

VISIONES ESTRATÉGICAS



ESTADO, INSTITUCIONES Y CAPACIDADES

JOHANNES HÜGEL
Director KAS Ecuador

LUIS ALFREDO GARCIA
Gerente Proyectos

DIEGO PÉREZ
Editor





© 2025, Gustavo Acosta, Lester Cabrera Toledo, Alfredo Espinosa Rodríguez, Katherine Herrera Aguilar, Diego Pérez Enríquez, Lorena Piedra Cobo.

© De esta edición:
2025, Konrad-Adenauer-Stiftung
Japón y Alfonso Pereira, Edificio Zaigen
Teléfono: 02 - 4016 117
Quito, Ecuador

Impreso en Quito - Ecuador
Primera Edición: Diciembre 2025

Autores: Gustavo Acosta, Lester Cabrera Toledo, Alfredo Espinoza Rodríguez, Katherine Herrera Aguilar, Diego Pérez Enríquez, Lorena Piedra Cobo.

Director de la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador: Johannes Hügel
Revisión académica: Luis Alfredo García
Editor: Diego Pérez
Asistente logística: Micaela Ortega
Diseño y diagramación: Tatiana Rodríguez G.

Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa.

Todas las publicaciones de "Visiones Estratégicas" 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 978-9942-7338-3-2

I ÍNDICE:

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

Lester Cabrera Toledo

9 - 40

02 *ISLAS DE PAZ CRIMINAL:* **CUANDO EL CRIMEN ORGANIZADO OPERA MÁS ALLÁ DE LA VIOLENCIA VISIBLE EN ECUADOR.**

Katherine Herrera Aguilar

41 - 93

03 *FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.* **MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL.**

Gustavo Acosta

95 - 116

04 *INTELIGENCIA ESTATAL:* **FALTA DE CONTROL DEMOCRÁTICO, TUTELA PARTIDARIA Y PRISIONES EN LLAMAS**

Lorena Piedra Cobo

117 - 166

05 *SISTEMA ELECTORAL Y CRIMEN ORGANIZADO.* **TENSIONES E INFLUENCIAS EN ECUADOR (1979 - 2025)**

Alfredo Espinoza Rodríguez

Diego Pérez Enriquez

167 - 208

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

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

Lester Cabrera Toledo



Lester Cabrera Toledo

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

Resumen

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

Palabras clave

Ecuador – crimen organizado – seguridad – planificación estratégica

Abstract

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

Keywords

Ecuador – organized crime – security – strategic planning

Introducción

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

Ahora bien, también cabe señalar que la visión de la relevancia del crimen organizado en el país responde a tres tiempos, momentos o coyunturas. La primera se esboza desde la ampliación de la visión de seguridad desde el año 2007, con la incorporación del concepto de seguridad integral, el cual va de la mano con el espíritu del concepto de seguridad humana;

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

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

El presente trabajo tiene un carácter reflexivo y crítico, tomando en cuenta tanto fuentes oficiales como discursos de diversos tomadores de decisión dentro de la estructura gubernamental ecuatoriana, sumando además las

visiones de académicos que han analizado la dinámica securitaria ecuatoriana. En este sentido, se pudo evidenciar dos aspectos críticos dentro de la elaboración de la presente investigación: el primero se relaciona con la baja cantidad de trabajos académicos sobre la problemática securitaria en el país, sin perjuicio de que sea uno de los temas que tiene un lugar de relevancia dentro de las últimas tres administraciones gubernamentales; mientras que por otro lado, se tiene una multiplicidad de visiones que más que argumentos, se traducen en opiniones de “expertos” en seguridad, evidenciando la falta de preparación y conocimientos efectivos dentro de la temática en cuestión. Esta perspectiva y visión se ve maximizada al momento de buscar relaciones entre la perspectiva estratégica y la dinámica del crimen organizado, desde un punto de vista académico y con estructura metodológica.

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

Se concluye que la visión analítica al momento de concebir y planificar algún tipo de plan o estrategia que disminuya los impactos y consecuencias negativas del denominado crimen organizado, pasa por una situación de alta complejidad, especialmente debido a que los patrones analíticos se encuentran equivocados, al tiempo que las respuestas, teniendo las potenciales capacidades, no se implementan por criterios que no responden necesariamente a elementos técnicos. Derivado de lo anterior, es que se plantea como escenario que la visión en torno al dilema decisional y la miopía estratégica dentro del proceso de toma de decisiones en el ámbito de seguridad en Ecuador, además de plantear un potencial diagnóstico, establece criterios para generar escenarios que, en base a lo que se busca desarrollar, indican un empeoramiento de la situación de seguridad en el país, tomando en cuenta que los elementos vinculados se relacionan con una estructura, cuando los potenciales cambios se están planificando para aspectos coyunturales. Esto da como resultado que las potenciales soluciones al problema de seguridad del país, pueden ser más perjudiciales que el problema en sí, en el mediano y largo plazo.

La seguridad y los ámbitos de análisis

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

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

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

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

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

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

La visión hacia el crimen organizado

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

Una primera aproximación a la comprensión del crimen organizado desde un punto de vista transnacional, es posible obtenerla desde uno de los principales instrumentos de planificación generados a nivel internacional: la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como el Convenio de Palermo, establecida en diciembre del 2000. En dicho instrumento internacional, el cual fue construido y planteado dentro de la estructura que implica la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece como propósito principal promover la cooperación entre los Estados, para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional. Y pese a que dicho documento realiza una serie de recomendaciones y de definiciones sobre tópicos relacionados, y de esa manera ayudar a los países a incorporar las mismas dentro de sus normas, reglamentos y políticas de seguridad, también se puede apreciar que dentro del espíritu de la Convención, no se tiene una definición explícita de lo que se entendería por delincuencia organizada, pese a que se pueden extraer elementos que ayuden a plantear una potencial definición o, en su defecto, de las cualidades que se deberían considerar dentro de aquel proceso.

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

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

Y aquel comportamiento en torno a la visión ampliada que se tiene dentro de la comprensión del crimen organizado, se da especialmente dentro de la realidad de los países que son parte de la región en América Latina, lo que puede ser explicado por diversos motivos y factores. Uno de los más relevantes, es el hecho de que no se puede concebir a una región desde un punto de vista homogéneo, especialmente en lo que respecta al ámbito delictivo. Así, la realidad securitaria que vive un país como Honduras o El Salvador, es diametralmente diferente a la

que se puede apreciar en Colombia, República Dominicana o Argentina, pese a que en todos aquellos casos, la visión sobre la relevancia que tiene el “crimen organizado” dentro de la agenda securitaria, es de alta prioridad. Sin embargo, los delitos que se asocian al mismo, y más importante aún, la forma en cómo se operativizan dentro del marco de una planificación en materia de seguridad, difiere sustancialmente, tomando en cuenta la potencial priorización que se tiene al momento de concebir lo que es el crimen organizado en cada una de las realidades estatales de la región en cuestión.

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

Uno de los elementos que se observan dentro de la comprensión misma del crimen organizado transnacional, y que finalmente se entiende como uno de los puntos donde se aprecia una visión común de parte de la totalidad de los países de la región, es el hecho de visualizar al crimen organizado como una amenaza, especialmente bajo la categoría de “nueva amenaza”, o como se ha estado discutiendo desde el punto de vista de la estrategia, como una “amenaza híbrida” o “líquida”. Y si bien aquello da una concepción en torno a la potencial apreciación que se pueda concebir en torno a la forma de combatir al crimen organizado, aquello dista bastante de la realidad, especialmente tomando en cuenta una perspectiva analítica desde el punto de vista de la estrategia. Al momento de concebir al crimen organizado como una “nueva amenaza”, inmediatamente se le toma en cuenta desde un fenómeno, es decir, como algo absoluto y que puede ser fácilmente identificable. Al colocarlo de esta forma, incluso desde

las concepciones de la hibridez o de la propia liquidez, entendiéndose como apelativos a dicho fenómeno dentro de la categorización de amenaza, uno de los principales problemas es la identificación de los actores que son parte del mismo, así como también el conocimiento sobre los eventuales límites y alcances que se puedan establecer. Y como una forma de aumentar el grado de complejidad de lo anterior, necesariamente se debe añadir, siempre desde la óptica estratégica, la dificultad que se aprecia al momento de buscar la identificación del denominado “centro de gravedad” del fenómeno en sí, especialmente en términos del combate y mitigación de las consecuencias negativas del mismo.

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

El problema de seguridad en Ecuador

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

Cabe destacar que dentro de la visión establecida bajo el concepto de seguridad integral, las principales críticas se abordan desde la perspectiva de la amplitud y vaguedad a la hora de señalar y comprender los elementos que lo componen. Un ejemplo de lo anterior es que más allá de que sea un concepto que se plantea en la Constitución del país, el mismo no tiene definición bajo una norma jurídica. Las definiciones y aspectos más relacionados a la inclusión de organismos, o bien la perspectiva en torno a la aplicación misma del concepto,

se encuentran en los Planes Nacionales de Seguridad Integral, los cuales se encuentran a su vez enmarcados dentro de la planificación nacional para el desarrollo que cada gobierno debe emitir al momento de ser electo. En este sentido, se pueden contabilizar a la fecha, 4 planes nacionales de seguridad integral, teniendo una correlación directa con determinados periodos de gobierno en la mayoría de los casos. No obstante, y desde la visión de la conceptualización de la seguridad integral como el concepto que sirve de base para la construcción del sistema de seguridad del Ecuador, el mismo tiene una serie de definiciones que van desde la interpretación como un objeto, pasando por un proceso, un fin, e incluso una visión doctrinaria. Así, en términos generales, no existe una claridad sobre lo que es, o lo que involucra, el concepto de seguridad integral, dando como resultado una complejidad al momento de buscar una aplicación al mismo por medio de políticas públicas.

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

Y más allá de las cifras e indicadores dados durante la década en que gobernó Rafael Correa con respecto a seguridad, lo cierto es que dentro de la concepción de seguridad construida en el país, la misma fue concebida para la mantención de la seguridad, planteando un énfasis en el campo de la prevención, dejando de lado un potencial escenario de aumento de la violencia. En efecto, también se considera que el período de tiempo mencionado, sirvió para que los Grupos de Delincuencia Organizada, tuvieran una suerte de funcionamiento limitado, al tiempo que establecen áreas puntuales y particulares dentro de la cadena de valor que implica el crimen organizado, especialmente cuando el mismo tiene una cualidad transnacional. Siendo así, al momento de darse el cambio de administración al gobierno de Lenin Moreno, se comenzó a visualizar

una evolución en el comportamiento de los grupos que actuaban al margen de la ley. Esto, sumado al hecho de una falta de continuidad de planes en materia de seguridad, generó un terreno fértil para que el país sufriera un caso de “sorpresa estratégica”, reflejándose en el primer acto terrorista en la historia del país, con vínculos internacionales, como lo fue el atentado a un cuartel de la Policía Nacional, en la localidad de San Lorenzo, área cercana a la frontera con Colombia, perpetrado por un grupo delictivo con base en el mencionado país.

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

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

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

El proceso de toma de decisión

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

Sin perjuicio de lo mencionado, e incluso teniendo una suerte de certeza sobre el financiamiento y la obtención de los recursos económicos para solventar las necesidades en materia de seguridad, surge inmediatamente el segundo dilema decisional: que aspecto se debe priorizar en materia de seguridad. En este sentido, se plantea un esquema en torno a la forma de gestionar los recursos, tomando en cuenta cuáles serían las amenazas que tienen un mayor grado de impacto negativo, sobre la percepción de seguridad. Es en este aspecto en donde se comienzan a establecer y ponderar las amenazas para el Estado que,

de acuerdo al Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE por sus siglas en español), estarían el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo, la minería ilegal y la corrupción. Con ello, la visión sobre el crimen organizado, de acuerdo a lo señalado en su momento, adquiere una mayor relevancia, al considerarlo como una parte fundamental de las amenazas, incluso desde el punto de vista discursivo de diversos gobiernos.

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

El problema que surge al momento de elegir alguna de las alternativas o formas de “combatir” al crimen organizado, surge desde tres puntos de vista: la errada comprensión analítica del crimen organizado, ya sea desde la noción de actor absoluto o bien como proceso; una potencial postura que busque réditos políticos; y el potencial cambio de prioridades con la consecuente pérdida de recursos. Al momento de hacer referencia a la errada comprensión en materia de análisis del crimen organizado, parte desde una perspectiva en la que la solución que se pueda plantear, puede generar mayores problemas, en comparación a las soluciones, debido a que no tiene una claridad sobre la forma en cómo gestionar el problema. La segunda visión es que se busque tener réditos políticos bajo el amparo de lograr mejores condiciones de seguridad, lo que da como

resultado que exista una suerte de instrumentalización de la seguridad, con fines que van más allá que los esbozados y que, por lo tanto, dejan en un segundo plano los aspectos más técnicos. Y el tercer problema, es que un eventual cambio de prioridades, sin el debido seguimiento y evaluación, establece un comportamiento donde no se evidenciaría el mal uso de los recursos, además de un costo de oportunidad que, generalmente, no es ponderado dentro del adecuado uso de los recursos.

El análisis estratégico

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

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

Si bien lo anterior es una suerte de receta que han empleado los países de la región, los resultados tienen una complejidad alta al momento de buscar algún tipo

de evaluación. Así, si bien la cantidad de estados de excepción han aumentado, aquello también conlleva a señalar que la situación misma de inseguridad va en aumento. Un caso de estudio es la realidad nacional ecuatoriana, donde se han planteado estados de excepción tanto a nivel nacional, como a delimitaciones más pequeñas en términos territoriales, como lo son los Centros de Privación de Libertad. Pero el punto de mayor complejidad lo representa la inclusión, cada vez mayor, de las Fuerzas Armadas, en el combate a las amenazas hacia el Estado, como lo es el crimen organizado para el caso nacional ecuatoriano.

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

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

Dicho aspecto no puede considerarse como algo netamente opcional o que tenga una prioridad baja, debido al hecho de que al momento de hablar de doctrina, también se efectúa un acercamiento al componente operacional y, por supuesto, la manera en cómo se aplicaría la fuerza para poder brindar seguridad, tomando en especial consideración la valoración y composición de las

potenciales amenazas. Además, está el hecho de los instrumentos que emplearán las Fuerzas Armadas, ya que los medios para un conflicto convencional, varían en comparación a otro conflicto que pueda tener características estratégicas para catalogarlo como irregular, asimétrico, o incluso híbrido. Y al momento de establecer dichos parámetros analíticos para las Fuerzas Armadas ecuatorianas, se puede apreciar que las mismas no han podido efectuar una transición doctrinaria para otro tipo de conflicto, evidenciándose en la mantención de las unidades posicionadas en términos territoriales, considerando además que la principal hipótesis de conflicto sigue siendo de carácter convencional.

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

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

Uno de los componentes más relevantes de cualquier planificación, y específicamente dentro del nivel político-estratégico, es la generación de escenarios en función del uso de los recursos y los objetivos obtenidos. Y al no tener una planificación clara en dicho nivel de toma de decisión, no se tiene una claridad en torno a la evolución de las acciones que se han llevado a cabo, además de

no contar con una apreciación sobre el estado de la situación. Pero tal vez una de las principales dificultades que se observan al no contar con un instrumento de planificación, en conjunto con una doctrina que no se vincula al problema de seguridad que posee el país, es el hecho de la indeterminación del Centro de Gravedad, especialmente cuando se hace una referencia al crimen organizado como amenaza para el Estado ecuatoriano. Sobre este punto en donde radica una de las mayores complejidades para poder solventar o minimizar las consecuencias negativas de la “miopía estratégica”, debido a que, por lo general, al no tener un Centro de Gravedad en relación al objeto, actor o proceso que se quiere atacar, cualquier intento será simplemente una acción sin resultados concretos y estructurales, de una dinámica que, por esencia, está en constante evolución y cambio, como lo son los Grupos de Delincuencia Organizada, contando además con el componente transnacional.

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

Ahora, para el caso de Ecuador, los problemas derivados del proceso de toma de decisión y los criterios analíticos, devienen de una falta de planificación a nivel político-estratégico real y efectiva. Pero incluso para poder llegar a dicho punto, e incluso considerar potenciales modificaciones a la misma, se requiere contar con un sistema de inteligencia debidamente integrado y activo, situación

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

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

Referencias bibliográficas

- Andrade, M. (2024). Ampliando el enfoque de la soberanía: Fuerzas Armadas de Ecuador frente al crimen organizado transnacional. *Estado & Comunes, Revista de Políticas y Problemas Públicos*, 1(18): 101-120. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.313
- Buzan, B. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge University Press, New York.
- Cabrera-Toledo, L. (2019a). The need for a conventional conflict doctrine change to one for peaceful times: the cases of Chile and Ecuador. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 8(16): 3030-331. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.76344>
- Cabrera-Toledo, L. (2019b) La relación entre Doctrina y Amenazas no convencionales: un debate pendiente en América del Sur. In Espaliú C (ed) *El conflicto y su situación actual: del terrorismo a la amenaza híbrida*. Civitas – Thomson Reuters, Madrid, p. 369-384.
- Cabrera-Toledo, L. (2023) La seguridad ciudadana desde el ámbito político y académico: el caso de las elecciones presidenciales de 2021 en Ecuador. *Cuadernos de RES PUBLICA en Derecho y Criminología*, No. 1: 56-70. <https://doi.org/10.46661/respublica.8043>
- Cabrera-Toledo, L. (2024) Inteligencia Estratégica en tiempos de incertidumbre: el caso del conflicto armado interno en Ecuador. En Díaz, G. y Caputo, R. (Eds.) *Escenarios de incertidumbre para la Inteligencia Estratégica en el contexto de la Seguridad Global*. Aranzadi, Madrid, p. 371-393.
- Celi, P. (2015). La seguridad multifuncional en la región. La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación. En S. Alda-Mejías y S. Ferreira. (Eds.) *La multidimensionalidad de la seguridad nacional. retos y desafíos de la región para su implementación*. Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, p. 13-29.
- Cordova-Alarcón, L. (2024) ¿Cómo Ecuador descendió al infierno homicida? *Nueva Sociedad*. Retrieved from: <https://www.nuso.org/articulo/como-ecuador-descendio-al-infierno-homicida/>
- Cuervo, G. (2018). El crimen organizado transnacional como una amenaza híbrida para la Triple Frontera (Argentina, Paraguay y Brasil). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(23): 43-61. <https://doi.org/10.21830/19006586.304>
- Feldmann, A. y Luna J. (2022) Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos. *Annual Review of Sociology* 48, S-1-S-23.
- Ferrato, A. (2014). Crimen organizado e inteligencia estratégica: desafíos para el siglo XXI. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 15: 55-70. <https://doi.org/10.17141/urvio.15.2014.1587>
- García, B. (2018) La gestión de la seguridad y defensa en el Ecuador 2007-2017, bajo un nuevo marco ideológico y geopolítico. In *Sociedad, Seguridad y Conflicto en América Latina*. SIEC, Ciudad de Panamá, p. 193-208.
- Hernández, N. et al. (2022). ¿Pueden las Fuerzas Armadas intervenir en el crimen organizado transnacional? *USFQ Law Review*, 9(2): 19-39. <https://n9.cl/sd6kn>
- Kacowicz, A. y Mares, D. (2016). Security studies and security in Latin America: the first 200 years. In Mares D, Kacowicz A (ed). *Routledge Handbook of Latin American Security*. Routledge, New York, p. 11-30.
- Méndez-Coto, M. (2017). Prácticas de seguridad en América durante la posguerra fría (1992-2010): ¿complejos regionales o comunidades pluralistas de seguridad. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12 (1): 75-102. <https://doi.org/10.18359/ries.2465>
- Paredes, G. (2023) Crimen Organizado Transnacional en las Américas del S. XXI: Grupos Criminales, Estructura y Funcionamiento. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa*, 4(1): 38-54. <https://doi.org/10.58211/recide.v4i1.95>

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



RED DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS EN
SEGURIDAD Y DEFENSA



ISLAS DE PAZ CRIMINAL: CUANDO EL CRIMEN ORGANIZADO OPERA MÁS ALLÁ DE LA VIOLENCIA VISIBLE EN ECUADOR.

**ISLANDS OF CRIMINAL PEACE:
WHEN ORGANIZED CRIME OPERATES BEYOND
VISIBLE VIOLENCE IN ECUADOR.**

Katherine Herrera Aguilar

02



Katherine Herrera Aguilar

Katherine Herrera Aguilar es cientista política y de Relaciones Internacionales, con una maestría en Investigación en Seguridad y Defensa Nacional. Es egresada del Centro William J. Perry de la Universidad de Defensa del Departamento de Estado de los Estados Unidos y posee estudios de especialización y diplomados en Geopolítica del Crimen Organizado, Prevención del Delito, Seguridad Pública y Género en instituciones de fuerza pública, realizados en centros de formación de México y Argentina.

Cuenta con más de once años de trayectoria en los sectores público y privado, durante los cuales ha ejercido cargos de alta responsabilidad en el ámbito

gubernamental. Ha sido asesora ministerial del Sistema Nacional de Inteligencia, del Ministerio de Trabajo y del MIDUVI; directora metropolitana en distintas entidades del Municipio de Quito y directora nacional en diversas instituciones encargadas del control, la inteligencia y la seguridad pública en Ecuador. Su último cargo en la función pública fue la presidencia del Comité Interinstitucional para la Prevención de la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes del Ecuador, liderado por el Ministerio del Interior.

Actualmente, se desempeña como asesora externa y como consultora política en materia de seguridad pública y de Estado para organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y gobiernos locales.

En el ámbito académico, es investigadora, docente de posgrado y conferencista a nivel nacional e internacional, con énfasis en temas de seguridad y defensa, crimen organizado, perspectiva de género en instituciones de fuerza pública e inteligencia estratégica. Es autora de múltiples publicaciones, entre ellas artículos científicos, documentos de política pública (policy papers) y dos libros: *Mujeres comando en la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas del Ecuador* y *Visiones estratégicas: reflexiones sobre seguridad y defensa*.

Es miembro de la Red de Mujeres de Seguridad y Defensa de Latinoamérica (AMASSURU) y miembro fundadora de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer, vinculada al Gobierno de Alemania. Actualmente, lidera el proceso de creación de la Fundación Marcia Guerrón y es autora del proyecto “Semilleros de la Paz”, una iniciativa orientada a prevenir el reclutamiento de niñas, niños y adolescentes por estructuras vinculadas a actividades penales y a conflictos armados como un fin de la trata de personas, promoviendo entornos seguros y oportunidades para su desarrollo integral.

Resumen

“Islas de Paz Criminal” demuestra, con evidencia empírica y análisis estratégico, que el crimen organizado no siempre necesita ejercer violencia visible para expandirse, controlar economías ilegales o penetrar instituciones. Por el contrario, en muchos territorios, particularmente en zonas fronterizas, la ausencia de violencia es un indicador de consolidación criminal del COT, no de mayor seguridad.

El paper expone:

- Las lógicas de operación criminal más allá de los homicidios,
- Los mecanismos de control social y económico que permiten generar “paz funcional”,
- La relación entre estructuras criminales y comunidades,
- Las implicaciones estratégicas para la política pública de seguridad y defensa
- Los riesgos de medir la amenaza criminal únicamente a través de indicadores de violencia letal.

El objetivo es replantear la comprensión estatal del crimen organizado y aportar insumos para que la toma de decisiones estratégicas no se limite a las métricas tradicionales, sino que incorpore variables de gobernanza criminal, captura territorial y estabilidad inducida.

Abstract

“Islands of Criminal Peace” demonstrates, with empirical evidence and strategic analysis, that organized crime does not always need to use visible violence to expand, control illegal economies, or infiltrate institutions. On the contrary, in many territories, particularly in border areas, the absence of violence is an indicator of criminal consolidation by organized crime, not greater security.

The paper discusses:

- The logic of criminal operations beyond homicides,
- The mechanisms of social and economic control that allow for the creation of “functional peace,”
- The relationship between criminal structures and communities,
- The strategic implications for public security and defense policy, and
- The risks of measuring the criminal threat solely through indicators of lethal violence.

The objective is to rethink the state’s understanding of organized crime and provide input so that strategic decision-making is not limited to traditional metrics, but incorporates variables of criminal governance, territorial capture, and induced stability.

Katherine Herrera Aguilar¹

Miembro fundadora de la Red de Estudios Estratégicos en
Seguridad y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer

Correo electrónico: knherrerab@gmail.com

Ecuador

Introducción

Los estudios sobre la violencia y el crimen organizado en América Latina —en general— y en Ecuador —en particular— han sido influenciados en términos teóricos y metodológicos por la tasa de homicidios como principal indicador de daño. Sin embargo, esta aproximación es limitada y engañosa, pues la violencia es un instrumento de poder, y no el fin último de las economías criminales (Lessing, 2017) y, además, porque la violencia homicida es solo la cara visible de un fenómeno en la que también hay otra estela de daños irreversibles que no siempre son consideradas en las políticas de seguridad.

En Ecuador hay organizaciones criminales que operan sin recurrir a la violencia extrema ni al conflicto abierto, en especial, cuando buscan mantener un bajo perfil en la expansión de sus operaciones delictivas, tales como el narcotráfico, la minería ilegal, la trata de personas, contrabando o lavado de activos (Felbab-Brown, 2010). La evidencia apunta a que algunas bandas criminales priorizan el control económico y social silencioso por encima del conflicto abierto y distendido como una estrategia de poder que opera mediante la presión y el miedo social, la corrupción administrativa, provisión de empleo y crédito informal, la cooptación económica de los mercados legales, la intimidación selectiva, entre otros (Snyder & Durán-Martínez, 2009).

¹ Politóloga internacionalista y magíster en Investigación en Seguridad y Defensa Nacional. Posee una trayectoria consolidada en los estudios sobre geopolítica del crimen organizado, inteligencia estratégica y políticas públicas de seguridad y defensa. Ha ocupado funciones de alto nivel en instituciones del Estado ecuatoriano vinculadas con inteligencia estratégica, control, seguridad pública y cooperación internacional. Como consultora política ha desarrollado asesorías para organismos internacionales, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales. Su labor académica se orienta a la investigación aplicada, la docencia de posgrado y la generación de conocimiento para la toma de decisiones estratégicas. Es autora de artículos académicos, documentos de política pública y obras especializadas sobre mujeres comando en Ecuador y análisis estratégico en seguridad y defensa. Es miembro de Amassuru | Red de mujeres en Seguridad y Defensa y miembro fundadora de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Fundación Konrad Adenauer.

En este sentido, medir el impacto del crimen organizado desde una data sobre homicidios es problemático porque reduce el fenómeno a una sola expresión y oculta dinámicas clave del control criminal y la violencia cotidiana. Además, distorsiona la ejecución de políticas en seguridad porque se centran los esfuerzos en fenómenos y actores visibles —como pandillas, robos y homicidios— sin un abordaje endógeno y exógeno que inciden en el funcionamiento de los nodos financieros y logísticos (comunitarios y privados) que sostienen la economía criminal.

Este artículo propone superar tal reduccionismo mediante un enfoque crítico que permita visibilizar el crimen organizado desde su dimensión histórica, económica, social, laboral, cotidiana. Se sostiene que la ausencia de homicidios o de una violencia letal en determinados territorios de Ecuador no implican necesariamente la ausencia de criminalidad organizada y, que la clave para comprender el funcionamiento del crimen radica en la capacidad de rastrear sus economías ilícitas y su inserción en los circuitos formales.

Se toma por estudio de caso a una parroquia del distrito de Tulcán —provincia del Carchi—, ubicada en la frontera norte de Ecuador frente a un río limítrofe con Colombia, que por razones de seguridad no mencionaremos. La provincia es una isla de paz criminal por varias razones:

- Es un territorio fronterizo con baja tasa de homicidios y violencia pese a la presencia de actores armados y de actividades de minería ilegal y contrabando. La tranquilidad relativa de la parroquia forma parte de los arreglos y negociaciones de la gobernanza criminal con los pobladores (Extra, 2025a; OECO, 2025).
- Presencia de un Estado híbrido y duopolio de la violencia: la gobernanza criminal se ha abierto camino en la parroquia desde hace varias décadas en donde la presencia del Estado termina siendo insuficiente, fragmentada o sesgada. En la parroquia la soberanía es compartida entre el Estado que administra las leyes y el actor criminal que tiene control del territorio, los recursos y la comunidad.
- Frente a los bajos niveles de violencia letal y presencia de organizaciones criminales surge el concepto de **isla de paz criminal**. El descenso o la ausencia de homicidios no es un síntoma de la paz real, sino, de una paz mafiosa orientada a proteger la rentabilidad ilícita mediante el control.

Metodología

La metodología de este *paper* académico es esencialmente cualitativa–interpretativa y parte de un trabajo de campo realizado en una parroquia fronteriza del norte de Ecuador. En dicha parroquia se realizaron entrevistas semiestructuradas entre 2024 y 2025 a distintos actores: miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (en servicio activo y pasivo), líderes comunitarios, habitantes locales y especialistas académicos. Por motivos de seguridad y para evitar estigmatización, la identidad de las personas no será divulgada, así como tampoco el nombre de la parroquia. En su lugar se emplearon referencias anónimas.

Los hallazgos obtenidos se triangularon con datos provenientes de documentos y estadísticas oficiales y de prensa nacional y local. En particular, se utilizaron los registros de homicidios intencionales y delitos contra la propiedad que fue facilitada por la Policía Nacional del Ecuador (con corte a noviembre de 2025), boletines y reportes del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO). Este *corpus* empírico fue complementado con reportajes de investigación sobre la frontera norte, minería ilegal, el narcotráfico y la actuación de grupos armados no estatales, lo que permite contrastar los testimonios locales con patrones más amplios de criminalidad y con el alcance del despliegue estatal en esta parroquia.

Esta investigación dialoga con la literatura académica sobre crimen organizado, gobernanza criminal, estados híbridos y paz mafiosa en América Latina: incorpora trabajos comparados entre Colombia y Ecuador, así como informes de organismos internacionales y observatorios especializados. El uso de fuentes de distinto tipo —entrevistas, fuentes oficiales, prensa y producción académica— permite analizar la gobernanza criminal de esta parroquia desde varios ángulos: el económico, social y político.

En la bitácora de estudio anotamos lo siguiente durante los días que estuvimos realizando las entrevistas de campo: luego de una extensa jornada de trabajo en territorio, entre actividades con niñas y niños, encuentros con madres y padres de familia, y reuniones con liderazgos locales, decidimos quedarnos a pernoctar, siguiendo las recomendaciones del personal de seguridad que nos acompañaba y conscientes de la complejidad del retorno a Quito. El lugar y la parroquia nos causan impresión: se trata de un paisaje verde, una localidad oculta, con una flora y fauna de muchos colores que motivan a conocerla y que genera una sensación de paz casi absoluta. La parroquia transmite calma y recogimiento. Por momentos, parece que los conflictos que allí ocurren fueran mentira: que no existen actores armados, ni miedo.

Al buscar un sitio sencillo donde compartir una cerveza después de un día largo de trabajo, un morador nos condujo a un pequeño establecimiento que, a primera vista, distaba mucho de cualquier estándar urbano: ubicado sobre una calle de tierra, con techo de tabla, paredes recubiertas con fundas plásticas, mesas de plástico y bancos armados con troncos de árbol. El interior, sin embargo, estaba lleno de vida. Coincidían padres de familia, jóvenes de la parroquia, propietarios de tierras, mineros con botas de caucho, foráneos atraídos por la minería aurífera ilegal y, de manera explícita, quienes eran nombrados por los habitantes como “los vecinos del otro lado”, esto es, las disidencias de las FARC. Ese improvisado bar funcionaba como un hábitat social transfronterizo en el que nacionalidades, oficios y estatus formales se diluían en torno a una práctica compartida: bailar, conversar, beber cerveza o norteño, en definitiva, “pasarla bien”.

El momento más revelador llegó cuando una discusión trivial, exacerbada por el alcohol, comenzó a escalar y derivó en empujones y conatos de pelea. Ni los llamados a la calma del encargado de la música ni las intervenciones de otros parroquianos lograron restablecer el orden. En ese momento, uno de los “vecinos de Colombia”, reconocido por todos como un integrante de las disidencias de las FARC, vestido con botas y poncho, llegó al lugar, levantó la voz y ordenó detener la riña: el conflicto se desactivó de inmediato. No hizo falta exhibir armas ni recurrir a la fuerza física: bastó solo su presencia y un tono más alto para que el ambiente retornara a la normalidad. En esa escena, se condensa el contenido de este artículo.

La parroquia opera bajo la lógica de una gobernanza criminal: un actor armado no estatal y transnacional que no es autoridad electa, pero que ejerce autoridad efectiva, inspira temor y, al mismo tiempo, imparte “orden” y resuelve los

conflictos de la parroquia. En aquel bar de tabla y aquella discusión, en ningún, momento se acercó una autoridad local para calmar los ánimos de la discusión, como tampoco, nadie la llamó para comunicar de lo sucedido.

No obstante, ese señor con botas y poncho también imparte castigos, mientras que muchas personas buscan en él protección y apoyo. Esta relación que muchas veces es desconocida y, en otras ocasiones, difícil de comprender, configura un régimen de control en el que la violencia no necesita mostrarse abiertamente para estructurar la vida social de los lugareños. Esta “paz administrada” es el punto de partida de este artículo que interroga las llamadas islas de paz criminal en la frontera norte ecuatoriana.

Aproximaciones teóricas

El crimen organizado ha sido objeto de debates académicos y políticos, en particular, desde su impacto en la seguridad. La magnitud del fenómeno ha sido abordada desde el conteo de los homicidios dolosos como un diagnóstico (Organización de las Naciones Unidas, 2019) pese a que esta métrica es insuficiente, pues reduce un fenómeno complejo a su expresión más visible y elemental como es la violencia letal.

Investigaciones recientes han demostrado que el crimen organizado no necesariamente tiene una relación directa con el aumento de las muertes violentas en determinados territorios. Por el contrario, en ciertos casos su acción depende de generar silencio para pasar inadvertidos, de modo que, la violencia es reemplazada por formas más sutiles de control (Snyder & Durán-Martínez, 2009). Autores como Durán-Martínez (2018) y Lessing (2017) sostuvieron que las organizaciones criminales administran el uso de la violencia para disciplinar la mano de obra, enfrentar a otras bandas o disputar territorios. No obstante, el silencio es otra forma de violencia que consolida su presencia en ciertos territorios por intermedio del lavado de activos, el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas.

La administración estratégica de la violencia —como la hemos denominado— parte de que la violencia no es el fin en sí mismo, sino un recurso e instrumento de poder dosificado. En territorios en que el Estado ejerce cierto control o vigilancia, las organizaciones criminales evitan que la atención se centre en ellos: esto se logra mediante estrategias de baja visibilidad, aprovechamiento de las debilidades institucionales, reducción deliberada de los conflictos (esto es, de la violencia), entre otros. De modo que la reducción de la violencia criminal no supone una disminución de la criminalidad, sino una mayor capacidad de

adaptación por parte de actores criminales. La decisión de impartir violencia o no, es entonces, parte del plan y de las estrategias.

La teoría de la gobernanza criminal aporta a la discusión que, en territorios con débil presencia estatal, las organizaciones criminales ejercen el rol de autoridad en las comunidades locales mediante la imposición de tributos, regulación de la economía, administración de la justicia y ofreciendo soluciones frente a la falta de empleo formal (Arias, 2017; von Lampe, 2016). En tales contextos, el silencio no es un signo de paz, sino una manifestación de captura del territorio y de sus gentes, ejercida mediante mecanismos económicos y simbólicos, sin la necesidad de emplear la violencia física. Por eso, territorios aparentemente tranquilos pueden albergar diversas economías ilícitas que operan con baja exposición mediática.

En Ecuador, este entorno de silencio se manifiesta en provincias como Carchi o Sucumbíos en la que las bajas tasas de homicidios no dan cuenta de la dimensión real de las economías criminales presentes en dichos territorios. Informes de varios organismos de seguridad han identificado que la contaminación de los contenedores portuarios con droga, la extracción ilegal de oro, el tráfico de armas y la trata de personas —en especial la migrante— generan rentas millonarias que sostienen a las organizaciones criminales, incluso, sin que existan homicidios. Esto sugiere que el crimen organizado también prospera en entornos de escasa violencia en el que la corrupción administrativa, la cooptación de las autoridades locales y el empleo informal permiten su reproducción sin necesidad de una violencia abierta (Felbab-Brown, 2010).

A nivel regional, las experiencias de México y Colombia sirven de marco para ilustrar cómo la violencia letal no es el único indicador del poder criminal. Mientras en Colombia los acuerdos entre grupos armados y autoridades locales permitieron la reducción temporal de los homicidios en algún momento de la década de 2010 —sin que ello implicara el desmonte de las economías ilegales (Durán-Martínez, 2018)—, en México la fragmentación de los carteles de la droga elevó la violencia visible, con la particularidad de que las estructuras de lavado y tráfico continuaron operando, incluso, en territorios y ciudades en las que hubo un descenso de los homicidios (Lessing, 2017).

En consecuencia, reducir el análisis a la cuantificación de las muertes violentas conlleva a que: 1) se omita a otras formas de violencia que también afectan la seguridad y el bienestar; 2) conlleva a la falsa creencia de que la seguridad es

efectiva porque descende el número de homicidios cuando en realidad esto se debiera a los pactos entre organizaciones criminales y no como efecto de la aplicación de la política pública; 3) los homicidios son un síntoma, no es la causa del problema.

