclutamiento, almacenamiento, transporte terrestre, acceso a puertos, navegación, transbordos y circulación de ganancias en plazos mucho más breves que los de la respuesta estatal. En el mar, el espacio físico es continuo, pero la autoridad jurídica está repartida; por ello, el fenómeno rebasa las visiones geopolíticas y oceanopolíticas convencionales, circunscritas en la práctica a la interdicción penal, policial o naval. Ecuador, situado entre los dos mayores productores de cocaína del mundo y con espacios marítimos jurisdiccionales que superan varias veces su territorio terrestre, se ha convertido en un caso paradigmático de este fenómeno.

Pese a su relevancia, el COTM ocupa un lugar marginal en dos literaturas que rara vez dialogan entre sí. Los estudios de gobernanza oceánica han privilegiado la conservación y el uso sostenible de los recursos, mientras que los de seguridad adolecen de lo que Bueger y Edmunds (2017) denominan "ceguera marítima" (*seablindness*):

reducir la seguridad marítima al poder naval y desatender la movilidad, la economía, la resiliencia y las conexiones entre la tierra y el mar. Blachford (2024) llega a una conclusión cercana desde la teoría internacional, al advertir que una mirada centrada en territorios delimitados deja fuera los flujos que organizan el poder y el comercio. A su vez, las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, construidas desde el Estado, han tratado al crimen organizado como una amenaza marginal antes que como un actor del sistema internacional, pese a sus efectos transversales sobre la seguridad, el comercio, la política y los derechos humanos (Teixeira Aranega, 2023; Zabyelina, 2009). Este artículo parte de esa doble omisión y se pregunta de qué manera el COTM erosiona la gobernanza oceánica y por qué las Relaciones Internacionales tienen dificultades para explicarlo.

La tesis es que el COTM no actúa contra la gobernanza oceánica desde fuera, sino desde sus costuras: allí donde se superponen jurisdicciones, sectores y niveles de gobierno sin reglas de articulación, las redes criminales encuentran espacio para operar y, en los casos más graves, para ejercer funciones de gobierno de hecho. El crimen organizado puede comportarse así como un centro de decisión de hecho, no reconocido ni legítimo, dentro de un sistema que ya es policéntrico (la expresión es analítica y no lo equipara jurídicamente con las autoridades públicas), y esa condición es, a la vez, lo que le permite erosionar la gobernanza y lo que lo vuelve difícil de aprehender para las teorías centradas en el Estado.

La tesis se examina en tres niveles. Primero, se construye un marco conceptual desde la gobernanza oceánica policéntrica (Carlisle y Gruby, 2019; Ostrom, 2010), aplicado al Mar Equinoccial y al Pacífico sudoriental, que identifica cuatro vectores de erosión: el arbitraje jurisdiccional, la captura de nodos, la convergencia delictiva y la adaptación tecnológica. Segundo, se examina cómo esos vectores se expresan en las rutas criminales marítimas de Ecuador entre 2021 y 2025. Tercero, se contrastan los hallazgos con las teorías de las

Relaciones Internacionales y se sostiene que su comprensión exige un abordaje transdisciplinar. De forma transversal se incorporan la interfaz terrestre-marítima, la asimetría de integración entre redes criminales e instituciones legítimas, la dimensión posinterdicción y una lectura histórica de la evolución tecnológica de los ilícitos en el mar.

Para que las inferencias no excedan la evidencia, el texto distingue hallazgos documentados (lo que registran las fuentes), interpretaciones (lecturas de esos hallazgos desde el marco policéntrico) e hipótesis (proposiciones que requieren series homogéneas o datos primarios). Así, la expresión «papel logístico en redes de distribución transoceánica» designa la concurrencia documentada de tres funciones (el acopio y la preparación de cargamentos en el litoral, la salida directa o mediante trasbordo hacia mercados extrarregionales y la coordinación por organizaciones transnacionales), no una medición de su volumen; y la diferencia entre criminalidad y resiliencia se emplea solo como contraste descriptivo, no como indicador validado de déficit institucional.

METODOLOGÍA

El estudio adopta un enfoque cualitativo, descriptivo e interpretativo, basado en la revisión documental y el estudio de caso. Ecuador se eligió por su posición entre los dos mayores productores de cocaína del mundo, por el peso de sus puertos en el tráfico hacia Europa y por la reciente reforma de su institucionalidad marino-costera. El análisis de las rutas cubre el periodo 2021-2025, que corresponde a las fuentes disponibles (Cruz Zamora, 2023; Martínez, 2023, 2026), y el registro de eventos en espacios marítimos jurisdiccionales abarca 2002-2025 (Gómez, 2026a). El año 2021 marca, además, un punto de inflexión en la seguridad del país: la tasa de homicidios prácticamente se duplicó respecto de 2020 y las masacres carcelarias de febrero y septiembre dejaron cerca de 250 muertos, lo que motivó el estado de excepción y el despliegue de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna (Dammert et al., 2024, pp. 5, 7, 12). La comparación incluye a Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil, por su exposición a las rutas de la cocaína y por representar arquitecturas distintas de autoridad marítima en el Pacífico y el Atlántico.

El corpus quedó integrado por 81 referencias, consultadas entre junio y septiembre de 2026 en bases de datos académicas, repositorios institucionales y sitios oficiales, con descriptores en español, inglés y portugués (Apéndice A, Tabla A1). Comprende informes de organismos internacionales, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas (EUDA, por sus siglas en inglés);

índices especializados; los informes del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO); estudios académicos y documentos oficiales. Se incluyeron los documentos que abordaran la dimensión marítima o portuaria del crimen organizado, la gobernanza oceánica o la seguridad marítima, que aportaran datos o normas pertinentes para los seis Estados y que permitieran identificar autoría, fecha y procedencia; se excluyeron las piezas sin autoría identificable, las cifras sin origen declarado y las enciclopedias colaborativas.

La triangulación consistió en contrastar cada dato cuantitativo con al menos una segunda fuente independiente, cuando existía, y en advertir cuándo dos cifras no son comparables: así, las incautaciones nacionales anuales (Tristancho, 2025) y los decomisos realizados en el mar por las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2025) miden universos distintos. Las fuentes se clasificaron en cuatro niveles de solidez probatoria: A, normativa, datos de organismos internacionales y literatura revisada por pares; B, informes de observatorios y centros de investigación, y trabajos de grado; C, prensa, empleada solo para hechos puntuales verificables; y D, manuscritos inéditos del proyecto de investigación del que deriva el artículo. Por su diseño, la comparación regional identifica asociaciones y contrastes, pero no prueba causalidad.

DE LA GOBERNANZA OCEÁNICA A LA GOBERNANZA OCEÁNICA POLICÉNTRICA

La gobernanza oceánica es el conjunto de normas, instituciones, actores y procesos mediante los cuales se toman y ejecutan decisiones sobre el uso, la conservación y la seguridad de los espacios marinos. Su columna vertebral jurídica es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), cuya zonificación en espacios de soberanía, de derechos soberanos y de libertades de alta mar produjo un mosaico de competencias estatales, sectoriales, regionales y globales (Naciones Unidas, 1982). El régimen se ha densificado con el Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto (AMERP) contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR) (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2009), con la meta 14.4 de la Agenda 2030 y, desde el 17 de enero de 2026, con el Acuerdo relativo a la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés), que Ecuador ratificó el 22 de diciembre de 2025 (High Seas Alliance, 2026; Naciones Unidas, 2023).

Estos instrumentos tienen objetos materiales distintos y no conforman un régimen único de respuesta al COTM: la CONVEMAR fija la jurisdicción por espacios y el deber de cooperar contra el tráfico ilícito de estupefacientes en alta mar (art. 108); la Convención de 1988

regula la interdicción marítima con autorización del Estado del pabellón (art. 17); la Convención de Palermo articula la cooperación penal contra la delincuencia organizada; el AMERP faculta medidas portuarias contra la pesca INDNR; y el Acuerdo BBNJ regula la biodiversidad fuera de la jurisdicción nacional, sin conferir atribuciones de interdicción. El Apéndice B sistematiza el objeto, el ámbito, los sujetos y las atribuciones de cada instrumento.

Frente a esta complejidad, el policentrismo ofrece una categoría analítica más precisa que la de "fragmentación". Un sistema policéntrico está compuesto por "muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí" (Ostrom et al., 1961, p. 831, traducción propia), que actúan de modo coherente cuando se tienen mutuamente en cuenta mediante la competencia, la cooperación y la resolución de conflictos; Elinor Ostrom (2010) demostró que estos arreglos favorecen el aprendizaje y el ajuste mutuo en sistemas socioecológicos complejos. Carlisle y Gruby (2019) precisaron que un sistema policéntrico solo es funcional cuando concurren centros de decisión con autonomía efectiva, reglas compartidas y procesos de ajuste mutuo; sin ellos, degenera en fragmentación. Mahon y Fanning (2019) identificaron 165 arreglos regionales de gestión ecosistémica en 20 conglomerados oceánicos: la gobernanza oceánica ya es policéntrica; la cuestión es si funciona. Morrison et al. (2019) añaden la dimensión del poder, *por diseño, pragmático y de encuadre*, decisiva para el crimen organizado, que rara vez disputa la autoridad formal, pero coloniza el poder pragmático mediante la corrupción de operadores portuarios, aduaneros y judiciales. Finalmente, Bueger (2015) sitúa la seguridad marítima en la intersección entre el poder naval, la seguridad de la navegación, la economía azul y la resiliencia humana. La Tabla 1 sintetiza las implicaciones de estos enfoques frente al COTM.

TABLA 1

Modelos de gobernanza oceánica y su exposición al crimen organizado transnacional marítimo

ATRIBUTO	ESTADO CÉNTRICO-JERÁRQUICO	FRAGMENTADO (POLICENTRISMO DE FACTO)	POLICÉNTRICO FUNCIONAL
Centros de decisión	Uno dominante (Armada o ministerio rector)	Múltiples, con mandatos superpuestos y sin reglas de articulación	Múltiples, con autonomía efectiva y reglas comunes
Coordinación	Vertical, por mando	Episódica, dependiente de voluntades	Ajuste mutuo institucionalizado y resolución de conflictos
Información	Concentrada, con baja circulación intersectorial	Dispersa y no interoperable	Compartida, con conciencia situacional marítima común
Rendición de cuentas	Jerárquica y única	Difusa, con responsabilidades eludibles	Cruzada y redundante entre escalas
Vulnerabilidad que explota el COTM	Punto único de falla; captura de la cúpula	Costuras jurisdiccionales y vacíos de control	Residual: el fallo de un nodo es compensado por otros
Respuesta típica	Militarización reactiva	Operativos aislados y efecto globo	Interdicción, inteligencia, justicia y desarrollo costero combinados

Elaboración propia. Fuente: Ostrom et al. (1961), Ostrom (2010), Carlisle y Gruby (2019), Morrison et al. (2019) y Gómez (2026b).