Entonces, el gasto de recursos estatales para mantener la represión, la militarización y la persecución de quienes cometen delitos visibles, desvía la atención del centro de gravedad del crimen organizado, esto es, las finanzas ilícitas, las redes y lavado de activos, las cadenas transnacionales del tráfico de drogas y la corrupción. Esta última funge como mediadora para la conducción criminal (Snyder & Durán-Martínez, 2009; von Lampe, 2016). Esto implica para Ecuador que la ausencia relativa de violencia en determinados territorios no equivale a que las medidas de seguridad son efectivas, sino, que es un indicio de la consolidación de las redes criminales con poder de cooptación social.

Este marco teórico permite visibilizar que el crimen organizado es un fenómeno económico, político y social que excede la situación de muertes violentas. No siempre el negocio de las drogas opera con violencia. Su verdadera fortaleza radica en la capacidad de insertarse en las dinámicas locales, construir legitimidad en silencio y aprovechar la falta de visibilidad para expandir otras actividades como la minería ilegal, la trata de personas y el tráfico de armas.

Pandillas y actores desorganizados como generadores de violencia

Para comprender la violencia en América Latina, es necesario diferenciar el *modus operandi* del crimen organizado transnacional de los grupos delictivos desorganizados. Mientras las organizaciones criminales priorizan la discreción, la cooptación institucional y la estabilidad de sus mercados ilícitos; las pandillas locales, bandas juveniles y los grupos de delincuencia desorganizada optan por la violencia letal en contextos urbanos. Kalyvas (2006) denominó a esto **violencia fragmentada** porque se caracteriza por disputas constantes, improvisadas y territorializadas entre actores con bajo poder estructural.

A diferencia de los carteles o las redes transnacionales de la droga que poseen recursos para blanquear capitales y operar mediante canales de corrupción administrativa: las pandillas o los grupos de delincuencia desorganizada (o GDO como se le denomina en Ecuador) carecen de infraestructura financiera, económica y política de alto valor. Esta carencia los impulsa a emplear la violencia directa como recurso para preservar sus redes de microtráfico, cobrar las extorsiones o vacunas, ejecutar secuestros exprés o intimidar a comunidades enteras. Tal como lo planteó Durán-Martínez (2018), la falta de jerarquías estables y alta fragmentación organizativa permiten que esta violencia sea impredecible, desorganizada y letal.

Este ocurre en ciudades como Guayaquil, Durán, Machala o Esmeraldas en Ecuador en la que las disputas entre pandillas por el control de los barrios y corredores de distribución de la droga generan altos picos de homicidios. Estos enfrentamientos impactan la percepción ciudadana de inseguridad y moviliza una gran parte de los recursos policiales y militares para su contención, aunque no desestabilizan necesariamente las redes de economías criminales transnacionales que operan en paralelo.

Lógicas de poder y disputa territorial

Desde la ciencia política, la violencia que ejerce las pandillas responden a una competencia por el monopolio local de la fuerza (Weber, 1991) de una manera fragmentada e ilegal. Estos grupos buscan controlar los territorios y barrios que les garantizan rentas inmediatas: disputan no solo los mercados ilícitos, sino también el control sobre poblaciones pobres y en condición de vulnerabilidad. En términos de seguridad, la violencia territorial se convierte en una amenaza porque erosiona la legitimidad del Estado e instala en comunidades locales un **orden paralelo** basado en el miedo y la coerción.

La articulación entre pandillas locales y grandes estructuras criminales responde a una lógica de complementariedad y a las dificultades para sostener los mercados ilícitos. Las redes transnacionales enfrentan dos dilemas recurrentes: 1) cómo controlar el territorio y contratar mano de obra, y; 2) cómo externalizar los costos operativos, reputacionales y penales de la violencia (Reuter, 1983; von Lampe, 2016). La solución dominante ha consistido en la tercerización de la coerción delegada a pandillas y bandas de oportunidad.

Entonces, desde el modelo principal-agente, el **principal** —o estructura de gran escala— subcontrata al agente —representado por las pandillas locales— las tareas de alto riesgo y valor agregado como el sicariato, la intimidación, vigilancia de rutas y la custodia de la droga (Lessing, 2017; Snyder & Durán-Martínez, 2009). Bajo este arreglo la violencia visible recae en las pandillas que absorben la exposición mediática y la presión policial/judicial, mientras preserva a la organización criminal con un bajo perfil más orientado a la logística, las finanzas ilícitas y corrupción administrativa (Felbab-Brown, 2010).

En términos de economía política esto implica que las organizaciones de gran escala actúan como un **bandido estacionario** que saquea el territorio y los nodos

de valor mediante un sistema de extracción que incluye rentas, extorsiones, puertos, pasos fronterizos, plantas de beneficio, corredores logísticos. Estos actores limitan el uso de la violencia visible porque saben que la confrontación daña la productividad del territorio de donde obtienen recursos (Olson, 1993) y, además, porque entre mayor sea la violencia mayor será el costo operativo, judicial y militar que resulta de un enfrentamiento (Olson, 1993; Felbab-Brown, 2010). Mientras tanto, las pandillas con estructuras frágiles y mercados locales disputados recurren a la violencia intermitente para competir, ganar reputación y disciplinar su base (Kalyvas, 2006; Durán-Martínez, 2018). Esta cooperación produce dos efectos estratégicos:

- **Distracción táctica:** el cometimiento de homicidios y enfrentamientos locales desvía los recursos tácticos de la policía y las fuerzas armadas hacia la contención urbana —en especial, hacia barrios periféricos—. Esto reduce la capacidad para investigar las finanzas criminales, la corrupción y las cadenas de producción de la droga o el objeto de delito del COT (Lessing, 2017).
- **Subcontratación operativa:** las pandillas proveen seguridad y otros servicios a bajo costo a las estructuras criminales de alto margen. Esto disminuye el riesgo penal y el costo reputacional para el **principal** (Arias, 2017; von Lampe, 2016).

De acuerdo con la teoría de la gobernanza criminal, esta cooperación genera rentas y valores agregados como fidelidad (Gambetta, 1993; Varese, 2011) debido a que la organización de gran escala **alquila** los servicios de las pandillas para que gestionen el control territorial y estabilicen los mercados ilícitos. La literatura sobre *racketeering* político muestra, además, que cuando existen arreglos con autoridades o protección estatal selectiva, la violencia recae en el agente o la persona subcontratada (Snyder & Durán-Martínez, 2009).

Estudios en Colombia, México y Brasil evidencian que existen patrones comunes en este negocio: franquiciado local del narcomenudeo, tercerización de los asesinatos por encargo, microgobernanza de los barrios y uso de halcones para la alerta temprana. Estos elementos conviven con una baja visibilidad de las estructuras criminales en los puertos, mediante el lavado de oro y corredores terrestres y marítimos (Durán-Martínez, 2018; Felbab-Brown, 2010; Lessing, 2017).

Estos elementos del crimen han sido abordados para los casos de la costa y la frontera norte de Ecuador. La evidencia apunta a que las pandillas locales ejercen violencia en la custodia de los cargamentos de droga; retención y agresiones contra personas y; disciplinamiento en los barrios de paso, mientras que, en los casos de minería ilegal y trata de personas hay mayor injerencia de grandes organizaciones criminales que gestionan las actividades con un mínimo de violencia, pero con altos niveles de cooptación social y administrativa, en línea con la evidencia regional y marcos teóricos citados.

La relación entre principal-agente no siempre ocurre sin conflictos: las bandas locales pueden desviarse (moral *hazard*) del arreglo previo, incrementar la violencia frente al interés de ganar mayor reputación —como las disputas por la plaza— o elevar los costos del mantenimiento del orden criminal (Kalyvas, 2006; Skarbek, 2011). Para mitigar este tipo de situaciones, las organizaciones criminales implementan mecanismos de gobernanza privada como códigos disciplinarios, multas, mediaciones carcelarias y sanciones para revertir la situación o cuando sienten que la estabilidad del negocio se encuentra en riesgo (Skarbek, 2011; Lessing, 2017). Este ciclo de ajustes o **calibración** —en la que existen picos de violencia, disciplinamiento privado, homicidios— permite al actor de gran escala reestablecer el control. Frente a esto, el aumento de los homicidios tampoco obedece al proceso de expansión o contracción del crimen transnacional.

En términos de inteligencia estratégica y política pública, el corolario es claro: altas tasas de homicidio sugieren la existencia de fricción en los mercados o disputa de microterritorios, mientras que el descenso de la violencia homicida es un síntoma de la consolidación de las economías ilícitas —finanzas, logística, corrupción—. Por tanto, los indicadores compuestos deben ponderar los siguientes elementos: trazabilidad financiera (flujos inusuales, comercio exterior, oro, materias primas), captura regulatoria (permisos, licencias, aduanas), señales logísticas (movilidad nocturna, bodegas, precursores), densidad de la extorsión y patrones carcelarios (gobernanza intramuros) y violencia letal (Felbab-Brown, 2010; von Lampe, 2016).

Una isla de paz del crimen organizado en la frontera norte de Ecuador

Una parroquia de la provincia del Carchi, ubicada en el noroccidente de Ecuador y frontera con Colombia, es considerada una isla de paz del crimen organizado. Durante más de cinco décadas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) mantuvieron el control criminal sobre la frontera y la parroquia, dada la ineficacia e intermitencia de los Estados ecuatoriano y colombiano para ejercer una gobernanza efectiva. Las FARC, así como sus disidencias luego del Acuerdo de Paz de 2016 establecieron reglas, ejercieron autoridad y garantizaron el acceso a servicios básicos a la parroquia, que en circunstancias normales le correspondería al Estado.

Figura 1
Vista desde la parroquia fronteriza



Fuente: Fotografía tomada por Katherine Herrera (2025).

La parroquia queda ubicada frente a un río limítrofe con el departamento de Nariño en la que, incluso, es posible observar casas, fincas y personas del país vecino. También se distinguen plantaciones de coca de lado colombiano, campamentos de minería ilegal y presencia de actores ilegales que han tomado la parroquia.

El conflicto colombiano se filtró en la vida cotidiana de esta parroquia de Ecuador y generó una situación en la que un actor armado no estatal y transnacional funge como autoridad de *facto*. La presencia de personas guerrilleras se tradujo, además, en oportunidades económicas para los habitantes: la presencia de disidencias de las FARC fomentó, por un lado, la demanda de productos y servicios locales y, por el otro, la contratación de mano de obra para apoyar las actividades logísticas en el cultivo y la cosecha de la hoja de coca en el lado colombiano. En palabras de Guerrón (2023), la guerrilla reformuló los “modelos de gobernanza, control social y generación de empleos”, tanto que, el cultivo de hoja de coca y el conflicto armado en Colombia representaron una oportunidad de crecimiento económico, tanto lícito como ilícito, para la parroquia.

La situación por la que atraviesa la parroquia es un signo de que la consolidación del crimen organizado puede avanzar en contextos de baja violencia homicida y, en paralelo, permite cuestionar los enfoques reduccionistas que asocian la violencia con métricas e indicadores tradicionales de seguridad. Pese a su ubicación en frontera, lejos del control efectivo del Estado, con presencia de disidencias armadas, rodeada de cultivos de hoja de coca y con una población altamente vulnerable, esta parroquia es considerada una **isla de paz criminal**: un territorio en la que la aparente tranquilidad en términos de violencia y letalidad ha ocultado la profundidad de las economías ilícitas, propias del crimen organizado y la densidad de la gobernanza paralela.

La tabla que sigue lo muestra. La lectura comparada de las subzonas a nivel nacional muestra que la provincia de Carchi ocupa una posición marginal en la distribución de los homicidios intencionales. Entre 2024 y 2025, el Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG) concentró el 33,4 % de los homicidios del país; Los Ríos y Manabí aportaron cada uno el 13,9 %; Guayas el 10,8 % y El Oro el 7,6 %. En este bloque de alta letalidad Esmeraldas (3,4 %) y Santo Domingo (2,0 %) completan el mapa de la violencia visible en la costa ecuatoriana. En el extremo opuesto, Carchi registra el 0,1 % de los homicidios a nivel país. Desde el enfoque tradicional de la seguridad, la provincia sería un territorio seguro y de baja prioridad para la política o intervención estatal permanente.

Tabla 1
Estadísticas de homicidios intencionales en Ecuador, 2024-2025

Subzona	2024	2025	Var. Abs.	Var %	Peso %	Tasa
DMG	2049	2629	580	28%	33,40%	77,51
Los Ríos	695	1095	400	58%	13,90%	113,04
Manabí	727	1091	364	50%	13,90%	64,2
Guayas	613	847	234	38%	10,80%	62,84
El Oro	455	601	146	32%	7,60%	80,28
CPL	57	158	101	177%	2,00%	-
Santo Domingo	49	127	78	159%	1,60%	24,26
Esmeraldas	233	271	38	16%	3,40%	45,04
Santa Elena	163	195	32	20%	2,50%	48,33
Pastaza	2	16	14	700%	0,20%	13,44
Zamora Chinchipe	9	21	12	133%	0,30%	17,85
Imbabura	23	32	9	39%	0,40%	6,48
Cotopaxi	22	30	8	36%	0,40%	6,13
Pichincha	33	41	8	24%	0,50%	9,45
Bolívar	26	33	7	27%	0,40%	16,14
Morona Santiago	11	17	6	55%	0,20%	8,24
Cañar	47	52	5	11%	0,70%	21,9
Napo	9	14	5	56%	0,20%	10,11
Tungurahua	43	48	5	12%	0,60%	8,29
Chimborazo	12	16	4	33%	0,20%	3,27
Loja	20	24	4	20%	0,30%	4,82
Carchi	7	10	3	43%	0,10%	5,62
Orellana	101	104	3	3%	1,30%	53,93
DMQ	218	220	2	1%	2,80%	7,75
Galápagos	0	0	0	0%	0,00%	0
Alta Mar	66	59	-7	-11%	0,70%	-
Sucumbíos	131	91	-40	-31%	1,20%	44,34
Azuay	84	28	-56	-67%	0,40%	3,37
Total	5905	7870	1965	33%	100,00%	43,8

Fuente: Policía Nacional del Ecuador (2025).

Si se desagrega la información, ese aparente estado de seguridad del Carchi resulta relativa. En el distrito de Tulcán, por ejemplo, entre 2023 y 2025, hubo 23 homicidios intencionales registrados: 8 del circuito Comuneros (34,8 %), 5 del circuito Chical (21,7 %), 3 de Julio Andrade (13,0 %) y el resto del porcentaje se distribuye entre El Portal, Urbina, Isidro Ayora, El Maestro y San Pedro de Huaca. Por ende, el primer hallazgo de este artículo consiste en que la provincia del Carchi, con una baja letalidad a nivel país, alberga un pequeño porcentaje de homicidios que si resulta de interés a nivel provincial. La data arroja que, en

los distritos de Tulcán más próximos a la frontera norte, el cometimiento de homicidios es más común que en el resto del distrito.

Tabla 2
Homicidios intencionales en el distrito de Tulcán

Circuito	2023	2024	2025 ²	Total
Chical		1	4	5
Comuneros	4	2	2	8
El Maestro	1			1
El Portal	2			2
Isidro Ayora			1	1
Julio Andrade	2	1		3
la Concepción			1	1
La Paz		1		1
Mira		1		1
San Gabriel Norte		1	1	2
San Gabriel Sur		1	1	2
San Pedro de Huaca			1	1
Urbina	1	1		2
Total general	10	8	12	30

Fuente: Policía Nacional del Ecuador (2025).

No obstante, en Tulcán, entre 2023 y 2025, hay mayor cometimiento de violencia delictual que letal. Entre 2023 y 2025 las autoridades registraron 629 hechos de robo: 230 casos contra personas, 144 a domicilios, 96 a carros, 60 a motos, 56 a unidades económicas y 43 robos a bienes, accesorios y autopartes de vehículos.

² Con corte a noviembre de 2025

Tabla 3
Niveles de delincuencia en el distrito de Tulcán

Indicador	2023	2024	2025 ³	Total
Robo a carros	51	29	16	96
Robo a motos	26	16	18	60
Robo a personas	92	80	58	230
Robo a unidades económicas	16	25	15	56
Robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos	15	15	13	43
Robo domicilios	54	59	31	144
Total	254	224	151	629

Fuente: Policía Nacional del Ecuador (2025).

En provincias de la costa como Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro y Esmeraldas, por ejemplo, el cometimiento de homicidios puede estar asociada a otros delitos urbanos como vacunas, secuestros y venta de drogas, así como enfrentamientos armados entre grupos de delincuencia organizada, disputas interbarrios y ataques selectivos en los espacios públicos, mercados y puertos. La violencia funciona como un mecanismo de control y señalización entre grupos rivales, es una **violencia competitiva** (Durán-Martínez, 2018) en la que la disputas por el territorio y la generación de rentas ilícitas es ostensible.

En cambio, Carchi tiene parroquias más rurales y periféricas en la que la dinámica de la violencia cambia. En primer lugar, no es una provincia con altos índices de homicidios. En segundo lugar, el cometimiento de delitos como la minería ilegal, el contrabando de combustibles y de mercancías, la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y especies, entre otros, suelen ocupar el interés de las autoridades. Entonces, en Carchi el cometimiento de delitos está más vinculado con el control de los recursos. No obstante, la provincia opera como un espacio de circulación y regulación, asociado con las actividades extractivas localizadas, y no como un centro de operación criminal como en los casos de Guayas, Manabí, Esmeraldas y provincias de la costa ecuatoriana.

La literatura sobre gobernanza criminal ofrece elementos para interpretar esta situación. Arias (2017), Felbab-Brown (2010), Snyder & Durán-Martínez (2009) y Rojas-Mora *et al* (2023) mostraron que ciertos grupos criminales no buscan

maximizar la violencia, sino estabilizar sus rentas mediante el control de los recursos. Cuando un actor alcanza hegemonía territorial, la violencia se vuelve costosa: genera atención mediática, presión política e intervenciones militares de alto perfil.

En esos contextos, las organizaciones criminales buscan instaurar una paz mafiosa o estado de tranquilidad criminal: reducen los homicidios, castigan a la delincuencia no autorizada, administran los conflictos de manera selectiva, establecen reglas comunes como los toques de queda o el uso de espacios públicos. Carchi encaja en este patrón: las disidencias de las FARC privilegian el control de los corredores fronterizos y de la minería ilegal, antes que propiciar una confrontación abierta.

Los estudios citados, refuerzan esta idea. Sus hallazgos indican que millones de personas viven en contextos donde los grupos criminales proveen orden, regulan el delito y en algunos casos, reducen la violencia visible, sin renunciar al control de las economías ilícitas. La gobernanza criminal no solo surge en contextos donde el Estado se encuentra ausente, sino también, donde existe una presencia estatal parcial, selectiva o capturada, que dan lugar a **duopolios** de la violencia. Sobre esto volveremos más adelante.

Esta perspectiva es útil para interpretar el caso en cuestión: la parroquia fronteriza cuenta con una escuela, un centro de salud, junta parroquial, unidades policiales y despliegues militares, pero esa institucionalidad es insuficiente para proveer bienes públicos básicos y disputar el control económico y social al crimen. La presencia estatal es más simbólica que efectiva y esto permite que las disidencias de las FARC regulen el territorio, la justicia y brinden protección a la población. En este territorio el Estado ha perdido la capacidad de fijar y hacer cumplir las reglas básicas de convivencia y autoridad, mientras que un actor armado ilegal impone su propio orden y reglas de juego en ciertas parroquias. Carchi es un centro de gravedad silencioso del crimen organizado: aunque aporta el 0,1 % de los homicidios del país, en varias de sus parroquias hay presencia de actores armados, de minería ilegal, contrabando y tráfico de migrantes. La calma relativa en estas parroquias, en la que la violencia letal es mínima, no es un síntoma efectivo del control estatal, sino de que la gobernanza criminal se estabilizó y alcanzó un nivel de institucionalización que le permite prescindir de la violencia abierta como fin último.

³ Con corte a noviembre de 2025

Si el Estado emplea la tasa de homicidios como principal criterio para asignar recursos y pie de fuerza, entonces su intervención en el DMG, Los Ríos, Manabí, Guayas o El Oro estaría justificada porque la situación de violencia homicida es crítica. Sin embargo, este enfoque no es óptimo para Carchi porque la realidad de la violencia es otro, no ocupa los primeros lugares de letalidad pese a que constituye un nodo clave del crimen organizado transnacional. Esta lógica militarizada, centrada en apagar incendios donde el fuego es más visible, deja sin atención suficiente a Carchi.

Entonces, la seguridad del país no puede medirse ni gestionarse con métricas e indicadores de violencia letal. La ausencia relativa de homicidios puede considerarse como parte del plan y la estrategia de las disidencias de las FARC para no llamar la atención de las autoridades, por lo que incorporar métricas sobre economías ilícitas (minería ilegal, contrabando, trata de personas, tráfico de migrantes, lavado de activos), indicadores de desempeño institucional local y de autoridad paralela (resolución informal de conflictos, justicia impartida por grupos armados) en las mediciones de la violencia, es indispensable para comprender que en estos territorios hay una paz criminal.

Caso contrario, las políticas de seguridad corren el riesgo de gestionar y administrar solo la violencia que ocurre en la costa ecuatoriana mientras pierde el control de la frontera norte en la que se ubica el crimen organizado que opera en Ecuador. La frontera no está en manos de actores improvisados, sino de organizaciones con medio siglo de experiencia en gobernanza criminal paralela, como las FARC. Frente al fracaso de la guerra contra las drogas, el Estado colombiano tampoco logró recuperar el control de las **zonas grises** del suroccidente del país, particularmente en departamentos como Nariño y Putumayo donde las estructuras criminales han consolidado los enclaves de poder que desbordan la frontera y la soberanía.

Esa trayectoria resulta clave en la discusión: la presencia de las disidencias de las FARC en los departamentos de Nariño y Putumayo, junto a su expansión en el lado ecuatoriano —en especial sobre Carchi—, les ha permitido tejer relaciones complejas con la parroquia, actores privados y funcionarios del Estado. Las disidencias proveen de ciertos beneficios, resuelven problemas cotidianos y garantizan ingresos para muchas familias, allí donde el Estado es intermitente o ineficaz. En este sentido, la parroquia en cuestión no solo es un espacio de circulación, sino un territorio cooptado en la que un actor armado no estatal ha

logrado construir una autoridad de *facto*, que compite y en ocasiones sustituye el orden y la soberanía del Estado ecuatoriano.

Entre estos actores no estatales que permean a la parroquia fronteriza está la compañía de José Luis Cabrera Ruales del ELN⁴ y las disidencias del Frente Comuneros del Sur (FCS). Estas estructuras, en articulación con grupos de mineros ilegales e independientes en Ecuador desarrollan actividades de extracción aurífera en dos sectores de la parroquia que vamos a denominar como Pedro y La Desilusión. Por estar ubicada en un corredor estratégico, poco visible para las autoridades, también destaca el tráfico de cocaína y trata de personas.

Cabe recordar que la parroquia Buenos Aires, adscrita al cantón Urcuquí en la provincia de Imbabura, es otro epicentro de la minería ilegal en las que han estado involucradas personas de nacionalidad colombiana, ecuatoriana y venezolana en actividades ilícitas y extractivas. De acuerdo con indicios, en este enclave opera el grupo armado organizado Los Lobos y las disidencias del Frente Oliver Sinisterra (FOS). Tras la ejecución de distintos operativos y operaciones militares en Buenos Aires y el progresivo cierre de los frentes mineros ilegales, parte de estos actores ilegales migraron hacia otros puntos del país para reabrir y expandir la minería ilegal, siendo la parroquia en estudio una de esos enclaves como se muestra en las figuras que siguen:

Figura 2
Campamentos de minería ilegal en parroquia fronteriza de la provincia del Carchi



Fuente: Anónimo (2025).

⁴ Ejército de Liberación Nacional.

Las disidencias del FCS han implementado un fuerte esquema de seguridad territorial en la frontera. De acuerdo con las entrevistas, intervienen los pasos fronterizos y las rutas locales, regulan el tránsito de personas y mercancías, e impiden la entrada de otros grupos ilegales a la zona —incluso, estructuras criminales de Ecuador—. Es decir, el FCS busca mantener su hegemonía en las parroquias fronterizas del Carchi (Guerrón, 2023). Este orden coercitivo, impuesto por un grupo armado que todo lo controla, genera una paz mafiosa en la que la ausencia de enfrentamientos es el resultado de la disciplina impuesta por las disidencias del FCS (*Extra*, 2025b).

En la última década, de acuerdo con las entrevistas realizadas, la dinámica económica de la parroquia experimentó una transición. La agricultura de subsistencia —yuca, plátano y frutales— que históricamente han sido la base de la economía campesina y social, ha entrado en retroceso debido a su baja rentabilidad y por las dificultades de acceso a los mercados de la provincia. Ante la imposibilidad de mantener proyectos de vida dignos en el marco de la economía legal, una parte de la población migró hacia el lado colombiano en la frontera para trabajar en los cultivos y la cosecha de hoja de coca. El desplazamiento, tanto de la economía como de las personas, forma parte de la precarización de las condiciones de vida.

La ineficacia estatal en términos de inversión socioproductiva y políticas públicas reforzaron esta deriva. Autoridades locales y habitantes coinciden en señalar que, durante muchos años, la intervención estatal en la frontera fue predominantemente securitaria-militar, es decir, se descuidó el desarrollo socioeconómico (Guerrón, 2023). El énfasis en políticas de mano dura implicó que los recursos y esfuerzos se destinaran al reforzamiento de la presencia militar en la frontera y que necesidades básicas como agua, mejora de las vías de acceso, el fomento productivo, la educación o la salud pública no fueran una prioridad para los gobernantes de turno.

Uno de los resultados de esta deriva fue la proliferación de economías de sobrevivencia al margen de la legalidad: muchos pobladores pasaron a depender del contrabando, la cosecha de la hoja de coca y, recientemente, de la minería aurífera ilegal, como principales fuentes de ingresos (*Extra*, 2025a). A partir de 2024 hubo un reagrupamiento de esas economías ilícitas en suelo ecuatoriano: la minería ilegal de oro —presentada eufemísticamente como minería artesanal— se ha consolidado como la nueva economía ancla en esta parroquia.

Esta economía criminal no solo genera rentas extraordinarias para algunas familias frente al trabajo agrícola, también reorganiza el entramado socioeconómico de la parroquia: provee de empleo a los pobladores locales, brinda dinamismo al sector comercial (hospedaje, restaurantes, transporte y entretenimiento nocturno). Produce una redistribución (desigual pero real) de recursos en una parroquia que había sido previamente marginada.

La sensación de bienestar económico que experimentan los hogares y familias no obedece a la intervención del Estado o la implementación de políticas públicas, sino de una economía criminal que paga jornales superiores y ofrece ingresos inmediatos en contextos de pobreza y desempleo formal. El delito deja de percibirse como una transgresión a la ley y empieza a funcionar como su principal medio de subsistencia y soporte material.

Personas propietarias de tierras en esta parroquia —ahora mineros informales— y algunos desplazados de la mina ilegal de Buenos Aires, explotan yacimientos auríferos en la zona y subcontratan mano de obra de la misma parroquia para que hagan el trabajo operativo. Las personas, indistintamente de la edad o el género, ahora cuentan con un empleo.

Reportajes de prensa estiman que el oro ilegalmente extraído en minas puede costar hasta un millón de dólares en el mercado. Con estos recursos, las disidencias de las FARC y otros grupos financian la logística, compran armamento y sostienen sus estructuras en la frontera (*Extra*, 2025a). El auge de la minería ilegal, junto al contrabando de combustibles, armas y otros bienes mediante los pasos fronterizos, ha reconfigurado la economía local: lo ilícito forma parte de la cotidianidad en un contexto donde el Estado nacional o provincial no garantiza el cumplimiento de esas necesidades.

Lo que distingue a esta parroquia de otros territorios cercanos es la forma en la que se ejerce el control criminal. El control que ejercen el actor criminal transfronterizo no se manifiesta en balaceras, masacres o enfrentamientos abiertos, sino, mediante mecanismos más discretos como el control de los accesos a zonas de minería, la regulación de quién puede trabajar en cada frente y bajo qué condiciones, así como el arbitraje informal en disputas laborales y de conflictos entre actores locales. Llama la atención que, mientras en el resto del país hay mayor incautación de armas de fuego por parte de las autoridades durante los operativos, el Carchi destaca porque las incautaciones son principalmente de explosivos y herramientas asociadas a la minería ilegal (OECD, 2025).

La lectura de conjunto sugiere que existe un modelo de *cohesión sin confrontación* en la que las disidencias del FCS ya no necesitan recurrir de manera sistemática a la violencia letal para sostener su poder debido a que ya controlan el territorio y las fuentes de ingreso local. Los entrevistados indican que las disidencias de la FARC disponen de capacidad sancionadora conocida por todos y han ganado legitimidad social.

Esta gobernanza criminal ha llevado, de acuerdo con las entrevistas, a que la población local interiorice y considere que el orden público y la resolución de conflictos menores recaen en el grupo armado y no en las autoridades públicas. Miembros de estas disidencias actúan como árbitros en disputas comunitarias, imponen castigos a ladrones o agresores y, dictan normas de comportamiento, por ejemplo, restringen los hurtos, la violencia sexual o los homicidios dentro de la comunidad.

En esta parroquia hay un cogobierno de *facto*: si bien existe una presidenta parroquial, un teniente político, presencia policial y —de manera esporádica— otras entidades de Estado, en la práctica, la toma de decisiones clave y la seguridad cotidiana se encuentran en manos del actor armado no estatal. Al proveer una seguridad básica y cierta estabilidad —aunque coercitiva—, las disidencias de las FARC han logrado legitimarse socialmente entre los pobladores, especialmente, frente a un Estado que es percibido continuamente como lejano, ineficiente o selectivo.

Esa legitimidad, sin embargo, es relativa e instrumental. Se sostiene más en la conveniencia económica y el miedo social, que en una adhesión plena al proyecto criminal. Los habitantes y vecinos de la parroquia y parroquias vecinas acatan las reglas impuestas por las disidencias porque —en la práctica— estas proporcionan la tranquilidad y el orden que el Estado no ha podido garantizar de manera sostenida. Los habitantes saben que lo más sensato y estratégico que pueden hacer es no confrontar y no cuestionar a los miembros de dicho grupo armado.

Reconocen, explícita o implícitamente, que este actor dispone de mayor capacidad de armas, municiones, integrantes, logística, acceso a recursos, redes de apoyo y control territorial en las provincias, que la misma fuerza pública presente en la zona (Guerrón, 2023). No se trata, por tanto, de una población convencida, sino, de una obediencia condicionada que resulta de la combinación de factores como la coerción, las necesidades económicas y la ineficacia estatal.

En este proceso destaca la erosión progresiva de la autoridad del Estado. En la práctica, el contrato social local se reconfigura: los habitantes de la parroquia, en lugar de recurrir al Estado en búsqueda de protección, recurre voluntaria o involuntariamente a las disidencias de las FARC a cambio de ciertos beneficios (poder comercial, acceder a empleos informales, contar con protección frente a otros delincuentes). La población tolera, incluso, coopera con estas disidencias por medio de lealtades tácitas y guardando silencio. Este pacto pragmático, no escrito pero efectivo, redefine el contrato social: la colaboración de la comunidad se ven retribuidas con una paz relativa y oportunidades económicas, mientras el Estado pierde su rol de garante de derechos en dicho territorio.

Desde la ciencia política lo que se observa es una ruptura profunda del contrato social clásico. El Estado no garantiza ingresos dignos, no provee seguridad efectiva, ni servicios adecuados y no ofrece alternativas socioeconómicas competitivas frente a la minería ilegal. El Estado mantiene cierta presencia legal y simbólica por intermedio del GAD parroquial, la escuela, los operativos policiales y operaciones militares, pero el poder efectivo sobre las economías, la seguridad cotidiana y el orden interno es ejercido por las disidencias de las FARC y sus intermediarios locales.

Este arreglo remite a la noción de Estado híbrido y gobernanza criminal paralela desarrollada por la literatura comparada. Autores han mostrado que, en distintos contextos regionales, los grupos criminales construyen un orden paralelo basado en la imposición de reglas, provisión selectiva de seguridad y regulación de los mercados, sin que esto implique la expulsión del Estado. Por el contrario, el Estado coexiste y se articula —en ocasiones— con los grupos criminales (Arias, 2017; Felbab-Brown, 2017; Feldmann & Luna, 2022). Bajo esta lente, la parroquia en cuestión es un caso paradigmático: se encuentra articulada con las disidencias de las FARC y con redes locales de minería ilegal y contrabando en Ecuador.

La población evita confrontaciones con los actores armados, pero también, evita denunciar la ilegalidad de estas actividades ante las autoridades. Entonces, la violencia se usa de manera selectiva, muchas veces, resulta siendo invisible para terceros. Los indicadores oficiales en Carchi—baja tasa de homicidios, baja incautación de armas— producen una falsa sensación de paz y normalidad, cuando en realidad la economía criminal está altamente instalada en la frontera, el territorio funciona como enclave para las redes transnacionales y la

comunidad opera bajo un régimen de dependencia económica y lealtad negociada (OECD, 2025).

Para comprender cómo opera esta gobernanza paralela, así como, el nivel de legitimidad que el actor criminal tiene entre los habitantes, hay que remontarnos al Acuerdo de Paz de 2016 en Colombia que fue un punto quiebre. La desmovilización de las FARC dejó un vacío de poder en la frontera norte que fue disputado por disidencias, células de narcotraficantes y otros grupos armados del país vecino. En los años posteriores, esa competencia fragmentó los arreglos previos de la paz mafiosa en la frontera, elevó los niveles de violencia y obligó a la población a replegarse con silencio y bajo la estrategia de “ver y no hablar” (Guerrón, 2023). Una facción de las FARC logró imponerse y restablecer el control criminal y, con ello, se redujeron los homicidios y volvió la “calma”.

Sin embargo, esta calma es engañosa: se trata de una paz mafiosa sostenida por el dominio hegemónico de un grupo armado que impone reglas, regula los conflictos y garantiza a la población que no se dispararan armas mientras no surja un competidor con capacidades reales para disputar el espacio (Extra, 2025b). Tal como lo advierten los analistas en materia de seguridad y estudios comparados, cuando una organización criminal monopoliza el control territorial, será ella quien defina el orden y sostenga esa tranquilidad aparente, hasta que una nueva pugna vuelva a generar violencia (Durán-Martínez, 2018; Lessing, 2020).

Los hallazgos de Uribe *et al* (2025) en el caso de América Latina, son claros al respecto. En su trabajo sostiene que la gobernanza criminal es un fenómeno masivo y no excepcional. Millones de personas en la región viven en rodeados de grupos criminales e informantes que brindan ordenes, regulan el cometimiento de delitos, incluso, “mejoran” los indicadores de seguridad. Además, los autores cuestionan que la gobernanza criminal solo tenga presencia en territorios en donde hay vacío estatal: proponen, por el contrario, que estos grupos surgen en contextos donde hay capacidades estatales instaladas y, que más bien, surgen duopolios de la violencia en donde el Estado y los grupos criminales comparten, negocian o se reparten el control coercitivo.

Los datos sugieren que en los territorios ocupados por estos grupos —sea con imposición de reglas, resolución de conflictos, provisión de protección— la violencia tiende a ser menor que en aquellos lugares en los que se delinquen sin gobernar. Este patrón encaja de manera precisa en la parroquia fronteriza.

Es una unidad territorial pequeña en la que coexisten instituciones estatales y poder criminal informal. La letalidad es baja, pero la profundidad de las economías ilícitas es alta, mientras que, la comunidad local reconoce al actor criminal como proveedor de orden y empleo.

La teoría de Uribe *et al* (2025) se torna tangible en este punto: la paz forma parte y convive con el crimen organizado. Entonces, el crimen organizado no siempre genera violencia y puede generar paz. La baja exposición de la parroquia forma parte de la estrategia criminal por cuanto permite construir complicidades, aprovechar las necesidades de la población y confundir al aparato estatal en el momento de intervenir.

La literatura que aborda los Estados híbridos y la gobernanza criminal aporta, además, un dato adicional para interpretar este tipo de enclaves: el Estado puede adaptarse para que la economía criminal prospere. En la parroquia fronteriza el Estado mantiene la infraestructura básica, ciertas prestaciones sociales y el dominio de la **legalidad**, mientras el actor criminal captura la plusvalía del territorio mediante la minería ilegal, la coerción efectiva y regulación de las transacciones cotidianas (Arias, 2017; Felbab-Brown, 2017).

La delgada línea entre **falta de control** y **tolerancia tácita** se vuelve difusa en este caso. Los bajos índices de violencia provocan la desestimación de los recursos de seguridad, es decir, las autoridades concentran los esfuerzos operativos en otras provincias más violentas, y no precisamente en la parroquia fronteriza. Además, esto produce un subregistro de los riesgos reales y abre la oportunidad para que el grupo criminal consolide sus redes, economías y cooptaciones.

Finalmente, el caso en mención ofrece elementos de contexto que pueden ser útiles para la inteligencia estratégica y el diseño de políticas de seguridad. Se trata de un enclave en donde la soberanía es ejercida desde el control de los recursos estratégicos por parte de actores armados transnacionales. Para detectar y comprender estas islas de paz criminal es necesario que se incorporen indicadores complementarios que den cuenta de la presencia de explosivos y maquinaria para minería ilegal, de los cambios en el uso del suelo, flujos financieros y comerciales atípicos, redes de empleo informal, reconfiguración de los patrones de movilidad y señales locales de autoridad paralela (Rojas-Mora *et al*, 2023).