El crimen organizado transnacional marítimo como fuerza erosiva de la gobernanza

La Convención de Palermo define al grupo delictivo organizado como un "grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves [...] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material" (Naciones Unidas, 2000, art. 2, lit. a). El mar añade a

esta definición una variable crítica, la discontinuidad jurisdiccional, y Bueger y Edmunds (2020) proponen una conceptualización sistémica del blue crime centrada en las convergencias entre ilícitos que suelen tratarse por separado. En la misma línea, Gómez (2026a) define el COTM como:

> Un sistema complejo en el que redes criminales estructuradas operan de forma coordinada a través de múltiples jurisdicciones marítimas. Convergen en él diversas actividades ilícitas, aprovechando vulnerabilidades en la gobernanza oceánica, adaptándose a los avances tecnológicos y corrompiendo instituciones. Sus impactos transnacionales erosionan la seguridad marítima, dañan las economías lícitas y perjudican los ecosistemas. (p. 73)

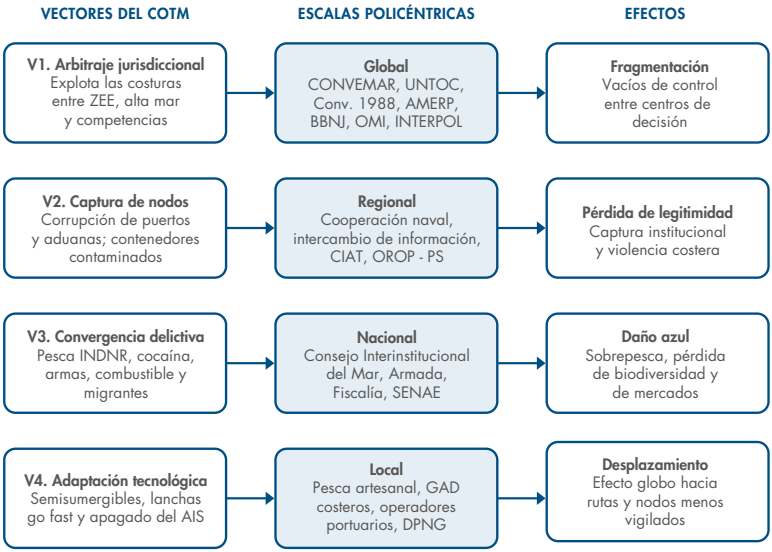
La magnitud del fenómeno explica su capacidad erosiva. La producción mundial de cocaína alcanzó en 2023 un récord de 3708 toneladas y las incautaciones, 2275 toneladas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2025). El vector dominante es marítimo: entre enero de 2019 y junio de 2024 se interceptaron al menos 1487 toneladas de cocaína en puertos de la Unión Europea o en tránsito hacia ellos; el 82,6 % de las drogas decomisadas procedía de buques portacontenedores, y Ecuador encabezó los países de partida, con 306,4 toneladas en 455 incautaciones (European Union Drugs Agency [EUDA] y WCO Regional Intelligence Liaison Office for Western Europe [RILO-WE], 2025). En la dimensión ambiental, entre 8 y 14 millones de toneladas de capturas no declaradas se comercializan ilícitamente cada año (Sumaila et al., 2020).

La Figura 1 modela la relación entre ambos fenómenos: el COTM opera mediante el arbitraje jurisdiccional (V1), la captura de nodos (V2), la convergencia delictiva (V3) y la adaptación tecnológica (V4), que no atacan a la gobernanza en su conjunto, sino a sus "costuras" entre escalas y sectores. El efecto es la conversión de un policen-

trismo potencialmente funcional en fragmentación, con pérdida de legitimidad, daño a la base de la economía azul y desplazamiento de las rutas hacia nodos menos vigilados.

FIGURA 1

Mecanismo de erosión de la gobernanza oceánica policéntrica por el COTM



Nota. AIS = sistema de identificación automática; AMERP = Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto; BBNJ = Acuerdo sobre la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional; CIAT = Comisión Interamericana del Atún Tropical; CONVEMAR = Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; DPNG = Dirección del Parque Nacional Galápagos; GAD = gobiernos autónomos descentralizados; INDNR = ilegal, no declarada y no reglamentada; INTERPOL = Organización Internacional de Policía Criminal; OMI = Organización Marítima Internacional; OROP-PS = Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur; SENAE = Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; UNTOC = Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El diagrama representa un mecanismo hipotético construido a partir de la literatura; sus relaciones no se contrastan empíricamente en este artículo. La mención del BBNJ se circunscribe a su ámbito de aplicación relativo a la biodiversidad fuera de la jurisdicción nacional (véase el Apéndice).

Elaboración propia. Fuente: Bueger y Edmunds (2020), Morrison et al. (2019) y Gómez (2026a, 2026b).

Asimetría de integración e incidencia sobre la gobernanza

La hipótesis de asimetría de integración describe una diferencia de funcionamiento: una red criminal trata personas, empresas, puertos, embarcaciones, dinero, información y jurisdicciones como partes de una sola operación, mientras que la policía, la aduana, la fiscalía, la autoridad marítima, la inteligencia financiera, las autoridades portuarias y los consulados actúan con competencias y procedimientos propios. No se afirma que la red sea más poderosa que el Estado, sino que opera bajo restricciones distintas; cuando su integración supera la coordinación institucional efectiva, se amplían su margen de adaptación y su capacidad de incidir en la seguridad y la gobernanza oceánicas.

Una organización criminal no participa legítimamente en la gobernanza oceánica, pero conviene distinguir tres situaciones: la participación legítima de actores reconocidos que elaboran o aplican normas; la gobernanza criminal, que surge cuando una organización impone reglas o ejerce control sobre personas, territorios, mercados o actividades (Lessing, 2021); y la incidencia, que se produce cuando la actividad ilícita obliga a las instituciones a modificar controles, tecnologías, prioridades, recursos o formas de cooperación. En este artículo, la gobernanza criminal se considera observable cuando concurren cuatro criterios: la coerción o la amenaza creíble de ejercerla, la imposición de reglas a terceros, el control territorial o funcional de un espacio (un barrio, una caleta, una terminal o un centro penitenciario) y una duración que excede el episodio aislado; es una condición de hecho que no confiere legitimidad alguna. De ahí la hipótesis de trabajo: el COTM desarrolla capacidad de incidencia cuando su movilidad, su adaptabilidad y su integración de redes terrestres, marítimas y logísticas le permiten aprovechar las diferencias jurisdiccionales e institucionales y provocar respuestas sostenidas de los Estados.

Contexto histórico: de las rutas oceánicas a las cadenas globales

Las actividades ilícitas en el mar anteceden por siglos al COTM, pero la comparación exige precisión: la piratería, el corso, la trata transatlántica, el contrabando y el comercio de opio pertenecieron a marcos jurídicos distintos, y algunas de esas prácticas fueron legales o promovidas por los Estados, por lo que no forman una línea evolutiva directa hacia el crimen organizado actual. La continuidad útil para el análisis es otra. La trata transatlántica, amparada por las normas de su tiempo, mostró ya cadenas transoceánicas que enlazaban la captura en tierra, los intermediarios costeros, el transporte, el financiamiento y los mercados distantes (Ogot, 1999), y el comercio del opio anticipó la operación entre regímenes normativos divergentes, pues la misma mercancía podía ser legal en una jurisdicción y prohibida en otra (UNODC, 2009a). La industrialización aportó el vapor, los puertos modernos, las estaciones carboneras y los cables submarinos, que dieron regularidad y velocidad a los flujos (Blachford, 2024); en el siglo XX, la refrigeración, el sonar y la mecanización alejaron a las flotas de la costa, y el sector pesquero quedó expuesto al fraude, la trata de personas, el tráfico de migrantes y el de drogas (UNODC, 2011, 2023). La contenerización cambió la lógica: el pirata interceptaba el flujo desde fuera; la red contemporánea intenta entrar en él y confundirse con la carga legal (EUDA y RILO-WE, 2025). La era digital, con el sistema de posicionamiento global (GPS), el sistema de identificación automática (AIS), el sistema de seguimiento de buques pesqueros (VMS) y la vigilancia satelital, amplió a la vez el control estatal y la evasión mediante transbordos y dispositivos apagados, mientras que las tecnologías de localización expusieron especies protegidas y yacimientos subacuáticos a nuevas formas de expolio (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2001; UNODC, 2024).

La continuidad histórica reside, por tanto, en la capacidad de adaptación y no en un delito concreto, y cada etapa se vincula con un vector: la navegación preindustrial y el comercio del opio anticipan el arbitraje entre regímenes normativos (V1); la contenerización, la inserción en nodos logísticos legales (V2); la explotación de recursos y del patrimonio, la convergencia de ilícitos (V3); y la era digital y satelital, la adaptación tecnológica (V4). La Tabla 2 sintetiza esta evolución.

TABLA 2

Evolución histórica y tecnológica de las prácticas ilícitas marítimas

ETAPA	TRANSFORMACIÓN	EFECTO SOBRE LAS PRÁCTICAS ILÍCITAS
Navegación oceánica preindustrial	Cartografía, astronomía náutica, construcción naval y rutas intercontinentales	Amplía la piratería, el contrabando y la circulación de mercancías sometidas a monopolios o prohibiciones
Industrialización del siglo XIX	Vapor, puertos modernos, ferrocarril y telégrafo	Mayor velocidad, regularidad, volumen y coordinación transoceánica
Industrialización marítima del siglo XX	Combustión interna, radio, refrigeración, sonar y pesca mecanizada	Operaciones más lejanas, explotación de recursos y transbordos prolongados
Globalización logística	Contenerización y transporte multimodal	El crimen puede insertarse en cadenas legales y en grandes nodos portuarios
Era digital y satelital	GPS, AIS, VMS, comunicaciones digitales y análisis de datos	Aumentan a la vez las capacidades de vigilancia y las de adaptación
Recursos y patrimonio	Tecnología de extracción, buceo y localización avanzada	Expansión hacia la pesca ilícita, el tráfico de especies y el expolio del patrimonio cultural subacuático

Nota. GPS = sistema de posicionamiento global; AIS = sistema de identificación automática; VMS = sistema de seguimiento de buques pesqueros. Elaboración propia. Fuente: Ogot (1999), UNODC (2009a, 2011, 2023, 2024), UNESCO (2001), Blachford (2024) y EUDA y RILO-WE (2025).

Ceguera estratégica marítima e interfaz terrestre-marítima

La ceguera estratégica marítima extiende analíticamente la *seablindness*: la amenaza se reconoce recién en el puerto, en la embarcación o en el mar, y se reconstruye mal lo ocurrido antes, aunque el financiamiento, el almacenamiento, la captación de personas, la corrupción y la cobertura empresarial suelen organizarse en tierra. Un Estado puede mejorar sus radares y patrullajes y dejar intactas las redes que sustituyen tripulaciones, cambian rutas y recomponen la logística; de ahí la limitación de las respuestas sustentadas en una sola visión, sea geopolítica, oceanopolítica o jurídica. Para hacer observable la categoría se proponen cinco indicadores, que delimitan una agenda de verificación empírica: (a) información no interoperable entre agencias; (b) lapsos prolongados entre la alerta y la respuesta; (c) ausencia de control sobre la cadena logística previa al embarque; (d) baja proporción de incautaciones que derivan en procesos contra la estructura y no solo contra los transportistas; y (e) pérdida de trazabilidad de cargas y embarcaciones, incluida la desconexión del AIS o del VMS.