En especial, implica asumir que la respuesta estatal no puede ser coercitiva y no puede recaer sobre la población. Desmantelar estos regímenes criminales

demanda de la reconstrucción del contrato social, de ofrecer alternativas económicas reales a los pobladores, reinsertar al Estado como garante de derechos y bienestar, y evitar la creación de vacíos que puedan ser aprovechados por otros actores ilegales más adelante.

Minería ilegal para el sostenimiento de la gobernanza criminal sin violencia visible

En la parroquia fronteriza se ha configurado una economía criminal en torno a la minería ilegal de oro, articulada por tentativamente por el FCS y estructuras asociadas. Este actor opera como un actor financiero y estratega de la cadena minera: aporta el capital inicial, fija las condiciones de explotación y controla los eslabones de alto valor (beneficio del mineral, comercialización y lavado de activos) con bases seguras desde el lado colombiano. La decisión de instalar las plantas de procesamiento en territorio colombiano no es accidental, sino un plan calculado que busca reducir su exposición pública y mediática nacional. Los enclaves mineros de la parroquia funcionan como una economía transfronteriza: el mineral es extraído en Ecuador y se comercializa y reinvierte principalmente en Colombia, lo que produce una desposesión silenciosa de los recursos naturales ecuatorianos.

Esta desposesión recae en una alianza entre el actor criminal armado y los grandes propietarios de tierras de la parroquia. Los hacendados actúan como intermediarios logísticos: permiten la explotación del subsuelo en sus predios, organizan los frentes de trabajo y contratan la mano de obra. A cambio, participan de las utilidades y se convierten, junto a los propietarios de la tierra, en otro eslabón de la gobernanza criminal. La población local asume los trabajos más operativos y riesgosos, sea como piqueros, cargadores y transportista, con jornadas intensivas, pero salarios diarios que superan al jornal agrícola. Esto lleva a que la minería ilegal sea una oportunidad económica rentable para muchas familias de la parroquia.

Esa cercanía que las disidencias de las FARC mantienen con los pobladores de la parroquia es usada a su favor. No se trata de actores que llegaron recientemente a la frontera, sino, de estructuras que llevan varias décadas instaladas en

la frontera y esto les permite ejercer algún nivel de acercamiento. La población les vende productos, alimentos, combustible, gasolina, diésel, gas doméstico, incluso, participan en ciertas actividades sociales que ellos organizan. Su presencia no es percibida de irruptora, sino, como una posibilidad para mejorar sus vidas y concretar sus proyectos. La presencia del FCS ha sido normalizada por los pobladores y es esto lo que permite a estos actores armados mantener distintos grados de relacionamiento social.

Esta situación representa una diferencia sustantiva, por ejemplo, respecto a la presencia y al tipo de criminalidad que ejerce Los Lobos tanto en Buenos Aires, Camilo Ponce Enríquez y parroquias cercanas. Son actores ilegales emergentes que surgieron de una escisión de una pandilla y fueron clasificados por el gobierno de Ecuador como grupos armados organizados. La presencia de Los Lobos en estas parroquias es reciente, con apenas tres años, mientras que la de las FARC se remonta a más de medio siglo de vínculos, relaciones e injerencia en la frontera colombo-ecuatoriana. Esa trayectoria histórica explica, en buena medida, la estabilidad y los niveles de intervención que hoy mantienen en estos territorios de frontera las disidencias de las FARC (entrevista anónima, excomandante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, 2025).

La operación minera ha sido diseñada deliberadamente para permanecer en un bajo perfil. No se utilizan retroexcavadoras ni se construyen grandes campamentos con materiales más duraderos, sino socavones subterráneos en la que se emplean técnicas de extracción artesanal que reducen la huella física y ambiental visible desde el aire. El material aurífero se traslada desde las bocaminas ecuatorianas hasta las plantas de procesamiento ubicadas en Colombia mediante sistemas de poleas y cableados que cruzan el río fronterizo. En cada viaje se puede transportar centenares de sacos en menos de media hora. Los datos proporcionados por los entrevistados apuntan a que hay altos márgenes de rentabilidad: cada saco de material puede contener decenas de gramos de oro cuyo valor representa un ingreso extraordinario para las familias frente a cualquier actividad lícita disponible en la parroquia.

Frente a este núcleo extractivo se ha consolidado una densa economía de servicios ilegales y semiformales. Madres de familia preparan alimentos para los mineros; pequeños comercios y restaurantes proveen las herramientas, víveres y combustible; transportistas articulan el movimiento de personas y mercancías entre caseríos, bocaminas y puntos de cruce fronterizo. La minería ilegal se ha convertido en una **economía ancla** de la parroquia que sostiene el consumo

local, dinamiza el comercio, reconfigura los patrones de movilidad y materializa las aspiraciones de la población. Desde la perspectiva de las familias, el crimen no representa una ruptura del orden: es el principal soporte material de la vida cotidiana.

No hemos tenido trabajo. Mi hijo recién se graduó y no he podido enviarlo a la universidad. Mi esposo y yo tenemos una pequeña parcela de tierra, pero aquí no hay empleo, no hay ingresos, no hay inversión. Vivimos prácticamente al día, y muchas veces sentimos que no hay más aquí. Somos cuatro familias en la misma situación. La minería ilegal, aunque sea peligrosa, nos ha dado una oportunidad para ahorrar algo de dinero y ofrecer un futuro diferente a nuestros hijos, incluso aspirar a tener algo propio. Por lo menos, en eso trabajamos directamente mi esposo, mi hijo mayor y yo. Yo también puedo trabajar allí sin problema, yo vendo (entrevista anónima, madre de familia 1, 2024).

Esta disidencia de las FARC no se limita a administrar la extracción ilegal de oro, también ejerce la gobernanza criminal: regula quién puede abrir un pozo, bajo qué condiciones y con qué socios; resuelve las disputas entre propietarios, trabajadores y transportistas; impone las sanciones a los informantes o quienes intentan operar la minería al margen de su autorización. La justicia estatal ha sido reemplazada por una justicia paralela rápida y efectiva, aunque coercitiva, que refuerza la reputación del grupo criminal como garante de orden. La amenaza de represalias, junto con la dependencia económica, produce un régimen de silencio en la que las comunidades saben de la ilegalidad de la actividad, se benefician y por eso, poco o nada la denuncian. Cualquier sospecha que conlleve al cierre de la mina implica la pérdida de su principal fuente de ingresos (entrevista anónima, servidor militar colombiano, 2025).

Esta gobernanza criminal viene articulada con una estrategia de legitimación social orientada a sostener el control de la frontera. El grupo armado financia pequeñas obras comunitarias, apoya la preservación de canchas deportivas, financia fiestas locales, ofrece alimentación, entre otros, mediante el discurso de protección y progreso para la parroquia. Estos gestos se orientan a la obtención de legitimidad y resulta en la percepción generalizada de que el actor criminal es más efectivo que cualquier institución pública (entrevista personal a especialista, 2025). Para uno de los jóvenes entrevistados en la parroquia:

Para mí, la minería ha sido, ante todo, algo práctico: es algo físico, puedo ver el dinero en mis manos. He buscado trabajo durante mucho tiempo y no hay, ni aquí ni en Tulcán; fui también a Ibarra y tampoco encontré. Quise primero trabajar para después ir a la universidad, pero no lo logré, y estudiar fuera se volvió imposible porque no podía cubrir mi manutención ni tenía familiares en las otras ciudades. En cambio, la minería, aunque sea ilegal dicen, se convirtió en una oportunidad real: por tres o cuatro horas de trabajo puedo ganar entre 50 y 60 dólares al día, sin contar lo que se suma cuando se completa todo el proceso, a inicios de este año con distintos ingresos pude tener 2000 dólares. Eso me permite ahorrar, tener un sustento y ayudar a mi tía y a mis tíos con la camioneta, que también genera ingresos. Al final, la minería ha hecho lo que ningún alcalde ni autoridad del gobierno ha hecho aquí: traer plata a esta parroquia (entrevista anónima, joven oriundo de la parroquia, 2025).

Desde las discusiones teóricas sobre gobernanza criminal y Estado híbrido, esta parroquia es un ejemplo de cómo la ruptura del contrato social abre espacio a la estatalidad paraestatal (Herrera, 2024). El Estado ecuatoriano conserva la soberanía jurídica sobre el territorio, pero ha perdido —en la práctica— el control efectivo de los recursos estratégicos, de la economía local y la regulación del orden cotidiano. La estabilidad de la economía minera, sostenida durante años sin grandes estallidos de violencia visible en la parroquia, sugiere que este actor armado transnacional ha alcanzado el umbral de la **estatalidad criminal**: mantiene el monopolio de hecho sobre la extracción, ejerce coerción, dispone de una base fiscal ilícita pero estable (el oro) y ha logrado ganar una legitimidad social suficiente para operar sin confrontaciones abiertas.

En suma, la minería ilegal en esta parroquia no ha sido abordada como un delito ambiental o económico, sino como un instrumento de sustento y oportunidades económicas que opera bajo una gobernanza criminal transfronteriza y que erosiona —por supuesto— la soberanía, el contrato social y la capacidad del Estado para administrar sus bienes comunes.

Implicaciones estratégicas para el Estado

El tráfico de cocaína, la minería ilegal, la trata de personas y tráfico de armas, son elementos comunes del crimen organizado que coexisten en Ecuador con picos de violencia en zonas urbanas y periurbanas en las que operan pandillas y bandas de oportunidad (costa y frontera norte, con proyección a corredores andinos y puertos). La evidencia regional muestra que, cuando los grupos criminales logran protección política o captura administrativa, la violencia letal disminuye sin que ocurra el desmantelamiento de los nodos financieros y logísticos del crimen (Snyder & Durán-Martínez, 2009; Felbab-Brown, 2010).

Ecuador enfrenta el mismo patrón: pandillas juveniles custodian cargamentos, vigilan los corredores y ejecutan homicidios selectivos, mientras los centros de gravedad del negocio, las finanzas ilícitas, la contaminación de las cargas, la mezcla de oro legal/ilegal, los contratos y licencias, permanecen en baja visibilidad y alta resiliencia (Arias, 2017; von Lampe, 2016). En este contexto, las implicaciones estratégicas para el país son cuatro.

- La política pública debe desacoplar las líneas de esfuerzo mediante una línea táctica que contenga a la violencia pandillera y permita la reducción de los daños inmediatos mediante el control de microterritorios, patrullaje inteligente, disuasión focalizada; por otro lado, una línea estratégica que desarticule a las economías ilícitas por medio de la inteligencia financiera, la trazabilidad de las cadenas, cooperación internacional y medidas anticorrupción. La literatura sugiere que cuando los Estados confunden y mezclan ambas agendas, gana la calle, pero pierde la economía criminal (Lessing, 2017; Durán-Martínez, 2018).
- Se requieren indicadores compuestos que combinen la tasa de homicidios con las métricas del mercado: flujos sospechosos, redes societarias

puente, trazabilidad del oro y señales logísticas (movimientos anómalos, bodegas, precursores, auditoría de licencias), pues la ausencia de sangre no es ausencia de crimen organizado (Felbab-Brown, 2010; von Lampe, 2016).

- La gobernanza carcelaria es un escenario de inflexión: los estudios muestran que los pactos o rupturas intramuros modulan la violencia extramuros y urbana. Por ende, la inteligencia penitenciaria y el control de las comunicaciones y las tecnologías son elementos estratégicos (Skarbek, 2011).
- La integridad institucional es una condición de la posibilidad: sin contracaptura (integridad en aduanas, puertos, minería, control ambiental, registros y compras públicas), la coerción táctica solo desplaza el problema (Snyder & Durán-Martínez, 2009; Arias, 2017).

En términos operativos esto implica para el Estado ecuatoriano reorientar el interés hacia los grupos armados organizados de alto nivel y la disrupción de los nodos económicos mediante:

- Detección de finanzas ilegales
- Mayor logística, con perfilamiento avanzado de contenedores, inspección basada en riesgo, análisis de rutas y gemelos digitales de puertos.
- Control de la materia prima: esto es, mayor auditoría y contabilidad del oro y los subproductos críticos en eslabones de alta mezcla.
- Licenciamiento y otorgamiento de permisos orientados a la detección de captura regulatoria y de rotaciones anómalas en puestos sensibles, control en la maquinaria y
- Cooperación transnacional transfronteriza para embargos sincronizados de activos.

La teoría sugiere que la calibración de estos elementos permite la reducción de la rentabilidad esperada del crimen organizado, eleva los costos de las transacciones y afecta la capacidad instalada (Felbab-Brown, 2010; Olson, 1993). El sesgo en las mediciones —esto es, tomar la violencia letal como clímax y de

uso exclusivo del poder criminal— genera una mala práctica en la asignación de recursos, concentra las capacidades estatales en la contención urbana y subinvierte en investigación financiera, portuaria, minera y presencia militar fronteriza. La evidencia regional revela que existen falsos positivos en materia de seguridad: frente a la reducción de los homicidios, la economía criminal crece (Felbab-Brown, 2010; Durán-Martínez, 2018).

El riesgo para Ecuador consiste en la reproducción de este ciclo: la de pacificar e intervenir de manera efímera a los barrios y distritos con operativos intensivos mientras permanecen intactos los circuitos de renta en la frontera norte y la protección institucional selectiva. Una estrategia más crítica estaría orientada a desagregar la violencia pandillera (como síntoma) de las estructuras económicas y criminales (causa del problema) y alinear los incentivos para que el Estado no solo reduzca los homicidios, sino que erosione la viabilidad económica de los actores del crimen organizado en Ecuador.

blanqueo de capitales, la logística y protección institucional selectiva. En territorios con bajas tasas de homicidio puede coexistir una economía criminal sofisticada en la que la ausencia de violencia letal no implica ausencia de riesgo ni de organización.

Conclusiones

La violencia que genera el crimen organizado no debe medirse solamente con indicadores de muertes violentas. En su naturaleza procesal, la violencia es un instrumento y no el objetivo final: sirve como mecanismo de distracción, cooptación o disciplinamiento de mano de obra y como herramienta de protección y expansión de economías ilícitas. No obstante, muchas economías criminales son más productivas cuando operan en silencio como en el caso de la parroquia analizada: cuanto menor sea la exposición y visibilidad, menor será el riesgo, pero mayor la capacidad para consolidar redes de lavado, rutas logísticas y ejercer prácticas de normalización económica.

En consecuencia, las economías del crimen organizado —narcotráfico, minería ilegal, trata de personas, comercio ilícito, entre otras— no requieren del uso de la violencia para prosperar en algunos entornos. De hecho, la violencia suele aumentar los costos operativos y judiciales tanto para el Estado como para las estructuras criminales. Por eso, tales estructuras adoptan estrategias de baja visibilidad e impacto mediático como el control social, captura económica, corrupción administrativa, empleo informal y ayudas sociales, que les permiten gestionar el territorio y sus recursos. Es llamado consiste en distinguir el rol que cumplen los grupos organizados de los desorganizados dentro del crimen: el primero se caracteriza por cadenas económicas sostenibles, reglas internas y vínculos transnacionales, mientras que el segundo agrupa delitos oportunistas, conductas callejeras desarticuladas o fenómenos de baja densidad organizativa.

El error operativo en seguridad y política pública radica en tratar todo fenómeno criminal visible —robos, pandillas callejeras, delitos especiales— como si formaran parte del crimen organizado. Esta confusión desvía los recursos hacia respuestas punitivas y policiales que no inciden en los nodos financieros, económicos, ni en las estructuras de reproducción del crimen organizado como el

Referencias bibliográficas

- Arias, E. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of drug violence: Criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico*. Oxford University Press.
- Extra. (2025a, 19 de marzo). *Minería ilegal: El auge del oro que amenaza la frontera ecuatoriana*. <https://n9.cl/t1gc8>
- Extra. (2025b, 5 de noviembre). *Ecuador: La paz mafiosa y la benevolencia de los grupos criminales*. <https://n9.cl/lqolx>
- Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2022). Criminal governance and the crisis of contemporary Latin American states. *Annual Review of Sociology*, 48, 441–461. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-030420-124931>
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs*. Brookings Institution Press.
- Felbab-Brown, V. (2017). *The extortion economy: Predatory crime in Latin America*. Brookings Institution Press.
- Gambetta, D. (1993). *The Sicilian mafia: The business of private protection*. Harvard University Press.
- Guerrón, E. (2023). *Cambios en las dinámicas entre actores armados y dinámicas económicas en El Chical tras la firma del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC en 2016* [Tesis de maestría, Flacso Ecuador].
- Herrera, K. (2024). *Doble criminalización en cantones de 'alta peligrosidad' en Ecuador: un análisis in situ*. Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS).
- Kalyvas, S. N. (2006). *The logic of violence in civil war*. Cambridge University Press.
- Lessing, B. (2017). *Making peace in drug wars: Crackdowns and cartels in Latin America*. Cambridge University Press.
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2025). *Boletín semestral de homicidios intencionales en Ecuador: Enero-junio 2025*. Programa de las Américas para el Desarrollo. <https://n9.cl/evsdww>
- Olson, M. (1993). Dictatorship, democracy, and development. *American Political Science Review*, 87(3), 567–576. <https://doi.org/10.2307/293873>
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). *Estudio mundial sobre el homicidio 2019*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Policía Nacional del Ecuador. (2025). *Estadísticas de homicidios comparativo por subzonas, corte noviembre 2025* [Base de datos no publicada / informe interno].
- Reuter, P. (1983). *Disorganized crime: The economics of the visible hand*. MIT Press.
- Rojas-Mora, J. E., Pinto-Quijano, Á. C., Vásquez-Merchán, I. L., & Morales-Sánchez, C. F. (2023). Medición y evaluación de gobernanzas criminales y su relación con el narcotráfico en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 21(44), 817-840.
- Skarbek, D. (2011). Governance and prison gangs. *American Political Science Review*, 105(4), 702-716.
- 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.
- Uribe, A., Lessing, B., Schouela, N., & Stecher, E. (2025). Criminal governance in Latin America: Prevalence and correlates. *Perspectives on Politics*, 1-19. <https://doi.org/10.1017/S1537592725101849>
- Varese, F. (2011). *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.

von Lampe, K. (2016). *Organized crime: Analyzing illegal activities, criminal structures, and extra-legal governance*. SAGE.

Weber, M. (1991). La política como vocación. *El político y el científico*. Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1919).



FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS Y ESTRATEGIAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. MECANISMOS DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL.

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

Grad. Gustavo Acosta

03



GRAD. GUSTAVO ACOSTA

El General de División en servicio pasivo, Gustavo Acosta cuenta con más de cuatro décadas de experiencia en defensa, seguridad nacional, operaciones especiales y cooperación internacional.

Su carrera se ha caracterizado por el liderazgo estratégico en escenarios de alta complejidad, tanto en el ámbito interno como en espacios de articulación internacional en materia de seguridad.

Se desempeñó como Comandante General del Ejército del Ecuador, liderando procesos de planificación estratégica, modernización institucional y fortalecimiento de capacidades operativas. Previamente ejerció funciones de alto nivel como

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”, creada para contener y desarticular la violencia generada por estructuras armadas irregulares en la frontera norte.

En el ámbito de las operaciones especiales y contraterrorismo, fue Comandante de la Unidad Contraterrorista del Estado – Grupo GEO, donde diseñó y dirigió estructuras tácticas para la protección de autoridades y la seguridad presidencial. Asimismo, comandó importantes unidades operativas en la Amazonía y la frontera con Colombia, logrando desarticular redes de narcotráfico y estructuras del crimen organizado transnacional.

Su experiencia internacional se consolidó como Agregado de Defensa del Ecuador en Estados Unidos, donde fortaleció las relaciones bilaterales en seguridad hemisférica, cooperación militar, inteligencia y asistencia técnica. A ello se suma su formación en doctrina y tácticas internacionales, con capacitación en Israel y España en operaciones especiales, contraterrorismo y fuerzas multinacionales de paz.

En el campo académico, es Magíster en Estudios Avanzados en Terrorismo, Licenciado en Ciencias Militares y Licenciado en Ciencias de la Educación. Actualmente es egresado de la Maestría en Relaciones Internacionales con mención en Política Exterior en el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).

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 permanentes como miembro de la Red de Estudios Estratégicos de Seguridad y Defensa.

Su trayectoria ha sido reconocida con altas condecoraciones nacionales e internacionales, entre ellas la Legión al Mérito de los Estados Unidos, distinciones militares de Colombia y Brasil, y 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 académica y práctica en cooperación internacional, posiciona al General Gustavo

Acosta como un 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

Este documento analiza la creciente amenaza que representa la Delincuencia Organizada Transnacional (COT) para la estabilidad del Estado ecuatoriano y cómo la cooperación internacional puede contribuir al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas como actor estratégico en la seguridad nacional. A partir de una breve evaluación de los impactos institucionales, económicos y sociales de la COT, el estudio destaca el debilitamiento del sistema judicial, la proliferación de la corrupción y la expansión de las economías ilícitas vinculadas al narcotráfico, la minería ilegal y el lavado de activos.

El estudio también examina los principales acuerdos y mecanismos de cooperación firmados por Ecuador con países aliados y organizaciones internacionales, destacando sus contribuciones y limitaciones. Asimismo, propone líneas estratégicas destinadas a consolidar la inteligencia conjunta, modernizar el control portuario y fronterizo, institucionalizar el entrenamiento militar y establecer una coordinación efectiva entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La conclusión del documento es que la lucha contra la delincuencia organizada requiere una estrategia integral y sostenida basada en el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad democrática y la coordinación de alianzas internacionales que permitan al país recuperar el control de su territorio y restablecer la seguridad ciudadana.

Palabras clave

Crimen Organizado Transnacional, Fuerzas Armadas, Cooperación Internacional, Seguridad Nacional, Gobernanza, Inteligencia, Ecuador.

Abstract

This paper analyzes the growing threat that Transnational Organized Crime (COT) poses to the stability of the Ecuadorian State and how international cooperation can contribute to strengthening the Armed Forces as a strategic actor in national security. Based on a brief assessment of the institutional, economic, and social impacts of COT, the study highlights the weakening of the judicial system, the spread of corruption, and the expansion of illicit economies linked to drug trafficking, illegal mining, and money laundering. The study also examines the main cooperation agreements and mechanisms signed by Ecuador with allied countries and international organizations, highlighting their contributions and limitations. It also proposes strategic lines aimed at consolidating joint intelligence, modernizing port and border control, institutionalizing military training, and establishing effective coordination between the Ministry of Defense and the Ministry of Foreign Affairs. The document conclusion is that combating organized crime requires a comprehensive and sustained strategy based on institutional strengthening, democratic governance, and the coordination of international alliances that will enable the country to regain control of its territory and restore citizen security.

Keywords

Transnational Organized Crime, Armed Forces, International Cooperation, National Security, Governance, Intelligence, Ecuador.

Introducción

Ecuador atraviesa una de las amenazas más críticas de su historia, el Crimen Organizado Transnacional (COT) y sus delitos conexos: el narcotráfico, el lavado de activos, la minería ilegal, el tráfico de armas, el cibercrimen, la corrupción a gran escala, y, una alteración de violencia sin precedentes en los centros penitenciarios. Este escenario representa un desafío en el que las Fuerzas Armadas y las instituciones del Ecuador enfrentan amenazas diversas que, van desde lo tradicional hasta lo inesperado. Las redes delictivas, que operan cruzando fronteras y minando la fortaleza del Estado, requieren respuestas integrales y efectivas entre países (Bergman, 2022).

En este contexto, el análisis busca: reconocer la gravedad y las particularidades del crimen organizado transnacional en el país; explorar la manera en que la cooperación internacional puede robustecer la estrategia y el trabajo de las Fuerzas Armadas; y proponer recomendaciones basadas en experiencias, estudios y ejemplos exitosos de otros lugares, adaptados a la realidad ecuatoriana.

Pero también se quiere resaltar la necesidad imperante de contar con una planificación nacional, como instrumento esencial para integrar esfuerzos internos e internacionales frente al crimen organizado transnacional. Su importancia radica en otorgar coherencia a las políticas públicas, optimizar recursos, fortalecer la legitimidad estatal y facilitar una cooperación internacional sostenible. En ausencia de este marco articulador, la cooperación se fragmenta y pierde eficacia; mientras que, con una base sólida, se convierte en un multiplicador estratégico de capacidades.

Un elemento clave dentro de este escenario es la articulación obligatoria que debe existir entre el Ministerio de Defensa y la Cancillería. Mientras que la

primera se enfoca en fortalecer las capacidades operativas y militares para enfrentar las amenazas, la segunda desempeña una función esencial en la representación internacional del país. Es fundamental que la planificación nacional contemple esta sinergia y establezca procedimientos colaborativos que integren las acciones de seguridad con la política exterior. Así, Ecuador no solo potencia su capacidad de respuesta interna, sino que también logra una presencia más sólida y coherente en escenarios internacionales, lo que favorece la obtención de asistencia técnica, financiera y logística.

ancillería. Mientras que la primera se enfoca en fortalecer las capacidades operativas y militares para enfrentar las amenazas, la segunda desempeña una función esencial en la representación internacional del país. Es fundamental que la planificación nacional contemple esta sinergia y establezca procedimientos colaborativos que integren.

Incidencia del COT en Ecuador

El impacto significativo y complejo que el crimen organizado transnacional ha generado en la estructura del Estado ecuatoriano ha debilitado sus instituciones incrementando la violencia y comprometiendo la gobernabilidad, factores que han puesto en duda la capacidad del Estado para garantizar la seguridad, justicia y bienestar de la población. La incidencia de esta amenaza y sus delitos conexos ha obligado a los últimos gobiernos a redireccionar la planificación nacional, priorizando sus esfuerzos en la seguridad y defensa del Estado.

El aumento de la violencia llevó al gobierno a tomar la decisión de involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública. En febrero de 2024 se declaró un “conflicto armado interno” (CANI), autorizando el empleo militar para enfrentar a 22 bandas delictivas consideradas como terroristas. Si bien esta intervención ha permitido ejecutar ciertos operativos de control, también ha generado inquietudes por posibles vulneraciones a los derechos humanos y ha puesto en debate si el uso de la fuerza militar realmente puede ofrecer soluciones sostenibles a largo plazo. (Botero, 2024).

En este contexto es importante identificar que, el artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece que “Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”, delimitando claramente sus funciones: mientras las FF.AA. tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía e integridad territorial, la responsabilidad del mantenimiento del orden interno recae en la Policía Nacional. No obstante, en contextos de grave alteración del orden público, el empleo de las FF.AA. como fuerza de apoyo ha sido legalmente respaldado por mecanismos como los estados de excepción y otras disposiciones normativas que legitiman su accionar interno. Sin embargo, el empleo permanente de las FF.AA., en misiones que no son parte de su naturaleza operacional como son, el control de las cárceles y de las calles, más aún, con capacidades operativas y logísticas limitadas para su ejecución han ido en desmedro de la protección

efectiva de las fronteras que de por sí son complejas, sumado a las altas posibilidades de cooptación al que están expuestos los miembros de la institución que ha gozado de la mayor credibilidad nacional¹.

Y, por otra parte, vincula a una peligrosa desconfianza institucional que la población va adoptando respecto a la Policía Nacional, institución que numéricamente sobrepasa a las FF. AA. y a la que se debe más bien reorientar en su gestión y fortalecimiento operacional, a fin de que pueda cumplir con eficacia y de manera permanente la protección interna y el mantenimiento del orden público (Constitución del Ecuador, 2008).

La corrupción en este escenario ha logrado penetrar en muchos espacios de la institucionalidad del Estado, del que no ha sido la excepción el sistema jurídico nacional, lo que ha incentivado a las organizaciones criminales a expandir sus operaciones por todo el país, provocando un nivel de desconfianza en la ciudadanía y en la transparencia de los procesos y decisiones que se emiten a ese medio. Al respecto los medios de comunicación corroboran al establecer que, el poder judicial no está respondiendo al desafío como lo demuestra el hecho de que menos del 9 % de los homicidios son procesados, y entre 2020 y 2022, solo el 1,3 % de los casos judiciales que procesan el lavado de dinero terminaron con sentencias (Plan V, 2022). Sobre el mismo tema, el Índice Global de Crimen Organizado (2023) establece que, el sistema judicial ecuatoriano carece de independencia, lo que limita su capacidad para investigar eficazmente la corrupción y el blanqueo de dinero, debilitando así el Estado de derecho.

Esta situación ha generado un clima de temor e inseguridad entre los operadores de justicia, dificultando su labor y comprometiendo la aplicación imparcial de la ley, pero también ha erosionado la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial y, sobre todo, en la capacidad del Estado para garantizar el cumplimiento de la ley y proteger sus derechos.

Multiplican estas afectaciones, las provocadas en el sistema económico y financiero donde su presupuesto que es fluctuante no ha tenido una inyección exógena importante, debido a la gran incertidumbre que provoca el dinero proveniente de fuentes ilegales que hacen desestabilizar el sistema, como es el narcotráfico.

¹ Según Angel Polivio Córdova, presidente de CEDATOS las instituciones mejor valoradas en el país son: La familia 97%, seguido de las Fuerzas Armadas con 93%. (la Hora, 26 de febrero 2024)

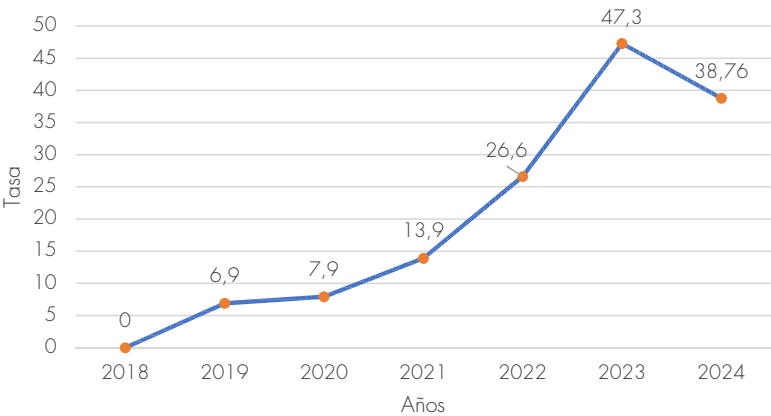
² Actualmente la Policía Nacional cuenta con 65.000 servidores policiales, en tanto que las FF.AA. tiene en sus filas alrededor de 42.000 efectivos

Desde que Ecuador adoptó el dólar estadounidense como moneda oficial, el país ha visto un aumento en el flujo de dinero de procedencia dudosa. De acuerdo con especialistas, se calcula que entre el 2 % y el 5 % del PIB anual corresponde a transacciones que involucran lavado de activos, en su mayoría ligadas al narcotráfico (Rodríguez, Realuyo & Patiño, 2024). En 2021 se detectaron aproximadamente 3.500 millones de dólares en movimientos financieros sospechosos, lo que deja ver cómo el país se ha vuelto cada vez más dependiente de fondos provenientes de actividades ilícitas.

Por otra parte, el ingreso de dinero no justificado en el sistema bancario ha superado considerablemente el crecimiento real del PIB. Mientras la economía creció 5,8 veces desde 2004, la masa monetaria lo hizo en un 1.200 %, generando una brecha que sugiere la inyección de fondos no registrados provenientes de actividades como el narcotráfico (Rodríguez et al., 2024).

Los críticos impactos analizados que el COT ha causado en las estructuras del Estado, se ven reflejados en la estructura social de la nación, donde se ha incrementado la violencia, se ha intensificado el reclutamiento de niños y adolescentes para actividades delictivas y ha provocado desplazamientos internos y migración a otros países.

Tabla 1
Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes (2019-2024)



Elaboración propia
Fuente: Ministerio del Interior 2024 y Primicias 2024

Para enfrentar estos ilícitos, se han presentado varias denuncias desde diferentes frentes, uno de ellos ha sido el político, que muy a pesar, también ha sido cuestionado interna y externamente por potenciales vínculos con el crimen organizado. El punto más crítico de esta hipótesis fue el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio el 9 agosto 2023 y la posterior ejecución de varios detenidos vinculados al caso dentro del sistema penitenciario, lo que evidenció una vez más, la crisis de control estatal sobre los centros de detención y una posible penetración del COT en el sistema político (FGE, 2023; El País, 2024). Asimismo, el ataque armado en Alto Punino en mayo de 2025, que dejó un saldo de 11 militares muertos durante un operativo contra la minería ilegal, demuestra cómo estas economías ilícitas están articuladas con redes criminales que desafían directamente al Estado.

En este escenario, se justifica analizar la relación entre la cooperación internacional y la seguridad, reconociendo cómo las alianzas y colaboración transnacional fortalece las capacidades estatales para hacer frente a la naturaleza y magnitud de esta amenaza híbrida como es el crimen organizado, a partir de sus capacidades, estructura y vínculos globales. Por último, permitirá determinar de qué manera la cooperación puede incidir positivamente en el desarrollo de respuestas más eficaces, sostenidas y multidimensionales por parte del Estado ecuatoriano, en el plano estratégico, operativo e institucional.

Rol actual de las Fuerzas Armadas y estado de la cooperación

A partir del marco legal, anteriormente expuesto, sobre el que se emplean las FF.AA., para enfrentar las amenazas al Estado en el ámbito interno, los gobiernos de turno han buscado oportunidades de colaboración internacional para fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas. La naturaleza transnacional del crimen organizado requiere una respuesta coordinada entre los Estados que incluye el intercambio de inteligencia, la implementación de políticas conjuntas y el fortalecimiento de capacidades locales para enfrentar la amenaza (De Boer y Bosetti, 2020). En este contexto, nuestro país, ha recibido el apoyo y cooperación de los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.), centrando sus esfuerzos en áreas de capacitación, entrenamiento, provisión de recursos materiales y asistencia técnica en áreas de la inteligencia, comunicaciones, ciberseguridad, ciberdefensa, logística, entre otras. Acciones que se han cumplido mayormente en los niveles de la conducción táctica y operativa en las fuerzas terrestre, naval y aérea.

Reconociendo la voluntad política del gobierno del presidente Guillermo Lasso y del gobierno de los EE. UU., representado por su embajador, en el año 2023, se firma el mayor de los acuerdos de cooperación militar que ha tenido el país, sobre la base de la Estrategia Integral para la Seguridad y la Paz, direccionada desde el Ministerio de Defensa Nacional. La estrategia enfoca principalmente “Mejorar la respuesta contra el narcotráfico, crimen organizado, terrorismo, y sus delitos conexos, con mejores capacidades de las instituciones y las fuerzas de seguridad del Estado” (Estrategia 2) y, “Fortalecer la cooperación y articular la coordinación a nivel nacional e internacional para enfrentar la amenaza del narcotráfico y sus delitos conexos, potenciando el Sistema Nacional de Inteligencia, la asistencia penal internacional, reforzar los mecanismos de incautación para

limitar la capacidad operativa del crimen organizado y la economías ilegales y corrupción” (Estrategia 3).

Sobre la base de este marco, se puede resaltar que los intereses de EE. UU. combinan seguridad nacional, (reducir flujos de drogas y violencia que retornan a su territorio empleando las rutas del pacífico), estabilidad regional (instituciones capaces, puertos seguros, fronteras funcionales) y orden económico-financiero (cortar el lavado que sostiene al COT). En Ecuador, estos intereses confluyen en un paquete de cooperación que refuerza interdicción marítima, control portuario y financiero, intercambio de inteligencia, fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, investigativas y marcos de gobernanza/anticorrupción.

La estrategia citada, establece fases y acciones estratégicas a cumplir por las partes, a pesar de ello, la inestabilidad política principalmente y sus efectos en la estabilidad de los mandos militares, no han permitido el cumplimiento de lo planificado. Este hecho, identifica la necesidad por parte del Estado ecuatoriano de respetar y cumplir con los acuerdos internacionales, donde el Ministerio de Relaciones Exteriores debe tener el liderazgo.

Con Brasil, está firmado un convenio de cooperación con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de ese país, en materia de prevención y lucha contra la delincuencia organizada transnacional y sus delitos conexos, económico y cibernéticos. En este instrumento se abordan siete delitos, priorizando cinco: terrorismo, combate a sustancias sujetas a fiscalización, delitos ambientales, delincuencia organizada transnacional y delitos tributarios. Además de lo citado, Ecuador ha firmado algunos convenios de cooperación para enfrentar particularmente el narcotráfico con los mismos EE. UU., pero también con Bélgica, con su Policía Federal, a fin de fomentar las acciones bilaterales contra esta amenaza que forma parte del sostenimiento económico del COT. (Lasso, 2023).

Con Colombia y Perú, los temas de seguridad fronteriza han sido desafíos comunes, que han sido tratados a través de la Comisión Binacional de Frontera³ (COMBIFRONT), particularmente por medio de la Reunión de Mandos Regionales de Frontera⁴ (RMMF). Con Colombia se ha llegado incluso a desarrollar operaciones coordinadas a través del Plan Espejo, que permite un intercambio

³ Constituye un mecanismo de cooperación y coordinación entre dos países orientado a abordar problemáticas y desafíos en sus áreas fronterizas. Estas entidades suelen estar integradas por representantes de las fuerzas armadas, cuerpos policiales y distintas instancias gubernamentales de ambas naciones.

⁴ Esta conformado por los comandantes de las unidades fronterizas, representantes de la Armada, Fuerza Aérea y policía nacional.

de inteligencia más cercano, así como el levantamiento de Áreas Nombradas de Interés (ANI), para la conducción de operaciones coordinadas y simultáneas para golpear los intereses de la delincuencia organizada. (Lasso, 2023).

Al respecto, Romero y Vásquez, (2022), observan que la asistencia técnica y financiera de organismos como la ONU y Estados Unidos ha incrementado las capacidades operativas y logísticas, especialmente en el monitoreo fronterizo. Sin embargo, también observan la necesidad de integrar las operaciones entre las FF.AA. y otros actores del sistema de seguridad como la policía y las agencias de inteligencia.

Es preciso tener presente la iniciativa de cooperación propuesto por la CAN a través de la Decisión 922 que refleja una voluntad política de alto nivel para enfrentar el COT, pero su materialización ha sido limitada por la falta de recursos, la fragmentación política y la debilidad institucional de los estados miembros. En la práctica, la cooperación regional ha sido más bien de carácter bilateral o nacional, disminuyendo la capacidad de la subregión para dar una respuesta integrada y sostenida frente a una amenaza transnacional. A pesar de que, el decreto estableció la creación de un grupo de alto nivel y la realización de encuentros regulares, la ausencia de una real institucionalización y de mecanismos para valorar los avances acordados, terminó por hacer que las acciones propuestas no puedan sostenerse en el tiempo. Al no existir un control adecuado, los acuerdos alcanzados se limitaron a ser promesas y no lograron transformarse en políticas reales y efectivas (CAN, 2023).

Con la puesta en marcha del Conflicto Interno No Internacional (CANI), desde el 2024 se discutió la apertura de bases extranjeras como la conocida Base de Manta a fin de fortalecer un centro de cooperación permanente. La Asamblea Nacional en junio de 2025, realizó la correspondiente reforma a la constitución, a favor de que en el país se brinde las facilidades para instalar bases militares, dando una demostración de voluntad política en el marco de la cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado transnacional. Al respecto, el presidente Noboa ha incluido esta pregunta como parte de la propuesta de la consulta popular que aspira se realice el 16 de noviembre de 2025.

Pese a los avances citados en materia de cooperación internacional con países aliados, así como con organismos multilaterales, la experiencia demuestra que buena parte de estos compromisos no han pasado de la etapa declarativa y han enfrentado importantes obstáculos de implementación que reflejan una debilidad

estructural que radica en la falta de continuidad institucional y de articulación efectiva entre las entidades responsables de la política exterior y de defensa. La inestabilidad política, los constantes cambios de autoridades y la falta de acuerdos entre los sectores clave del Estado han interferido en la cooperación internacional, tanto en su credibilidad como en su efectividad.

Para cambiar este panorama, es necesario que el país recupere un mínimo de estabilidad y gobernabilidad que haga posible el seguimiento a los compromisos asumidos. La cooperación internacional no puede ser improvisada; debe convertirse en un proyecto serio del Estado, con objetivos concretos, respaldo institucional y una visión de largo plazo. Como sostiene Proaño (2024), ningún esfuerzo aislado puede prosperar si no existe una estructura estatal sólida, con personal capacitado y un compromiso genuino con la seguridad nacional (p. 28).

Líneas estratégicas para fortalecer la cooperación internacional

Según Waltz, K. (1979), el sistema internacional es anárquico, lo que obliga a los Estados a priorizar su seguridad y supervivencia. Aunque el COT, no es una amenaza estatal, con sus operaciones ilegales ha puesto en peligro la estabilidad interna y regional debilitando la capacidad de los Estados para ejercer sus funciones básicas, en esto la cooperación internacional surge como una estrategia adecuada para enfrentar estas amenazas comunes. En el mismo sentido, Kissinger enfatiza que frente a desafíos transnacionales, la cooperación internacional se convierte en un mecanismo indispensable para restaurar el orden y garantizar la estabilidad y complementa su enfoque señalando que las instituciones internacionales desempeñan un papel crucial en la coordinación de esfuerzos contra amenazas no estatales, porque a través de ellas, se pueden construir marcos legales y operativos que canalicen la cooperación y el intercambio de información (Kissinger, 1994).

A partir de lo señalado, a continuación, se proponen algunas líneas estratégicas sobre las cuales la acción de la cooperación internacional puede fortalecer significativamente las capacidades estratégicas y operativas de las FF.AA. ecuatorianas:

- Impulsar una reforma constitucional. Esta reforma permitiría establecer un marco jurídico que habilite a las Fuerzas Armadas a participar activamente en operaciones contra el crimen organizado transnacional, dotándolas de garantías legales para la conducción de múltiples acciones militares. Otorgar un marco legal claro a la participación de las Fuerzas Armadas resultaría esencial para evitar controversias legales y políticas sobre la legitimidad de sus intervenciones. Así, se fortalecería

- su eficacia y sobre todo el respaldo ciudadano y jurídico a sus acciones (Kissinger, 1944, p.312).
- Fortalecer e integrar la inteligencia. Es fundamental apostar por una inteligencia conjunta, que permita reunir y analizar información de manera ágil entre distintas instituciones nacionales y organismos internacionales. La conformación de centros multiagencia equipados con tecnología avanzada e interconectados a nivel regional e internacional, facilitaría la detección y el seguimiento de actividades delictivas, especialmente en las rutas usadas para el narcotráfico. Colaborar de cerca con entidades como AMERIPOL, INTERPOL y las autoridades fronterizas de Colombia y Perú no solo agiliza el flujo de información, sino que suma esfuerzos para construir una red de seguridad más robusta y efectiva (De Boer & Bosetti, 2020, p. 8).
- Modernizar la gestión en los puertos y zonas marítimas. Resulta determinante, instalar escáneres en terminales como Manta, Esmeraldas y Puerto Bolívar, junto con sistemas de alerta temprana, puede marcar una diferencia significativa al momento de frenar el paso de drogas y mercancías ilegales. A esto se suma la necesidad de contar con unidades de interdicción marítima entrenadas y dotadas de equipos logísticos, cuya adquisición y sostenimiento podrían ser financiados mediante acuerdos de cooperación internacional con Estados como EE. UU. o la Unión Europea (Proaño & Proaño, 2024, p. 28).
- Establecer un programa intensivo y permanente de capacitación para todo el personal de las fuerzas armadas en la lucha contra el COT. Se constituye en una estrategia emergente para fortalecer el pensum académico militar en todos los niveles de la planificación y conducción no solo de operaciones militares en el ámbito interno sino también, respecto al derecho internacional humanitario, legislación penal transnacional, cadena de custodia y procesos judiciales en el combate a las amenazas híbridas y las diversas áreas que afectan sus ilegalidades, con actividades permanentes de entrenamiento, cursos de especialización, ejercicios combinados tanto nacionales como internacionales, maximizando las alianzas con los países amigos y el apoyo de los organismos y agencias internacionales como la ONU, la OEA, la OTAN.
- Consolidar la coordinación multinivel de las estructuras regionales, principalmente con Colombia, Perú y los países amigos. Estrategia que

debe estar orientada al establecimiento de procesos unificados de colaboración para integrar la cooperación multilateral en la creación, ejecución y evaluación permanente de protocolos comunes y de los acuerdos o tratados internacionales.

- Establecer una planificación unificada entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Internacionales para gestionar la cooperación internacional bajo el enfoque de una cultura preventiva y de resiliencia. En este reto, la Cancillería tiene que desempeñar un rol clave, no solo como representante diplomático, sino como un verdadero puente entre las necesidades del país y las oportunidades que brinda la cooperación internacional. Para lograrlo, es imprescindible la coordinación con el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Fiscalía, la Corte Nacional y demás actores relevantes, con el objetivo de diseñar una política en materia de seguridad exterior alineada a las capacidades y demandas reales de las Fuerzas Armadas. Como advierte Bonomi (2020), los desafíos estructurales, como el crimen organizado transnacional, no se enfrentan únicamente desde la fuerza o la ley, sino a través de políticas públicas coherentes, sostenidas y articuladas que movilicen a todo el aparato estatal (p. 19).

Un proyecto conjunto entre la Cancillería y las Fuerzas Armadas, con apoyo técnico de otras entidades, permitiría convertir la cooperación internacional en una herramienta real de fortalecimiento institucional. Para que estos esfuerzos realmente sean efectivos, no solo se debe cumplir con los convenios firmados, sino también, hay que saber utilizar los recursos disponibles priorizándolos en áreas sensibles, como mejorar la inteligencia estratégica, reforzar la vigilancia en mares y fronteras, y restablecer la presencia estatal en los territorios más afectados por el crimen internacional. Sin una dirección firme y una política nacional bien definida, la cooperación internacional corre el riesgo de quedarse en buenas intenciones y no traducirse en resultados concretos.

Conclusiones

Ecuador enfrenta un desafío sin precedentes debido al avance del crimen organizado transnacional (COT), impulsado por factores como la debilidad de las instituciones, la corrupción estructural y un sistema judicial que carece de independencia y eficacia. Estas condiciones han permitido que redes criminales involucradas en narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y minería ilegal se expandan, generando graves impactos en la seguridad, la economía y la gobernabilidad del país.

En respuesta a esta crisis, el Estado ha recurrido al uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna, especialmente después de que se declarara en 2024 la existencia de un “conflicto armado interno”. Aunque esta medida ha logrado frenar ciertos focos de violencia, también ha puesto de manifiesto problemas operativos, legales e institucionales, pues asignar responsabilidades de orden interno a las FF.AA. ha debilitado su rol tradicional de defensa y las ha expuesto al riesgo de ser cooptadas.

En este contexto, la cooperación internacional se posiciona como un factor clave. Entre las estrategias propuestas se considera: Impulsar una reforma constitucional; Fortalecer e integrar la inteligencia; Modernizar la gestión en los puertos y zonas marítimas; Diseñar un programa intensivo y permanente de capacitación al personal militar; Desarrollo de procesos que unifiquen la cooperación internacional y Establecer una planificación unificada entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Internacionales para gestionar la cooperación internacional bajo el enfoque de una cultura preventiva y de resiliencia.

En resumen, fortalecer las capacidades de las FF. AA. para enfrentar de manera efectiva al COT requiere una estrategia integral que combine el uso legítimo de la fuerza, el fortalecimiento institucional y una cooperación internacional constante. Solo así será posible recuperar el control del territorio, garantizar la seguridad ciudadana y restablecer la confianza en el sistema democrático del país.

Referencias bibliográficas

- Bergman, M. (2022). *Transnational Organized Crime and State Security*. Oxford University Press.
- Bonomi, V. (2020). *Políticas penitenciarias y derechos humanos en el primer gobierno del Frente Amplio: Ley de Humanización de Cárceles, un ensayo antipunitivista en el Uruguay de 2005*. *Fronteras*, 14(1), 14–27.
- Botero, F. (2024). *El Crimen Organizado declara la Guerra. El camino hacia el caos en Ecuador*. *Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC)*.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008*.
- De Boer, J., & Bosetti, L. (2020). *The transnational dimensions of organized crime: A global perspective*.
- El País. (2024). *A un año del crimen de Fernando Villavicencio en Ecuador: siete sospechosos muertos y sin autor intelectual*. Recuperado de <https://elpais.com/america/2024-08-09/a-un-ano-del-crimen-de-fernando-villavicencio-en-ecuador-siete-sospechosos-muertos-y-sin-autor-intelectual.html>.
- Fiscalía General del Estado. (2023). *Informe anual sobre delitos conexos al narcotráfico*. Quito: Fiscalía General del Estado.
- Índice global del crimen organizado (2023), GI-TOC, septiembre de 2023, https://ocindex.net/assets/downloads/2023/spanish/ocindex_profile_ecuador_2023.pdf.
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Schuster.
- La Hora (26 de febrero 2024). *Fuerzas Armadas, Noboa y Salazar crecen en aprobación según CEDATOS*. <https://cedatos.com/2024/02/26/cedatos-en-los-medios-fuerzas-armadas-noboa-y-salazar-crecen-en-aprobacion-segun-cedatos/>

- Lasso, G. (2023). 900 días. *Democracia y Resultados*. Imprenta Mariscal, 1ª. Edición.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2022). *Estrategia Integral para la Seguridad y la Paz*.
- Ministerio del Interior. (2024). *Boletín de estadísticas de homicidios y narcotráfico*.
- Plan V. (2022). *Ecuador: Solo el 1% de las denuncias por lavado de activos termina en sentencia*, 2 de noviembre de 2022, <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/ecuador-solo-el-1-de-nuncias-lavado-activos-termina-sentencia>.
- Primicias. (2024, abril). *Ecuador cerró 2023 con la mayor tasa de homicidios de su historia*. <https://www.primicias.ec>
- Proaño, G. M., & Proaño, H. E. (2024). *La cooperación internacional, clave para atender los problemas penitenciarios*. Foro: Revista de Derecho, (42), 25–40. <https://doi.org/10.32719/26312484.2024.42.2>
- Rodríguez, C. M., Realuyo, C. B., & Patiño, M. L. (2024). *El impacto de las economías ilícitas en el contexto del crimen organizado en Ecuador*. Revista Tambara, 25(136), 2140–2159. <https://journal.espe.edu.ec>
- Romero, C., & Vásquez, F. (2022). “La cooperación internacional y la seguridad en América Latina: el caso del Ecuador”. Revista Latinoamericana de Seguridad Internacional, 9(1), 102-126.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.



RED DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS EN
SEGURIDAD Y DEFENSA



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

INTELIGENCIA ESTATAL: FALTA DE CONTROL DEMOCRÁTICO, TUTELA PARTIDARIA Y PRISIONES EN LLAMAS

STATE INTELLIGENCE: LACK OF DEMOCRATIC
CONTROL, PARTIDARY OVERSIGHT AND
PRISONS ON FIRE

Lorena Piedra Cobo

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Grupo de Investigación: “Dignidad y Justicia: Enfoques Interdisciplinarios para la Transformación Penitenciaria





Lorena Piedra Cobo

Lorena Yaél Piedra Cobo, PhD, es docente-investigadora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y lidera el Grupo de Investigación "Dignidad y Justicia: Enfoques Interdisciplinarios para la Transformación Penitenciaria". Es miembro de la Red de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS). Desde 2010 trabaja la inteligencia estatal como campo de estudio. Es la primera mujer ecuatoriana y civil en publicar en Ecuador un libro analítico sobre inteligencia estatal, abriendo un debate informado sobre control democrático, gobernanza penitenciaria y crimen organizado. Ha publicado capítulos y artículos académicos y desarrolla investigación y consultoría aplicada.

Resumen

Ecuador vive un punto de inflexión: las masacres carcelarias no se han detenido y la función de inteligencia es decisiva para cortar el ciclo de violencia. El capítulo sostiene que el problema no es solo operativo: el marco legal define cómo actúa la inteligencia. Cuando la norma crea zonas de discrecionalidad, la inteligencia se vuelve partidaria; cuando fija trazabilidad y controles, se vuelve estratégica y salva vidas.

- Desvío de foco: seguimiento político por encima de riesgos penitenciarios y crimen organizado.
- Alertas sin respuesta: señales sobre hacinamiento, armas y gobernanza criminal no activaron políticas.
- Efecto dominó: ausencia de controles facilitó la captura de cárceles por economías ilegales.
- Ley que importa: cambios normativos ampliaron operaciones con baja trazabilidad.

Sin controles, la inteligencia no previene crisis: las fabrica.

Las alertas existían; faltó el circuito de respuesta y rendición de cuentas.

La seguridad integral empieza con reglas claras de inteligencia y termina en vidas salvadas en las prisiones.

Trazabilidad obligatoria de alertas, supervisión multipartita y reglas para fondos/operaciones especiales, con prioridad penitenciaria en el ciclo de inteligencia.

Palabras clave

Ecuador – crimen organizado – seguridad – planificación estratégica

Abstract

Ecuador is at a turning point: prison massacres have not stopped and the role of national intelligence is crucial to ending the cycle of violence. This chapter argues that the problem is not only operational as the legal framework defines how the Intelligence Service operates. When the law creates areas of discretion, the Intelligence Service becomes partisan; when it establishes traceability and controls, it becomes strategic and saves lives.

- Shift in focus: political monitoring takes precedence over prison risks and organized crime.
- Unanswered warnings: signs of overcrowding, weapons, and criminal governance did not trigger policy responses.
- Domino effect: lack of controls facilitated the takeover of prisons by illegal economies.
- Important law: regulatory changes expanded operations with low traceability.

Without controls, intelligence does not prevent crises: it creates them.

Comprehensive security starts with clear intelligence rules and ends with lives saved in prisons.

Mandatory traceability of alerts, multiparty oversight, and rules for special funds/operations, with prison priority in the intelligence cycle.

Introducción

“No somos inmunes a los enemigos en nuestro propio seno [...]. Si conociera a alguno, no pasaría de mañana, en un visto y no visto. Soy humanista, por eso lo veo como lo veo, y todas esas historias de si ejecutar o no ejecutar, que si a favor o en contra de la pena de muerte... No son más que memeces, camaradas. ¡Ejecutad! Y, si es necesario, sin sentencia de un tribunal”

(Mielke, 1982, citado en Aust, Klokche, Latsch & Mascolo, 1993).

Las palabras citadas textualmente corresponden a Erich Fritz Emil Mielke, quien se desempeñó como ministro de Seguridad de la República Democrática Alemana (RDA), instancia gubernamental más conocida como STASI¹, y permiten visibilizar una racionalidad concreta con la que operan agencias estatales de inteligencia, sin control democrático. Esta institución tuvo como misión oficial proteger a la RDA contra cualquier amenaza interna y externa, autodefensa frente a lo que se consideraba el hostigamiento imperialista (Gieseke, 2014, p. 15). En contraste con lo declarado, la STASI funcionó como un dispositivo de terror burocrático, ligado al Partido Socialista Unificado, que garantizó la permanencia del régimen ejerciendo una “lucha total contra el enemigo” (Gieseke, 2014, p.33). Con 97.000 trabajadores y más de 173.000 confidentes, la estructura logró tener una proporción de un informante por cada 6,5 ciudadanos (Koehler, 1999, pp. 7–8, citado en Funder, 2003, p. 82).

existente, incluso a miembros de su propio partido (Dennis, 2014). La vigilancia se complementó con operaciones de desintegración psicológica dirigida hacia los opositores (Gieseke, 2014). Los mecanismos de represión política que la STASI ejecutó se institucionalizaron en sus directrices internas contenidas en el concepto de desintegración. Los procedimientos operativos existían, pero no en un vacío legal; estos fueron regulados, se creaban expedientes secretos sobre quienes se consideraban hostiles o negativos, y los oficiales de esta oficina gubernamental elaboraban planes. Planes plasmados en documentos poseedores de una lógica que conjugaba medidas como escuchas telefónicas, intervención de correspondencia, infiltración de informantes y también acciones planificadas para inhabilitar a los opositores mediante irrupciones en una serie de ámbitos de su vida cotidiana (Ministerium für Staatssicherheit, 1976). Las instrucciones para ejecutar la desintegración se encuentran contenidas en la Richtlinie 1/76 de la STASI, un documento que hoy es de acceso público a través de una página web oficial del Estado alemán.

El inicio de las acciones estatales sobre una persona era el resultado de la existencia de sospechas políticas provenientes de la propia STASI y no de un marco judicial independiente (Gieseke, 2014). Los argumentos para ser sujetos de sospechas podían ser tan simples como expresiones críticas contra el Partido Socialista Unificado, contacto con personas extranjeras o de Alemania Occidental, fundación o participación en todo tipo de colectivo no alineado o promovido por el partido (Ministerium für Staatssicherheit, 1976). Las decisiones de acciones contra personas sospechosas dependían del criterio del oficial a cargo y su supervisor inmediato, podían extenderse en el tiempo y desplegarse por muchos años, e inclusive contaban con procedimientos de supervisión y control que medían la efectividad de las acciones operativas desplegadas para deshabilitar a aquellos considerados amenaza.

Si se considera el contexto en el que operó la STASI, el relato de las acciones ejecutadas por la República Democrática Alemana contra sus propios ciudadanos podría resultar lejano a la realidad ecuatoriana. Sin embargo, solo es otro ejemplo de aquello que sucede cuando se usa la inteligencia estatal como un brazo partidario. Desde el año 2008 el texto constitucional ecuatoriano declara que Ecuador es un estado de derechos y justicia, irónicamente en un contexto con más derechos reconocidos que en la República Democrática Alemana; la Secretaría Nacional de Inteligencia, en sus operaciones diarias, replicó los vicios de la STASI.

¹ La mención a la STASI se usa como un ejemplo ilustrativo de los excesos que puede alcanzar un aparato de inteligencia sin controles democráticos, no se utiliza como un eje de comparación sistemática con la experiencia ecuatoriana.

Aunque el detalle de lo mencionado ya es de conocimiento público, la conciencia real que provoca la ausencia de controles horizontales y verticales en el gran espectro de la seguridad integral del Estado no forma parte del debate ciudadano. En alguna medida hemos debatido y visibilizado sobre la erosión de las libertades individuales causada por malos usos de la inteligencia estatal, pero no sobre las consecuencias que ya sufrimos hoy sobre la democracia misma, consecuencia de la normalización del mal uso de la inteligencia estatal.

La reciente expedición de una ley de inteligencia que estuvo ausente por más de doce años, y que no alcanzó a cubrir lo requerido; el secreto excesivo e innecesario vinculado a la actividad de inteligencia; la impunidad generada de facto consecuencia de la casi inexistente judicialización de las violaciones de derechos humanos perpetradas desde la SENAIN; nos ubican a todas y todos a un escenario donde empezamos a percibir como “normal” que se violenten derechos, y donde pareciera que no existe otro camino que la discrecionalidad en el manejo y el uso de fondos de inteligencia.

La ausencia de debate alrededor del tema y la impunidad, consecuencia de que solamente exista una sentencia judicial en firme vinculada al mal uso de la inteligencia estatal, lograron que la mayoría de ecuatorianas y ecuatorianos ni siquiera se plantearan la posibilidad de que la inteligencia estatal respete los derechos humanos sin alterar el equilibrio democrático. Por ese motivo, desmontar las falsas y a veces cómodas ideas sobre inteligencia constituye una necesidad urgente.

Este capítulo muestra cómo la crisis y las masacres penitenciarias son una de las consecuencias directas de una inteligencia estatal sin controles democráticos efectivos. La Secretaría Nacional de Inteligencia fue tutelada y el tutelaje la convirtió en un dispositivo que silenciosamente ejecutó abusos y desvió recursos. El tutelaje partidario afectó directamente la capacidad de actuar sobre el riesgo real que representaba el sistema penitenciario. Este hecho, combinado con la incapacidad del ejecutivo de mirar otra prioridad que no fuera la política interna, generó el contexto que consolidó la gobernanza criminal en las cárceles y las masacres masivas. Provocando violación sistemática de derechos humanos y una profunda erosión democrática.

Utilizar el caso de la STASI constituye una decisión consciente desde el punto de vista metodológico. El utilizado es un ejemplo extremo que deja claras las

consecuencias de cómo funciona la inteligencia estatal cuando no está sujeta al control democrático. El caso de la STASI, elegido como caso crítico, actúa como un recurso pedagógico que evidencia dinámicas y comportamientos, que en otros contextos se camuflan o se naturalizan. La STASI es un caso paradigmático, pues evidencia el despliegue de tres elementos normados únicamente en reglas internas en los aparatos de inteligencia: capacidad de vigilancia, escuchas e infiltración. Volver a su forma de operación permite ver las consecuencias de la ausencia de límites legales efectivos en el ejercicio de la inteligencia estatal. Como ya se mencionó, la STASI se subordinaba completamente al Partido Socialista Unificado y este elemento en un ambiente de polarización extrema blindó al régimen, afectó directamente la capacidad de proveer de análisis imparciales al Estado, por medio de prácticas sistemáticas de violación de derechos humanos. No sorprende que operara como tal, lo que es sorprendente es que la SENAIN en Ecuador actuara dentro de un sistema democrático al menos en las formas, replicando métodos y prácticas como los de la mencionada agencia, que tengamos pruebas de este modo de operación; y aun así continuemos sin exigir procesos de control efectivos. Como advierte Pillar (2009), la politización de la inteligencia transforma su valía técnica en un instrumento al servicio de fines partidistas. En Ecuador, tal como se evidencia en investigaciones previas sobre violencia política, la SENAIN reprodujo estos patrones, instrumentalizando su poder para hostigar opositores en lugar de garantizar seguridad estratégica.

La desconexión entre los marcos normativos y las prácticas reales se refleja de manera dramática en el sistema penitenciario. Los resultados de la investigación realizada señalan cómo sin coordinación estratégica se permitió que los traslados por ‘seguridad’ tuvieran lugar y terminaran consolidando pabellones controlados por grupos criminales. Los datos recopilados coinciden en que la falta de control efectivo derivó en la construcción de verdaderas economías ilícitas intramuros. El resultado es visible: masacres masivas que constituyen violaciones sistemáticas de derechos humanos y el reconocimiento fáctico de la gobernanza criminal en las cárceles.

El resultado del discrecional desvío de las prioridades del trabajo de la inteligencia estatal ecuatoriana llevó a que se asentara la percepción de que la inteligencia estatal solo sirve para espiar al políticamente diferente. Llevó por un momento al debate nacional a considerar normal prescindir de la inteligencia porque no se le podía exigir más. Porque nada tenía que ver con la seguridad interna del país o la habilidad estratégica de prevenir que se empeoren problemas estructurales.

² Causa número 17721- 2018-00012.

La historia de la STASI sirve como advertencia de aquello que un régimen autoritario normalizaba y legalizaba; el Estado ecuatoriano reprodujo bajo un esquema que al menos en sus formas fue democrático. La SENAIN replicó los procedimientos para espiar políticamente y también como consecuencia del desvío de las prioridades, debilitó la respuesta estatal en el sistema penitenciario. El capítulo explica cómo las masacres carcelarias son una de las consecuencias directas de la ausencia de controles democráticos reales sobre la función de inteligencia.

Inteligencia, control democrático y tutela partidaria

Uno de los debates tradicionales relacionados al trabajo de los servicios de inteligencia corresponde a aquel que gira alrededor de derechos y seguridad. Aterrizando específicamente en ámbitos como: hasta qué punto debe primar la seguridad estatal y hasta dónde llegan los derechos de los individuos, o en el siglo XXI alrededor del derecho a la información y a controlar la función de inteligencia, versus la eficacia y la eficiencia de la inteligencia estatal (Assumpção, C. R. 2020). En un contexto específico en el cual han transcurrido más de 600 días desde la declaratoria de un conflicto armado interno no internacional, este dilema estructural se ubica en el centro del debate.

15 años, 8 meses y 14 días (en total, 5.735 días). *asambleanacional.gob.ec+1*

El once de junio del año 2025, se aprobó la primera ley específica de inteligencia en Ecuador; 33 días después, el catorce de julio del año 2025, se emitió el Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia. Con una rapidez significativa, el cuatro de julio inicia la presentación de demandas de inconstitucionalidad a esta ley (Expreso, 2025, 4 de julio). El cuatro de agosto la Corte Constitucional publica el auto de admisión con medidas cautelares en el Caso N.º 86-25-IN, a través del cual un total de doce artículos de la Ley de Inteligencia y ocho artículos, más una disposición general del Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia, pierden su capacidad de ser aplicadas de manera provisional (Corte Constitucional del Ecuador, 2025).

Tabla 1
Artículos suspendidos

CUERPO LEGAL	ARTÍCULO	EXTRACTO DEL TEXTO ORIGINAL
5	LOI	"Definiciones (...) Amenazas (...) Anticipación (...)" catálogo de definiciones que fija alcance operativo del Sistema.
13	LOI	"Fondos permanentes de gastos especiales (...) cuyo uso no se someterá a las normas previstas en la Ley del SNCP ³ (...). El fondo constará en el Presupuesto General del Estado."
22	LOI	"De la protección de los especialistas (...) podrán adoptar técnicas de cobertura, mimetización (...) actuarán en legítima defensa conforme COIR."
41	LOI	"Protección de la identidad (...) Registro Civil suministrará documentos con nueva identidad (...) uso exclusivo en funciones."
42	LOI	"Fachada de los medios logísticos (...) sin necesidad de autorización judicial o administrativa... se podrán utilizar técnicas de infiltración."
43	LOI	"Para el cumplimiento de las operaciones (...) uso de técnicas y elementos tecnológicos (software y hardware) en espectro electromagnético y ciberespacio (...)."
47	LOI	"Requerimientos de información específica (...) a subsistemas y entidades públicas (...) incluso clasificada (...) atender en máximo dos días."
48	LOI	"Requerimientos de bases de datos (...) entrega y actualización permanente y vigente... por razones de seguridad integral del Estado."
50	LOI	"Obligación de entregar información (...) instituciones públicas y organismos de apoyo deberán suministrar cualquier información solicitada (...) sin excepciones."
51	LOI	"Requerimiento a operadoras de telecomunicaciones (...) información histórica y en tiempo real de comunicaciones y conexiones (...)."
52	LOI	"Coordinación para obtener documentos o Comunicaciones (...) podrán solicitar retención, apertura, interceptación o examinación (...) canalizadas por la máxima autoridad."
55	LOI	"Información clasificada (...) competencia de las máximas autoridades (...) niveles: reservado, secreto, secretísimo."
9	RG	"Gestión y control del fondo permanente de gastos especiales (...) monto global anual será público; la ejecución será clasificada como secreto o secretísimo."
16	RG	"Actividades de inteligencia y contrainteligencia (...) HUMINT, OSINT, SIGINT, IMINT, TECHINT, ciberinteligencia, FININT (...)."
17	RG	"De las operaciones de inteligencia y contrainteligencia (...) actividades misionales, sistemáticas, de carácter secreto (...) mediante órdenes de operaciones y misiones de trabajo."
25	RG	"Calificación y clasificación de documentos (...) resolución motivada (...) niveles: reservado, secreto y secretísimo."
33	RG	"Requerimientos de información a entidades públicas (...) modalidades: solicitud de información específica o datos (...)."
34	RG	"Requerimiento a operadoras de servicios de telecomunicaciones (...) justificación será secreta; canales seguros y almacenamiento clasificado."
35	RG	"Requerimiento de información general a personas naturales o jurídicas (...) solo si es estrictamente necesario (...) garantizando derechos y normas vigentes."
36	RG	"Coordinación para examinar documentos o Comunicaciones (...) retención, apertura, interceptación o examinación (...) a través de la máxima autoridad."
Disposición General Primera	RG	"UAFE podrá requerir la entrega y actualización permanente y vigente de bases de datos e información de que dispongan las entidades (...)."

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador (2025); Ley Orgánica de Inteligencia (Registro Oficial, 2025); Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia (Decreto Ejecutivo 52, 2025).

Con fecha primero de septiembre la Corte Constitucional recibió a los representantes de las cuatro partes actoras en el control abstracto de inconstitucionalidad. Todavía no existe una fecha para que la Corte Constitucional emita sus decisiones; este es el momento clave para reflexionar públicamente sobre el sentido, los riesgos y las consecuencias de diseñar y legitimar el ejercicio de inteligencia estatal sin controles democráticos efectivos.

Una reflexión pública requiere la comprensión conceptual clara de los elementos en juego: ¿qué es la inteligencia estatal?, ¿cuál es el significado del control democrático ejercido sobre la inteligencia? y ¿cómo la tutela partidaria puede desvirtuar el propósito original de esta instancia estatal? A continuación, se detalla la respuesta a las interrogantes planteadas.

Matei y Halladay (2019) definen la inteligencia dentro de un sistema democrático como la actividad estatal institucionalizada de recolección, análisis y difusión de información de tipo estratégico, con el fin de apoyar a los responsables políticos en el cumplimiento de las funciones legítimas del gobierno y en la protección de la seguridad. En los sistemas democráticos, a diferencia de dentro de regímenes dictatoriales o de tipo autoritario, las agencias de inteligencia, y por tanto sus funcionarios, están sometidos a controles externos e interdependientes.

Es necesario detallar que investigación y producción de inteligencia son cosas distintas. Cuando existen confusiones entre ambas tareas, pueden tener lugar abusos. Los procesos investigativos corresponden a actividades judicializables; sus resultados se transforman en pruebas dentro de procesos penales; se someten a reglas del debido proceso y a supervisión jurisdiccional (Coloma, 2020). Por otro lado, la inteligencia no es judicializable; los productos de inteligencia se caracterizan por ser estratégicos, anticiparse a amenazas y realizarse para asesorar a líderes políticos; no pueden ser pruebas en procesos judiciales (Matei & Halladay, 2019; Lowenthal, 2017). Distinguir entre investigación e inteligencia no es un tema menor, pues cuando existe confusión y las agencias de inteligencia realizan tareas típicas de los procesos investigativos penales como allanamientos, detenciones, interceptaciones de cualquier tipo, tiene lugar un vacío jurídico que erosiona las garantías democráticas y pone en tela de duda la eficacia de la justicia.

Por eso es indispensable la delimitación legal precisa de las funciones, competencias y límites de las agencias de inteligencia estatales; y la existencia de mecanismos de supervisión reales al trabajo de inteligencia ejercida desde el

³ Sistema Nacional de Contratación Pública.

ejecutivo, pero también desde el legislativo y el judicial. Por último, otro elemento deseable es que existan otros controles verticales adicionales fuera del Estado, desde otros órganos independientes como contralorías de la sociedad civil, medios de comunicación o la academia. La aseveración de Matei y Halladay no constituye una idea inaplicable; en marcos democráticos se han creado instancias como el Comité de Supervisión Parlamentaria de Inteligencia (EOS Committee) creado en 1996 en Noruega, que realiza reportes anuales sobre la legalidad y la protección de derechos fundamentales. Los miembros del comité ejercen el control sobre la inteligencia habilitados para realizar trabajo en terreno, recepción de denuncias por parte de ciudadanas y ciudadanos, poseen acceso a información clasificada, para cumplir con la tarea (Parliament of Norway – EOS Committee, 2023)⁴.

En contraste con la definición de inteligencia en el marco de una democracia, la definición que fue acuñada por Matei y Bruneau (2011), se refiere a instancias que cumplen con su tarea, envueltas en un secretismo total, en una lógica de prácticas constantes de quebrantamiento de la ley, que aseguran su efectividad a través de prácticas de abuso de poder. En regímenes autoritarios, los servicios de inteligencia no son controlados y la ausencia de rendición efectiva de cuentas es la norma.

Para aterrizar al contexto ecuatoriano actual estas dos definiciones, es necesario incluir al menos dos elementos clave. En primera instancia que el marco legal de inteligencia vigente hasta el año 2008 surgió en el año de 1964, cuando a través del decreto 2871 se dota de una instancia de trabajo concreta dedicada a inteligencia, la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional, la Dirección General de Informaciones (Ecuador, 1964, ast. 15). Esta dirección consideraba dentro de su ámbito de trabajo, a parte de los otros frentes externo, económico y militar, monitoreaba el frente interno (EC, 1979), que contemplaba seguimiento de política interna, y monitoreo de la izquierda ya que para la época el Partido Comunista era ilegal (Rivera, Barreiro y Guerrero, 2018). Al surgir en el contexto del gobierno de la Junta Militar una serie de garantías o características, se encontraban completamente fuera de discusión. Es decir, por 44 años el trabajo de inteligencia estatal se realizó sin una normativa clara, que regulara específicamente las operaciones encubiertas, con falta de controles horizontales, sistemas de control provenientes de otras funciones independientes como el poder legislativo o el judicial, que dejaron la puerta abierta a la corrupción (Piedra, 2024). De hecho, los vacíos legales se evidencian en los largos periodos de tiempo en los que reglamentos y leyes que regularon la actividad fueron emitidos. Como se

puede ver en la figura número dos, la Dirección Nacional de Inteligencia tuvo un periodo de veintiséis años sin un reglamento orgánico funcional.

Figura 1:
Normativa de regulación a la actividad de Inteligencia
1967 - 2005



En segunda instancia, como consecuencia del halo de secretismo y el blindaje construido alrededor de la actividad de inteligencia estatal (Piedra, 2012), apenas en el año 2000 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sede Ecuador inició una línea de trabajo que permitió reflexiones sobre el ámbito de la inteligencia estatal (Piedra, 2024). Este hecho mantuvo fuera del debate público, más allá de los escándalos periódicos, el análisis de lo que implica y lo que no implica el trabajo de los sistemas de inteligencia en democracia.

En relación a la pregunta acerca del significado de control democrático por los ejercicios de inteligencia, formulada al inicio de esta sección, es necesario reiterar que en coincidencia con lo señalado por Matei y Halladay (2019) en términos muy generales *“democratizar la actividad de inteligencia implica al menos tres elementos: un marco legal con roles definidos y supervisión fuera del*

⁴ Este comité está conformado por miembros, en total siete, elegidos por el parlamento que excluye del proceso de selección a empleados legislativos, o de agencias de seguridad e inteligencia estatales. Estos miembros, no se posesionan hasta pasar procedimientos de seguridad que evalúan su idoneidad (Parliament of Norway – EOS Committee, 2023).

Ejecutivo; el fortalecimiento institucional; y la aplicación de una cultura democrática al quehacer cotidiano de la inteligencia” (Piedra, 2024, p. 96).

Como último punto de esta sección para responder a la pregunta de cómo la tutela partidaria puede desvirtuar el propósito original de esta instancia estatal. El punto de inicio de la reflexión se encuentra en la politización del trabajo de inteligencia; esta, según Agrell (2022), se concreta cuando las evaluaciones de inteligencia se ajustan a conveniencias políticas, debilitan su función de proveer información imparcial a los tomadores de decisiones “hechos y evaluaciones no sesgadas, sin importar la implicación o consecuencia más amplia” (139). Otra de las maneras en las que la politización se concreta en los sistemas democráticos también se asienta sobre los parlamentos cuando las regulaciones o controles que deben ejercer sobre la actividad de inteligencia pasan a ser estéticos, como consecuencia de que estos funcionarios debilitan su dependencia al por múltiples razones asumir la lógica del servicio de inteligencia, a esto Johnson le llama tutela partidaria (2005).