La interfaz terrestre-marítima ubica ese punto de conexión como un espacio funcional y no como una franja con límites fijos: en un gran puerto abarca terminales, patios, empresas, barrios y el *hinterland;* en otros litorales, caletas, embarcaderos menores y salidas no autorizadas. Sergi (2020, 2021) muestra que la relación puerto-ciudad es central para comprender la presencia criminal, que se expresa en el tráfico a través del puerto, la infiltración de la economía portuaria y la influencia sobre su gestión, y el Banco Mundial (World Bank, 2025) analiza esa interfaz como conexión entre el puerto, la ciudad, el transporte y el uso del suelo. En ciertos perfiles costeros, el conocimiento náutico, la informalidad laboral y la presencia estatal desigual pueden ser aprovechados por las organizaciones criminales, y UNICEF Ecuador (2025) documenta factores de riesgo de recluta

miento de niños, niñas y adolescentes. Ello no convierte la pobreza ni la residencia costera en causas del delito: la prevención exige empleo, educación, protección de la infancia, integridad portuaria y presencia estatal, sin tratar a las comunidades como espacios sospechosos por definición.

Aplicación al Mar Equinoccial: Ecuador en el Pacífico Oriental Tropical

Ecuador reúne las condiciones que el marco identifica como críticas. Sus espacios marítimos jurisdiccionales equivalen a unas 4,3 veces su territorio terrestre (Gómez, 2026b), y el país se conecta, a través de Guayaquil, Posorja y Manta, con los mercados de Norteamérica, Europa y Asia-Pacífico. El Índice Global de Crimen Organizado 2025 lo ubica en el cuarto lugar mundial de criminalidad entre 193 países (7,48 sobre 10), mientras que su resiliencia, es decir, la capacidad del Estado y de la sociedad para resistir y desarticular las actividades criminales, desciende a 4,46 (puesto 114), frente a 5,71 en 2021; el informe identifica a Guayaquil y Manta como nodos de las redes globales de tráfico y advierte la presión de flotas pesqueras extranjeras en aguas adyacentes a Galápagos, caracterización que no equivale a infracciones demostradas en jurisdicción ecuatoriana (Global Initiative Against Transnational Organized Crime [GI-TOC], 2025). El tráfico de drogas entre Guayaquil y Amberes pasó de 6 toneladas en 2018 a casi 56 en 2021 (Jütten, 2024).

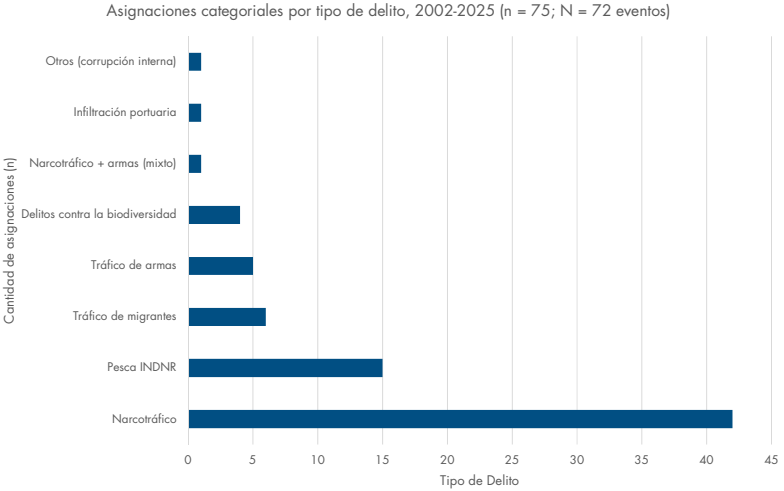
La respuesta estatal se ha securitizado. El Decreto Ejecutivo No. 111 reconoció "la existencia de un conflicto armado interno" y declaró a 22 grupos de delincuencia organizada como organizaciones terroristas (Presidencia de la República del Ecuador, 2024); según el Ministerio del Interior, en 2025 esos grupos sumaban entre 41 000 y 80 000 integrantes armados, con alianzas con los cárteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación, redes balcánicas y la 'Ndrangheta (Echeverria Vásquez, 2026). Las incautaciones nacionales alcanzaron 294,61 toneladas en 2024 y 214,53 en 2025 (Tristancho,

2025), y en los primeros nueve meses de 2025 las Fuerzas Armadas decomisaron 135 toneladas en el mar (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2025). La capacidad de control se ha apoyado de manera creciente en la cooperación externa: buques transferidos por la Guardia Costera de los Estados Unidos (El Diario, 2024), lanchas interceptoras donadas por ese país (Moreira, 2026) y el buque multipropósito BAE Jambelí, donado por la República de Corea (Vistazo, 2026). Sin embargo, la tasa de homicidios subió de 38,8 a 50,9 por cada 100 000 habitantes entre 2024 y 2025 (Newton et al., 2026), lo que sugiere que la interdicción, sin reconfiguración institucional, desplaza el problema en lugar de resolverlo. La evaluación de las capacidades de control marítimo antes y después de 2021 se mantiene como parte inédita del proyecto.

La casuística confirma la convergencia delictiva. El registro de 72 eventos en espacios marítimos jurisdiccionales entre 2002 y 2025 (Gómez, 2026a) muestra el predominio del narcotráfico (42 de 75 asignaciones categoriales), seguido de la pesca INDNR (15), concentrada en la zona económica exclusiva insular (Figura 2); al tratarse de eventos detectados y reportados, la distribución refleja también la intensidad desigual de la vigilancia. Galápagos condensa ambos fenómenos, aunque con estatus distintos. El buque frigorífico *Fu Yuan Yu Leng 999*, capturado en 2017 dentro de la Reserva Marina con 7639 tiburones, nueve de cuyas especies identificadas están catalogadas como vulnerables o en mayor riesgo, constituye una infracción demostrada y judicializada (Bonaccorso et al., 2021); en cambio, las más de 73 000 horas de pesca aparente de cerca de 300 buques chinos en 2020 se infirieron de señales AIS en la alta mar adyacente a la zona económica exclusiva, donde la actividad puede ser legal (Oceana, 2020), de modo que su calificación como pesca INDNR exige probar una infracción concreta. Ecuador ocupa el puesto 20 de 152 en el Índice de Riesgo de Pesca INDNR 2025, con su mayor deterioro como Estado de pabellón (Kellen et al., 2025), y mantiene desde 2019 la tarjeta amarilla[1] de la Unión Europea (Banco Mundial, 2026; El Diario, 2026).

FIGURA 2

Delitos registrados en los espacios marítimos jurisdiccionales de Ecuador, 2002-2025



Nota. N = 72 eventos y n = 75 asignaciones categoriales; los porcentajes se calculan sobre n = 75. Los porcentajes siguen la codificación de la fuente. El universo comprende los eventos detectados y reportados en los espacios marítimos jurisdiccionales ecuatorianos entre 2002 y 2025, por lo que está sujeto a sesgo de detección. INDNR = ilegal, no declarada y no reglamentada. Fuente: Gómez (2026a, Tabla 6).

El problema de fondo es institucional. El diagnóstico del programa PROBLUE del Banco Mundial concluye que "la gestión de gobierno fragmentada debilita la coherencia y la ejecución de las políticas" (Banco Mundial, 2026, p. 7), situación que Carlisle y Gruby (2019) describen como policentrismo no funcional. La Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino-Costero, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 329, del 20 de julio de 2026,

1 La tarjeta amarilla es la notificación con la que la Comisión Europea advierte a un tercer país de la posibilidad de ser identificado como país no cooperante en la lucha contra la pesca INDNR, en aplicación del Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo (Consejo de la Unión Europea, 2008). Su levantamiento depende de las reformas que el país adopte en materia de seguimiento, control y trazabilidad pesquera.

abre una ventana de oportunidad. Aunque su objeto principal es la preservación de las zonas de rompiente y la regulación de los usos del mar (art. 1), crea el Consejo Interinstitucional del Mar como instancia de rectoría, planificación y coordinación "en el contexto de la visión océano-política nacional" (art. 7), presidido por un delegado del presidente de la República (art. 9), con secretaría permanente de la Armada del Ecuador a través de la Dirección General de Intereses Marítimos (art. 11), siete miembros permanentes con voto y doce complementarios con voz (art. 8), y resoluciones vinculantes para sus integrantes (art. 13). Además, reconoce la seguridad integral del Estado, la soberanía y la defensa de los espacios marítimos jurisdiccionales como el primero de los usos del mar (art. 6, num. 1) (Asamblea Nacional del Ecuador, 2026; Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino-Costero, 2026).

No obstante, el Consejo actúa sin perjuicio de las competencias de las demás entidades (disposición general segunda); la ley rige en el territorio continental y se subordina al régimen especial de Galápagos (art. 2); y entre los miembros del Consejo no figuran la autoridad de seguridad ciudadana, la aduana ni la unidad de inteligencia financiera, mientras que sus atribuciones (art. 12) no prevén mecanismos específicos frente al crimen organizado. Las potestades operativas frente al COTM siguen, por tanto, en la autoridad marítima, la Policía Nacional, la Fiscalía, la aduana y las autoridades portuarias, y la seguridad marítima, que el Modelo Institucional Policéntrico para la Gestión Marítima y Oceánica del Ecuador (MIPGMO-E) considera el factor estratégico dinamizador del sistema (Gómez, 2026b), tendría que incorporarse mediante la Estrategia Nacional de Gobernanza Marino-Costera y Oceánica y el reglamento general de la ley (disposición final segunda).

Perspectiva regional comparada

La comparación con Colombia, Perú, Chile, Argentina y Brasil (Tabla 3 y Figura 3) se apoya en el Índice Global de Crimen Organizado, que asigna a cada país dos puntuaciones independientes, de 1 a 10, basadas en evaluaciones de expertos: la criminalidad, que combina la prevalencia de los mercados y la influencia de los actores criminales, y la resiliencia, que valora doce indicadores de la capacidad estatal y social de respuesta (GI-TOC, 2025). Como ambas escalas miden constructos distintos, su diferencia se usa aquí solo como contraste descriptivo. Los países del Pacífico andino y Brasil registran una criminalidad superior a su resiliencia, y Chile y Argentina, la relación inversa. Ecuador comparte con Perú la resiliencia más baja del grupo (4,46), pero con una criminalidad mayor, por lo que presenta la mayor diferencia (3,02 puntos, frente a 2,36 en Colombia, 2,16 en Perú y 2,03 en Brasil). Estos contrastes no permiten atribuir los resultados a la arquitectura de la autoridad marítima, pues pueden obedecer también al tamaño de los mercados ilícitos, a la posición respecto de las rutas, a los recursos estatales o a la trayectoria previa de la criminalidad.