La tutela partidaria de los servicios de inteligencia se concreta cuando se evidencia subordinación a los intereses inmediatos del Ejecutivo y del partido o movimiento político al que pertenece; este hecho desvirtúa su propósito original que en el caso de Ecuador aterrizó en garantizar la seguridad integral del Estado.

La Secretaría Nacional de Inteligencia y los silencios alrededor del sistema penitenciario

Desde su nacimiento en el año 2008 y hasta su disolución en el 2018, la Secretaría Nacional de Inteligencia fue poseedora de acciones que le escondieron de la mirada pública, con poco éxito. La gran mayoría de secretarios de inteligencia de turno, de alguna manera, pretendieron blindarse ante cualquier intento de fiscalización. Como consecuencia de una serie de condiciones existentes al interior de la institución, la prensa no alineada con la narrativa impuesta desde el poder ejecutivo en esos años logró realizar un seguimiento sostenido a su trabajo, basándose sobre todo en filtraciones y denuncias de personas naturales y jurídicas sujetas a persecución política. Entre las más sonadas se encuentran en caso “Hacking Team” que, en 2015, expuso el uso de software de espionaje desde la institución (El Comercio, 2015), Ecuador transparente que en el mismo año reveló la forma de operación del espionaje político (Ecuador Transparente, 2017, 2018), la documentación sistematizada por “Plan V” que dio cuenta del uso partidista de inteligencia, así como investigaciones del portal “Mil hojas” que evidenciaron como la SENAIN no tuvo reparos al incluir a niños, niñas y adolescentes en sus operaciones de monitoreo, en base a sus opiniones políticas (Fundación Mil Hojas, s.f.). Las filtraciones que Ecuador Transparente difundió pueden considerarse validadas cuando la compañía “AresRights”, representando a Rommy Vallejo, remite una solicitud al proveedor de hosting de Ecuador Transparente, “Greenhost”, alegando que los archivos eran de autoría de la SENAIN y constituían un secreto de Estado (Redacción Plan V, 2016).

A pesar del secretismo instalado, se filtró tanta información sobre inteligencia que incluso las nóminas de personal en servicio activo de la institución se conocían (Fundación Mil Hojas, 2017). La información filtrada era real, de hecho, la reacción oficial de inteligencia frente a las filtraciones eliminó esta duda; cuando se

produjeron las filtraciones de “Hacking Team”, la institución amenazó con tomar acciones judiciales. La SENAIN declaró de manera pública que todos aquellos que difundieran información relacionada con operaciones de espionaje serían denunciados judicialmente (Fundamedios, 2015). Incluso, el exsecretario de inteligencia Rommy Vallejo amenazó a una serie de medios de comunicación y a lo que él consideraba opositores políticos (Fundamedios, 2016). El objetivo de estas acciones deliberadas fue frenar la exposición y el control ciudadano sobre prácticas como la corrupción, el derroche institucional y la vigilancia política a aquellos considerados oposición por el Ejecutivo.

En el marco de mi trabajo teórico sobre inteligencia estatal, que se extiende por más de diez años, estas filtraciones no solo han hecho posible documentar prácticas irregulares de la SENAIN. También son útiles para recuperar insumos valiosos sobre el trabajo que elaboró la institución. En Ecuador las investigaciones sobre la actividad de inteligencia deben lamentablemente basarse en filtraciones, entrevistas, dado que el país “[...] tiene una deuda histórica en referencia a la desclasificación de información”. No existe un solo antecedente o esfuerzo de desclasificación masivo, dirigido desde el Estado y abierto a la ciudadanía en general [...]” (Piedra, 2024, p. 66).

Entre los insumos valiosos provenientes de las filtraciones de información de la SENAIN, en el marco de la elaboración de este trabajo, fue posible identificar y analizar 42 informes vinculados al sistema penitenciario que, pese a la manipulación política de la inteligencia estatal, evidencian los diagnósticos tempranos sobre la crisis carcelaria, que años después desembocarían en la consolidación de la gobernanza criminal y masacres masivas. Los datos obtenidos de la documentación filtrada se contrastaron con entrevistas a informantes calificados, autoridades y periodistas especializados en la materia.

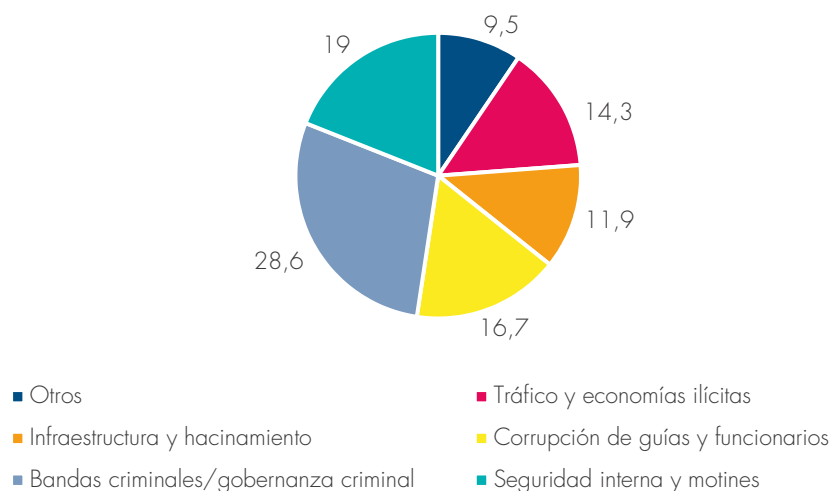
Las entrevistas utilizadas fueron realizadas en el marco de un proyecto de investigación académica desarrollado en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Las personas entrevistadas participaron bajo consentimiento informado, con plena conciencia del uso académico del material. En los casos en los que las personas entrevistadas solicitaron reserva, los testimonios fueron anonimizados para proteger su identidad. Las transcripciones que aquí se citan han sido editadas únicamente para claridad de lectura, sin alterar el sentido de lo expresado.

Verdades incómodas, lo que los informes de inteligencia ya advertían.

Los documentos que se logró recuperar, de autoría de la SENAIN, no constituyen la totalidad de la producción de la agencia centralizadora de la función de inteligencia sobre el tema. Lo que sí nos permiten constatar es: ¿qué elementos de información se poseían? Y si éstos constituyeron algún tipo de alerta, los 42 se analizaron para buscar entre los años 2012 y 2013 antecedentes directos de una posible crisis y problemas serios. A través de este procedimiento se identificó una serie de alertas tempranas sobre la crisis carcelaria que estallaría un poco más de ocho años después. Una alerta temprana de inteligencia es un producto de tipo analítico que identifica, describe y comunica la existencia de un riesgo, amenaza o vulnerabilidad; este tipo de trabajos se elaboran para habilitar la toma de decisiones oportunas de la autoridad política (Clark, 2016; Lowenthal, 2017).

El gráfico nos muestra que la mayor cantidad de informes emitieron alertas sobre operación de bandas criminales y gobernanza carcelaria, el 28,6%, seguido de motines y alertas de seguridad interna con el 19%. La SENAIN sí generó diagnósticos sobre el deterioro del sistema penitenciario; lo significativo es que cerca de una tercera parte de estos informes analizados dan cuenta del sistema de gobernanza paralelo instalándose en los centros de privación de libertad. A continuación, se presentan elementos encontrados en los informes de inteligencia que evidencian claramente que la crisis penitenciaria no se produjo como un evento imprevisible, sino que tomó su forma final como resultado del proceso donde la falta de atención al sistema penitenciario se acumuló, por lo que parecería que fueron acciones deliberadas.

Figura 2:
Análisis de los temas reportados más recurrentes



Elaboración propia

Fuente: Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador (2012–2013).

En el año 2012, un informe especializado sobre los centros de rehabilitación social señaló que aparte del hacinamiento existente, que se encontraba en el 44 por ciento, en ese año se produjeron “7 muertes y 21 heridos en enfrentamientos entre internos. Se han detectado torturas, cobros ilegales y epidemias no controladas en varios pabellones” en el Centro de Detención Provisional de Quito (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2012a). El contenido del informe y las frases dejan ver que se conocía la incapacidad de control estatal dentro de los centros de privación de libertad.

En el año 2013 un informe sobre los estudiantes del colegio Central Técnico detenidos dio cuenta de que ellos habrían compartido “celdas con delincuentes comunes” (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013a). Este informe da cuenta de la inexistencia de separación de la población carcelaria. En otro informe elaborado el mismo año se señala que en la cárcel de máxima seguridad de “La Roca” se registran denuncias sobre el ingreso de drogas y armas en este centro, lo que demuestra la ineficacia de los mecanismos de control penitenciario (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013d).

El diagnóstico más claro se expide a mediados del mismo año y reporta que “el sistema penitenciario del Ecuador registra 23.000 personas privadas de libertad en instalaciones con capacidad para 12.000. El hacinamiento supera el 90 %. Se han documentado fugas en ocho cárceles, déficit de guías, corrupción generalizada, muertes violentas, presencia de bandas organizadas y cobros ilegales a internos” (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013c). La mención conjunta y sistematizada de los problemas ya puede ser considerada una alerta temprana de inteligencia. El último dato relevante encontrado corresponde al mismo mes y advierte: “el narcotráfico utiliza las cárceles como centros de coordinación logística, donde los privados de libertad actúan en conexión con redes externas” (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013d).

En concreto, a pesar de lo explícito en la formulación de los problemas alertados y de que puede intuirse que los responsables de construirlos entendían el potencial riesgo de su presencia, las alertas no pasaron de estar plasmadas en los informes. Existió una omisión en el gabinete ministerial incluyendo a los secretarios de inteligencia en funciones, que no tradujeron las alertas en acciones de política pública que pudieran impedir que todo lo alertado se consolidara como una realidad estructural en el sistema penitenciario.

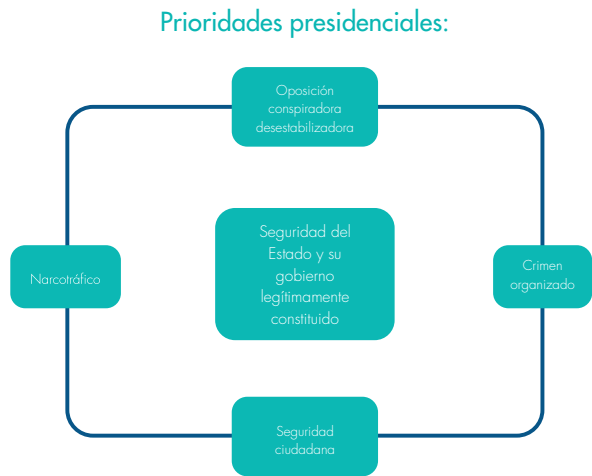
Con el objetivo de visibilizar la profundidad de lo que se puede comprender del análisis de los informes analizados y de triangular los datos, se realizaron entrevistas a actores clave. Entre éstos se encuentran un exoficial de la Policía Nacional que fue funcionario del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores desde el año 2011, también periodistas nacionales e internacionales de importante trayectoria en cobertura del sistema penitenciario.

En la misma línea de lo descrito sobre el trabajo de inteligencia y el sistema penitenciario previo a la crisis carcelaria, Karolys (2025) expresa que desde el año 2011, se emitían reportes de eventos originados en los centros de privación de libertad, de Quito, Guayas y Cotopaxi y que se esperaba que éstos efectivamente fueran “insumo para la toma de decisiones a nivel de inteligencia en la SENAIN o en la DGI”. De forma complementaria Noroña (2025) enriquece la comprensión de la dinámica penitenciaria e inteligencia dar cuenta de un proceso entramado de gobernanza criminal en las mega cárceles existente desde el año 2014, que tenían sus propios códigos, castigos y redes de complicidad. “La cooptación [de funcionarios] no fue nada difícil [de ejecutar por parte de las organizaciones criminales]: para algunos funcionarios era más conveniente

trabajar con los Choneros ya que era más beneficioso a nivel económico y de control de violencia” (Noroña, 2024). De forma complementaria (Ponce, 2025), explica cómo agentes de control penitenciario y directivos de la SNAI se constituyeron como eslabones en redes que otorgaban privilegios ilegales, facilitaban el ingreso de armas y drogas o manipulaban con conveniencia traslados, reemplazos y hasta fugas de los grupos criminales.

Los informes analizados y los testimonios recogidos dan cuenta de que la desatención penitenciaria no fue un hecho fortuito, sino otro de los resultados de las prioridades de seguridad establecidas por parte del ejecutivo. Como se ha mencionado previamente, se relaciona con la captura por parte de un movimiento político, la actividad de inteligencia (Piedra, 2023; Piedra, 2024), tutelaje que delimitó la posibilidad de funcionamiento de todo el sector de seguridad. Las prioridades establecidas por el ejecutivo en funciones no correspondieron necesariamente a los problemas de seguridad del Estado.

Figura 3:
Prioridades presidenciales establecidas luego del 30-S



Elaboración propia
Fuente: SENAIN, 2011.

Las autoridades receptoras de manera más frecuente de los informes de inteligencia fueron autoridades de alto perfil dentro de la Vicepresidencia, la Secretaría Nacional de Gestión de la Política, el Ministerio Coordinador de Seguridad, la Secretaría de Comunicación y el Ministerio de Relaciones Exteriores (Piedra 2024); no lograron traducir la recepción de las alertas en políticas preventivas. Al mismo tiempo que las alertas se producían, se consolidaba la cooptación de los funcionarios miembros del sistema penitenciario, con esta, el debilitamiento de la gobernanza estatal dentro de las cárceles. Las alertas no atendidas y la captura institucional por parte del crimen organizado desembocaron inevitablemente en el punto de quiebre de 2021, cuando las primeras masacres penitenciarias hicieron visible la magnitud del colapso.

Hasta aquí, se muestra cómo a pesar de encontrarse bajo la influencia de la opacidad impuesta por la tutela partidaria, la SENAIN elaboró una serie de deliberadamente ignoradas alertas tempranas sobre la crisis penitenciaria. Pero no es posible llegar a una comprensión profunda del silenciamiento deliberado sin analizar a detalle la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador. Sin comprender el marco legal que regulaba su trabajo en teoría, regulaba sus excesos. Una revisión comparativa de los mencionados elementos, en contraste con el único caso que cuenta con una sentencia en firme por acciones de inteligencia fuera del marco democrático, que violentaron derechos humanos, nos llevara más cerca en el ejercicio analítico de entender las consecuencias de la ausencia de controles efectivos en lo horizontal y lo vertical, al trabajo de inteligencia estatal.

Bajo el efecto de la tutela partidaria, la SENAIN les otorgó prioridad a las tareas relacionadas con comprender la dimensión de la política interna, los movimientos de sus “opositores”, eventuales crisis del movimiento político en un nivel prioritario en comparación con la anticipación de riesgos estratégicos estatales. La asignación preferente de atención, presupuesto y medios desactivó la capacidad de que las alertas tempranas escalaran y se articulara una respuesta estratégica por parte del Estado ante las primeras señales de que la crisis penitenciaria se gestaba. La autoridad estatal se perforó intramuros mientras las banderas verdes⁵ ondeaban con fuerza.

En los países con controles democráticos consolidados, las alertas de inteligencia no son susceptibles de convertirse en insumos discrecionales que las autoridades

⁵ En referencia al color distintivo del movimiento “Patria altiva i soberana”.

políticas pueden desechar a conveniencia. Están insertas en un flujo institucional que obliga a procesarlas, registrarlas y también rendir cuentas en más de una instancia. Por ejemplo, en Estados Unidos, el National Security Act de 1947 estableció el andamiaje que posteriormente institucionalizaría el “President’s Daily Brief”, producto de inteligencia entregado al presidente diariamente. El procesamiento de estos informes y su contenido es controlado, pues los comités de inteligencia del Congreso tienen la facultad de revisar retrospectivamente si se ignoró información clave o se actuó (Johnson, 2017). En el Reino Unido, el “Joint Intelligence Committee” desde 1994 centraliza las alertas antes de que lleguen al primer ministro, a quien controla el “Intelligence and Security Committee of Parliament”, que audita el procesamiento de las alertas por parte del primer ministro (Aldrich, 2010). Para no abundar con referencias, los controles sobre esta materia también existen en Alemania, España y Canadá (Born & Wetzling, 2019), (Mora, 2015), (Forcese & Roach, 2020).

En Ecuador, es evidente que la legislación que se encontraba vigente, o la aprobada recientemente, ni siquiera contempla esta dimensión. La Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009, reformada en 2017) reconoce al Consejo de Seguridad Pública y del Estado como órgano de decisión, sin establecer cómo se deben tramitar alertas ni quién responde si se ignoran (Asamblea Nacional, 2017). La nueva Ley Orgánica de Inteligencia de 2025 se limita a definir competencias genéricas, manteniendo la posibilidad de discrecionalidad en torno al uso de información estratégica (Registro Oficial, 2025). La consecuencia es evidente sin trazabilidad y control; las alertas se convierten en mensajes políticos prescindibles, sin responsabilidad posterior. Este hecho alimenta la inercia existente de impunidad y erosiona el control democrático sobre la inteligencia.

Ley de seguridad Pública y del Estado: marco legal habilitante del control en teoría

El tránsito hacia la institucionalidad democrática después de 1979 no implicó modificaciones legales de importancia en el marco legal de referencia para la actividad de inteligencia estatal. Uno de los rasgos con los que nació, que no ha logrado modificar, continúa siendo el trabajar con una serie de vacíos normativos y controles declarativos (Piedra, 2024). El tránsito institucional, al menos en el espectro legal, de un contexto de dictadura a uno de democracia llega a la actividad centralizadora de la función de inteligencia en el año 2009. En coherencia con lo que señalan Rivera, Barreiro y Guerrero, aunque Ecuador retornó a la democracia en 1979, no se produjo ninguna modificación sustancial en el espíritu de las leyes regulatorias de la actividad de inteligencia. El propósito de la Ley de seguridad pública y del Estado fue modificar el desempeño de la actividad estatal convirtiéndola en un servicio civil, que actuara de modo profesional y bajo los principios de integralidad, proporcionalidad y responsabilidad (Asamblea Nacional, 2009/2017). De hecho, este cuerpo legal estableció controles horizontales que corresponden a los que ejercen otras funciones del Estado y controles verticales que corresponden a los ejercidos por la propia institucionalidad. El detalle de estos controles se visibiliza en la tabla número 1.

El detalle es que los enunciados no se cumplieron. El artículo 22 referente al control parlamentario ejercido a través de la facultad de fiscalización de la Asamblea Nacional, que reside en la comisión especializada de seguridad, pasó a ser únicamente estético. En un primer momento, con una mayoría oficialista que existió entre los años 2007 y 2017, cualquier intento de fiscalización al ejecutivo fue bloqueado (Basabe-Serrano, 2019; Conaghan, 2016). En un segundo momento, porque a pesar de que el procedimiento establecía que la rendición de cuentas debía ser semestral, las primeras autoridades de la secretaría de

inteligencia utilizaban el espacio legal existente que permitía maniobra, para, cuando se presentaban en la práctica, forjar informes donde ni siquiera se especificaba el trabajo real de la SENAIN, el uso de recursos.

El secretario que fue convocado la mayor cantidad de veces corresponde a Rommy Vallejo, que también es la persona que más tiempo cumplió con el papel de primera autoridad en la historia institucional. En julio del año 2015 se excusó y no asistió⁶ (El Comercio, 2015), en agosto de ese año cumplió con la formalidad de manera estética (El Comercio, 2015; El Telégrafo, 2015; Ecuavisa, 2015). A pesar de que la oposición no estuvo satisfecha con lo informado, Vallejo invocó el secreto por razones de seguridad, negó que se realizara

Tabla 2
Ley de Seguridad Nacional y sus controles a la actividad de inteligencia

ARTÍCULO	TIPO DE CONTROL QUE ESTABLECE
17	Autorización del presidente de la República para requerir información a otras entidades públicas.
18	Establecimiento del monto total asignado a gastos especiales como un monto de acceso público.
19	Procedimiento para desclasificación de información “en el evento de que existan graves presunciones de violaciones a los derechos humanos o cometimiento de actos ilegales”
20	Procedimiento ante la Corte Nacional de Justicia para interceptar comunicaciones y documentos, y tiempos de duración de las interceptaciones.
21	Destrucción de información que no da lugar a acción penal recolectada en operaciones encubiertas, previa autorización en presencia de un juez y previa notificación a la persona sobre quien se realizó la investigación.
22	Prohibición de obtención de información y almacenamiento de datos con base a “su etnia, orientación sexual, credo religioso, acciones privadas, posición pública o de adhesión a organizaciones”.
24	Procedimientos de rendición de cuentas de la Secretaría Nacional de Inteligencia al Ejecutivo, a la Asamblea Nacional y a la Contraloría General del Estado.
25	Objetivos de los mecanismos de control interno para detectar fuga de información, precautelar “garantías y derechos constitucionales” y detectar “extralimitación de atribuciones o funciones”.
26	Procedimiento de rendición de cuentas ante el Contralor General del Estado.

Elaboración propia
Fuente: Elaboración propia a raíz del análisis de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

espionaje político y anunció que no volvería a pronunciarse públicamente sobre el tema. Un mes antes los asambleístas Viteri, Páez, Cucalón y Tangle solicitaron ser recibidos en las instalaciones de Lumbisí de la SENAIN, pero en lugar de abrirles la puerta acudió la Policía Nacional (Mil Hojas, 2015).

En enero del año 2018, Vallejo acudió a la comisión especializada de la Asamblea para informar sobre la bomba que explotó en el cuartel policial de San Lorenzo (El Telégrafo, 2018; La República, 2018; El Comercio, 2018). En este caso también una serie de legisladores expresaron su insatisfacción con lo explicado (Radio Pichincha, 2018; El Telégrafo, 2018). Aun así, Vallejo no fue sujeto de ningún tipo de censura, por este hecho tampoco se le iniciaron investigaciones, menos aún responsabilidades administrativas o penales. Su renuncia se registra el 21 de febrero de ese año, luego de una serie de declaraciones polémicas que desmentían su cesación de funciones.

Apenas en el año 2018, la Asamblea Nacional decide escrutar el trabajo de la SENAIN; el nombre de Pablo Romero Quezada aparece en las sesiones del pleno ligado al caso Fernando Balda (El Universo, 2018; El Comercio, 2018). En ese año, empiezan las preguntas sobre el trabajo real de la SENAIN, sorprendentemente cuando Moreno ya eliminó la SENAIN y se había señalado desde la Contraloría General del Estado que se auditaría a profundidad el uso de gastos especiales.

En teoría la supervisión también se ejercería desde el Consejo de Participación Ciudadana y control social, pero esto nunca llegó a suceder. El control judicial tampoco se concretó sobre las operaciones de inteligencia, inclusive de parte de la Fiscalía General del Estado; se evidenció la falta de seguimiento de denuncias formales. Entre 2015 y 2018 se presentaron al menos diez denuncias ante la fiscalía general del Estado o el Comité de Derechos Humanos de la ONU, sustentadas en filtraciones que documentaban prácticas ilegales de la SENAIN (Piedra, 2023). Hecho que confirma que los controles previstos en la norma se redujeron a declaraciones formales sin aplicación práctica.

Fiscalía General del Estado, durante el período de Galo Chiriboga, implementó un claro patrón de inacción frente a denuncias sobre el accionar estatal plasmado desde la SENAIN, y este hecho no fue aislado. El fiscal general en funciones

⁶ En medio de un contexto con fuertes cuestionamientos por la filtración de “Hacking team” de inicios de julio de ese año, y pedidos de miembros de la asamblea de que explicara esto, movilizaciones y protestas contra el gobierno.

se había desempeñado como ministro y embajador en el gobierno de Rafael Correa Delgado, e incluso abogado personal. Además de mantener parentesco con el presidente, hecho que fue admitido por Correa (El Comercio, 2011; El Comercio, 2010; El Universo, 2011; El Universo, 2009; Human Rights Watch, 2014, 2018).

La inacción se asentó de manera muy visible, en el caso de las denuncias presentadas por Martha Roldós en el año 2014, en el caso de las denuncias presentadas por el coronel Mario Pazmiño en los años 2010 y 2018. En ambos casos de manera concreta tuvo lugar una denegación del acceso a la justicia, ante la denuncia de violaciones a la intimidad o seguimientos realizados por parte de agentes estatales de inteligencia. Para indagar más este punto, a través de entrevistas se realizó un seguimiento al procesamiento que el sistema de justicia hizo a dos personas. En primera instancia, la denuncia presentada. En referencia a la denuncia de Martha Roldós, por exposición de sus datos personales, correos electrónicos privados alojados en Hushmail (Roldós, 2025), que fueron publicadas en el diario estatal El Telégrafo (El Telégrafo, 2014; LatAm Journalism Review, 2014), y posteriormente Rafael Correa Delgado exhibiría en el Enlace Ciudadano #356 del 11 de enero de 2014 los correos electrónicos hackeados (Redacción Plan V, 2016). La Fiscalía demoró el procedimiento de atribución del ataque a su correo electrónico con el diario El Telégrafo, aunque por medio de peritajes y consulta a expertos informáticos fuera de Ecuador, la denunciante ya habría recibido confirmación de cómo se accedió a sus comunicaciones privadas durante un periodo de 6 a 8 meses. Además, la persona directamente involucrada en el caso, Orlando Pérez, no fue capaz de justificar su acceso a esa información. Chiriboga expresó públicamente que no había investigado el caso en profundidad porque la Fiscalía no contaba con el personal especializado para hacerlo. Como consecuencia final de la demora, el destino del caso fue el archivo (Roldós, 2025). Martha Roldós señala textualmente que su información personal fue usada de manera “prioritaria, exclusiva e intensiva por parte del Estado”, que la hizo pública a través de medios de comunicación masiva (Roldós, 2025).

El coronel en servicio pasivo, Mario Pazmiño, hasta el año 2019, presentó en total tres denuncias penales contra exfuncionarios de la SENAIN, indicando que desde el año 2010 fue sujeto de seguimientos y espionaje por parte de personal de esa institución (El Universo, 2019; La República EC, 2019). El espionaje se habría realizado por medio de agentes y vigilancias establecidas desde una cámara del ECU 911, ubicada frente a su casa. La primera denuncia presentada

fue específica, ya que incluyó 35 fotografías del personal de la Armada que lo vigilaba, así como la identificación de las placas de los autos desde los cuales se le vigilaba (Pazmiño, 2025). La respuesta que recibió por parte del personal de la Fiscalía fue de risas, alternadas con esta frase: “Si ya tiene todo, por favor proceda” (Pazmiño, 2025). La segunda denuncia presentada hizo referencia a dos miembros de la Policía Nacional en servicio activo. Aunque la última denuncia presentada fue impulsada por una serie de reportajes públicos que reconocieron y detallaron el uso político de la inteligencia (El Comercio, 2019; El Universo, 2019; La Hora, 2019; El Oriente, 2019), nunca recibió notificación alguna de seguimiento de las denuncias por parte de la Fiscalía. En los tres casos, los procesos fueron archivados. El coronel Pazmiño atribuye las demoras de la Fiscalía en este caso a su rol en la esfera pública, que le llevó a ser catalogado como parte de la oposición (Pazmiño, 2025). Correa se refería a él como “empleado de la CIA” (Petrich, 2010).

Aunque podría parecer que la STASI y sus prácticas son muy lejanas de la realidad del Ecuador, lo detallado en las líneas anteriores nos muestra que no es así. Con apenas dieciocho años de distancia del histórico cierre de la Oficina de Seguridad de la República Democrática Alemana, en 1990, las mismas prácticas de vigilancia, hostigamiento y neutralización que aquella policía política alemana aplicaba contra quienes catalogaba como enemigos del Estado fueron replicadas a casi diez mil kilómetros de Berlín.

Los casos de Roldós y Pazmiño muestran cómo la SENAIN aplicó mecanismos comparables a estas fases de “Zersetzung”. Ambas personas fueron identificadas como opositores estratégicos: Roldós por su papel político e insistencia en la transparencia del gasto público; Pazmiño por sus críticas a la conducción de la inteligencia militar. La selección y el análisis se plasmaron en informes de inteligencia donde se registraban sus redes de contacto, discursos y actividades públicas. La planificación operativa se concretó a través de la elaboración de reportes que circulaban hacia la Presidencia y otros órganos de decisión, posicionando la idea de que ellos constituían amenazas a la estabilidad política. La ejecución de medidas de neutralización incluyó el seguimiento personal y digital, la apertura de procesos judiciales y la difusión de campañas mediáticas de desprestigio, en ambos casos. Finalmente, la fase de monitoreo buscó mantener el hostigamiento en el tiempo, reproduciendo la lógica de desgaste sistemático más que la confrontación directa (Piedra, 2024).

El marco legal, a través de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, en sus artículos 18 y 26, otorgaba un camino para que la Contraloría General del Estado controlara el uso de gastos especiales. El secretario nacional de inteligencia debía presentarse cada tres meses ante el contralor en persona, informar y, inmediatamente después de su revisión, los documentos de respaldo eran incinerados. Esto quiere decir que todos los egresos requerían precisiones sobre la actividad de inteligencia y de contrainteligencia en la que se usó el dinero estatal. El informe ante la contraloría constituye el primer paso del proceso de control ejercido desde la contraloría, luego lo que corresponde es que, si se encuentran indicios de responsabilidad penal, se emita un informe de carácter reservado, y ese informe se ponga en conocimiento del fiscal general del Estado, con base en un proceso de investigación penal (Contraloría General del Estado, 2014).

Sin diferenciarse de las características presentes en la Asamblea Nacional y en la Fiscalía General del Estado antes de que Diana Salazar Méndez fuera designada Fiscal General, la Contraloría dio a conocer públicamente el informe de posibles indicios de responsabilidad penal sobre el uso de la cuenta de gastos especiales de Pablo Romero Quezada, quien rindió cuentas el 11 de septiembre de 2014, y el informe de responsabilidad penal fijó indicios por USD 206.889,05, con hallazgos como egresos sin sustento y operaciones cuya “información [...] no es real” (Contraloría General del Estado, 2014). Este hecho llama la atención, ya que transcurrieron cuatro años para que se empezara a hablar públicamente de los hechos. Los elementos que pudieron provocar esto se encuentran en una incapacidad institucional de la Contraloría para tramitar todos los informes que muestran probables indicios de responsabilidad penal, hasta decisiones discrecionales de las autoridades. La formulación de cargos por parte de la Fiscalía únicamente tiene lugar cuando Diana Salazar Méndez (Fiscalía General del Estado, 2021) reemplaza a Carlos Baca Mancheno en la titularidad de la fiscalía. Es imposible dejar de mencionar que un informe de responsabilidad penal elaborado por la Contraloría señala a Baca Mancheno como receptor de pagos provenientes de gastos especiales, por formar parte de la comisión del 30S, cuando este trabajo debía ser *ad honorem* (Borja, 2018). Dejando ese elemento de lado, una explicación basada en las condiciones estructurales que permitían controlar la actividad de inteligencia también existe, y es que los efectos de la reserva de información que pesaban sobre las actividades e informes de la SENAIN, presentes en el artículo 18 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, se consolidaron en un régimen de reserva que clasificaba las asignaciones y toda la documentación relacionada con el uso

detallado de los gastos especiales, disminuyendo o eliminando la posibilidad de reconstrucción *ex post* de cualquier evidencia de mal uso del dinero público.

Entre lo más escandaloso que se detallaba en el informe de responsabilidad penal, difundido por el portal Periodismo de Investigación, y otras declaraciones en julio de 2018, está que, en la Operación Caminito, se pagó a un informante que no existía; Romero habría cobrado esos fondos (Contraloría General del Estado, 2014).

El exsecretario de inteligencia fue condenado a pena privativa de libertad en 2020 por el intento de secuestro de Fernando Balda (El Comercio, 2020), y no como resultado de las malversaciones de fondos. En ese caso, el tribunal que analizó su caso en la Corte Nacional de Justicia concluyó con un voto salvado que no se pudo probar la materialidad del peculado. El juez Marco Rodríguez, poseedor del voto salvado, expresó que lo que debía resolver el tribunal era una pena privativa de libertad de ocho años, como consecuencia de haber cometido peculado (Castillo, 2021).

Lo que se puede visibilizar en este caso es la existencia de un control poco efectivo sobre la actividad de inteligencia en lo referente al uso de gastos reservados. La sentencia judicial absolutoria al menos muestra cómo operan las dificultades estructurales para trasladar las irregularidades en inteligencia al ámbito penal. Se evidencian los efectos de la reserva legal de la información que desembocan en la fragilidad de la evidencia presentada.

Se eligió el caso de Fernando Balda para cerrar la sección del marco legal habilitante al control, pues permite ejemplificar otro efecto causado por una limitada capacidad para hacer cumplir las leyes que regulan la actividad de inteligencia. Como ya se ha mencionado, el problema no es que no existieran condiciones para que se implementaran los controles, sino que no fueron lo suficientemente acotados para que el control fuera real, en el contexto de un tutelaje partidario de la función de inteligencia. Este caso constituye el único que logró tener una sentencia en consecuencia de las graves violaciones de derechos humanos y delitos que se cometieron bajo el amparo del secreto. El intento de secuestro ejecutado en 2012 en Bogotá alcanzó el Estado de una condena confirmada en 2020 y de una condena ratificada en 2022. Balda denunció que un grupo de personas intentó subirlo a un vehículo sin placas, pero miembros de la Policía colombiana lograron frustrar el rapto. Las autoridades colombianas detuvieron a

cinco ciudadanos; algunos de ellos tendrían vínculos con labores de inteligencia ecuatoriana (El Universo B, 2018). Posteriormente, las investigaciones judiciales en Ecuador concluyeron que el secuestro fue una operación planificada desde la Secretaría Nacional de Inteligencia (SENAIN) y ejecutada con apoyo logístico en el exterior.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado prohíbe expresamente la producción de inteligencia basada en creencias y acciones políticas de las personas (Art. 22) y somete toda medida intrusiva a control judicial, el cual debe negarse cuando persigue un beneficio político (Art. 20). En toda la historia de vida institucional de la SENAIN, el permiso judicial no se tramitó ni una sola vez. Tampoco se redactaron procesos internos para que los analistas o agentes operativos pudieran obtener esas autorizaciones judiciales con la inmediatez suficiente que caracteriza un trabajo habitual de producción de inteligencia (Piedra, 2024). En su definición de inteligencia, en el artículo catorce, la mencionada ley delimitó el ámbito de acción de la inteligencia a la gestión de amenazas a la seguridad integral, nunca a la neutralización de opositores (Art. 14). Evidentemente, intentar secuestrar a Fernando Balda cuenta como una operación donde el fin era neutralizarlo. Otra de las prohibiciones irrespetadas en este caso fue la restricción de los gastos especiales a finalidades de protección interna, orden público y defensa nacional (Art. 18).

En 2018, se formularon cargos a Pablo Romero Quezada, exsecretario de Inteligencia, acusándolo de ser el responsable político encargado de la coordinación del operativo. La formulación de cargos también señaló la posible participación del expresidente Rafael Correa en los hechos (BBC News Mundo, 2018). Romero fue extraditado desde España, a través de una difusión roja en febrero de 2020; posteriormente, fue juzgado y condenado por la Corte Nacional de Justicia a nueve años de prisión por plagio (secuestro), en calidad de autor mediato. Su sentencia está en firme y es evidencia de la vulneración de derechos contra una persona por acciones ilegales del Estado.

El intento de secuestro de Fernando Balda en 2012, perpetrado en Colombia, muestra un tenebroso punto de inflexión en el trabajo de la SENAIN. La operación no solo reproduce las fases iniciales del trabajo de neutralización política aplicado por la STASI: selección de un opositor de alto perfil, planificación mediante el uso de recursos estatales de inteligencia y ejecución de medidas extralegales. En este caso se pasa del hostigamiento al recurso extremo de la

violencia física (Ministerium für Staatssicherheit, 1976/1998). Mientras que en el manual privilegiaba el desgaste psicológico y social, aquí se evidenció un salto hacia el uso de un secuestro transnacional como mecanismo. El operativo violentó abiertamente las prohibiciones expresas de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que impedían acciones de inteligencia dirigidas contra ciudadanos por su filiación política (Ecuador, 2009). El fracaso del secuestro, seguido por el proceso judicial que condenó a altos mandos de la inteligencia, dejó en evidencia la tutela política de la SENAIN y la erosión de los controles democráticos (Piedra, 2020).

El caso Balda, se constituye en un símbolo del uso político de la inteligencia estatal. A pesar de que Romero sea sobre quien se concretó el proceso judicial, muchas personas que actuaron como cómplices y encubridoras pueden seguir ejerciendo una vida pública sin sufrir ningún tipo de consecuencia. El levantamiento de informes sobre organizaciones no gubernamentales, portales de noticias y movilizaciones de organizaciones de la sociedad civil constituyó la habitualidad y prioridad del trabajo de la SENAIN (Periodismo de Investigación, 2023). Dentro de la Secretaría Nacional de Inteligencia la trayectoria inicial que surgió con su creación y que se dibujó desde los decretos y leyes, una institución civil, centralizadora de todas las agencias que cumplían actividades de inteligencia, que se desempeñaba bajo estrictos controles democráticos, fue modificada luego del 30S. A partir de esa fecha, el componente de política interna se constituyó en la prioridad; todos los planes, agendas y otros aspectos contenidos en lo que el Estado entiende como seguridad integral pasaron a un lugar meramente declarativo. Los ocho años de vida institucional transcurridos luego del 30S consolidaron una trayectoria que convirtió al SENAIN en una agencia centralizadora, aislada del control, poseedora de amplias capacidades y personal especializado en detectar y neutralizar enemigos internos (Piedra, 2024). Lo que se conoce como el lenguaje coloquial es como una policía política.