TABLA 2

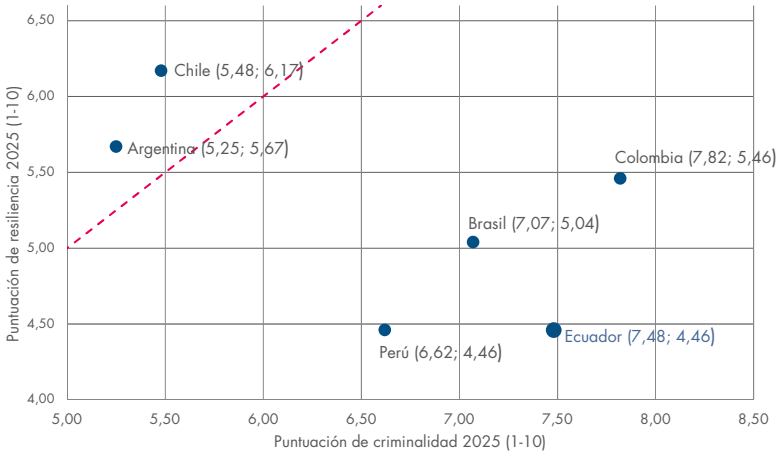
Crimen organizado y arquitectura de gobernanza oceánica en seis Estados sudamericanos

PAÍS	CRIMINALIDAD/ RESILIENCIA 2025 (PUESTO ENTRE 193)	HOMICIDIOS 2025 (POR 100.000 HAB.)	ACUERDO BBNJ	EXPRESIÓN MARÍTIMA DEL CRIMEN ORGANIZADO	AUTORIDAD MARÍTIMA Y COORDINACIÓN OCEÁNICA
Ecuador	7,48 (4) / 4,46 (114)	50,9	Ratificado (22-12-2025)	Guayaquil y Manta como nodos globales; presión de flotas pesqueras extranjeras en aguas adyacentes a Galápagos	Armada como autoridad marítima; Consejo Interinstitucional del Mar (Ley de 2026)
Colombia	7,82(2) / 5,46 (56)	25,8	Firmado (20-09-2023), sin ratificar	Buenaventura; semisumergibles, drones y carga oculta en exportaciones	DIMAR y Armada (Ministerio de Defensa); Comisión Colombiana del Océano
Perú	6,62 (31) / 4,46 (114)	10,7	Firmado (09-06-2025), sin ratificar	Puertos del Pacífico y del Atlántico; salida fluvial por la Amazonia; encubrimiento en rutas madereras	DICAPI (Marina de Guerra); Política Nacional Marítima 2019-2030
Chile	5,48 (76) / 6,17 (34)	5,4	Ratificado (20-02-2024)	Iquique como punto crítico; pesca ilegal de flotas extranjeras	DIRECTEMAR (Armada); Política Oceánica Nacional y Consejo de Ministros
Argentina	5,25 (85) / 5,67 (44)	3,7	Firmado (18-06-2024), sin ratificar	Rosario y el río Paraná; pesca INDNR de flotas chinas y españolas con sistemas de seguimientos apagados	Prefectura Naval, separada de la Armada; iniciativa Pampa Azul
Brasil	7,07 (14) / 5,04 (86)	19,2	Ratificado (16-12-2025)	Puertos y aeronaves privadas; puerto de Vila do Conde	Marinha como autoridad marítima; Comisión Interministerial para los Recursos del Mar (CIRM)

Nota. Puntuaciones asignadas mediante evaluaciones de expertos en escalas de 1 a 10: una mayor criminalidad indica una peor situación y una menor resiliencia; una mayor resiliencia indica una mejor capacidad de respuesta. DICAPI = Dirección General de Capitanías y Guardacostas; DIMAR = Dirección General Marítima; DIRECTEMAR = Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante; INDNR = ilegal, no declarada y no reglamentada. Fuente: Criminalidad, resiliencia y expresión marítima: GI-TOC (2025); homicidios: Newton et al. (2026); BBNJ: High Seas Alliance (2026); coordinación oceánica: Asamblea Nacional del Ecuador (2026), Ministerio de Defensa del Perú (2019), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2022) y Marinha do Brasil (s.f.).

FIGURA 3

Criminalidad frente a resiliencia en seis Estados sudamericanos, 2025



Nota. La diagonal (criminalidad = resiliencia) es una referencia visual. Situarse por debajo de ella indica que la puntuación de criminalidad supera a la de resiliencia, pero no constituye un umbral de déficit ni una medida del desempeño institucional, ya que ambas escalas miden constructos distintos. Fuente: GI-TOC (2025).

Implicaciones para una gobernanza policéntrica frente al COTM

Si el COTM erosiona las articulaciones del sistema, la respuesta no consiste en recentralizar la autoridad ni en multiplicar los operativos, sino en convertir el policentrismo de facto en policentrismo funcional. La Tabla 4 vincula cada vector con la falla de gobernanza que explota, la respuesta policéntrica pertinente y los instrumentos de que ya dispone Ecuador, bajo una lógica de redundancia deliberada: que la captura de un nodo (un puerto, una aduana o una capitanía) sea compensada por la verificación cruzada de otros, en línea con el

enfoque de "todo el gobierno" del MIPGMO-E (Gómez, 2026b). El Apéndice C traduce esta matriz en una agenda de política pública 2027-2030.

TABLA 4

Matriz de respuesta policéntrica al COTM para Ecuador

VECTOR DEL COTM	FALLA DE GOBERNANZA EXPLOTADA	RESPUESTA POLICÉNTRICA	ANCLAJE ECUATORIANO DISPONIBLE
V1. Arbitraje jurisdiccional	Costuras entre el mar territorial, la ZEE, la alta mar y las competencias sectoriales	Conciencia situacional marítima compartida e interdicción coordinada en aguas adyacentes	CONVEMAR (arts. 27 y 108); Convención de 1988 (art. 17); cooperación naval con los Estados Unidos
V2. Captura de nodos	Poder pragmático corrompido en puertos y aduanas	Rotación de personal, trazabilidad de contenedores y auditoría interagencial	Consejo interinstitucional del Mar; Fiscalía; SENAE; autoridades portuarias
V3. Convergencia delictiva	Tratamiento por silos: la pesca, la droga y las armas se abordan por separado	Inteligencia integrada de *blue crime* y persecución del lavado de activos	AMERP (Estado rector del puerto); UNTOC (arts. 6 y 27); Ley de 2026; MIPGMO - E
V4. Adaptación tecnológica	Asimetría de capacidades de vigilancia	Vigilancia satelital, AIS y VMS compartidos con la academia y la sociedad civil	INOCAR y Armada; alianzas con plataformas de transparencia pesquera

Nota. AIS = sistema de identificación automática; INOCAR = Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada; SENAE = Servicio Nacional de Aduana del Ecuador; UNTOC = Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; VMS = sistema de seguimiento de buques pesqueros; ZEE = zona económica exclusiva. Elaboración propia. Fuente: Naciones Unidas (1982, 1988, 2000), FAO (2009), Bueger y Edmunds (2020), Asamblea Nacional del Ecuador (2026) y Gómez (2026b).

En síntesis, el COTM no es solo una amenaza que la gobernanza oceánica debe enfrentar, sino una variable que determina su forma: prospera donde el policentrismo es fragmentario y se debilita donde los centros de decisión comparten reglas, información y rendición de cuentas. Para Ecuador, la convergencia entre la visión oceanopolítica del Mar Equinoccial, la nueva institucionalidad marino-costera y las obligaciones derivadas del AMERP ofrece la oportunidad de integrar la seguridad marítima en el núcleo de la gobernanza oceánica policéntrica, y no como un apéndice castrense de ella.

Ecuador como estudio de caso: rutas criminales marítimas y su incidencia en la gobernanza oceánica global

El marco anterior explica por qué Ecuador concentra condiciones favorables al COTM, pero deja abierta una pregunta: ¿cómo circulan las cargas ilícitas por el litoral y qué eslabones de la cadena de valor[2] se asientan en el país? Las fuentes permiten distinguir tres cortes, que no forman una serie continua porque proceden de un trabajo de titulación y de dos informes del OECO: la caracterización geoestratégica de las rutas en 2021-2022, la consolidación del eslabón logístico en 2023-2024 y su internacionalización en 2025 (Cruz Zamora, 2023; Martínez, 2023, 2026).

En el primer corte, Cruz Zamora (2023, pp. 18-19) sitúa a Ecuador en la intersección de dos corredores que asocia con las corrientes de Humboldt y de Panamá, porque las redes aprovechan las corrientes favorables para ahorrar tiempo y combustible: el primero lleva la hoja de coca desde Perú y Bolivia hacia su procesamiento en Colombia; el segundo conecta Colombia con Ecuador y proyecta las operaciones logísticas hacia Galápagos, los Estados Unidos y Europa. El país recibe así insumos y producto desde el sur y el norte, y los canaliza hacia el Pacífico.

En el segundo corte, el OECO (Martínez, 2023, pp. 28-36) describe la logística operativa. Predominan las lanchas rápidas (go fast) que zarpan de puertos artesanales de Manabí (San Mateo, Puerto Cayo, Jama y Jaramijó) y de Santa Elena (Anconcito, Santa Rosa y Chanduy), con hasta 700 kilogramos por viaje y un costo cercano a 30 000 dólares por trayecto, de modo que la infraestructura artesanal se convierte en la columna vertebral del sistema ilícito. La segunda modalidad es la contaminación de contenedores: rip-on/rip-off en

2 La cadena de valor comprende las fases que conforman los mercados ilícitos, entre ellas el suministro de materia prima, el procesamiento, la logística, el control territorial y el lavado de activos.

Manta, doble fondo en el banano de Puerto Bolívar y todas las modalidades en la terminal de Contecon, en Guayaquil. El contrabando de combustibles al norte de Galápagos, asociado al arrastre de droga y con un precio en alta mar unas veinte veces superior al de tierra, revela además la diversificación de la economía criminal.

En el tercer corte, el OECO (Martínez, 2026, pp. 42-43) estima que en 2025 los puntos de salida se habrían extendido a cerca de 120 puertos artesanales (una estimación del informe, no un inventario oficial), con embarcaciones pesqueras y lanchas menores que trasbordan los cargamentos en alta mar a buques capaces de llegar a Asia y Oceanía, y atribuye a grupos mexicanos y balcánicos la coordinación de cerca del 85 % de la carga destinada a mercados internacionales, principalmente mediante contenedores que salen desde la cuenca del río Guayas.

Las fuentes describen, en suma, a Ecuador como territorio de paso en 2021-2022, como espacio de logística nacional intensiva en 2023-2024 y, en 2025, con un papel logístico relevante en redes de distribución transoceánica. Conviene distinguir entre rutas reportadas, operaciones comprobadas e inferencias analíticas, y no leer la secuencia como una trayectoria lineal, pues parte de las diferencias puede obedecer a la cobertura de cada registro. La Tabla 5 resume estas dinámicas.