Las aparentemente pequeñas decisiones tomadas en ámbitos como:

- Contratación de personal, los funcionarios de contrato ocasional llegaron a ser más del noventa por ciento de la institución, que no por coincidencia tuvo vínculos claros con el Movimiento Patria Altiva i Soberana (Piedra, 2024, p.203).

⁷ Para más detalles revisar: <https://periodismodeinvestigacion.com/2023/05/13/carolina-andrade-la-persecutora/>

⁸ Ver documento interno de prioridades adicionales de la SENAIN aquí: <http://hdl.handle.net/10644/10116>

- Especialización del personal, el quehacer de inteligencia masivamente en la SEBIN de Venezuela, Rusia o con instructores de la DGI o DI cubana, incluso estadías prolongadísimas en ese país (Piedra, 2024, p.172).
- Selección de autoridades y directivos, que pasaban por el filtro de la capacitación realizada principalmente en Cuba y Venezuela, pero también en Rusia, donde los “altos rangos de la institución asistían a formarse” (Piedra, 2024, p.172). Aparte de por su lealtad, las capacitaciones en Rusia se constituyeron como filtros efectivos, donde más de una persona resultó separada.

Dejaron claramente su huella; las acciones relatadas en las líneas anteriores fueron implementadas porque no existió un control horizontal y vertical mínimo sobre la SENAIN. Aunque en una serie de artículos de la Ley de Seguridad Pública y del Estado y de su reglamento se plantean controles, que incluso establecían la ilegalidad de determinadas prácticas de manera muy clara, la ley no se aplicó, y no se concretaron todos los procesos legales que marquen un precedente y prevengan a actores políticos que pretendan volverla a violentar. El uso doloso de recursos y las violaciones de derechos humanos cometidas, exceptuando el caso Balda, no han tenido consecuencias, y no existe un precedente lo suficientemente claro en el imaginario colectivo que permita construir una conciencia general sobre los peligros de una actividad de inteligencia estatal desregulada.

La tutela por parte del “Movimiento Patria Altiva i Soberana”, efectivizada a través de las decisiones de Rafael Correa Delgado y concretada en las personas que nombró secretarios de Inteligencia, convirtió a la SENAIN en un dispositivo que ejecutó abusos y desvió recursos. La capacidad real de la agencia centralizadora de la función de inteligencia en Ecuador se vio afectada de manera muy importante por el tutelaje que hizo del componente de política interna su prioridad, ligada inequívocamente a lograr el objetivo de que la cabeza del ejecutivo no fuera reemplazada. Se desperdiciaron personal y recursos para beneficiar a un grupo, mientras la gobernanza criminal se consolidaba en las cárceles y los gérmenes de las masacres penitenciarias, como el asesinato de líderes criminales, hacían sus primeras apariciones.

Los datos expuestos a lo largo de este capítulo generan necesariamente preguntas como ¿Qué habría pasado si todas las horas de trabajo utilizadas durante años para asegurar una reelección o dañar directamente a lo que se

organizada? ¿Hubieran tenido lugar las masacres carcelarias si las alertas generadas dentro de informes de inteligencia se tomaban en serio por parte de las autoridades? ¿Si a su tiempo, se establecían las capacidades reales de cooptación de funcionarios públicos de la SNAI, por parte de líderes criminales, estaríamos enfrentando un escenario de conflicto armado no internacional? O si tan solo.... ¿Si la contrainteligencia, o vigilancia interna a las autoridades del ejecutivo y miembros de la función judicial que se implementó desde la SENAIN tenía el objetivo de detectar vínculos con actores delincuenciales, experimentaríamos los problemas de corrupción que tenemos? Es bastante claro que, si la SENAIN no hubiera estado tutelada y si trabajara con la seguridad integral como norte, nuestra realidad hoy sería distinta.

Existen redes de corrupción muy bien conocidas en los casos Metástasis, Plaga y Purga, que evidenciaron el poder de las organizaciones criminales y sus pactos con políticos activos para evitar ser condenados por sus crímenes. Las verdaderas causas detrás de las decisiones permanecen escondidas al ojo público, quizás la verdad no llegue a salir a la luz completamente, pero debemos exigir que el silencio impuesto alrededor de la inteligencia estatal en Ecuador se termine. El contexto que vivimos es una coyuntura crítica para que se pueda iniciar un proceso de develación de todo lo que aún está oculto, pero que sembró e hizo germinar exitosamente el desborde del problema de seguridad en Ecuador. Ecuador no ha tenido nunca la experiencia de desclasificar de manera masiva la documentación relacionada a la inteligencia; este hecho sí sucede en otras democracias y abre la puerta a una mayor profesionalización y control de estos servicios. Es necesario que iniciativas como esa se construyan desde el Estado, inclusive para poder establecer responsabilidades y saber cómo no replicar los errores que ya sucedieron en el pasado. No podemos eludir la responsabilidad que tiene el estado de verse a sí mismo, y de analizar sus errores, las buenas intenciones no bastan y sin regulaciones efectivas las mejores personas, poseedoras de las intenciones más nobles, pueden ahondar la crisis de seguridad y provocar problemas insubsanables, que toquen aún más la vida diaria para todas y todos los ecuatorianos.

Costos humanos y democráticos de una inteligencia sin control: de la tutela partidaria a las prisiones en llamas

Los excesos que han tenido lugar en la inteligencia estatal del Ecuador no tienen su origen exclusivo en decisiones políticas del momento, también se originan en un marco normativo que genera zonas discrecionales. Esta característica existió en el marco legal anterior a la aprobación de la Ley de Inteligencia y también está presente hoy. La discrecionalidad tiene costos democráticos y humanos que no pueden ser pasados por alto.

Las discrecionalidades en inteligencia en primera instancia atraviesan por los gastos especiales. La Ley de Seguridad Pública y del Estado autorizaba gastos reservados para inteligencia en su artículo 28, con exigencias de transparentar montos globales, pero no liquidaciones detalladas de su ejecución. La Ley Orgánica de Inteligencia (LOI) en su artículo cuarenta mantiene las condiciones para la justificación de esos fondos, permitiendo que los documentos que respaldan los gastos especiales se destruyan luego del trámite realizado en contraloría, como consecuencia de la clasificación de las operaciones. Esta discrecionalidad no solo permitió que tuvieran lugar acciones gravísimas y penadas por la ley como el intento de secuestro de Fernando Balda, sino también el financiamiento de la campaña electoral de Lenin Moreno y Jorge Glas Mil Hojas (2020).

El segundo vacío reside en las alertas de inteligencia y su trámite, la Ley de Seguridad Pública y del Estado establecía la obligación de las instituciones a “proporcionar información” al sistema de inteligencia (Art. 19), sin definir un proceso de rendición de cuentas del uso de la información, ni la responsabilidad tendría una autoridad por omitirla. En el caso de la Ley Orgánica de Inteligencia 2025, su artículo 12 reitera la necesidad de entregar información a inteligencia inmediatamente y sin reserva, sin establecer la trazabilidad de la alerta ni la obligación de

respuesta estatal. El resultado es que las alertas de inteligencia pueden manipularse, archivar o usarse discrecionalmente (Asamblea Nacional, 2009/2017; Registro Oficial, 2025). En el mejor de los casos deja la puerta abierta a que todo el trabajo de inteligencia se desperdicie, porque las alertas no se integran en la planificación o en la política pública.

En el ámbito institucional, la falta de establecimiento de una prohibición de afiliación política o militancia para los funcionarios de inteligencia habilita discrecionalidad en las operaciones, uso de fondos y posibilidad de que inteligencia trabaje para un partido o movimiento político, en lugar de para el Estado. Los artículos cinco, diecisiete y veintiséis de la Ley de Seguridad Pública y del Estado generan este vacío, la Ley Orgánica de inteligencia lo mantiene en sus artículos seis, ocho y doce. Este hecho, sumado a los mecanismos de fiscalización semestrales por parte de la Asamblea Nacional, que contemplaba la Ley de Seguridad Pública y del Estado a través del artículo 25, que no operaron como controles reales, tiene el potencial de blindar decisiones partidarias. La Ley de Inteligencia no menciona instancias de control legislativo como sí sostenía la Ley de Seguridad Pública y del Estado (LSPE).

Quizás el mayor problema es la confusión que se ve en los cuerpos legales entre inteligencia y funciones de investigación penal; la LSPE a través del artículo veinte permitía “solicitar información” de telecomunicaciones a empresas privadas sin requerir orden judicial explícita. De hecho, el “Proyecto Soberanía”, que es el nombre del proyecto de establecimiento y operación de la sala técnica ubicada en el subsuelo de las instalaciones de la SENAIN en Lumbisí, desde el año 2012, se encontraba habilitada para cumplir con esta tarea y las operadoras de telefonía celular únicamente tenían que enlazarse. La Ley Orgánica de Inteligencia amplía lo existente en el marco legal; su artículo 42 del Reglamento autoriza operaciones encubiertas, técnicas de cobertura, mimetización e infiltración “sin necesidad de autorización judicial o administrativa”. Lo mencionado borra la frontera entre inteligencia que, como se mencionó anteriormente, es una actividad estratégica y no judicializable; e investigación penal, proceso que por su naturaleza es judicializable y se procesa según las reglas del debido proceso (Matei & Halladay, 2019; Lowenthal, 2017). Estos elementos habilitan la persecución política bajo apariencia de investigación legal.

Una de las consecuencias estructurales de este desvío es la desatención del sistema de seguridad integral y el sistema penitenciario. Mientras tanto, como ya está ampliamente documentado por el periodismo de investigación nacional citado

en este trabajo, los recursos de inteligencia se empleaban en seguimientos políticos; no se monitorearon con la profundidad suficiente los riesgos en los centros de privación de libertad. La LSPE en su Art. 5 establecía como responsabilidad del Estado la seguridad integral, que incluye el sistema penitenciario, la LOI 2025 mantiene la obligación genérica de “proteger la seguridad nacional y pública” (Art. 1). Si se permite que la inercia alrededor de la inteligencia no altere las condiciones que establecieron su funcionamiento poco útil y antidemocrático, la realidad penitenciaria tiene pocas posibilidades de ser modificada.

La omisión se refleja en las masacres de la Zona 8 (2021), que constituyen el costo humano más brutal de una inteligencia sin control (Piedra, Cueva y Jaramillo, 2024; Lessing, 2015). Tristemente, esta realidad continúa haciéndose presente en las masacres carcelarias. El fin de septiembre del 2025 pasará a la historia marcado por dos masacres carcelarias más Machala y Esmeraldas separadas solamente por tres días (Maggi, 2025).

El debate sobre la función de inteligencia estatal, a diferencia de lo que las ideas sentadas en épocas de dictaduras nos dicen, debe plantearse cómo ejercer un control firme sobre las actividades y las operaciones de inteligencia, sus funcionarios, los métodos que operan y sobre todo sus fines. La claridad de los componentes mencionados en el marco legal establece una diferencia en la calidad de la democracia que tenemos y en el espacio al que accedemos se concede al Estado la discrecionalidad en ámbitos de seguridad.

Para dar cuenta de los peligros de no construir mecanismos de control adecuados sobre las agencias de inteligencia estatales, el esfuerzo realizado seleccionó casos que, por el nivel de información pública disponible, pudieran ser fáciles de identificar y rastrear por los lectores. Sin embargo, es necesario señalar que este ejercicio no hace justicia a la necesaria revisión de otras víctimas que el trabajo en inteligencia política que la SENAIN dejó durante sus diez años de vida institucional. Entre ellas Carolina Llanos encarcelada injustamente por ocho años, como autora intelectual de la masacre de Quinsaloma. Para Carolina una operación política y montaje establecido en su contra, probado en elementos desclasificados de la SENAIN, significó perder a su hijo o hija, al sufrir un aborto espontáneo causado por un ataque físico mientras se encontraba bajo tutela estatal; este hecho también le provocó daño psicológico (El Universo, 2024). Los informes desclasificados de la SENAIN en su caso fueron parte del sustento de la reversión de su condena ejecutada por la Corte Nacional de Justicia (Plan V, 2021; Primicias, 2025).

Cuando callamos, como consecuencia del dolor o del miedo, tomamos una posición, y cuando decidimos nombrar las violaciones de derechos humanos, los abusos en el uso de los fondos públicos e identificar las consecuencias en la gran política pública de acciones que parecerían no tener grandes efectos, también nos posicionamos. La democracia posee dentro de sí el diálogo entre distintos sectores de la sociedad como un elemento indispensable que permite que sus errores salgan a la luz y se corrijan. El debate alto y argumentado de posturas distintas hace que las instituciones se fortalezcan y la política pública se implemente de manera más eficiente. Los silencios, cuando los temas tratados son problemas públicos, también pueden llegar a matar no solo ideas, sino también proyectos, trayectorias de vida y vidas, y con estas posibilidades de resolver grandes problemas estructurales que enfrentamos hoy. Elaborar análisis y exponerlos en el marco de una democracia no puede ni debe ser considerado un ataque, al contrario, es el deber de las y los ciudadanos comprometidos con su patria no callar.

Es claro que este trabajo tiene un tema pendiente que la temporalidad y el contexto no permitieron desarrollar y corresponde al análisis detallado de los componentes de la reciente Ley de inteligencia y su reglamento. Como se señaló al inicio del capítulo, esta reflexión se encuentra en manos de la Corte Constitucional y en el marco de una democracia; ese es el lugar que tiene la responsabilidad de establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una serie de elementos y disposiciones contenidas en esos cuerpos legales. El esfuerzo realizado pretende que, en medio de una vorágine de contenidos que pretenden explicarnos la inteligencia estatal a través de videos que duran menos de un minuto y discursos polarizados, podamos fundamentar y contrastar nuestras posiciones desde una comprensión interiorizada de las consecuencias.

La distinción que sí resulta posible elaborar a la luz del análisis presentado es que existen diferencias entre un contexto en el que el Estado reconoce, al menos en las leyes, el peligro y la ilegalidad de la determinación de blancos de manera discrecional, sin considerar posibles controles que prevengan violaciones a los derechos humanos y el uso doloso de recursos; y una realidad en la que cualquier posibilidad de control se anula. El contexto del conflicto armado interno establece retos, pero bajo ningún punto de vista puede constituirse en el aval de acciones con el potencial de generar un problema aún peor del que experimentamos.

La real necesidad en el camino democrático: Inteligencia estatal con controles horizontales y verticales

La experiencia ecuatoriana desde el retorno a la democracia evidencia los resultados de la ausencia de controles efectivos y de la tutela partidaria, que se concretan en la erosión de la democracia y afectaciones a los derechos humanos. Lo más grave es que mientras los recursos públicos y sus funcionarios trabajan para beneficiar a un partido político o la permanencia de una persona específica en el ejercicio del ejecutivo por más de un periodo presidencial, desatienden amenazas críticas como la crisis penitenciaria. A partir de este diagnóstico, es posible delinear los componentes que requiere Ecuador en su sistema de inteligencia de manera mínima, en marcos compatibles con un Estado de derechos y justicia.

El primer eje que planteo como característica indispensable de la agencia centralizadora de la función de inteligencia es la neutralidad política. La legislación debe establecer de manera urgente, como requisito, que quienes se encuentren en las direcciones estratégicas de la agencia centralizadora de la función de inteligencia no mantengan afiliación ni militancia partidaria, al igual que el personal de planta. Disposiciones como estas existen en democracias consolidadas para impedir la captura del aparato de inteligencia (Johnson, 2005). En el caso ecuatoriano, su ausencia tanto en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, vigente entre los años 2009 y 2017, como en la Ley Orgánica de Inteligencia (2025) genera habilitantes para la discrecionalidad. Específicamente, que funcionarios abiertamente vinculados a movimientos políticos gestionen la inteligencia estatal, con el riesgo de convertirla en un recurso partidario antes que en un servicio de Estado. No contar con un plan de carrera establecido para los funcionarios ha significado también desperdicio de recursos y poca efectividad en el trabajo realizado. La precisión en elaboración de análisis de inteligencia requiere una carrera para los analistas, y ahora mismo, no existe en toda la

agencia centralizadora de la función de inteligencia, una sola persona analista que alcance los cinco años de experiencia, con suerte, la poseedora de mayor experiencia llegará a los tres años.

Un segundo eje indispensable reside en el control parlamentario real. La Ley de Seguridad Pública y del Estado preveía informes semestrales a la Asamblea Nacional, en sus artículos 25 y 26, pero en la práctica, estos se redujeron a formalidades sin efecto. La de Inteligencia en el año 2025 eliminó incluso esa referencia mínima, debilitando aún más los contrapesos legislativos. A nivel internacional existen alternativas que habilitan el control. El EOS Committee de Noruega, conformado por parlamentarios seleccionados con criterios de idoneidad y sin vínculos con agencias de seguridad, tiene acceso a información clasificada. Además, produce reportes anuales sobre la legalidad y el respeto a los derechos humanos en el trabajo de las agencias de inteligencia (Parliament of Norway – EOS Committee, 2023). En este caso, la comisión trata exclusivamente temas de inteligencia, no temas generales relacionados con seguridad y defensa. Contar con un esquema similar, donde los legisladores seleccionados atravesaran controles de confianza para integrar la comisión, permitiría a la Asamblea Nacional ejercer control efectivo, con capacidad sancionatoria frente al ocultamiento de información.

El tercer elemento es la supervisión judicial independiente. La distinción entre investigación judicializable e inteligencia no judicializable, tantas veces confundida en Ecuador, debe eliminarse y reforzarse con reglas claras. Ninguna interceptación de comunicaciones ni técnica especial debería ejecutarse sin autorización judicial, salvo en casos de urgencia extrema donde el juez revise el acto en un plazo máximo de 48 horas (Matei & Halladay, 2019; Lowenthal, 2017). Esta medida no limita la eficacia operativa, sino que asegura proporcionalidad y previene que la inteligencia se convierta en herramienta de persecución política. Las autorizaciones judiciales podrían ser canalizadas a través de jueces con especialización en inteligencia, dedicados exclusivamente a este tipo de trabajo. El propósito final no es limitar o entorpecer el trabajo de inteligencia, sino marcar la cancha y eliminar cualquier posibilidad de discrecionalidad.

Un cuarto eje es la creación de contrapesos civiles y sociales. La inteligencia no puede ser controlada sólo desde dentro del Estado. En Ecuador, el actor que en un marco democrático ha alertado constantemente sobre abusos y de alguna manera establecido un control es la prensa independiente. Un órgano autónomo con participación de la Defensoría del Pueblo, la academia, la prensa

independiente y organizaciones de la sociedad civil podría auditar el uso de fondos especiales y evaluar el impacto en derechos humanos (Assumpção, 2020). Además, es urgente un proceso masivo de desclasificación de información de inteligencia masiva estableciendo criterios, quizás empezar con documentos con cincuenta años de antigüedad podría ser un buen inicio. La democracia se fortalece con información, comprensión y estudios sobre inteligencia y seguridad. En un mejor escenario, al menos una versión pública y desclasificada de los informes anuales de inteligencia debería presentarse a la ciudadanía, siguiendo las mejores prácticas establecidas de transparencia democrática (Johnson, 2005).

En quinto lugar, debe garantizarse la gestión transparente de fondos. Los denominados “gastos especiales” han sido uno de los principales espacios de discrecionalidad y corrupción. La trayectoria de los fondos reservados o especiales en el Ecuador es la crónica de una captura partidaria de recursos públicos. Los gobiernos de Durán Ballén, Bucaram y Alarcón demostraron que la legislación sin controles para gastos reservados, lejos de fortalecer capacidades de inteligencia, sirvió para crear lealtades, financiar clientelas políticas o incluso beneficiar negocios familiares. En los tres casos mencionados, la justicia determinó responsabilidades y se probaron desvíos que suman decenas de millones de dólares. Aparte del perjuicio económico, el efecto fue vaciar de legitimidad y de recursos a la función de inteligencia. La eliminación de la partida de gastos reservados a inicios de los 2000 no fue la constatación de que el secreto e inteligencia se habían convertido en sinónimos de opacidad y corrupción (Piedra, 2024).

El informe de la Contraloría General del Estado sobre la SENAIN, en el año 2014, constituye la evidencia de pagos sin sustento adecuado y de desvío de importantes cantidades hacia fines políticos. Investigaciones periodísticas confirmaron incluso el uso de esos recursos para financiar campañas electorales (Fundación Mil Hojas, 2020). Lo lamentable es que en estos casos el sistema de justicia no ha actuado hasta hoy para establecer responsabilidades en este sentido. La normativa debe prohibir expresamente el uso de fondos de inteligencia para actividades partidarias o propagandísticas y establecer auditorías cruzadas con la Contraloría y sanciones penales en caso de incumplimiento.

Finalmente, la inteligencia debe contemplar algún tipo de seguimiento a las decisiones de las autoridades que reciben sus alertas, en especial cuando estas se emiten de manera reiterada alrededor de un riesgo o amenaza específica. Informes de la SENAIN entre 2012 y 2013 ya advertían sobre hacinamiento, gobernanza criminal y presencia de economías ilícitas en las cárceles, sin que se

tradujeran en acciones de política pública (Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador, 2013c, 2013d).

La urgencia que Ecuador mantiene relacionada con el sistema penitenciario es solamente una de las áreas que requieren una estrategia integral de política pública como respuesta. Entre las medidas que se encuentran pendientes está la de consolidar un área de análisis de inteligencia especializada en el sistema penitenciario que coordine con la SNAI. La inteligencia estatal debe tener como prioridad emitir alertas de riesgo que generen respuestas estatales trazables. La inteligencia debe recuperar su función preventiva y estratégica, protegiendo vidas en lugar de ser silente ante la persistente violencia.

Pensar en el camino pendiente y en todas las reformas no debe producirnos desazón o resignación. Por el contrario, tener conciencia de su estado actual es un recordatorio de que la inteligencia en democracia puede y debe orientarse a la defensa de la vida y los derechos humanos, precisamente sin dejar de cumplir su tarea esencial de anticipar riesgos y amenazas. La construcción de un sistema de inteligencia democrático es una posibilidad real si se establecen reglas claras, contrapesos efectivos y una cultura de rendición de cuentas. La historia reciente muestra los costos de no hacerlo; la apuesta colectiva debe ser transformar la inteligencia en un servicio público legítimo, transparente y respetuoso de la dignidad humana. Solo así se logrará que la inteligencia estatal deje de ser sinónimo de temor y se convierta en una herramienta para fortalecer la democracia y reconstruir la confianza ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Agrell, W. (2022). Avoiding politicisation. En S. Stenslie, L. Haugom, & B. H. Vaage (Eds.), *Military intelligence in peace and war* (pp. 136–150). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003168157>.
- Aldrich, R. J. (2010). GCHQ: The uncensored story of Britain's most secret intelligence agency. Harper Press.
- Assumpção, C. R. (2020). Intelligence oversight and effectiveness in new democracies: The case of Brazil. *Politikon: The IAPSS Journal of Political Science*, 45(4), 581–598. <https://doi.org/10.1080/02691728.2020.1814181>.
- Aust, S., Klokche, K., Latsch, G., & Mascolo, G. (directores). (1993). *Die Stasi-Rolle: Geschichten aus dem MfS* [Documental televisivo]. Spiegel TV.
- Basabe-Serrano, S. (2019). The Ecuadorian Judiciary: Formal and Informal Political Institutions in a Fragile Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 11(2), 145–168. <https://doi.org/10.1177/1866802X19850968>.
- BBC News Mundo. (2018, 18 de junio). *Rafael Correa: la Corte de Ecuador vincula al expresidente en el caso del secuestro de Fernando Balda*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44528594>.
- Borja, M. S. (2018, 22 de enero). *Un informe fantasma nos recuerda que los fondos reservados aún existen*. GK. <https://gk.city/2018/01/22/un-informe-fantasma-nos-recuerda-que-los-fondos-reservados-aun-existen/>
- Born, H., & Wetzling, T. (2019). Intelligence oversight in the twenty-first century: Accountability in a changing world. Routledge.
- Castillo, G. (2021, 15 de julio). *Caso Caminito: Tribunal declaró inocente a Pablo Romero Quezada; Fiscalía apelará*. Periodismo Público. <https://periodismopublicoec.com/2021/07/15/caso-caminito-tribunal-declaro-inocente-a-pablo-quezada-fiscalia-apelara/>
- Clark, R. M. (2016). *Intelligence analysis: A target-centric approach* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Coloma, S. (2020). La inteligencia, la ética y los derechos humanos en un Estado democrático de derechos y justicia. En J. P. Pinto (Ed.), *Transtopía en los servicios de inteligencia: un análisis ético* (pp. 121–137). Edilivre.
- Conaghan, C. M. (2016). Delegative Democracy Revisited: Ecuador under Correa. *Journal of Democracy*, 27(3), 109–118. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0049>
- Contraloría General del Estado. (2009, 30 de diciembre). *Reglamento para el control de los fondos públicos permanentes de gastos especiales destinados a actividades de inteligencia y contrainteligencia* (Acuerdo 044-CG). Registro Oficial, Suplemento 98.
- Contraloría General del Estado. (2014). *Informe con indicios de responsabilidad penal sobre el uso de los Fondos Públicos Permanentes de Gastos Especiales de la Secretaría Nacional de Inteligencia (1 de septiembre de 2013–10 de marzo de 2014)* [documento reservado; puesto en conocimiento del fiscal general]. Quito, Ecuador. Periodismo de Investigación – La Fuente. <https://periodismodeinvestigacion.com/wp-content/uploads/2020/12/informe-con-indicios-de-responsabilidad-penal.-Senain-1.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025, 4 de agosto). *Auto de admisión y medidas cautelares dentro del caso N.º 86-25-IN (Ley Orgánica de Inteligencia)*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>
- Dennis, M. (2014). *The Stasi: Myth and reality*. Routledge.
- EC (1964). Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial 395, 15 de diciembre.
- EC (1979). Ley de Seguridad Nacional. Registro Oficial 892, 9 de agosto.
- EC (2019). Ley de Seguridad Pública y del Estado. (2019). *Texto vigente* (febrero 2019). Arts. 18 y 19.

- EC. Asamblea Nacional. (2025, 11 de junio). *Ley Orgánica de Inteligencia*. Registro Oficial, Año I, Cuarto Suplemento N.º 57. Quito: Registro Oficial.
- EC. presidente de la República. (2025, 15 de julio). *Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia*. Decreto Ejecutivo N.º 52. Quito: Registro Oficial.
- Ecuador Transparente. (2017, 23 de septiembre). *Los "trapos sucios" de la SENAIN salen a la luz pública*. Ecuador Transparente. https://www.ecuadortransparente.com/noticias/pais/los_trapos_sucios_de_la_senain_salien_a_la_luz_publica.asp
- Ecuador Transparente. (2018, 15 de mayo). *Ecuador gastó al menos 5 millones de dólares para proteger a Julian Assange en la embajada*. Ecuador Transparente. https://www.ecuadortransparente.com/noticias/internacional/ecuador_gasto_al_menos_5_millones_de_dolares_para_proteger_a_julian_assange_en_la_embajada.asp
- Ecuavisa. (2015, agosto 5). *Rommy Vallejo presentó declaración trimestral de cuentas en la Asamblea*.
- El Comercio. (2010, 8 de enero). *Galo Chiriboga, nuevo embajador de Ecuador en España*.
- El Comercio. (2011, 15 de julio). *Galo Chiriboga se adjudica el polémico concurso de Fiscal*.
- El Comercio. (2015, 6 de julio). *Filtración de Hacking Team revela contratos de espionaje con varios países, incluido Ecuador*. El Comercio. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/filtracion-hackingteam-ecuador-espionaje-mundial.html>
- El Comercio. (2015, agosto 5). *Rommy Vallejo acudió a la Asamblea para presentar su declaración trimestral de cuentas*.
- El Comercio. (2015, julio 15). *Rommy Vallejo se excusó de rendir cuentas sobre la Senain*.

- El Comercio. (2018, junio 14). *La Asamblea no se pronunciará sobre el pedido de vinculación de Rafael Correa en el caso Balda*.
- El Comercio. (2020, 21 de febrero). *Pablo Romero, exsecretario de Inteligencia, es extraditado de España*. El Comercio.
- El Telégrafo. (2014, 6 de enero). *La NED de EE. UU. financiará proyecto mediático en Ecuador*. El Telégrafo
- El Telégrafo. (2015, agosto 5). *Titular de la Senain compareció ante comisión en la Asamblea*.
- El Universo B. (2018, 18 de junio). *Los hechos alrededor del secuestro de Fernando Balda*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/los-hechos-alrededor-del-secuestro-de-fernando-balda-nota/>
- El Universo. (2009, 30 de julio). *Correa acepta fallo en proceso a Banco Pichincha*.
- El Universo. (2018, junio 12). *Pleno de Asamblea analizará solicitud para involucrar a Rafael Correa en caso Balda*.
- El Universo. (2024, 17 de mayo). *Tribunal de Los Ríos reconoció que se violaron los derechos humanos de Carolina Llanos cuando estuvo en prisión*. El Universo. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/tribunal-de-los-rios-reconocio-que-se-violaron-los-derechos-humanos-de-carolina-llanos-cuando-estuvo-en-prision-nota/>
- Expreso. (2025, 4 de julio). *Presentan demandas de inconstitucionalidad a la Ley de Inteligencia*. Diario Expreso.
- FM Mundo (NotiMundo). (2018, febrero 12). *Secretaría de Inteligencia desmiente renuncia de Rommy Vallejo*.
- Forcese, C., & Roach, K. (2020). *Laws of government: The legal foundations of Canadian democracy*. Irwin Law.

- Freedom House. (2018). *Freedom on the Net 2018: Ecuador* (anuncia examen a SENAIN y salida de Vallejo).
- Fundación Mil Hojas. (2017, 7 de junio). *Esa torpe policía política llamada SENAIN*. Mil Hojas. <https://milhojas.is/612375-esa-torpe-policia-politica-llamada-senain.html>
- Fundación Mil Hojas. (2020, 18 de diciembre). Correa financió la segunda vuelta de Lenín y Glas con dinero de la Senain. Mil Hojas. <https://milhojas.is/2020/12/18/correa-financio-la-segunda-vuelta-de-lenin-y-glas-con-dinero-de-la-senain>
- Fundamedios. (2015, 9 de julio). SENAIN advierte de tomar acciones legales por divulgar información que la relaciona con Hacking Team. Fundamedios. <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/senain-advierte-con-tomar-acciones-legales-por-divulgar-informacion-que-la-relacionan-con-hacking-team/>
- Fundamedios. (2016, 5 de abril). Funcionario de inteligencia amenaza a medios y opositores por los Panama Papers. Fundamedios. <https://www.fundamedios.org.ec/alertas/funcionario-de-inteligencia-amenaza-medios-y-opositores-por-los-panama-papers/>
- Funder, A. (2003). *Stasiland: Historias tras el muro de Berlín* (Trad. castellana). ISBN 978-84-9918-517.
- Gieseke, J. (2014). *The History of the Stasi: East Germany's Secret Police, 1945–1990*. Berghahn Books.
- Human Rights Watch. (2018, 20 de abril). *Ecuador: injerencia política en el poder judicial*.
- Johnson, L. K. (2005). Partisanship and the decline of intelligence oversight. *Intelligence and National Security*, 20(1), 66–94. <https://doi.org/10.1080/02684520500059368>

- Johnson, L. K. (2017). *National Security Intelligence* (2nd ed.). Polity Press.
- Karolys, M. (2025, marzo 6). Entrevista sobre inteligencia penitenciaria y violencia carcelaria [Entrevista realizada por L.] Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Koehler, J. O. (1999). *Stasi: The untold story of the East German secret police*. Westview Press.
- La Opinión. (2021, 30 de septiembre). Ecuador: al menos 116 muertos en una cárcel de Guayaquil en enfrentamientos entre bandas rivales con granadas y decapitaciones. <https://laopinion.com/2021/09/30/ecuador-al-menos-116-muertos-en-una-carcel-de-guayaquil-en-enfrentamientos-entre-bandas-rivales-con-granadas-y-decapitaciones/> (cita textual la versión del SNAI sobre “riñas entre bandas”).
- La República. (2018, febrero 12). *SENAIN desmiente renuncia de Rommy Vallejo* (consigna comparecencia del 6-feb).
- LatAm Journalism Review. (2014, 16 de enero). *Diario estatal en Ecuador acusa a exlegisladora de querer lanzar nuevo medio para desestabilizar al Gobierno*. Knight Center.
- Lowenthal, M. M. (2017). *Intelligence: From secrets to policy* (7th ed.). Washington, DC: CQ Press.
- Maggi, D. (2025, 26 de septiembre). *Ecuador no veía dos masacres carcelarias en menos de una semana desde 2022*. Ecuavisa. <https://www.ecuavisa.com/la-noticia-a-fondo/crisis-carcelaria-ecuador-masacres-carceles-MH10178499>
- Matei, F. C., & Bruneau, T. (2011). Intelligence reform in new democracies factors supporting or arresting progress. *En Democratization* 18 (3).
- Matei, F. C., & Halladay, C. (2019). The role and purpose of intelligence in a democracy. *En F. C. Matei & C. Halladay (Eds.), The conduct of intelligence in democracies: Processes, practices, cultures* (pp. 1–26). Lynne Rienner Publishers.

- Mil Hojas. (2015, 15 de julio). Asambleístas fueron al cuartel-mansión de la Senain. Fundación Mil Hojas. <https://milhojas.is/612319-asambleistas-fueron-al-cuartel-mansion-de-la-senain.html>
- Ministerium für Staatssicherheit. (1976). *Richtlinie 1/76 zur Entwicklung und Bearbeitung operativer Vorgänge (OV)*. Berlin: MfS. Disponible en Bundesarchiv/Stasi-Mediathek.
- Noroña, K. (2024, mayo). Entrevista sobre gobernanza criminal en las cárceles ecuatorianas [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Parliament of Norway – EOS Committee. (2023). About the Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee (EOS Committee). Retrieved from <https://www.eos-utvalget.no/en/home/about-the-eos-committee/>
- Pazmiño, M. (2025, septiembre 9). *Entrevista sobre el trámite fiscal de denuncias (mismo tema tratado con M. Roldós)* [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Petrich, B. (2010, 25 de octubre). “En el país todos los cuadros de inteligencia trabajaban para la CIA” [Entrevista a Rafael Correa]. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2010/10/25/politica/002e-1pol>
- Piedra Cobo, L. Y. (2012). Coyunturas críticas en los sistemas de inteligencia (Tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador). FLACSO Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/52700.pdf>
- Piedra Cobo, L. Y., Cueva Almeida, M. E., & Jaramillo-Mora, L. (2024, diciembre). Crimen organizado y asesinatos masivos en los centros penitenciarios en Ecuador. En D. Pérez Enríquez (Ed.), *Visiones Estratégicas: Reflexiones sobre seguridad y defensa*. Konrad Adenauer Stiftung

- Piedra Cobo, L. Y. (2024). ¿Cambio o continuidad institucional en agencias estatales de seguridad? Instancias de coordinación de la función de inteligencia en Ecuador (1979-2016) [Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Universidad Andina Simón Bolívar. <http://hdl.handle.net/10644/10116>
- Pillar, P. R. (2009). Intelligence and U.S. foreign policy: A reconsideration. En L. K. Johnson (Ed.), *Handbook of intelligence studies* (pp. 467–476). Routledge.
- Plan V. (2015, 6 de julio). *Los blancos políticos del espionaje estatal*. Plan V. <https://sobrevivientes.planv.com.ec/los-blancos-politicos-del-espionaje-estatal/>
- Plan V. (2021, 17 de octubre). *Un exgeneral de la Policía fue testigo clave en la defensa de Carolina Llanos*. Plan V.
- Ponce, L. (2025, 6 de marzo). Entrevista sobre dinámicas criminales y debilidad institucional en Durán y la Zona 8 [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI*, 37, 173–199. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>
- Primicias. (2025, 12 de abril). *Sala multicompetente ratifica vulneración de derechos a favor de Carolina Llanos*. Primicias.ec.
- Redacción Plan V. (2016, 25 de octubre). *El seguimiento y el espionaje son denunciados ante la ONU*. Plan V. <https://planv.com.ec/historias/el-seguimiento-y-el-espionaje-son-denunciados-ante-la-onu>
- Rivera Vélez, Freddy, Barreiro Katalina y Guerrero Gilda (2018). ¿Dónde está el pesquiza? Una historia de la inteligencia política en Ecuador. Quito: Centro de Publicaciones PUCE.
- Roldós, M. (2025, septiembre 9). *Entrevista sobre el trámite fiscal de sus denuncias* [Entrevista realizada por L. Piedra]. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2012a, 1 de noviembre). *Crisis en los centros de rehabilitación social: Principales problemas, reformas control penitenciario, enfrentamientos entre reclusos* (Informe No. 8, CGI-2012, reservado). Documento inédito.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013a, 14 de marzo). Informe sobre procesos de criminalización de la protesta social (Informe No. 054, DG, CGI-2013, reservado). Documento inédito.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013b, 17 de junio). Informe de avanzada Guayaquil: Estadio Luis Chiriboga (Informe No. BE-2013/SEB-C-b-1). Documento inédito.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013c, 2 de agosto). Informe sobre situación de cárceles en Ecuador (Informe No. 05/SEB-C-c-38/SC). Documento inédito.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2013d, 30 de agosto). Informe prioritario sobre narcotráfico al interior del país (Informe No. DG-10/SJ-SB-C-c-38). Documento inédito.