TABLA 5

Dinámicas del crimen organizado transnacional marítimo en Ecuador, 2021-2025

PERIODO Y ESLABÓN	DINÁMICA Y ACTIVIDAD	LUGAR	CAPACIDAD O CARACTERÍSTICA	PAGO O RENTA-BILIDAD
2021-2022; suministro (ruta)	Corredor de la corriente de Humboldt: transporte y procesamiento	De Perú y Bolivia hacia Colombia	Cultivos de hoja de coca	n.e.
2021-2022; suministro (ruta)	Corredor de la corriente de Panamá: transporte y distribución	De Colombia hacia Ecuador y Galápagos	Operaciones logísticas e insumos	n.e.
2023-2024; logística	Tráfico marítimo: uso de lanchas rápidas *go fast*	Cuatro puertos artesanales de Manabí (San Mateo, Puerto Cayo, Jama y Jaramijó) y tres de Santa Elena (Anconcito, Santa Rosa y Chanduy); puertos del norte de Esmeraldas y Cojimíes (Manabí) para el ingreso de productos ilícitos y de contrabando desde Tumaco	Lancha: 700 kg por viaje; embarcacion pesquera: 1 tonelada por viaje	30.000 dólares por trayecto
2023-2024; logística	Tráfico marítimo: contaminación de contenedores	Puerto de Manta	Modalidad *rip-on/rip off*, principalmente en contenedores con carga a granel	n.e.
2023-2024; logística	Tráfico marítimo: contaminación de contenedores	Puerto Bolívar	Doble fondo en contenedores de banano	n.e.
2023-2024; logística	Tráfico marítimo: contaminación de contenedores	Terminal de Contecon (Guayaquil)	Todas las modalidades, por la cantidad de puertos y el acceso de lanchas rápidas desde los estuarios del río	n.e.
2023-2024; logística	Tráfico de hidrocarburos: transporte de droga bajo la modalidad de arrastre	Norte de las islas Galápagos	n.e.	Relación de a 1 entre el precio del galón en alta mar y en tierra
2025; logística	Tráfico marítimo: uso de alrededor de 120 puertos artesanales	Costa ecuatoriana	n.e.	n.e.

2025; logística	Tráfico marítimo: embarcaciones pesqueras, artesanales o lanchas de menor tamaño como medio de transporte	n.e.	Salida a alta mar con baja probabilidad de detección y trasbordo a embarcaciones con capacidad para viajes extensos hacia Asia u Oceanía	n.e.
2025; logística	Tráfico marítimo: lanchas *go fast* (hasta 700 kg por viaje) y embarcaciones pesqueras de gran calado con conexiones hacia Oceanía y Asia	n.e.	n.e.	n.e.
2025; logística	Tráfico marítimo: lanchas pesqueras que salen del río hacia el mar para el trasbordo de cargamentos	n.e.	n.e.	n.e.
2025; logística	Tráfico marítimo: coordinación logística con alta incidencia de actores extranjeros (grupos mexicanos y balcánicos); 85% de la carga internacional mediante contaminación de contenedores	Cuenca del río Guayas	n.e.	n.e.

Nota. n. e. = no especificado por la fuente. Las entradas corresponden a rutas y modalidades reportadas por las fuentes; salvo indicación en contrario, no se trata de operaciones comprobadas judicialmente. Las cifras (700 kg por viaje, 30 000 dólares por trayecto, relación de 20 a 1, cerca de 120 puertos artesanales y 85 % de la carga internacional) son estimaciones de las fuentes para el periodo indicado. Los cortes de 2021-2022, 2023-2024 y 2025 provienen de fuentes distintas y no forman una serie continua. Elaboración propia. Fuente: Cruz Zamora (2023) y de Martínez (2023, 2026).

Estas dinámicas se corresponden con los vectores de erosión, como sintetiza la Tabla 6: la dispersión de las salidas y el trasbordo en alta mar explotan las costuras entre el mar territorial, la zona económica exclusiva y la alta mar (V1); la contaminación de contenedores supone la captura del poder pragmático en puertos y aduanas (V2); el contrabando de combustibles asociado a la droga expresa la convergencia delictiva (V3); y el uso de pesqueros de largo alcance revela la adaptación frente a la vigilancia del Estado (V4).

TABLA 6

Correspondencia entre los vectores de erosión del COTM y las dinámicas de las rutas criminales marítimas en Ecuador, 2021-2025

VECTOR DEL COTM	FALLA DE GOBERNANZA EXPLOTADA	MANIFESTACIÓN EN LAS RUTAS ECUATORIANAS	ESLABÓN DE LA CADENA DE VALOR
V1. Arbitraje jurisdiccional	Costuras entre el mar territorial, la ZEE y alta mar	Salidas desde cerca de 120 puertos artesanales; trasbordo de cargamentos en alta mar hacia embarcaciones de largo alcance	Logística y proyección transoceánica
V2. Captura de nodos	Poder pragmático corrompido en puertos y aduanas	Contaminación de contenedores: *rip-on / rip-off* en Manta, doble fondo en banano en Puerto Bolívar y todas las modalidades en Contecon (Guayaquil)	Logística
V3. Convergencia delictiva	Tratamiento por silos de ilícitos distintos	Tráfico de hidrocarburos al norte de Galápagos asociado al arrastre de droga (rentabilidad de 20 a 1); ingreso de contrabando desde Tumaco	Logística y financiamiento
V4. Adaptación tecnológica	Asimetría de capacidades de vigilancia	Lanchas *go fast* de hasta 700 kg por viaje; embarcaciones pesqueras de gran calado con conexiones hacia Asia y Oceanía	Logística y proyección transoceánica

Nota. ZEE = zona económica exclusiva. Elaboración propia . Fuente: Tabla 4, Cruz Zamora (2023) y Martínez (2023, 2026).

Después de la interdicción: agenda analítica de la dimensión judicial, penitenciaria, consular y familiar

La cadena no termina con la interceptación de una embarcación o la detención de una tripulación: después surgen efectos judiciales, penitenciarios, consulares y familiares. Una persona puede ser procesada fuera de su país, con barreras idiomáticas, dificultades de defensa y una separación prolongada de su entorno; la UNODC (2009b) identifica el aislamiento, la distancia familiar, el acceso a la justicia y la asistencia consular entre los problemas frecuentes de los extranjeros privados de libertad, y Comfort et al. (2016) muestran que el encarcelamiento traslada costos financieros, sociales y emocionales a las familias. Como no existe una serie oficial homogénea sobre

nacionales condenados en el extranjero por COTM, esta dimensión se plantea como agenda analítica y no como resultado empírico: la hipótesis es que la interdicción desplaza parte de sus efectos hacia los sistemas judiciales y penitenciarios de otros Estados y, desde allí, hacia los consulados, las familias y las comunidades de origen, sin prejuzgar la responsabilidad penal de cada persona.

La prisión tampoco garantiza el fin de la capacidad criminal: Rivera Rhon (2026) muestra que determinadas cárceles ecuatorianas han funcionado como nodos desde los cuales algunos líderes mantienen autoridad y proyectan poder. Esa agenda tiene implicaciones de política pública: protocolos consulares de notificación y asistencia, registros judiciales desagregados de las personas procesadas por delitos vinculados al COTM, cooperación para el traslado de personas sentenciadas y garantías de debido proceso, defensa técnica e interpretación, junto con medidas de protección para las familias, en particular para niños, niñas y adolescentes.

Una incautación informa sobre el resultado inmediato de una operación, pero dice poco sobre el costo social posterior o sobre la capacidad de la red para regenerarse. La Tabla 7 sintetiza el recorrido de la interfaz terrestre-marítima, desde el perfil costero hasta la fase posinterdicción.

TABLA 7

Interfaz terrestre-marítima: del perfil costero a la posinterdicción

EJE	MANIFESTACIÓN	IMPLICACIÓN
Ceguera estratégica marítima	La amenaza se reconoce cuando ya aparece en el puerto, en la embarcación o en el mar	Reconstruir el financiamiento, el reclutamiento, el almacenamiento, el transporte y la corrupción previos
Perfil costero e interfaz social	El conocimiento náutico, los mercados laborales, la informalidad y la proximidad logística pueden ser aprovechados	Prevenir la captación sin criminalizar a las comunidades; combinar seguridad con desarrollo y protección social
Puerto como nodo	Conecta la ciudad, el *hinterland*, las empresas, los trabajadores y la movilidad marítima	Evitar tratarlo como una frontera rígida entre la tierra y el mar
Posinterdicción	La captura puede trasladar efectos a tribunales, cárceles, consulados y familias	Incorporar la justicia, la asistencia consular, los costos familiares y la posible regeneración de las redes
Asimetría de integración	La red integra funciones; el Estado coordina agencias y jurisdicciones	Comparar la integración criminal con la capacidad institucional efectiva de coordinación

Nota. Elaboración propia. Fuente: Bueger y Edmunds (2017), Sergi (2020, 2021), World Bank (2025), UNICEF Ecuador (2025), UNODC (2009b), Comfort et al. (2016) y Rivera Rhon (2026).

El papel logístico que la documentación atribuye a Ecuador en redes transoceánicas plantea un problema que trasciende la política pública: si las redes no estatales ocupan las costuras del sistema, coordinan flujos entre continentes y disputan al Estado el control de puertos y caletas, cabe preguntarse cómo las conciben las teorías de las Relaciones Internacionales, para las cuales un centro de decisión de hecho, no reconocido ni legítimo, resulta difícil de captar.

Las Relaciones Internacionales frente al crimen organizado

Las teorías de las Relaciones Internacionales ofrecen capacidades desiguales para comprender a estos actores no estatales, y el crimen organizado no ha ocupado un lugar central en la disciplina (Teixeira

Aranega, 2023, p. 13; Zabyelina, 2009, p. 13), como resume la Tabla 8.

TABLA 8

Correlación de las teorías de las Relaciones Internacionales con el crimen organizado

TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES	OBJETO DE ESTUDIO	LUGAR DEL CRIMEN ORGANIZADO
Realismo	El Estado como actor central que busca poder y seguridad en un sistema anárquico	No constituye una unidad explicativa central en sus formulaciones estatocéntricas; sus efectos se examinan cuando inciden en la seguridad, la soberanía y la capacidad estatal
Neorrealismo	Estructura del sistema internacional y distribución de capacidades; compentecia entre grandes potencias (seguridad internacional)	Se aborda principalmente como amenaza a la seguridad del Estado
Liberalismo	Relevancia e impacto de las instituciones y normas internacionales en la lucha contra el crimen organizado transnacional	Actor no estatal transnacional que aprovecha la interdependencia y la globalización
Neoliberalismo institucional	Cooperación entre Estados interdependientes (definición de gobernanza marítima)	Actor no formal de la gobernanza marítima
Constructivismo	Fundamento de los actores criminales no estatales en el sistema internacional	Origen y comportamiento de las organizaciones criminales en el ámbito internacional

Nota. La definición de gobernanza marítima procede de Łukaszuk (2023, pp. 307-309). Elaboración propia. Fuente: Teixeira Aranega (2023, p. 13) y de Zabyelina (2009).

El realismo y el neorrealismo iluminan la soberanía, la coerción, la capacidad estatal y el control de espacios estratégicos, pero relegan a las redes criminales mientras no afecten directamente al poder del Estado; el liberalismo y el institucionalismo explican la cooperación y los regímenes, aunque parten de actores que operan en marcos legítimos; y el constructivismo estudia normas, prácticas y la construcción de amenazas, sin explicar por sí solo la logística, el financiamiento o la coerción. El transnacionalismo y los enfoques relacionales se acercan más al problema porque siguen redes y flujos que cruzan fronteras sin depender de relaciones formales entre gobiernos (Zabyelina, 2009). La Tabla 9 resume los aportes y los límites de cada enfoque.

TABLA 9

Aportes y límites de los principales debates teóricos de las Relaciones Internacionales frente al COTM

ENFOQUE	APORTE	LÍMITE FRENTE AL COTM
Realismo y neorrealismo	Soberanía, seguridad, poder, capacidad estatal y control de espacios estratégicos	El COTM no suele ocupar el centro del análisis mientras el Estado siga siendo el actor principal
Liberalismo e institucionalismo	Cooperación, regímenes, instituciones e interdependencia	Puede subestimar la adaptación de redes ilícitas que aprovechan la propia interdependencia
Constructivismo	Normas, prácticas, construcción de amenazas y agencia no estatal	La agencia no explica por sí sola la logística, los mercados, la coersión o el financiamiento
Transnacionalismo	Redes, flujos e interacciones que atraviesan fronteras	Necesita complementarse con el poder, el territorio, la economía ilícita y la coerción
Enfoque relacional	Vínculos con puertos, empresas, mercados, autoridades y otras redes	Requiere indicadores claros para distinguir las relaciones explicativas de los simples contactos

Nota. Elaboración propia. Fiuente: Zabyelina (2009), Bueger y Edmunds (2020) y Blachford (2024).

Transdisciplinariedad de las Relaciones Internacionales para una mayor comprensión del crimen organizado

La interdisciplinariedad supone la cooperación entre disciplinas que conservan sus marcos teóricos y metodológicos; la transdisciplinariedad, la construcción de un marco analítico compartido en torno al problema. La propuesta de este artículo es transdisciplinar en ese segundo sentido, pues los vectores V1-V4, la interfaz terrestre-marítima y la dimensión posinterdicción integran categorías de la criminología, la geopolítica, la oceanopolítica, la geoeconomía y la gobernanza policéntrica en un mismo esquema explicativo.

El transnacionalismo ofrece una primera vía: según Krasner (1995), como los Estados no son autárquicos, el alcance de los actores

transnacionales depende del poder estatal y de las instituciones que regulan el acceso al territorio, y donde esa autoridad es débil, como en ciertas zonas fronterizas y costeras, surgen zonas grises en las que las redes ejercen gobernanza criminal (Lessing, 2021). El relacionalismo, que define las unidades por sus vínculos, comparte con la sociología y la antropología conceptos como agencia, estructura e interdependencia (Jackson y Nexon, 1999; Kaipayil, 2008, p. 62; Teixeira Aranega, 2023, p. 26). La criminología, por su parte, fue la primera en vincular la disciplina con el crimen organizado mediante el estudio de la economía global ilícita (Friman y Andreas, 1999, p. 5; Teixeira Aranega, 2023, p. 49).

El enfoque de las comunidades de práctica permite, además, estudiar comunidades de prácticas ilícitas que, desde la criminología y la geopolítica, se manifiestan en las rutas geopolíticas cotidianas, la estructura de las actividades ilícitas, el control de territorios, el acceso a recursos y el establecimiento de actores geopolíticos no estatales (Adler, 2005, p. 2; Brigola, 2020, pp. 14-18; Bueger y Gadinger, 2018, p. 19; Flint, 2016, pp. 23-25; Kleemans, 2014, p. 32; Paoli y Vander Beken, 2014; Teixeira Aranega, 2023, pp. 32, 52).

A estas disciplinas se suma la oceanopolítica, concepto acuñado en el pensamiento naval sudamericano por Martínez Busch (1993), que considera el océano como medio geográfico y su influencia en las decisiones políticas, para que la gestión del Estado asuma el mar como espacio natural de su desarrollo futuro. A diferencia de la geopolítica clásica, de matriz continental, sitúa el espacio marítimo en el centro de la reflexión estratégica, lo que resulta pertinente para Ecuador, cuyos espacios marítimos jurisdiccionales superan ampliamente su territorio terrestre. Dávalos Suárez (2016) sostiene que el país debe definir una oceanopolítica propia; esa es la orientación de la visión del Mar Equinoccial que articula el proyecto del que deriva este artículo (Gómez, 2026a, 2026b), y que la ley de 2026 recoge al aludir a la "visión océano-política nacional". Para el estudio del COTM, esta lectura muestra que las rutas, las caletas, los puertos y

los espacios jurisdiccionales no son solo escenarios del delito, sino bases del desarrollo nacional, cuya captura compromete el proyecto oceánico del Estado. La Tabla 10 sintetiza estas conexiones disciplinares.

TABLA 10

Conexión entre las disciplinas de las ciencias sociales y las Relaciones Internacionales que estudian el crimen organizado

ÁREA	OBJETO	APORTE TRANSDISCIPLINAR
Criminología	Significado del crimen organizado	No existe una definición universal
Criminología	Teoría empresarial del crimen organizado	Beneficios de actividades ilícitas que se generan mediante amenazas
Criminología	Crimen organizado transnacional	Trasciende la delimitación territorial de un Estado y se extiende a dos o más Estados
Criminología	Crimen organizado y Relaciones Internacionales	Estado y sistema internacional (transformaciones sociales)
Geopolítica clásica	Crimen organizado	Ubicaciones geográficas, rutas y acceso a recursos
Geopolítica crítica	Crimen organizado y Relaciones Internacionales	Actores geopolíticos estatales e identificación de centros estratégicos (conformación de la teoría constructivista en el sistema internacional)
Oceanopolítica	Crimen organizado y espacios marítimos	El océano como espacio de desarrollo del Estado; control de rutas, puertos y espacios marítimos jurisdiccionales
Geoeconomía	Crimen organizado	Recursos, cadenas de suministro y dinámicas económicas presentes en las actividades ilícitas

Nota. Elaboración propia. Fuente: Albanese (2007, pp. 3-4), Brigola (2020, pp. 14-18), Flint (2016, pp. 23-25), Kleemans (2014, p. 32), Martínez Busch (1993), Paoli y Vander Beken (2014), von Lampe (s.f.) y Williams (2001, p. 106).

El concepto de *blue crime* (Bueger y Edmunds, 2020) evita estudiar la piratería, el tráfico ilícito y la pesca ilegal como compartimentos separados cuando comparten actores, rutas o infraestructura. La geopolítica y la oceanopolítica siguen siendo necesarias para entender las rutas, los puertos y los espacios de proyección, pero no explican por sí solas el reclutamiento, la infiltración en las cadenas comerciales, la circulación del

dinero, la corrupción de los nodos ni la recomposición de una red tras la interdicción. La Tabla 11 detalla las dimensiones del COTM y lo que cada una exige complementar.

TABLA 11

Dimensiones del COTM y límites de una lectura exclusivamente geopolítica u oceanopolítica

DIMENSIÓN	QUÉ COMPRENDE	QUÉ EXIGE COMPLEMENTAR
Territorial - marítima	Ciudades, costas, puertos, rutas y alta mar	Seguridad marítima y gobernanza territorial
Logístico - portuaria	Terminales, contenedores, carreteras, *hinterland* y transbordos	Integridad portuaria y coordinación público - privada
Económico - financiera	Mercados, empresas, beneficios y circulación de capital	Inteligencia financiera y geoeconomía
Social	Vulnerabilidad, reclutamiento, comunidades costeras y familias	Seguridad humana, prevención y desarrollo territorial
Tecnológica	Navegación, comunicaciones, vigilancia y adaptación	Innovación, ciberseguridad e interoperabilidad
Jurídico - institucional	Competencias., jurisdicciones, cooperación y asistencia consular	Coordinación nacional e internacional
Ambiental	Explotación ilícita de recursos y especies	Criminología ambiental y gobernanza oceánica
Posinterdicción	Procesamiento, encarcelamiento, familia, consulado y posible continuidad criminal en prisión	Medición de efectos más allá de las incautaciones y las detenciones

Nota. Elaboración propia. Fuente: Bueger y Edmunds (2020), Sergi (2020) y Rivera Rhon (2026).

RECUADRO 1

Implicaciones para Ecuador y la cooperación regional

- El COTM no se contiene solo en el mar: buena parte de sus capacidades (financiamiento, acopio, reclutamiento y corrupción) se organiza en tierra y en los puertos. La respuesta exige que la autoridad marítima, la aduana, la policía, la fiscalía, la inteligencia financiera y las autoridades portuarias trabajen con reglas e información comunes.
- La Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino - Costero ofrece una instancia de coordinación con resoluciones vinculantes; su eficacia frente al COTM dependerá de que la seguridad marítima se incorpore a su agenda sin alterar las competencias legales de cada institución.
- La integridad portuaria y aduanera, la transparencia presupuestaria y la prevención de la corrupción son tan importatnes como la interdicción: la captura de un nodo puede anular la inversión en patrullaje.
- Las políticas deben respetar el debido proceso y los controles civiles y democráticos, y evitar estigmatizar a pescadores, comunidades costeras y tripulaciones: la vulnerabilida social no equivale a participación criminal probada.
- La cooperación internacional es necesaria, pero debe sujetarse a la legalidad, a la soberanía, al reparto de responsabilidades y a la rendición de cuentas.
- La pesca INDNR, la conservación de Galápagos y la economía azul forman parte del mismo problema: proteger la economía lícita del mar es también una estrategia contra el crimen organizado.

Nota. Elaboración propia. Fuente: Albanese (2007, pp. 3-4), Brigola (2020, pp. 14-18), Flint (2016, pp. 23-25), Kleemans (2014, p. 32), Martínez Busch (1993), Paoli y Vander Beken (2014), von Lampe (s.f.) y Williams (2001, p. 106).

CONCLUSIONES

El marco policéntrico permitió sostener que la vulnerabilidad del sistema no radica en la ausencia de normas, sino en la débil articulación entre los centros de decisión; el estudio de las rutas ecuatorianas, observar cómo esa debilidad se traduce en prácticas logísticas concretas; y la revisión teórica, advertir que las Relaciones Internacionales, al construir sus categorías principalmente desde el Estado, tienen dificultades para conceptualizar a las redes criminales como actores capaces de ejercer gobernanza de hecho. Así se responde a la pregunta planteada en la introducción.

En primer lugar, las fuentes disponibles para 2021-2025, elaboradas con métodos y alcances distintos, describen tres funciones de Ecuador en la cadena de valor del crimen organizado marítimo: territorio de tránsito; espacio de logística nacional intensiva, sostenida en la infraestructura pesquera artesanal y en la contaminación del comercio portuario; y, según el corte más reciente, actor con un papel logístico relevante en redes de distribución transoceánica. Al no constituir una serie homogénea, no permiten afirmar una evolución lineal ni medir la magnitud del cambio.

En segundo lugar, las tradiciones de las Relaciones Internacionales ofrecen capacidades desiguales: el realismo y el neorrealismo iluminan los efectos del crimen organizado sobre la soberanía y la capacidad estatal; el liberalismo y el neoliberalismo institucional, la cooperación necesaria para enfrentarlo; y el constructivismo, la cons

trucción de la amenaza y de las normas; pero ninguna lo ha constituido como objeto central de estudio, y sus categorías, construidas desde el Estado, lo explican solo de forma parcial. El relacionalismo y el transnacionalismo permiten estudiar las zonas grises en las que actores no estatales ejercen gobernanza criminal con incidencia sobre la gobernanza oceánica, mientras que la criminología, la geopolítica, la oceanopolítica y la geoeconomía explican su financiamiento, sus estructuras, sus rutas y su inserción en la economía global ilícita. Este abordaje transdisciplinar amplía de manera sustantiva la capacidad de la disciplina para comprender el fenómeno; no en vano, áreas como la geopolítica crítica o la oceanopolítica, surgida en el pensamiento naval sudamericano frente a una geopolítica de matriz continental (Martínez Busch, 1993), se desarrollaron como respuesta a ese vacío.