Secretaría Nacional de Inteligencia del Ecuador. (2011). Coordinación de Análisis Estratégico: Organización del trabajo. Secretaría Nacional de Inteligencia. Documento interno no clasificado. Quito



RED DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS EN
SEGURIDAD Y DEFENSA



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

SISTEMA ELECTORAL Y CRIMEN ORGANIZADO. **TENSIONES E INFLUENCIAS EN ECUADOR (1979 - 2025)**

ELECTORAL SYSTEM AND ORGANIZED CRIME:
TENSIONS AND INFLUENCES IN ECUADOR (1979-2025)

Alfredo Espinosa Rodríguez
Diego Pérez Enríquez

05



Alfredo Espinosa Rodríguez

Docente universitario. Magíster en Estudios Latinoamericanos con mención en Política y Cultura por la Universidad Andina Simón Bolívar; magíster en Comunicación Política con mención en Gobernanza y Procesos Electorales; y Licenciado en Comunicación Social por la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador. Analista político y experto electoral.

Diego Pérez Enríquez



Docente - investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Doctor en ciencia política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires), magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito).

Resumen

Este artículo examina la evolución del sistema electoral ecuatoriano desde la transición democrática de 1979 hasta 2025, considerando cómo sus debilidades estructurales han abierto espacios para la influencia del **crimen organizado transnacional (COT)** en la política nacional y local.

En esas líneas, se considera que desde 1979, Ecuador ha vivido una democracia formal con partidos políticos débiles, volátiles y desconectados del electorado, sumando más de una decena de reformas electorales. Este incesante cambio de reglas impidió la consolidación de rutinas políticas y fortaleció la informalización de la política, reflejada en el auge del populismo y en la pérdida de representatividad.

La proliferación de partidos y movimientos (más de 200 registrados en 2024) ha fragmentado la representación y reducido la confianza ciudadana en el sistema electoral, que es hoy una de las más bajas de América Latina (20%, según Latinobarómetro 2024).

Por otra parte, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), creados por la Constitución de 2008, padecen cooptación política, falta de independencia y escaso control del financiamiento electoral. Los errores en los comicios de 2019, 2021 y 2023, junto con la permanencia irregular de sus autoridades, han debilitado la legitimidad de las instituciones electorales. En paralelo, el crecimiento del COT desde 2018, impulsado por la crisis institucional y la pérdida de presencia estatal en el territorio, ha permitido su penetración progresiva en campañas y gobiernos locales. Las fuentes ilícitas de financiamiento —narcotráfico, minería ilegal, corrupción— se canalizan hacia partidos y candidatos mediante donaciones opacas, compra de votos, eventos masivos y apoyo logístico. Además, se constata un incremento dramático de la violencia, con asesinatos de candidatos como el de Fernando Villavicencio (2023) y varias autoridades locales. Esta violencia ha convertido las campañas en escenarios militarizados y ha puesto en riesgo el ejercicio de elecciones libres y competitivas.

Así, se postula que el COT ha evolucionado hacia formas más sofisticadas de control territorial y político, influyendo en decisiones de diversa índole, según el nivel de gobierno sobre el que ejercen incidencia.

Así, se constata un sistema electoral vulnerable estructuralmente: carece de controles efectivos sobre financiamiento, presenta una institucionalidad capturada, y opera en un entorno de seguridad deteriorado.

Esto ha sido aprovechado por el COT para influir en la política, generando:

- Desconfianza ciudadana hacia las instituciones democráticas,
- Deslegitimación de los partidos,
- Normalización de la violencia política, y
- Riesgo de consolidación de regímenes “crimilegales”, donde actores criminales influyen en las decisiones estatales.

Abstract

This article examines the evolution of the Ecuadorian electoral system from the democratic transition of 1979 to 2025, considering how its structural weaknesses have opened spaces for the influence of **trans-national organized crime (TOC)** in national and domestic politics.

In this regard, it is considered that since 1979, Ecuador has experienced a formal democracy with weak, volatile political parties that are disconnected from the electorate, with more than ten electoral reforms. This incessant change in rules prevented the consolidation of political customs and strengthened the informalization of politics, reflected in the rise of populism and the loss of representativeness.

The proliferation of political parties (more than 200 registered in 2024) has weakened representation and reduced civic trust in the electoral system, which is now among the lowest in Latin America (20%, according to Latinobarómetro 2024).

Furthermore, the National Electoral Council (CNE) and the Electoral Court (TCE), created under the 2008 Constitution, suffer from political co-optation, lack of independence, and poor control of electoral financing. Mistakes in the 2019, 2021, and 2023 elections, along with the irregular tenure of their authorities, have weakened the legitimacy of electoral institutions.

In parallel, the expansion of COT since 2018, boosted by the institutional crisis and the loss of state presence in rural areas, has allowed it to gradually penetrate local campaigns and governments. Illicit sources of financing—drug trafficking, illegal mining, corruption—are channeled to parties and candidates through non-transparent donations, vote buying, mass events, and logistical support. In addition, there has been a dramatic increase in violence, such as the murders of

candidates like Fernando Villavicencio (2023) and several local authorities. This violence has turned campaigns into militarized scenarios and jeopardized the holding of free and competitive elections.

Thus, it is argued that the COT has evolved toward more sophisticated forms of territorial and political control, influencing decisions of various kinds, depending on the level of government over which they exert influence. Accordingly, the electoral system is structurally vulnerable: it lacks effective controls on financing, its institutions have been captured, and it operates in a deteriorated security environment.

This has been utilized by the COT to influence politics, leading to:

- Public distrust of democratic institutions,
- Delegitimization of political parties,
- Normalization of political violence, and
- Risk of consolidation of “*crimilegals*” regimes, where criminal actors influence state decisions.

Alfredo Espinosa Rodríguez¹
Diego Pérez Enríquez²

Introducción

Este capítulo introduce una mirada histórica sobre los procesos electorales que han tenido lugar en el Ecuador a partir de la transición a la democracia en 1979, y se interroga particularmente sobre la manera en que las vulnerabilidades del sistema han favorecido vínculos o influencias desde organizaciones criminales. El planteamiento de este artículo se concentra en las disfuncionalidades sistémicas y la manera como estas potencializan las intervenciones de actores vinculados con el cada vez más influyente crimen organizado transnacional (COT). Es sustancial resaltar que este artículo observa fenómenos estructurales y no se concentra en casos individuales, no obstante, las líneas de tensión que revela permitirían establecer ámbitos de atención para el fortalecimiento de la política pública de transparencia. Desde la discusión sobre la seguridad, el vínculo entre sistema electoral y COT remite a la preocupación por la penetración criminal en espacios de decisión y, desde allí, el riesgo por la configuración y consolidación de regímenes *crimilegales* (Schultze-Kraft, 2016).

Como punto de partida, se debe considerar que el retorno democrático se amparó en la noción de autorregulación de los partidos, con una pobrísima interacción o supervisión ciudadana, y un enfoque predominante en la gestión electoral (Nohlen, 1994; Royce et al., 2006). De esta manera, el mecanismo de acceso al poder político devino en una institucionalidad que pretendía la democracia pero mantenía una ausencia sustancial de “*ciudadanía*”, como postula Verdesoto (2014); tales condiciones remiten a

¹ Analista político y experto electoral. Magíster en Estudios Latinoamericanos, mención Política y Cultura por la Universidad Andina Simón Bolívar. Magíster en Comunicación Política, mención Gobernanza y Procesos Electorales por la Universidad Internacional del Ecuador.

² Docente investigador titular de la Escuela de Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Quito. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano, Buenos Aires. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7487-1429>

considerar el rol central de la ciudadanía en la construcción de la seguridad. Este artículo parte de una caracterización del sistema electoral y las condiciones de seguridad del país entre 1979 y 2025; posteriormente se señalan las debilidades estructurales del sistema electoral; a continuación, se identifican los espacios de incidencia del COT sobre el sistema electoral; y, finalmente, se establecen las vulnerabilidades que atraviesan a este sistema como consecuencia de la creciente operación del COT en el país.

Una fotografía del sistema electoral y la seguridad

El retorno a la democracia de 1979 impuso a diversos actores, la necesidad de administrar múltiples relaciones e intereses políticos por la cooptación del poder. Sin embargo, pese a que el Ecuador fue el primer país de América Latina en democratizarse, su sistema electoral se caracterizó – desde el inicio – por la endémica debilidad institucional de sus partidos políticos, su volatilidad; la falta de conexión entre estos y el electorado (Conaghan, 2003); así como también por el multipartidismo o pluralismo extremo (Sartori, 1992); la presencia de candidatos outsider acompañada por el derrocamiento de tres presidentes, a través de mecanismos extrainstitucionales en movilizaciones populares (Freidenberg, 2013); las prácticas clientelares (Menendez - Carrión, 1986); el espíritu refundacional de los ciudadanos y la clase política materializado en la arquitectura de tres Constituciones (1978, 1998 y 2008); y, sobre todo, el constante cambio en el sistema de elecciones con más de una decena de reformas electorales que no llegaron a fortalecer los controles al financiamiento de la política, a las campañas electorales, y a la proliferación de organizaciones políticas —en su mayoría con estructuras precarias y sin verdadera presencia territorial— lo cual ha generado un escenario de saturación en el registro electoral, ya que muchas de ellas operan como verdaderas “empresas fantasmas”: no se conoce su sede, ni la frecuencia de sus reuniones, ni siquiera la identidad de sus directivos.

Este fenómeno se sostiene sobre una premisa equivocada: la idea de que un mayor número de partidos y movimientos políticos equivale automáticamente a una democracia de mejor calidad, aunque en realidad, esta multiplicación indiscriminada fragmenta la representación, debilita la institucionalidad y distorsiona el sentido de la participación ciudadana en el Ecuador.

En definitiva, la transición democrática viabilizó la configuración de un sistema

electoral sin partidos – por lo menos carentes de los atributos clásicos previstos por la ciencia política (Sartori, 2000) – en el que los acuerdos coyunturales pasaron a guiar predominantemente la agenda de gobierno, concentrada en cada ciclo electoral. El conservadurismo del sistema, a su vez, permitía contener cambios sustanciales, y, al mismo tiempo, garantizaba que a pesar de las recurrentes crisis sistémicas, existiesen mecanismos de recomposición y “reseteo” del sistema bajo los mismos principios que lo inauguraron (Pérez Enríquez, 2018).

Desde luego, la democratización de 1979 – anclada al programa económico de la modernización, de carácter transformista y, por esa vía, conservador (Verdesoto, 2020, p. 233) - tuvo que lidiar en 1978 y 1983 con intentos aperturistas de los partidos de derecha que buscaron, vía referéndum y reforma constitucional, retornar a la Constitución de 1945 que permitía la presencia de diputados funcionales (corporativistas). Dicho de otra manera, se pretendía re – corporativizar la política con legisladores provenientes del sector empresarial, laboral, educativo, entre otros de la Costa y la Sierra³.

En 1986 y 1994 la figura cambió, los diputados funcionales fueron sustituidos por los diputados independientes, aunque la intención de desmonopolizar la competencia electoral que se encontraba exclusivamente en poder de los partidos políticos continuó, esta vez de la mano de los gobiernos de León Febres-Cordero⁴ y Sixto Durán-Ballén⁵ que, a través de dos Consultas Populares, preguntaron a los ciudadanos sobre la participación de los independientes, la cual se viabilizó en el mandato de Durán-Ballén. Esto hizo que la formalización de acuerdos institucionales y prácticos para el sistema político, así como el orden jurídico de la democratización se viera prácticamente arruinado, porque el objetivo principal de la legislación electoral no se cumplió: institucionalizar la representación y el procesamiento de conflictos por la vía de los partidos y las elecciones. Pero, como esto no ocurrió,

[...] el sistema de partidos transcurría sumergido en su rutina fundacional, sin incorporar cambios ni asumir a la crisis sobre la que cabalgaba la sociedad ecuatoriana. La “informalización de la política” fue el dato nuevo

³ El numeral 2 del artículo 23 de la Constitución de la República del Ecuador de 1945, respecto a la composición de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional.

⁴ Líder de derecha, perteneciente al partido socialcristiano, con origen en el sector corporativo que empujó hacia la participación democrática a los industriales de la costa-, se constituyó, desde su gobierno (1984-1988), en el líder más importante de la derecha durante la historia republicana durante el siglo pasado. (Verdesoto, 2020, p. 246).

⁵ Sixto Durán Ballén (1992-1996), provenía de la derecha neoliberal, con una tradición socialcristiana con la que rompió para la elección que ganó. Vinculado a las bases empresariales serranas, se caracterizó por el “abandono” estatal de los escenarios políticos nacional e internacional.

que acompañaba a la pérdida de representatividad de los partidos y a la retoma de vigencia del populismo. (Verdesoto, 2020, p. 261).

Situación que bien se puede traducir en una perdurable falta de consolación de un Estado de partidos, a causa de los constantes cambios en las reglas del juego electoral y los intentos por recorporativizar e informalizar la política (Tabla 1 y Tabla 2).

Tabla 1
Propuestas para desmonopolizar la competencia electoral de los partidos políticos

Año	Gobierno	Impulsor	Propuesta	Mecanismo	Resultado
1978	Triunvirato Militar	Partido Social Cristiano, Movimiento Velasquista, Partido Nacionalista Revolucionario	Retomar la Constitución de 1945 para mantener diputados funcionales	Referéndum del 15 de enero de 1978.	Derrota: solo el 33,36% apoyó la Constitución de 1945 (Decreto Supremo n.º 2400, 1978).
1983	Oswaldo Hurtado	Grupo de Juristas cercano a partidos de derecha	[...] eliminar el requisito de que para poder ser electo a cualquier dignidad era necesario ser afiliado a un partido político; [...]. (Montúfar 2000, 116).	Proyecto de Reforma Constitucional presentado a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Representantes.	No prosperó.
1986	León Febres-Cordero.	Presidente de la República	“Compatriota: ¿Quiere usted que los ciudadanos independientes tengan pleno derecho a ser elegidos sin necesidad de estar afiliados a partido político alguno, confirmando así la igualdad de todos los ecuatorianos ante la ley?”	Consulta Popular del 1 de junio de 1986	Derrota: solo el 24,96% de los electores apoyaron la propuesta (Decreto Ejecutivo convocatoria a Referendo, 1986)
1994	Sixto Durán-Ballén	Presidente de la República	¿Considera usted que los ciudadanos independientes no afiliados a partido político alguno, deberían tener derecho a participar como candidatos en toda elección popular?	Consulta Popular del 28 de agosto de 1994	Triunfo: el 65% de los electores apoyó la iniciativa. (Tribunal Supremo Electoral, 1997).

Elaboración propia
Fuente: (Decreto Ejecutivo convocatoria a Referendo, 1986; Decreto Supremo No. 2400, 1978; Montúfar, 2000; Ponce, 1986; Tribunal Supremo Electoral, 1997)

En esta misma línea de análisis, Freidenberg y Pachano (2016), consideran que, esta serie de cambios que van, desde la reducción del periodo presidencial de cinco a cuatro años y de cuatro años a dos para los legisladores; pasando por la presencia de los independientes en la papeleta electoral, las modificaciones al método de asignación de escaños, la votación entre candidatos; hasta la paridad en las listas electorales, los debates obligatorios y la votación por partidos han creado -más allá de su significación positiva o negativa- un ambiente de

constante inestabilidad, cuya principal característica es la alteración de la legislación electoral. De esta manera, ambos autores concuerdan en que:

El cambio constante de las reglas de juego se ha convertido en un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía puedan desarrollar pautas de conducta relativamente estables. Al no contar con claros puntos de referencia, no se han podido consolidar rutinas ni institucionalizar procedimientos. Resulta innegable que la alteración sucesiva y contradictoria de las reglas constituye una de las causas que explican los problemas que han aquejado a la política ecuatoriana y que han incidido en sus bajos rendimientos (Freidenberg y Pachano, 2016, p. 135).

Tabla 2
Reformas electorales entre 1978 y 2020

Año	Contenido de la reforma	Nivel
1983	Reducción del período presidencial y legislativo (de 5 a 4 años) Introducción de elección intermedia (cada 2 años) de diputados provinciales. Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial Cambio de nombre del parlamento (de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional) Simplificación del mecanismo de aprobación del presupuesto del Estado Reconocimiento de la facultad del Ejecutivo para proponer leyes de urgencia económica Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría	Constitución, leyes de partidos y de elecciones
1985	Eliminación del cociente mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro).	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1986	Retorno a la fórmula proporcional	Leyes de partidos políticos y de elecciones
1994	Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la presidencia de la república y participación de los independientes.	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones

1997	Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas	Constitución y leyes de partidos políticos y de elecciones
1998	Nueva Constitución	Constitución
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (Fórmula D'Hondt) manteniendo votación por personas.	Leyes de partidos políticos y de elecciones.
2008	Nueva Constitución	Constitución
2009	Nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas	Leyes de partidos políticos y de elecciones
2010	Nuevo registro para la inscripción de partidos, movimientos y organizaciones políticas.	Leyes de partidos políticos y de elecciones
2011	Requisitos para que la ciudadanía proponga enmienda constitucional, reforma constitucional, una iniciativa legislativa, procesos de consulta popular y procesos de revocatoria del mandato. Revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular.	Leyes de partidos políticos y de elecciones
2012	Reformas al Código de la Democracia: Establecimiento de circunscripciones (Pichincha, Manabí, Guayas). La propaganda estatal en tiempos electorales. Métodos diferenciados para la asignación de escaños	Leyes de partidos políticos y de elecciones
2014	Reforma sobre las competencias del Tribunal Contencioso Electoral. "conocer y absolver acerca de las consultas sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento de los procesos de remoción de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados" (...).	Leyes de partidos políticos y de elecciones Justicia electoral.
2017	Reforma para que los candidatos presenten una declaración juramentada ante Notario Público en la que indiquen que no se encuentran incurso en las prohibiciones previstas en la Ley Orgánica para la Aplicación de la Consulta Popular efectuada el 19 de febrero del 2017	Leyes de partidos políticos y de elecciones

2020	Reforma electoral para incluir: la paridad de género con el encabezamiento de listas de las mujeres en un 50% (se cumplió en 2023); inclusión de jóvenes en un 25% de las listas. Leyes de partidos políticos y de elecciones
2025	Reforma al Código de la Democracia: Retorno al método de asignación de escaños: Fórmula D'Hondt en listas cerradas. Umbral de cumplimiento del 5% de los votos válidos en una sola elección pluripersonal a nivel nacional para la cancelación de una organización política. (Antes el 4% en dos elecciones pluripersonales distintas y consecutivas a nivel nacional). Sistema de interconexión de datos para el control del financiamiento a los partidos y movimientos políticos. Leyes de partidos políticos y de elecciones.

Elaboración propia
Fuente: (Espinoza, 2023, p. 27; Freidenberg, 2011, p. 20)

Como se puede apreciar en la Tabla 2, la suma de estos cambios define al sistema electoral ecuatoriano como “un conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad ciudadana en las urnas y la manera en que los votos emitidos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones” (Freidenberg y Pachano, 2016).

Sin reñir con esta definición, consideramos que, el sistema electoral ecuatoriano es la puesta en escena de procesos con dinámicas inestables, susceptibles y maleables a los intereses de los distintos partidos políticos nacionales, sin que esta condición los haya librado de al menos dos colapsos: el primero, con la

⁶ Los votantes al menos hasta el año 2002- optaron por apoyar mayoritariamente en las urnas a los cuatro partidos políticos que dieron relativa estabilidad a la competencia electoral desde 1984. Estas organizaciones fueron: el Partido Social Cristiano – PSC, la Izquierda Democrática – ID, la Democracia Popular – DP y el Partido Roldosista Ecuatoriano – PRE. [...]. El debilitamiento del PSC, ID, PRE y DP se manifestó en las elecciones presidenciales del año 2002, pues ninguno de ellos obtuvo la votación suficiente para competir en el balotaje electoral. Fueron el PRIAN y la alianza PSP/MUPP-NP quienes disputaron la Presidencia de la República. (Espinoza, 2023, p.40-41). No obstante, con el auge del momento antipartidos y el ascenso del correísmo, los partidos políticos como la Democracia Popular entraron en extinción. La Izquierda Democrática, se desmanteló por las pugnas internas y el paso de varios de militantes hacia el correísmo. El PRE, luego de la caída de su líder y Presidente de la República, Abdalá Bucaram, atravesó por un lento proceso de extinción hasta fenecer en 2014. El Partido Social Cristiano se mantuvo, con presencia en el Congreso y la Asamblea Nacional, llegó a ser gobierno con Guillermo Lasso, pese a que el acuerdo entre el PSC y CREO duró hasta poco antes de la posesión de Lasso. El extinto PRIAN del cinco veces candidato presidencial, Álvaro Noboa, se remozó en el movimiento ADN, de su hijo y Presidente de la República, Daniel Noboa. Mientras que Sociedad Patriótica, del ex presidente Lucio Gutiérrez, tuvo un solo asambleísta en 2023, el propio Gutiérrez.

decadencia y extinción de algunos de los partidos tradicionales durante el ascenso y gobierno del correísmo⁶; y, el segundo, estimulado por los resultados de las Elecciones Presidenciales 2025 de Primera Vuelta Presidencial, en donde catorce de los diecisiete partidos políticos nacionales -con sus respectivos candidatos- obtuvieron porcentajes inferiores a los dos dígitos⁷, situación que se extrapoló a la elección de asambleístas, de tal suerte que la Asamblea Nacional 2025, está conformada en un 88% por legisladores de los partidos Acción Democrática Nacional (ADN) y Revolución Ciudadana (RC)⁸.

En este orden de ideas, concordamos con el análisis de Andrés Mejía (2023), que sostiene:

La ley de partidos no logró su objetivo original de racionalizar la competencia partidaria. Pocos partidos políticos han logrado contundentes triunfos electorales de manera consecutiva, casi ninguno ha podido proyectar su presencia en el territorio nacional y en más de una ocasión, todos han sufrido escisiones internas que han debilitado aún más su capacidad de articulación política. Pocos partidos políticos han logrado contundentes triunfos electorales de manera consecutiva, casi ninguno ha podido proyectar su presencia en el territorio nacional y en más de una ocasión, todos han sufrido escisiones internas que han debilitado aún más su capacidad de articulación política. (Mejía Acosta, 2003, p. 288)

El criterio de Mejía (2003) da cuenta de que, la premisa: mayor número de partidos, es igual a más opciones para escoger y, por ende, a más democracia y participación, es plenamente discutible; puesto que, el multipartidismo profundiza la crisis de representación política y abona a su poca institucionalidad. Los resultados no solo son los bajos niveles de credibilidad que tienen los partidos políticos en el Ecuador⁹, sino también la desconexión entre la mayoría de organizaciones políticas y los electores (Mejía Acosta, 2003). Motivo por el cual, tanto el fraccionamiento como la volatilidad son constitutivas al sistema electoral ecuatoriano.

⁷ Leonidas Iza (PK), 5,25%; Andrea González (PSP), 2,69%; Henry Kronfle (PSC), 0,71%; Pedro Granja (PSE), 0,53%; Jimmy Jairala (CD), 0,40%; Jorge Escala (UP), 0,39%; Henry Cucalón (Construye), 0,36%; Luis Felipe Tillería (AVANZA), 0,32%; Francesco Tabacchi, (CRE), 0,26%; Carlos Rabascall (ID), 0,22%; Víctor Araús (PID), 0,22%; Enrique Gómez (SUMA), 0,18%; Juan Iván Cueva (AMIGO), 0,17%; Iván Saquicela (DEMOCRACIA SI), 0,12%.
⁸ Número de asambleístas de la Asamblea Nacional 2025. Revolución Ciudadana (RC) 67. Acción Democrática Nacional (ADN) 66. Partido Social Cristiano (PSC) 5. Pachakutik (PK) 9. Movimientos locales 2. Alianza (UP, PID, PSE) 1. Construye 1 (Redacción Teleamazonas, 2025)
⁹ Según el Latinobarómetro de las Américas (2024, p. 63), Ecuador es uno de los países que menor confianza tiene en sus partidos políticos. Solo el 13% confía en las organizaciones políticas.

Tabla 3
Número de partidos en las elecciones legislativas

Año	Partidos
1979	12
1984	17
1986	16
1988	16
1990	15
1990	17
1994	17
1996	27
1998	64

Elaboración propia
Fuente: (Verdesoto, 2014)

El incremento progresivo de organizaciones políticas, expuesto en la Tabla 3, no es un problema exclusivo de la extinta Ley de Partidos de 1978, ya que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, creada en 2009, producto de la Constitución de 2008, también estimula la dispersión y la proliferación de partidos y movimientos políticos en distintos niveles de gobierno: nacional, provincial, cantonal y parroquial.

Tabla 4
Número de potenciales competidores electorales registrados por el TSE y el CNE

Año	Proceso	Part. Pol	Ambito	Mov. Pol.	Ambito* Nac	Prov.	Cant
2002	Elecciones Presidenciales y Legislativas	13	Nacional	74	17	33	24
2004	Elecciones Seccionales	9	Nacional	155	9	73	73
2006	Elecciones Presidenciales y Legislativas	10	Nacional	111	31	43	37
2007	Elecciones Presidenciales y Legislativas	11	Nacional	219	50	169	—
2003	Elecciones Presidenciales y Legislativas	13	Nacional	371	37	205	139

Elaboración propia
Fuente: (Espinosa, 2023, p. 41)

- El ámbito incluye movimientos políticos nacionales, provinciales y cantonales sin considerar las alianzas políticas.

El incremento en el número de partidos y posteriormente de movimientos políticos; lejos de ser un síntoma democratizador o de evolución de la competencia electoral; produjo un mayor fraccionamiento y volatilidad, al punto de tener casi 400 organizaciones políticas en el año 2009, como lo muestra la Tabla 4. Y, aunque esa cifra no se mantiene, la dispersión todavía existe; ya que, la propuesta de reforma electoral del ex consejero del Consejo Nacional Electoral, Luis Verdesoto, que buscaba la eliminación de las organizaciones políticas cantonales y parroquiales no se aprobó en la Asamblea Nacional. Con estas consideraciones, a junio de 2024, el Registro de Organizaciones Políticas llegó a 232 con el siguiente detalle: 17 partidos y movimientos nacionales, 61 movimientos provinciales, 139 cantonales y 15 parroquiales¹⁰.

¹⁰ Como parte de los aportes a esta normativa, el vocal del Consejo Nacional Electoral (CNE), Luis Verdesoto, planteó la posibilidad de eliminar a los movimientos y partidos políticos de ámbito cantonal y parroquial y solo dejar a los provinciales y nacionales. “Proponemos que los movimientos sean instancias transitorias hacia su conversión en partidos políticos. Los partidos deben ser nacionales, no cantonales y parroquiales”. (Expreso, 2019). Cabe indicar que, ante la falta de un catastro de partidos y movimientos, la Corporación Participación Ciudadana elaboró el primer Mapa de Organizaciones Políticas del Ecuador con corte al 2025. <https://elecciones2021.participacionciudadana.org/elecciones2021/mapa-de-organizaciones-politicas-ecuador-2025/>

Ya en términos más generales, el sistema electoral ecuatoriano, de constantes reformas de corta duración, atravesó por cinco estadios, propios de un ambiente inestable y poco regular. El primero de 1983 a 1996 marcado por los intentos de aperturismo electoral a los llamados “independientes”. El segundo, de 1996 a 2006 caracterizada por ser la década de inestabilidad política de la mano del “momento antipartidos” (Freidenberg y Pachano, 2016). El tercero, de 2009 a 2013, época que da inicio a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas Código de la Democracia que sustituyó a la antigua Ley de Partidos de 1978; pero también es el tiempo de mayor auge del correísmo, que trazó su camino hacia el poder en 2006 para extenderse electoralmente hasta 2017, con el triunfo de Lenin Moreno, quien ganó la presidencia de la República ese año. El cuarto inició en 2020, en la transición postcorreísta, con la reforma electoral impulsada por el ex consejero electoral, Luis Verdesoto y la presidenta prorrogada del Consejo Nacional Electoral, Diana Atamaint, que, hasta la fecha, se mantiene en funciones. El último, se oficializó con la puesta en escena de la reforma electoral de julio de 2025, aprobada por el consenso entre las organizaciones ADN y RC, quienes impulsaron y aprobaron en el Legislativo el cambio en el método de asignación de escaños de Webster a D'Hondt, situación que bien podría convalidar el bipartidismo -de facto- o, incluso, el duopolio de ambas organizaciones en la Asamblea, pero también en la conformación de los consejos municipales -a posterior-. (Espinosa, 2025).

Pero estos cinco estadios, no solo estuvieron acompañados de pugnas electorales entre candidatos y partidos políticos por la captación del poder; sino que estas mismas disyuntivas tuvieron que adaptarse a un escenario de nueva normalidad marcado -a partir de 2021- por el compás de la criminalidad y la delincuencia organizada, que se hizo presente en la campaña electoral de las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023, con el asesinato del ex asambleísta y ex candidato presidencial del movimiento Construye, Fernando Villavicencio, sin que este sea el único crimen contra un candidato; ya que también se perpetraron actos violentos contra autoridades locales en cantones y provincias del país.

Todo esto provocó que las campañas electorales, caracterizadas por los eventos de masas de los candidatos, con caminatas, caravanas y actos de tarima; así como su despliegue al interior del país, esté resguardado por un vasto contingente policial y militar, acompañados por una larga lista de Decretos Ejecutivos emitidos por los gobiernos de Guillermo Lasso y Daniel Noboa, que dieron paso

a varios estados de excepción, así como a la declaratoria del “conflicto armado interno”.

Estas dinámicas electorales han coincidido con una coyuntura de seguridad sumamente compleja, lo que ha provocado que las tensiones sobre lo electoral adquieran una dimensión superlativa. Se convierte en central analizar el problema de la seguridad y como lo que sucede desde tal perspectiva afecta, finalmente, a la construcción de condiciones que de manera adecuada garanticen procesos electorales transparentes, en dimensiones tales como la independencia de agenda de los candidatos, así como en la fiabilidad de los propios procesos electorales. Para lograr dimensionar estos aspectos cabe revisar, brevemente, la transformación en las dinámicas de la seguridad nacional.

Las amenazas a la seguridad que enfrenta el Ecuador en el periodo democrático siguen una cronología que se puede dividir en tres etapas. La primera se extiende de 1979 a 1995, donde la preocupación predominante fue la preservación de la soberanía estatal en el marco del prolongado conflicto limítrofe con Perú; en tal contexto todas las definiciones de seguridad estatal se articularon a la defensa del territorio. En la segunda, entre 1995 y 2005, la tregua y posterior acuerdo de paz firmado con Perú cambia tales prioridades, al amparo de una sucesión de crisis que imposibilitan la conclusión del periodo de los presidentes electos, y, devuelve a los militares a un rol decisivo en el restablecimiento del orden. A continuación, la tercera (2007 - 2017¹¹) implica la reestructuración constitucional y de las instituciones de la seguridad, en cuyo marco se les determinan nuevas dinámicas. Finalmente, desde 2018 se produce una serie de embates a la seguridad por parte de actores no estatales que ponen presión sobre la institucionalidad, al tiempo que cambian los supuestos sobre los que se establecieron las determinaciones clásicas del país para garantizar su seguridad.

En los tres periodos se revelan regularidades en la concepción de la seguridad estatal. Siguiendo a Pierson (2004), el momento en el que se configuran las instituciones es crucial para establecer el derrotero que seguirán, pues esto determina las prioridades y principales ámbitos de intervención para su gestión. En una perspectiva histórica, las repúblicas latinoamericanas se conforman como consecuencia del proceso independentista que pone en el centro del sistema a las fuerzas armadas y la lucha que encabezan por reemplazar el sistema colonial con el de una república (Loveman, 1999; Rouquié, 1982). Estos procesos, no

¹¹ El periodo 2005 - 2007 no presenta transformaciones relevantes y por ello no se lo menciona aquí.

obstante, mantuvieron a los actores uniformados como centrales en el sistema político, tanto en las instancias iniciales de creación de la institucionalidad republicana como en el posterior proceso de consolidación, que fue largo, complejo, y en la mayoría de casos, arrojó a todos los países a una serie de guerras civiles por la definición de quien efectivamente detentaría el poder (Przeworski & Curvale, 2007; Rouquié, 1969; Rouquié & Suffern, 1997).

Ecuador no es la excepción a esta dinámica de configuración estatal; la centralidad de las fuerzas armadas en la construcción del Estado marcó una vinculación estrecha entre estas y la sociedad desde muy temprano en el siglo XX, tras la culminación de las múltiples disputas por el poder del XIX. Este rol se construyó en dos líneas: por una parte, los militares como los promotores de un proyecto de desarrollo nacional que equilibrara las grandes disparidades sociales, y, por otra, el otorgamiento tácito de una capacidad de veto a esta instancia, para revisar y reencauzar las acciones del Estado cuando se concibiera que tal dirección se ha alterado.

Los procesos desencadenados por las dictaduras de 1925, 1963 y 1972 plantearon una serie de nociones de desarrollo que se imbricaron en la estructura política del país y ratificaron el rol y visión de las Fuerzas Armadas en la planificación estatal (Albuquerque, 2021; Breilh Paz y Miño & Herrera, 2011; Larrea Maldonado, 2024). Más allá de los impactos sociales de tales políticas, en los términos de lo referido en este texto, tal construcción otorgó predominio a la institución castrense para la definición de las prioridades de la política pública de seguridad. En tal rol, el Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas fue instrumental en la vinculación entre seguridad y desarrollo (Bravo & Pérez Enríquez, 2020; Gobierno del Ecuador, 1972) y ello marcó algunas líneas cruciales para la transición democrática. El trabajo clásico de Stepan (1988) indica cómo el fin de los gobiernos militares - cuando este se ha dado de manera negociada - trae consigo prerrogativas, espacios de dominio total en la decisión militar sin intervención ni supervisión civil; entre estas se consigna el rol de asesoría al ejecutivo en la definición de las políticas de seguridad del Estado.

La transición ecuatoriana incorporó en su institucionalidad tales prerrogativas (Pérez Enríquez, 2018) y ello marcó una línea de trayectoria en la relación entre Fuerzas Armadas y ejecutivo, que implicó una elevada incidencia militar sobre la determinación de las prioridades de seguridad para el país. Así, en el periodo 1979 – 1995 la amenaza central era Perú y el todavía irresuelto diferendo limítrofe; toda la actuación de las instituciones del Estado confluía en la garantía de

los objetivos nacionales permanentes. Al tiempo, los problemas de criminalidad – de limitada incidencia – eran atendidos como un fenómeno de orden público sobre los que actuaba la Policía Nacional. Para el periodo 1995 – 2005 tal prioridad no cambia en lo formal; el acuerdo de paz con Perú en 1998 obliga un reordenamiento político limitado, pues la crisis política de 1997 – resuelta con la intermediación militar – resaltó la relevancia castrense en los procesos del país, aun cuando la amenaza territorial estuviese contenida. Esto se ratificó cuando, a pesar de la reducción del gasto militar para 1999 y 2000, las FF.AA. lograron que este se recupere progresivamente (Barrientos & Soria, 2020; World Bank, 2025), al tiempo que proveían estabilidad política en contextos de suma incertidumbre. Las crisis sociales y políticas de 2000 y 2005 ratificaron esta dinámica; con ellas, el incremento de las acciones guerrilleras en la frontera norte, más la puesta en marcha del Plan Colombia, subrayó la centralidad militar en la definición de las políticas y prioridades de seguridad para el país (Aparicio et al., 2016; García, 2001; Montúfar, 2001).

El periodo 2007 – 2017 tiene una dimensión significativa en lo funcional, pues está atravesado por un nuevo marco constitucional que impuso reformas a toda la institucionalidad estatal. Las nuevas determinaciones jurídicas, trajeron la re-conceptualización de aquello que previamente había sido la seguridad nacional, en dos ámbitos diferenciados: seguridad ciudadana, y, defensa. Así, se redujo el rol militar preponderante en la delimitación de la planificación de la seguridad del Estado, los elementos de la seguridad ciudadana se trasladaron a la Policía Nacional – con una eficiente actuación para reducir indicadores –, al tiempo que en la defensa se apostó por el fortalecimiento del regionalismo como una vía para la construcción de un marco subcontinental de seguridad (Andrade de Santiago et al., 2021; Pontón Cevallos & Rivera Vélez, 2016; Sánchez & Pérez Enríquez, 2020). Múltiples tensiones entre FF.AA. y Ejecutivo impidieron la consolidación de la reforma institucional (Pérez Enríquez, 2021, 2022), mientras en paralelo el proceso de pacificación en Colombia comenzó a incrementar la presión sobre la frontera ecuatoriana con Colombia, donde una serie de disidencias liberadas de la obediencia a las FARC, se vincularon con organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y comenzaron a contaminar las zonas fronterizas del Ecuador (Grabendorff, 2017, 2020).

Con el cambio de gobierno, y ya en el último periodo señalado (2017 – 2025), sucedió un giro político en el que una consecuencia de la posición antagónica del nuevo presidente frente a su antecesor fue el retorno progresivo de las FF.AA. a la centralidad en la definición de las decisiones de seguridad, sin que logre

recuperar la dimensión de los periodos post transicionales. Las tensiones descritas en la frontera con Colombia rápidamente se convirtieron en problemas para la seguridad nacional, pues algunas disidencias de las FARC trasladaron su centro operativo a poblaciones fronterizas pequeñas y debilitadas en Ecuador. Cabe señalar que estas disidencias en la frontera norte, tras la firma de los acuerdos de Paz de 2016 en Colombia, se negaron a involucrarse al proceso dispuesto en ellos y mantuvieron su relación con las organizaciones de narcotráfico (Álvarez Vanegas et al., 2018; da Frota Simões et al., 2023), aprovechando los vacíos de estatalidad en tales territorios.