En tercer lugar, la interfaz terrestre-marítima y la dimensión posinterdicción ofrecen una agenda para observar el COTM como un ciclo completo: las capacidades que sostienen la proyección marítima se organizan en tierra y, según la hipótesis propuesta, los efectos de la interdicción retornan a tierra a través de tribunales, cárceles, consulados y familias. La asimetría de integración ayuda a explicar por qué una incautación informa sobre el resultado inmediato de una operación, pero no sobre su costo social ni sobre la regeneración de la red. En cuarto lugar, la perspectiva histórica confirma que la continuidad del fenómeno reside en la capacidad de adaptación y no en un delito concreto, lo que refuerza la pertinencia del vector de adaptación tecnológica (V4).

El aporte original del artículo es triple: propone un mecanismo de erosión de la gobernanza oceánica policéntrica articulado en cuatro vectores, que vincula la literatura de seguridad marítima con la de gobernanza policéntrica; integra en un mismo ciclo analítico la interfaz terrestre-marítima y la dimensión posinterdicción, que suelen estudiarse por separado; e incorpora la oceanopolítica, desde la visión del Mar Equinoccial, para leer la captura de rutas, caletas y

puertos como una afectación al proyecto oceánico del Estado y no solo como un problema de orden público.

La comparación regional matiza el diagnóstico: Ecuador presenta la mayor diferencia descriptiva del grupo entre criminalidad y resiliencia (GI-TOC, 2025), y los contrastes entre países son compatibles con la hipótesis de que la coordinación institucional importa, aunque no permiten aislar su efecto frente al tamaño de los mercados ilícitos, la geografía de las rutas, los recursos estatales o la criminalidad previa, ni generalizar a partir de seis casos. La Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino-Costero crea una arquitectura capaz de sostener un policentrismo funcional y el MIPGMO-E propone un modelo para articularla, pero ambos requieren incorporar al crimen organizado como actor transnacional con rutas, financiamiento y capacidades de adaptación propias, y no como una amenaza que se contiene en el mar. La matriz de respuesta (Tabla 4) prioriza la redundancia entre nodos, la información compartida y la integración de la seguridad marítima en esa institucionalidad; el Recuadro 1 resume sus implicaciones y el Apéndice C la traduce en una agenda 2027-2030.

El estudio tiene limitaciones: se basa en fuentes secundarias y en documentos inéditos del proyecto; las etapas de las rutas proceden de cortes con metodologías distintas; los índices comparados se construyen con evaluaciones de expertos antes que con flujos observados; no existe una serie oficial sobre personas condenadas en el extranjero por COTM; y la evaluación de las capacidades de control marítimo de la Armada queda como parte inédita del proyecto. Futuras investigaciones podrían incorporar datos primarios de interdicción, entrevistas a operadores portuarios y análisis de trazabilidad satelital, así como profundizar en la gobernanza oceánica frente a los actores no estatales y en las Relaciones Internacionales del crimen organizado transnacional.

Declaración sobre el uso de inteligencia artificial

Los autores emplearon Gemini (Google, 2026), Napkin (Napkin AI, 2026), Claude (Anthropic, 2026) y Perplexity (Perplexity AI, 2026), además de correctores gramaticales y ortográficos, como herramientas de apoyo para generar gráficos, estructurar tablas, corregir el estilo y localizar documentos dispersos. Ninguna se utilizó como fuente de información ni como medio de comprobación bibliográfica: cada cita, cifra, DOI y enlace se verificó contra el original y fue validado por los autores, quienes conservan la responsabilidad intelectual sobre el diseño, el análisis y las conclusiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adler, E. (2005). Communitarian international relations: The epistemic foundations of international relations. Routledge.

Albanese, J. S. (2007). Organized crime in our times (5.ª ed.). LexisNexis.

Anthropic. (2026). Claude [Modelo de lenguaje de gran tamaño]. https://claude.ai

Asamblea Nacional del Ecuador. (2026, 21 de mayo). Ecuador aprueba la primera Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino-Costero [Boletín de prensa]. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/node/116642

Banco Mundial. (2026). La economía azul de Ecuador: Un marco estratégico para un crecimiento inclusivo y positivo para la naturaleza [Informe no publicado del programa PROBLUE]. Grupo Banco Mundial.

Blachford, K. (2024). Ocean flows and chains: Sea power and maritime empires within IR theory. Cambridge Review of International Affairs, 37(1), 44-59. https://doi.org/10.1080/09557571.2022.2137466

Bonaccorso, E., Ordóñez-Garza, N., Pazmiño, D. A., Hearn, A., Páez-Rosas, D., Cruz, S., Muñoz-Pérez, J. P., Espinoza, E., Suárez, J., Muñoz-Rosado, L. D., Vizuete, A., Chaves, J. A., Torres, M. L., Bustos, W., Rueda, D., Hirschfeld, M. y Guayasamin, J. M. (2021). International fisheries threaten globally endangered sharks in the Eastern Tropical Pacific Ocean: The case of the Fu Yuan Yu Leng 999 reefer vessel seized within the Galápagos Marine Reserve. Scientific Reports, 11, Artículo 14959. https://doi.org/10.1038/s41598-021-94126-3

Brigola, H. F. (2020). A trajetória da Geopolítica: Do banimento acadêmico pós-Segunda Guerra ao desenvolvimento da Geopolítica Crítica. Geografia (Londrina), 29(1), 9-24. https://doi.org/10.5433/2447-1747.2020v29n1p9

Bueger, C. (2015). What is maritime security? Marine Policy, 53, 159-164. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005

Bueger, C. y Edmunds, T. (2017). Beyond seablindness: A new agenda for maritime security studies. International Affairs, 93(6), 1293-1311. https://doi.org/10.1093/ia/iix174

Bueger, C. y Edmunds, T. (2020). Blue crime: Conceptualising transnational organised crime at sea. Marine Policy, 119, Artículo 104067. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104067

Bueger, C. y Gadinger, F. (2018). International practice theory (2.ª ed.). Palgrave Macmillan.

Carlisle, K. y Gruby, R. L. (2019). Polycentric systems of governance: A theoretical model for the commons. Policy Studies Journal, 47(4), 927-952. https://doi.org/10.1111/psj.12212

Comfort, M., McKay, T., Landwehr, J., Kennedy, E., Lindquist, C. y Bir, A. (2016). The costs of incarceration for families of prisoners. International Review of the Red Cross, 98(903), 783-798. https://doi.org/10.1017/S1816383117000704

Consejo de la Unión Europea. (2008). Reglamento (CE) No. 1005/2008 del Consejo, de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. Diario Oficial de la Unión Europea, L 286, 1-32. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32008R1005

Cruz Zamora, J. A. (2023). Relevancia geoestratégica del Ecuador en el crimen organizado transnacional, durante los años 2021 y 2022 [Tesis de licenciatura, Universidad ECOTEC]. Repositorio ECOTEC. https://repositorio.ecotec.edu.ec/items/eb3bc1ee-9e7e-494c-afd4-2978a6ae2332

Dammert, L., Cutrona, S., Malone, M. F. T., Rosen, J. D. y Gil, M. (2024). Mano dura y erosión democrática en América Latina. Informe de contexto: Ecuador. FLACSO Chile; Universidad de Santiago de Chile. https://flacsochile.org/wp-content/uploads/2026/01/Informe-de-Contexto-Ecuador.pdf

Dávalos Suárez, J. (2016). Una aproximación a la oceanopolítica. Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa, 1(1), 13-17. https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/revista-seguridad-defensa/article/download/RCSDV1N1ART2/pdf/7887

Echeverria Vásquez, G. A. (2026, 26 de septiembre). Las mafias ya no son bandas: así construyeron una red de hasta 80.000 integrantes en Ecuador. Expreso. https://www.expreso.ec/ecuador/mafias-no-son-bandas-asi-construyeron-red-80-000-integrantes-ecuador-297146.html

El Diario. (2024, 2 de diciembre). Dos buques de Estados Unidos reforzarán patrullajes en el mar ecuatoriano. https://www.eldiario.ec/sin-categoria/dos-buques-pertenecientes-a-la-guardia-costera-de-estados-unidos-reforzaran-las-operaciones-antidrogas-de-la-armada-del-ecuador-02122024/

El Diario. (2026, 28 de febrero). Ecuador proyecta el levantamiento de la "tarjeta amarilla" de la Unión Europea en el segundo semestre de 2026. https://www.eldiario.ec/negocios/ecuador-proyecta-el-levantamiento-de-la-tarjeta-amarilla-de-la-union-europea-en-el-segundo-semestre-de-2026-28022026

European Union Drugs Agency y WCO Regional Intelligence Liaison Office for Western Europe. (2025). Seaports: Monitoring the EU's floodgates for illicit drugs. Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2810/7259518

Flint, C. (2016). Introduction to geopolitics (3.ª ed.). Routledge.

Friman, H. R. y Andreas, P. (1999). Introduction: International relations and the illicit global economy. En H. R. Friman y P. Andreas (Eds.), The illicit global economy and state power (pp. 1-23). Rowman & Littlefield.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2025). Global Organized Crime Index 2025: Crime at a crossroads. https://ocindex.net/assets/downloads/2025/english/global-ocindex-report.pdf

Gómez, H. (2026a). Crimen organizado transnacional marítimo: Diagnóstico de delitos en espacios marítimos jurisdiccionales ecuatorianos. En H. Gómez y B. Gortaire (Eds.), Memorias del proyecto: Efecto del nivel de vinculación de la oceanopolítica en la institucionalidad

del Estado, comprendido en el periodo 2002-2024 (Tomo III, cap. III) [Manuscrito inédito]. Unidad de Estudios Estratégicos, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.

Gómez, H. (2026b). Gobernanza policéntrica en seguridad marítima: Modelo institucional para la gestión ecuatoriana. En H. Gómez y B. Gortaire (Eds.), Memorias del proyecto: Efecto del nivel de vinculación de la oceanopolítica en la institucionalidad del Estado, comprendido en el periodo 2002-2024 (Tomo III, cap. IV) [Manuscrito inédito]. Unidad de Estudios Estratégicos, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.

Google. (2026). Gemini [Modelo de lenguaje de gran tamaño]. https://gemini.google.com

High Seas Alliance. (2026). Signature and ratification progress table. Recuperado el 22 de septiembre de 2026, de https://highseasalliance.org/treaty-ratification/table-of-countries/

Jackson, P. T. y Nexon, D. H. (1999). Relations before states: Substance, process and the study of world politics. European Journal of International Relations, 5(3), 291-332. https://doi.org/10.1177/1354066199005003002

Jütten, M. (2024). EU cooperation with Latin America: Combating drug trafficking in the Andean region (EPRS Briefing PE 762.286). European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762286/EPRS_BRI(2024)762286_EN.pdf

Kaipayil, J. (2008). An essay on ontology. Karunikan Books.

Kellen, V., Macfadyen, G. y Hosch, G. (2025). The Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Risk Index: 2025 update. Poseidon Aquatic Resource Management Limited; Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://iuufishingindex.net/downloads/IUU-Report-2025.pdf

Kleemans, E. R. (2014). Theoretical perspectives on organized crime. En L. Paoli (Ed.), The Oxford handbook of organized crime (pp. 32-52). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.005

Krasner, S. D. (1995). Power politics, institutions, and transnational relations. En T. Risse-Kappen (Ed.), Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and international institutions (pp. 257-279). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511598760.009

Lessing, B. (2021). Conceptualizing criminal governance. Perspectives on Politics, 19(3), 854-873. https://doi.org/10.1017/S1537592720001243

Ley Orgánica de Gobernanza del Espacio Marino-Costero. (2026, 20 de julio). Registro Oficial, Cuarto Suplemento No. 329.

Łukaszuk, T. (2023). Maritime governance in the Indo-Pacific: The European conceptualisation. En B. Kratiuk, J. Van den Bosch, A. Jaskólska y Y. Sato (Eds.), Handbook of Indo-Pacific studies (pp. 306-328). Routledge India. https://doi.org/10.4324/9781003336143-19

Mahon, R. y Fanning, L. (2019). Regional ocean governance: Polycentric arrangements and their role in global ocean governance. Marine Policy, 107, Artículo 103590. https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103590

Marinha do Brasil. (s.f.). Institutional: Interministerial Commission for the Resources of the Sea (CIRM). Recuperado el 22 de septiembre de 2026, de https://www.marinha.mil.br/secirm/en/node/11

Martínez, J. D. (2023). Informe de caracterización del crimen organizado en Ecuador. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado; Fundación Panamericana para el Desarrollo. https://oeco.padf.org/caracterizacion-del-crimen-organizado-en-ecuador/

Martínez, J. D. (2026). Informe de caracterización de crimen organizado en Ecuador 2025. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado; Fundación Panamericana para el Desarrollo. https://oeco.padf.org/informe-de-caracterizacion-de-crimen-organizado-en-ecuador-2025/

Martínez Busch, J. (1993). Oceanopolítica: Una alternativa para el desarrollo. Editorial Andrés Bello.

Ministerio de Defensa del Perú. (2019). Decreto Supremo No. 012-2019-DE que aprueba la Política Nacional Marítima 2019-2030. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/

decreto-supremo-que-aprueba-la-politica-nacional-maritima-20-decreto-supremo-n-012-2019-de-1839591-1

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2025, 18 de septiembre). El mayor golpe del 2025 al narcotráfico: 135 toneladas de droga incautadas en el mar. https://www.defensa.gob.ec/el-mayor-golpe-del-2025-al-narcotrafico-135-toneladas-de-droga-incautadas-en-el-mar/

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. (2022, 2 de noviembre). Consejo de Ministros y Ministras para el Desarrollo de la Política Oceánica aprueba Programa Oceánico. https://www.minrel.gob.cl/minrel/sala-de-prensa/consejo-de-ministros-y-ministras-para-el-desarrollo-de-la-politica-oceanica

Moreira, J. (2026, 5 de mayo). Armada del Ecuador recibe embarcaciones tácticas para el control antinarcóticos en el mar territorial. El Diario. https://www.eldiario.ec/ecuador/armada-del-ecuador-recibe-embarcaciones-tacticas-para-el-control-antinarcoticos-en-el-mar-territorial-05052026/

Morrison, T. H., Adger, W. N., Brown, K., Lemos, M. C., Huitema, D., Phelps, J., Evans, L., Cohen, P., Song, A. M., Turner, R., Quinn, T. y Hughes, T. P. (2019). The black box of power in polycentric environmental governance. Global Environmental Change, *57*, Artículo 101934. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.101934

Naciones Unidas. (1982). Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Naciones Unidas. (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. https://www.refworld.org/es/leg/trat/ecosoc/1988/67546

Naciones Unidas. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (Resolución A/RES/55/25 de la Asamblea General, anexos I-III). https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n00/560/92/pdf/n0056092.pdf

Naciones Unidas. (2023). Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y

el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. https://www.un.org/bbnjagreement/es

Napkin AI. (2026). Napkin [Herramienta de inteligencia artificial para la generación de gráficos]. https://www.napkin.ai

Newton, C., Manjarrés, J., Cavalari, M. y Villota Macías, L. F. (2026, 11 de marzo). InSight Crime's 2025 homicide round-up. InSight Crime. https://insightcrime.org/news/insight-crime-2025-homicide-round-up/

Oceana. (2020, 16 de septiembre). New Oceana analysis finds 300 Chinese vessels pillaging the Galapagos for squid [Comunicado de prensa]. https://usa.oceana.org/press-releases/new-oceana-analysis-finds-300-chinese-vessels-pillaging-galapagos-squid/

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009a). A century of international drug control. Bulletin on Narcotics, 59(1-2). Naciones Unidas. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/bulletin/2007/Century_of_Drug_Control-E-WEB_FILE.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2009b). Handbook on prisoners with special needs. Naciones Unidas. https://www.refworld.org/sites/default/files/legacy-pdf/en/2009-3/4a0969d42.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). Transnational organized crime in the fishing industry: Focus on trafficking in persons, smuggling of migrants, illicit drugs trafficking. Naciones Unidas. https://unodc.org/lpomex/es/publicaciones/documentos/crimen/Issue_Paper_-_TOC_in_the_Fishing_Industry.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2023). Combating crimes in the fisheries sector: A guide to good legislative practices. Naciones Unidas. https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/pdf/Combating_Crimes_in_the_Fisheries_Sector_-_A_Guide_to_Good_Legislative_Practices.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2024). World wildlife crime report 2024: Trafficking in protected species. Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/4047217

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2025). World Drug Report 2025. Naciones Unidas. https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/world-drug-report-2025.html

Ogot, B. A. (Ed.). (1999). UNESCO general history of Africa: Vol. 5. Africa from the sixteenth to the eighteenth century (Ed. abreviada). University of California Press.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2009). Acuerdo sobre medidas del Estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037t-s.pdf

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2001). Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático. https://www.unesco.org/es/legal-affairs/convention-protection-underwater-cultural-heritage

Ostrom, E. (2010). Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. American Economic Review, 100(3), 641–672. https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641

Ostrom, V., Tiebout, C. M. y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. American Political Science Review, 55(4), 831–842. https://doi.org/10.2307/1952530

Paoli, L. y Vander Beken, T. (2014). Organized crime: A contested concept. En L. Paoli (Ed.), The Oxford handbook of organized crime (pp. 13–31). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.019

Perplexity AI. (2026). Perplexity [Motor de búsqueda con inteligencia artificial]. https://www.perplexity.ai

Presidencia de la República del Ecuador. (2024). Decreto Ejecutivo No. 111 [Reconocimiento de la existencia de un conflicto armado interno]. Registro Oficial, Suplemento No. 474, 10 de enero de 2024. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoiMmEzZGE2YmIt-N2EyMS00MDQ3LWE4NjktMTE2MTFkZGNiYTI3LnBkZiJ9

Rivera Rhon, R. (2026). Carceral capture: Criminal governance in Ecuador's prison system. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://globalinitiative.net/analysis/carceral-capture-criminal-governance-in-ecuadors-prison-system/

Sergi, A. (2020). The port-crime interface: A report on organized crime and corruption in seaports. University of Essex. https://repository.essex.ac.uk/30303/

Sergi, A. (2021). Policing the port, watching the city: Manifestations of organized crime in the port of Genoa. Policing and Society, 31(6), 639-655. https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1758103

Sumaila, U. R., Zeller, D., Hood, L., Palomares, M. L. D., Li, Y. y Pauly, D. (2020). Illicit trade in marine fish catch and its effects on ecosystems and people worldwide. Science Advances, 6(9), Artículo eaaz3801. https://doi.org/10.1126/sciadv.aaz3801

Teixeira Aranega, A. D. (2023). The crime-geopolitics nexus and transnational environmental crimes in the Amazon forest [Tesis de maestría, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro]. Maxwell PUC-Rio. https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/63583/63583.PDF

Tristancho, D. (2025, 29 de diciembre). Ecuador incautó 214 toneladas de droga en 2025, 80 toneladas menos que el año pasado. Vistazo. https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/2025-12-29-ecuador-incauto-214-toneladas-de-droga-JG10617295

UNICEF Ecuador. (2025). Aproximación al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes en Ecuador. UNICEF. https://www.unicef.org/ecuador/documents/aproximaci%C3%B3n-al-reclutamiento-de-ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-en-ecuador

Vistazo. (2026, 25 de mayo). Las Fuerzas Armadas incorporaron embarcaciones y vehículos para reforzar la lucha contra el narcotráfico. https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/2026-05-25-fuerzas-armadas-incorporaron-embarcaciones-vehiculos-reforzar-lucha-contra-narcotrafico-DB10993624

Von Lampe, K. (s.f.). Definitions of organized crime. Organized Crime Research. Recuperado el 2 de junio de 2026, de http://www.organized-crime.de/organizedcrimedefinitions.htm

Williams, P. (2001). Crime, illicit markets, and money laundering. En P. J. Simmons y C. de Jonge Oudraat (Eds.), Managing global issues: Lessons learned (pp. 106–150). Carnegie Endowment for International Peace.

World Bank. (2025). Port reform toolkit: Module 10. Port-city interface (3.ª ed.). World Bank. https://www.worldbank.org/en/topic/transport/publication/port-reform-toolkit

Zabyelina, Y. (2009). Transnational organized crime in international relations. Central European Journal of International and Security Studies, 3(1), 9–20. https://cejiss.org/transnational-organized-crime-in-international-relations

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

La Fundación Konrad Adenauer (KAS) es una fundación política alemana que trabaja en Ecuador y en el mundo por el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho y la dignidad humana. Inspirada en valores como la libertad con responsabilidad, la subsidiariedad y la economía social de mercado como pilares de una sociedad abierta y plural que busca el bien común.

Desde el diálogo, la formación y la generación de conocimiento, la KAS acompaña a actores públicos, académicos y de la sociedad civil en la construcción de consensos, instituciones sólidas y soluciones sostenibles para los desafíos democráticos del país y la región.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Hace quince años, muchas de las expresiones de violencia que hoy forman parte de nuestra vida cotidiana habrían parecido propias de una realidad distante. Las condiciones de seguridad que experimentamos en Ecuador se han configurado a lo largo de décadas, en medio de transformaciones sociales, políticas e institucionales cuyas implicaciones no siempre fueron reconocidas oportunamente. Durante este tiempo existieron advertencias sobre el deterioro de las capacidades estatales y la consolidación de formas de poder criminal. Algunas fueron documentadas y discutidas, mientras los procesos que hoy nos preocupan continuaban desarrollándose. Comprender cómo llegamos a este punto resulta indispensable para reconocer los riesgos que podríamos estar dejando de lado nuevamente.

Esta edición de **Visiones EstratégiKAS** reúne investigaciones que contribuyen a comprender las transformaciones del crimen organizado, sus formas de control territorial, las respuestas institucionales frente a la inseguridad y las dimensiones transnacionales de las amenazas que enfrenta Ecuador. Desde distintas perspectivas, sus autores aportan elementos para reflexionar sobre las capacidades del Estado, los efectos de las decisiones adoptadas y las posibilidades de construir respuestas que trasciendan la coyuntura. Los problemas que enfrentamos requieren espacios de diálogo informado, capaces de acercar el conocimiento académico a quienes toman decisiones y a la ciudadanía. Todavía tenemos la oportunidad de reconocer las advertencias del presente y actuar sobre aquello que puede modificar nuestras condiciones de seguridad en el futuro.

ISBN: 978-9942-7338-6-3
9 789942 733863