Para Ecuador esto significó un incremento en las operaciones ilegales en sus zonas de frontera, y desde 2018, una serie de acciones desplegadas por organizaciones criminales provocaron un incremento en los indicadores de criminalidad, los que, además, coincidieron con un declive sustancial de la resiliencia, entendida como la capacidad del Estado para revertir las condiciones adversas (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023). Eventualmente, la disputa por las definiciones de la política de seguridad se trasladó al ámbito partidista¹²; una vez que la seguridad se convirtió en una preocupación de los ciudadanos (Gallup Inc., 2024; Moya, 2025; Romero Torres et al., 2023), la incorporación de nociones sobre cómo afrontar estos desafíos entró en la agenda de los actores políticos.

En los procesos electorales presidenciales de 2023 y 2025, las condiciones descritas trajeron dos implicaciones:

1. Las decisiones del sector de la seguridad progresivamente perdieron su carácter técnico y pasaron al ámbito de la oferta electoral, lo que en un sistema de partidos atrapa – todo sirvió para diluir los elementos diferenciales entre propuestas (Kirchheimer, 1980), para, en contraste, generar propuestas que resonaran y tuvieran un alto impacto entre los electores.
2. Los procesos electorales se desarrollan en un contexto de negación de la fragilidad institucional que se posa sobre ellos. Ante un contexto de potencial penetración del COT sobre candidatos e instancias de decisión, resta duda sobre los mecanismos institucionales para contener sus actuaciones y efectos.

¹² Esta línea de discusión es inusual porque el postulado va a contramano de la lógica misma de la transición que presupone la devolución del poder a los políticos (Leiras, 2022; Mainwaring, 1989; Przeworski, 1988); según lo señalado, sin embargo, se debe resaltar el rol central que históricamente tuvieron las fuerzas armadas en la definición de la política de seguridad del país. Tras los cambios del periodo 2007 – 2017 y la preeminencia que adquirieron los temas de seguridad, los actores políticos recuperan el interés por contar con un espacio mayor para la toma de decisiones en el sector.

El sistema electoral, su institucionalidad y sus condiciones

Para dimensionar esas debilidades estructurales cabe considerar las dinámicas bajo las que opera el sistema electoral ecuatoriano. Así, se debe considerar que este sufrió una serie de cambios reglamentarios, tanto en la organización de las elecciones como en los requisitos de los candidatos; su institucionalidad no ha estado exenta de modificaciones que van desde la sustitución del nombre y la conformación del organismo electoral, hasta su estatus de Función de Estado. Cambios que respondieron “a la necesidad de los partidos y movimientos políticos por controlar la función electoral como vía necesaria para evitar tropiezos en su camino hacia la obtención del poder” (Espinosa, 2023, p. 70).

Tabla 5
Metodología para designación de autoridades electorales

Norma	Conformación	Vigencia
Constitución de 1978 Codificada en 1984. Art. 109.	<ul style="list-style-type: none">El TSE se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá y serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de ternas enviadas por el Presidente de la República; y dos, de ternas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.En ningún caso los integrantes de las ternas serán servidores del sector público, ni magistrados, jueces o empleados de la Función Jurisdiccional.Duración dos años con posibilidad de reelección.	Método vigente hasta 1996.

Constitución de 1978 Codificada en 1997. Art. 137.	<ul style="list-style-type: none">El TSE se constituirá con siete vocales principales y sus respectivos suplentes, en representación de cada una de las siete listas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales a nivel nacional.Para el efecto, los representantes legales de los partidos políticos o movimientos independientes presentarán al Congreso Nacional para su designación, las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.	Método vigente hasta 1997.
Constitución de 1998. Art. 209.	<ul style="list-style-type: none">Se integrará con siete vocales principales, quienes tendrán sus respectivos suplentes, en representación de los partidos políticos, movimientos o alianzas políticas que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes.Los vocales serán designados por la mayoría de los integrantes del Congreso, permanecerán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos.	Método vigente el año 2009. Cuando se aprobó el Código de la Democracia.
Constitución de 2008. Art. 219.	<ul style="list-style-type: none">El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeras o consejeros principales, que ejercerán sus funciones por seis años, y se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente.Existirán cinco consejeras o consejeros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.El Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años.	Vigente hasta la actualidad
Constitución de 2008. Art. 220	<ul style="list-style-type: none">El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales.	Vigente hasta la actualidad

Código de la Democracia 2009. Art. 20.	<ul style="list-style-type: none">Los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social previa selección, mediante concurso de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección.	Vigente hasta la actualidad.
--	---	------------------------------

Elaboración propia
Fuente: (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008; Asamblea Nacional Constituyente, 1998; Constitución Política de la República del Ecuador, 1979; Espinosa, 2023)

De esta manera, como muestra la Tabla 5, la entrada en vigencia de la Constitución de 2008 y la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas, Código de Democracia, de 2009, provocó la desaparición del antiguo Tribunal Supremo Electoral de 1978 y 1998 para dar vida a una Función Electoral de carácter dual, conformada por dos instituciones: La primera, el Consejo Nacional Electoral (CNE), delimitada en el artículo 219 de la Constitución (numerales del 1 al 13) (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008), responsable de organizar, dirigir, vigilar y garantizarlos procesos electorales de carácter nacional, seccional, así como la elección de consejeros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, los procesos de democracia directa: referéndum, consulta popular y revocatoria del mandato a las autoridades de elección popular. También, controla los procesos de democracia interna en los partidos y movimientos, el financiamiento de la política, el gasto electoral y el no cometimiento de infracciones electorales en campaña electoral.

La segunda institución, es el Tribunal Contencioso Electoral (TCE), contenida en el artículo 221 de la Constitución (numerales 1 al 3) (Asamblea Constituyente de Ecuador, 2008), encargado de conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y sus órganos desconcentrados, a más de sancionar el incumplimiento de las normas sobre el financiamiento, propaganda, gasto electoral.

Pero también, la Tabla 5 nos muestra como el sistema de organización electoral dio como resultado tres etapas en la conformación institucional del cuerpo

¹³ Moscoso y Villavicencio sostienen lo siguiente:
[...] en la conformación del CPCCS definitivo de 2010 también se encuentran claras vinculaciones con el oficialismo. Los elegidos fueron Juana Luisa Miranda, cercana a la esposa de Ricardo Patiño, una de las principales piezas del gobierno de Rafael Correa; Patricia Ordeñana, quien fue asesora de Patiño; Mónica Banegas, quien fue parte del CPCCS transitorio, exmilitante de Participación Ciudadana y simpatizante de Rafael Correa; Fernando Cedeño, exsecretario de Ricardo Patiño en el Ministerio de Economía; Luis Pachala; David Rosero; y Andrea Rivera, estos dos últimos partidarios del MPD, que poco tiempo después rompería su alianza con el gobierno, convirtiéndolos en voces críticas dentro del organismo, pero en minoría.

colegiado; la primera, integrada por varias fuerzas políticas de distintos matices y con representación en el Congreso Nacional; la segunda, marcada por el predominio de una sola tendencia política (el correísmo) que cooptó - con personas cercanas a su partido político -, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), para organizar los concursos de méritos y oposición para nombrar y renovar las autoridades electorales con personas cercanas al correísmo como Domingo Paredes y Juan Pablo Pozo, ambos presidentes del CNE¹³; y, la tercera, con un CPCCS inestable - en el que se cuentan ocho presidentes en seis años¹⁴ - envuelto en polémicas internas entre mayorías y minorías cercanas o en busca de poder, con problemas de corrupción de sus integrantes y concursos de méritos y oposición estancados, que han provocado el incumplimiento de la renovación parcial y total de las autoridades electorales en los tiempos previstos en la Constitución de la República y el Código de la Democracia¹⁵. Esto ha causado que los consejeros del CNE permanezcan en funciones más de seis años, desde noviembre de 2018¹⁶.

Este CPCSS, cercano al gobierno de AP, se encargó, a su vez, de la selección de los miembros del CNE definitivo. En noviembre de 2011 el CPCCS eligió a Juan Pablo Pozo, Roxana Silva, Domingo Paredes, Magdala Villacís y Paúl Salazar. Todos exfuncionarios del gobierno de Alianza País o cercanos colaboradores¹¹. No fue nombrado ni un solo miembro independiente o de la oposición. De acuerdo con lo determinado en el art. 218 de la Constitución, en enero de 2015 se renovó parcialmente el CNE elegido en 2011, quedando fuera por sorteo público Paredes y Silva, quienes fueron reemplazados, luego del respectivo concurso llevado adelante por el CPCCS elegido en 2010, por Carlos Tayupanta, asesor de Domingo Paredes, y Gloria Toapanta, jefa política del cantón Mejía, cargo nombrado por José Serrano, miembro del gabinete de Correa desde 2007. (Moscoso Moreno & Villavicencio Mancero, 2019, pp. 115-116).

¹⁴ José Tuarez (13 de junio 2019 - 14 de agosto 2019. Destituido por la Asamblea Nacional). Christian Cruz (20 de agosto de 2019 - 14 de octubre 2020. Destituido por la Asamblea Nacional). Sofía Almeida (16 de octubre de 2020 - 9 de febrero de 2022. Removida del cargo en febrero 2022 y destituida del CPCCS en enero 2023). Hernán Ulloa (9 de febrero de 2022 - 23 de enero de 2023. Destituido por la Corte Constitucional en enero de 2023). Gina Aguilar (11 de febrero de 2023 - 14 de mayo de 2023. Fin de periodo mayo 2023). Alembert Vera (14 de mayo de 2023 - 6 de octubre de 2023. Destituido por la Corte Constitucional en octubre 2023). Nicole Bonifaz (7 de octubre de 2023 - 3 de abril de 2024. Removida de esa dignidad por los consejeros de mayoría del CPCCS). Andrés Fantoni (3 de abril de 2023 hasta la presente).

¹⁵ El artículo 218 de la Constitución de la República del Ecuador establece la composición del Pleno del CNE y su renovación a mitad de periodo.

¹⁶ En vista de que, el periodo para el cual fueron designados los consejeros principales y suplentes del Consejo Nacional Electoral finalizaba en noviembre de 2024. La presidenta del CNE hizo dos preguntas al Procuraduría General del Estado: “- ¿Quedan prorrogados en sus funciones las y los cinco consejeros del Consejo Nacional Electoral hasta que se elijan sus respectivos reemplazos, conforme los criterios Nro. 12902 de 09 de noviembre de 2017; y, 16583 de 18 de noviembre de 2021? - ¿La presidenta y vicepresidente del Consejo Nacional Electoral, quedan prorrogados en sus funciones hasta que se elijan los nuevos representantes conforme los criterios Nro. 12902 de 09 de noviembre de 2017; y, 16583 de 18 de noviembre de 2021?”. El criterio del Procurador General del Estado fue el siguiente: “[...] de acuerdo con las excepciones previstas en el numeral 4.1 del artículo 105 reformado del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, los miembros del Consejo Nacional Electoral cuyos periodos están próximos a vencer, no podrán separarse del desempeño de sus puestos hasta que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designe a sus reemplazos y los mismos se posesionen ante el Pleno de la Asamblea Nacional, ya que el procedimiento de selección de los reemplazantes de los actuales miembros del Consejo Nacional Electoral no ha concluido; y por tanto, la cesación en funciones de dichos funcionarios interrumpiría las actividades institucionales, contraviniendo la finalidad de la función electoral prevista en el artículo 6 del Código de la Democracia [...]”. Procuraduría General del Estado, Oficio No. 09424 de 15 de noviembre de 2024.

Esta prórroga “forzosa”, sumada a errores como: el apagón en la transmisión de los resultados electorales de las Elecciones Seccionales de 2019; la lectura errónea de la Presidenta del CNE a los resultados del conteo rápido de las Elección Presidencial de 2021, que dejó en suspenso el paso a la segunda vuelta electoral de Guillermo Lasso (CREO) y Yaku Pérez (PK), situación que incluso dio lugar a una mesa de diálogo entre ambos candidatos en el CNE; los errores de impresión en las actas de escrutinio de las provincias de Cañar, Loja, Morona Santiago, Napo, Santa Elena y Zamora Chinchipe como parte de las Elecciones Seccionales de 2023; el fracaso de la modalidad de Votación Telemática en el Exterior, lo que provocó que los electores del extranjero sufraguen presencialmente en la Segunda Vuelta Electoral de las Elecciones Anticipadas 2023; el no emitir una resolución para que el presidente/candidato, Daniel Noboa, tome licencia y haga campaña electoral durante la primera y segunda vuelta electoral de las Elecciones Generales de 2025.

A los que se debe incluir, el control casi nulo a las campañas electorales y a su financiamiento, los conflictos entre autoridades, los cuestionamientos a su independencia, y las denuncias de repartos al interior del Consejo Nacional Electoral, han hecho que la confianza ciudadana en la institucionalidad electoral esté entre las más bajas de la región, con el 20%, solo por encima de Venezuela (19%); Bolivia (18%); Colombia (17%); y, Honduras (16%). (Latinobarómetro, 2024, p. 64).

Expansión del crimen organizado transnacional (COT), vulnerabilidades y el futuro: garantías para la democracia

Como ya se ha señalado, Ecuador enfrenta un problema de fragilización de la estatalidad como consecuencia del incremento de las acciones del crimen organizado transnacional. Progresivamente el país ha perdido capacidades de reacción como consecuencia de decisiones que generaron incertidumbre para el sector. Fundamentalmente se puede acusar la falta de capacidad de adaptación a un nuevo escenario regional como consecuencia de sesgos ideológicos que impedían considerar el proceso de paz en Colombia como la antesala de una serie de problemas de seguridad para Ecuador (Carrión, 2016; da Frota Simões et al., 2023; Grabendorff, 2017; Sánchez & Pérez Enríquez, 2020). Cuando estos se concretaron, el momento político coincidió con una reconfiguración del sistema, y todas las tensiones consecuentes provocaron, en última instancia una embestida e incremento de la operación del COT en el país (Bargent, 2024; Gallup Inc., 2024; González, 2023).

Tal expansión, entonces, se puede explicar como consecuencia de la coincidencia de 1) la reducción y debilitamiento de la presencia del Estado en el territorio, 2) la pérdida de perspectiva estratégica en un contexto de presunto fortalecimiento del regionalismo, 3) los cambios en las dinámicas criminales transnacionales, y, 4) la reestructuración del sistema político trajo aparejada una suerte de ceguera estratégica (Jácome et al., 2024) que impactó sobre la totalidad de su funcionamiento, y por lo tanto en su vulnerabilidad para la penetración del COT.

La reducción y debilitamiento de la presencia del Estado en el territorio se debe considerar en el marco extenso de la progresión de los indicadores sociales del país, especialmente en las zonas fronterizas, que son las que han afrontado una mayor presión por parte de los actores de la criminalidad transnacional. En ese

sentido, una mirada histórica de la evolución de la pobreza en Ecuador permite reconocer condiciones que se han reproducido en el tiempo (Banco Mundial, 2025; Cabrera et al., 2016; Correa-Quezada et al., 2018), y, contemporáneamente estos territorios son los que presentan los problemas de seguridad más complejos (Mideros, 2023).

La historia electoral del Ecuador es el espejo de su accidentada vida democrática; por ende, la consolidación de un sistema electoral confiable, transparente y legítimo, es todavía una tarea inconclusa, puesto que sus vulnerabilidades no solo son técnicas o logísticas, sino profundamente estructurales, reflejo de una democracia que camina entre tensiones, desconfianzas y crisis de representación. Temas como la ilicitud en el financiamiento de las campañas electorales dejan abierta la posibilidad para que la criminalidad inyecte recursos a los partidos y sus candidatos a fin de convertirlos en vehículos de sus intereses y la violencia política que se manifiesta con amenazas y asesinatos a candidatos y autoridades locales.

Lo anterior conduce a la discusión relativa al financiamiento de las campañas electorales: antes de 1978, este dependía exclusivamente de la iniciativa privada, basada en las relaciones personales entre líderes o candidatos y los círculos de poder liberal – conservadores y populistas (Verdesoto et al., 2004). Con el retorno a la democracia, la Ley de Partidos Políticos introdujo los primeros parámetros para regular las fuentes de financiamiento de las organizaciones políticas, estableciendo entre ellas los aportes periódicos y obligatorios de sus afiliados, los subsidios estatales, las inversiones realizadas por los propios partidos y las donaciones de simpatizantes. Y, a la vez, hubo restricciones, como la de no recibir recursos de recibir recursos de contratistas del Estado o de Estados extranjeros (Ley de Partidos Políticos, 1978).

Esta posición se fortaleció con los resultados de la Consulta Popular de 1997, cuya pregunta relacionada al financiamiento de la política alcanzó el 70% de aprobación, como lo muestra la Tabla 6.

Tabla 6
Resultado de la Consulta Popular del 25 de mayo de 1997

Numero de Pregunta	Preguntas concernientes a la reforma electoral	SI	NO
5	¿Está usted de acuerdo que se fijen límites a los gastos electorales y se establezcan mecanismos para controlar el origen de los recursos destinados a las campañas electorales?	70%	80%

Elaboración propia
Fuente: Tribunal Supremo Electoral.
*No incluye votos nulos ni blancos.

No obstante, durante el período comprendido entre finales de la década de 1990 y los primeros años del 2000, las donaciones, muchas veces opacas e irregulares, emergieron como la modalidad predominante de ilicitud en el financiamiento de la actividad política, evidenciando la fragilidad de los mecanismos de control existentes. Verdesoto, Ardaya y Torres (2004), detallan dos casos.

El primero, está ligado al ex presidente Jamil Mahuad y la donación que recibió del dueño del Banco del Progreso, Fernando Aspiazu. El dueño del Banco del Progreso, entidad financiera principalmente implicada en la crisis financiera de 1998, donó a la candidatura del futuro presidente elegido Jamil Mahuad, una suma probada de 3.1 millones de dólares. Luego de una movilización promovida por las elites regionales, el gobierno elegido en base a esos fondos acudió en auxilio de la banca en crisis con fondos públicos.

El segundo, tiene que ver con el empresario Álvaro Noboa y el límite de los recursos utilizados en sus campañas. El gasto electoral efectuado por el candidato Álvaro Noboa, empresario con activos de significación mundial, rebasó largamente a lo previsto por la Ley. Sin embargo, se argumentó que no se lo podía penar por falta de “tipificación” del delito y de las sanciones.

Además de los casos previamente expuestos, un tercer episodio relevante se registró durante la campaña electoral del expresidente Lucio Gutiérrez. En esta ocasión, se vinculó al Partido Sociedad Patriótica (SP) con la recepción de donaciones provenientes, supuestamente, del Partido de los Trabajadores de México y del Kuomintang de Taiwán. A diferencia de otros antecedentes, este hecho sí derivó en una sanción concreta: la suspensión de los derechos políticos de

Gutiérrez por dos años y la imposición de una multa cercana a los 40.000 dólares.

Este contexto evidencia que, en esa época, el narcotráfico no representaba aún una amenaza directa para Ecuador ni para su clase política. La Ley de Partidos Políticos de 1978 y sus posteriores reformas estuvieron orientadas, principalmente, a impedir la reproducción de las lógicas corporativas del modelo oligárquico, promoviendo así una mayor equidad entre partidos y candidatos, y buscando evitar la compra y venta de votos.

No obstante, este escenario cambió drásticamente en los años posteriores. Una investigación publicada por los portales La Fuente y Mil Hojas en abril y mayo de 2019 reveló el financiamiento irregular del movimiento del ex presidente Rafael Correa, Alianza País (Lista 35) durante sus campañas electorales (Consejería Dr. Luis Verdesoto - CNE, 2019).

La Tabla 7 describe una investigación realizada por la Consejería del ex consejero electoral, Luis Verdesoto, que reveló, en primera instancia, las preocupaciones atadas a financiamientos irregulares o abiertamente ilegales en un contexto en el que las capacidades de control eran nulas debido a la connivencia entre el partido en el poder, las autoridades electorales y funcionarios interesados en el mantenimiento de un sistema caracterizado por la centralidad del poder y su alta discrecionalidad.

Tabla 7
Investigación sobre corrupción en el financiamiento de la campaña presidencial de Alianza País

Proceso Metodológico	Resultados del Primer Informe	Proceso Metodológico2	Resultados del Segundo Informe
Identificación de comprobantes de ingreso, contribución y aportes y egreso.	Se identificó una vinculación comercial entre la denuncia “Arraz Verde” y cinco proveedores de servicios de la campaña electoral 2013.	Identificación de 154 personas con aportes a Alianza País y/o campaña electoral superaron los 5.000 dólares.	Hubo aportantes que entre la declaración de 2012 a 2013 su impuesto declarado varió hasta un 80%. Es decir, hubo un fuerte incremento en sus ingresos de un año al otro.
Digitación de bases de datos de ingreso y egresos.	Irregularidad en el manejo de expedientes de gasto electoral en el CNE.	Estos aportantes financiaron el 30% de los ingresos de la campaña electoral y el 73% de la organización política.	Se encontraron aportantes ex alcaldes y otras autoridades seccionales.
Contraste de RUC o CI con otras fuentes de información.	Compra de bienes y servicios con precios altamente dispersos y facturas con información incompleta.	Verificación de 74 personas que hicieron aportes superiores a 9.210 USD (fracción básica de renta de 2012), en el consejo de la judicatura.	Hubo aportantes con registros de casos judiciales de robo, peculado y lavado de activos.

Consumos no declarados ej.: combustible.	Se encontraron aportantes ex alcaldes y otras autoridades seccionales.
Gastos no coherentes ej.: Reforzamiento planta eléctrica.	Hubo aportantes que fueron prestadores de servicios públicos, o ganadores de contratos de obras con el Estado. Por ejemplo, rehabilitación de parques e iglesias en varios Gobiernos Autónomos.
Compra de pasajes incoherentes. Altas aportaciones sin que exista una clara fuente de ingresos.	La información sobre los ingresos de varios aportantes no justifica en un 64% los aportes realizados a Alianza País ¹⁷

Elaboración propia
Fuente: (Consejería Dr. Luis Verdesoto - CNE, 2019)

Las irregularidades narradas y la falsificación de encubren el verdadero origen de las aportaciones que, además, corresponde a una infracción electoral al no conocer claramente el origen de las aportaciones recibidas para la campaña electoral, según establece el artículo 232 del Código de la Democracia. Este tipo de comportamientos, reflejan los vacíos institucionales sustanciales en este sistema:

- Encubrir el origen real de los recursos para evitar contribuciones por empresas – lo que está prohibido por la ley –,
- Ocultar aportaciones que superaban los montos legalmente permitidos, con esto también distribuir las aportaciones en diferentes dignidades,
- Velar los orígenes ilícitos de los aportes, tales como fondos provenientes de casos de corrupción, narcotráfico y otras actividades criminales.

A partir de lo señalado se puede destacar con precisión el mecanismo de utilización de fuentes ilícitas de financiamiento de campañas electorales. Así, en la investigación de Verdesoto (2019) se cifran mecanismos que, como se argumenta posteriormente, son utilizados reiteradamente para vincular a ciudadanos en

¹⁷ Esta misma investigación, denominada “Arroz Verde III”, examinó los expedientes de cuentas de campaña electoral de las Elecciones Seccionales 2014 correspondientes a las dignidades de Prefectura del Guayas y Alcaldías de esa misma provincia. El informe detalla lo siguiente, para el caso específico de la candidatura de Alianza País (Lista 35) para la Prefectura del Guayas. De los 104 comprobantes presentados: a) 32 aportantes por un total de 107.260,00 USD confirmaron su aportación; b) 14 aportantes por un total de 34.225,00 USD confirmaron no haber realizado la aportación a la campaña electoral; y, c) 58 aportantes pudieron ser localizados, esto corresponde al 56% del total de las aportaciones recibidas y totalizan un monto de USD 173.165,00 no identificados (Consejería Dr. Luis Verdesoto - CNE, 2019).

procesos electorales con actores criminales que actúan como agentes contratados por alguna organización electoral:

- La compra de votos, cuyos pagos se verifican mediante fotografías de la papeleta electoral;
- El financiamiento de espectáculos públicos durante las campañas;
- La distribución de alcohol en los mismos; y,
- El financiamiento de actividades festivas populares, como el carnaval, por parte de actores que operan a nombre de candidatos.

En lo revelado, se constata como las operaciones ilegales dentro de los procesos electorales pueden verificarse en un nivel “macro”, relacionado con el financiamiento de partidos de carácter nacional a través de la utilización de un entramado complejo de articulación entre financistas y autoridades, pero también en uno “micro” en el que se otorgan pequeños apoyos a iniciativas que benefician a los candidatos, aunque estos, por su naturaleza pueden ser más difíciles de rastrear, sobre todo sin la presencia de fedatarios o fiscales electorales que den fe de los actos de campaña en territorio para determinar la licitud de su financiamiento. En los dos casos, las capacidades institucionales se revelan insuficientes para seguir y contener la incidencia de actores externos e ilegales sobre el sistema.

Vulnerabilidades estructurales y el sistema electoral: la tensa ecuación de la seguridad

Desde 2018 Ecuador atraviesa una sucesión de crisis de seguridad sumamente intensas que señalan una condición de vulnerabilidad estatal que se caracteriza por las debilidades institucionales acumuladas (Polga-Hecimovich, 2025; Weiffen & Duarte Villa, 2017), y un entorno de mayores presiones derivadas del incremento global de las operaciones de las organizaciones criminales transnacionales, especialmente aquellas vinculadas al narcotráfico (Austin, 2024; Bargent, 2019; Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023). Dos datos relevantes permiten dimensionar las amenazas a la seguridad que enfrenta el país: 1) la cantidad de toneladas de cocaína incautadas entre 2018 y 2024 pasó de 97 a 294 (El Comercio, 2022; Redacción Primicias, 2025), y, 2) el número de muertes violentas en el país ha pasado de 5,7 por cada 100 000 habitantes en 2018, a, 39,14 en 2024 (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO), 2024), cifras que, además, se prevé que para 2025 estén en el 50,08, constituyéndose así en el año más violento de la historia del país (González, 2025).

Estos fenómenos, además han coincidido con un periodo de suma inestabilidad política en el país, donde se constata que entre 2018 y noviembre de 2025 han ocurrido 16 procesos electorales (Tabla 8) de la más variada índole. Cada uno de estos implicó poner en marcha el sistema electoral que, como se señaló, adolece debilidades sustanciales en cuanto a su capacidad de control sobre el financiamiento al que pueden acceder los actores con intereses en participar de procesos electorales.

Confluye, entonces, una condición de incremento de la presión criminal sobre el Estado, y tensiones políticas de carácter sistémico que afectan la

capacidad de respuesta estatal. Se debe considerar que, en un clima de elevadas –y continuas– competencias electorales, el acceso a los espacios decisorios del sistema político se torna más valioso. Esta puede servir como una explicación tentativa para el fenómeno de la violencia política y particularmente de una serie de muertes violentas que atravesaron todo el arco político y se constataron predominantemente en ciudades donde se puede trazar un vínculo mayor con la acción de otras organizaciones ilegales. (Tabla 9).

Tabla 8
Procesos electorales 2018 - 2025

Año	Número de Procesos Electorales Totales	Tipo de proceso	Fecha	Contenido
2018	2	Referéndum Constitucional	04 de febrero del 2018	El referéndum propuesto por el Presidente Lenín Moreno planteó sobre: <ul style="list-style-type: none">· Enmienda constitucional para inhabilitar políticamente a personas condenadas por actos de corrupción· Eliminación de la posibilidad de reelección indefinida.· Reestructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).· Imprescriptibilidad de delitos sexuales en contra de niños, niñas, adolescentes.· Prohibición de minería metálica en áreas protegidas.· Derogatoria de Ley de Plusvalía.· Incremento de la zona intangible del Parque Nacional Yasuní.
		Consulta Popular		
2019	1	Elecciones seccionales	24 de marzo de 2019	Elección de Prefectos, Alcaldes, Concejales urbanos y rurales, Vocales principales de las Juntas Parroquiales, y, elección de miembros del CPCCS.

2021	2	Elecciones generales, dos vueltas electorales	7 de febrero del 2021, primera vuelta electoral	Elecciones presidenciales y legislativas
			11 de abril de 2021, segunda vuelta electoral	Elección del Presidente Guillermo Lasso.
2023	5	Referéndum Constitucional	05 de febrero del 2023	El referéndum propuesto por el Presidente Guillermo Lasso planteó sobre: <ul style="list-style-type: none">· Extradición de ecuatorianos que hayan cometido delitos relacionados con el COT.· Garantía de autonomía de la Fiscalía General del Estado· Reducción del número de asambleístas· Número mínimo de afiliados de movimientos políticos y auditoría periódica del número de afiliados.· Reformulación de atribuciones del CPCCS· Modificación de elección de miembros del CPCCS· Incorporación de un subsistema de protección hídrica.· Compensación por servicios ambientales.
				Elección de Prefectos, Alcaldes, Concejales urbanos y rurales, Vocales principales de las Juntas Parroquiales
		Elecciones seccionales		
		Consulta Popular	20 de agosto del 2023, consulta y primera vuelta electoral.	De carácter local (Distrito Metropolitano de Quito): <ul style="list-style-type: none">· 4 preguntas relativas a la explotación minera las parroquias de Nono, Calacalí, Nanegal, Nanegalito, Guala y Pacto, que conforman la Mancomunidad del Chocó Andino.
				De carácter nacional: <ul style="list-style-type: none">· Mantenimiento indefinido bajo tierra de los campos petroleros del ITT (bloque 43).
		Elecciones anticipadas		Sucedieron como consecuencia de la declaratoria de "muerte cruzada" decretada por el Presidente Guillermo Lasso. Elección presidencial y legislativa.
			15 de octubre del 2023, segunda vuelta electoral	Elección del Presidente Daniel Noboa hasta la culminación del periodo previsto originalmente.

				El referéndum propuesto por el Presidente Daniel Noboa planteó sobre: <ul style="list-style-type: none">· Apoyo complementario de FF.AA. a la Policía Nacional.· Permitir la extradición de ecuatorianos.· Establecimiento de judicaturas especializadas en materia constitucional.· Reconocimiento del Estado del arbitraje internacional.· Reforma para permitir contratos de trabajo a plazo fijo y por horas.
2024	2	Referéndum constitucional	21 de abril del 2024	La consulta popular propuesta por el Presidente Daniel Noboa planteó sobre: <ul style="list-style-type: none">· FF.AA. encargadas del control de armas, municiones, etc. en rutas, caminos, vías y corredores de ingreso a centros de rehabilitación social.· Incremento de penas por terrorismo, financiación, producción y tráfico ilícito de sustancias, y otros delitos.· Eliminación de medidas sustitutivas para personas privadas de la libertad.· Tipificación del delito de tenencia o porte de armas.· Armas y otros incautados en delito pasen a uso de Policía Nacional o FF.AA.· Titularidad del Estado de bienes de origen ilícito o injustificado.
		Consulta Popular		
2025	4	Elecciones generales	9 de febrero del 2025, primera vuelta electoral.	Elecciones presidenciales y legislativas.

Elaboración propia
Fuente: Alex Chiriboga

Tabla 9
Asesinatos políticos 2018 - 2025

Año	Provincia	Nombre	Cargo al que postulaba
2020	Los Ríos	Patricio Mendoza	Asamblea Nacional
2022	Manabí	Gerardo Delgado	Concejal de Manta
	Guayas	Xavier Zambrano	Asesor de candidato a la Alcaldía de Durán ¹⁸
2023	Santa Elena	Julio César Farachio	Alcaldía de Salinas
	Manabí	Omar Menéndez	Alcaldía de Puerto López
	Esmeraldas	Jairo Olaya	Concejal de Esmeraldas (en funciones)
	Esmeraldas	Rider Sánchez	Asambleísta
	Manabí	Agustín Intriago	Alcalde de Manta (en funciones)
	Pichincha	Fernando Villavicencio	Presidente de la República
	Esmeraldas	Pedro Briones	Director provincial del Movimiento RC (en funciones)
	Santa Elena	Charbel Said Rouhana	Concejal de Yaguachi (en funciones)
2024	Manabí	Brigitte García	Alcaldesa de San Vicente (en funciones)
	Azuay	José Sánchez	Alcalde de Camilo Ponce Enríquez (en funciones)
	El Oro	Jorge Maldonado Sánchez	Alcalde de Portovelo (en funciones)
	Guayas	Marcelo Molina	Esposo de asambleísta

Elaboración propia
Fuente: (Vistazo, 2025)

Es importante, además, retomar una reflexión que desarrolló Verdesoto (2019) con relación a la significación territorial de los procesos electorales, pues el interés de las organizaciones criminales – independientemente de su tamaño – en los procesos locales permite decidir o influir en las estrategias de uso y ocupación del suelo por parte de los gobiernos locales. Ello favorecería no solamente las actividades de narcotráfico, sino de minería ilegal, con lo que se pueden generar ingentes recursos al tiempo de limitar o reducir los controles sobre el territorio, y, no reportar ciertas actividades a las autoridades nacionales (Heck & Tranca, 2014; Rivera-Rhon & Bravo-Grijalva, 2023).

La implementación de esa estrategia supone, además, la migración al extranjero de miembros con mayor antigüedad, quienes desde fuera coordinan las

¹⁸ En este caso se presume que el atentado estaba dirigido al candidato Rodrigo Aparicio, pues se encontraban juntos en el momento del asesinato.

operaciones que son implementadas por miembros jóvenes en las localidades para ejecutar las directrices. En última instancia, estos mecanismos garantizan la subsistencia intergeneracional de un sistema criminal que tiende a institucionalizarse y a imbricarse con los actores legales, siguiendo la dinámica de constitución de regímenes criminales (Schultze-Kraft, 2016, 2018) que favorecen una articulación económica sumamente potente, que, en última instancia altera todas las relaciones sociales y políticas.

Bergman sostiene que:

Los ciudadanos de países con alta criminalidad también exhiben un alto grado de desconfianza hacia el gobierno. Esta covariable se ha encontrado en muchos estudios que examinaron grandes olas de crimen (LaFree, 1998; Roth et al., 2011; Eisner, 2003b; Rosenfeld, 2011; Nivette, 2011; Bateson, 2012). A menudo, los residentes de estas regiones desconfían de las autoridades y, aunque pueden organizarse para reclamar por una mejor protección, estos habitantes suelen dudar acerca de la capacidad que tiene el Estado para impartir justicia o para que trabaje en beneficio de la ciudadanía (2023, p. 199)

En esta reflexión se plantea el centro de la cuestión para la influencia del crimen organizado sobre los procesos electorales, pues resalta el problema de la pérdida de legitimidad de los actores partidarios. Si bien los procesos de pérdida de confianza en los gobiernos no son patrimonio exclusivo de la región, ni inusuales como tema de estudio de la ciencia política (Nye et al., 1997), cuando entran en la ecuación las operaciones ilegales y el crecimiento de las economías ilegales, se arriesga el surgimiento de otras latitudes de legitimidad. En el análisis de Herrera (2024) se verifica la construcción de otras legitimidades vinculadas al COT en diversos lugares del país, generalmente poblaciones en condiciones de desarrollo más limitadas, en las que las acciones de operadores criminales han comenzado a sustituir las de los actores políticos, y, en otros casos, los han “colonizado”, financiando sus campañas u obras valiéndose de las múltiples zonas grises de la legislación actual.

Las actuales condiciones de incremento de la violencia, además, revelan los riesgos sustanciales en la participación en política; a los asesinatos cifrados en páginas previas, se suman innumerables hechos de extorsión y otros mecanismos de presión que afectan a las capacidades clásicas de la democracia liberal que

tiene como elemento clave – más allá de las adiciones que se puedan hacer sobre él – la posibilidad de elecciones libres, abiertas, competitivas, no excluyentes, y, que otorguen al actor electo la posibilidad efectiva de ejercer el cargo para el que postuló.

Conclusiones

Los hallazgos propuestos en este artículo evidencian un problema estructural de larga data, las ineficiencias del sistema electoral históricamente se resolvieron en un entramado de acciones desplegadas por los propios partidos para cubrir vacíos coyunturales. En el largo plazo, cuatro décadas tras la transición, subsisten vacíos de control y ausencias en las capacidades estatales que destacan, sobre todo, las dificultades de adaptación de las instituciones a los cambios de época.

En un contexto en el que el COT empuja sistemáticamente los límites de las relaciones Estado – sociedad, se verifica la necesidad de generar espacios de control en torno a la manera cómo los tomadores de decisiones electos llegan a aquellas posiciones y cuáles son los intereses que auspician los procesos que les permiten acceder a ellas. En las condiciones que se han descrito, la falta de controles eficientes y de transparencia en el seguimiento del gasto electoral, provee un portal de acceso a un poder especial; la ciencia política clásica lo consideró como una prerrogativa exclusiva de los partidos políticos “que importan”: decidir o influir sobre quienes deciden (Sartori, 2000). En el análisis desarrollado se ha planteado cómo la capacidad para financiar campañas permite no solamente el acceso de unos actores por encima de otros, sino que además desincentiva, mediante hechos de violencia, la participación de quienes podrían no tener posiciones favorables a la agenda de estos actores ilegales.

La vulnerabilidad del sistema electoral, además, provoca un extrañamiento de los ciudadanos frente a la democracia como sistema. Estas condiciones, en definitiva, conducen a plantearse los costos de la pérdida democrática bajo la intervención y participación de actores vinculados al COT, pues se traslada la discusión sobre su contención a la estricta confrontación en el ámbito electoral, lo que supone el fortalecimiento de una serie de deficiencias estructurales, pues:

- Alimenta la sospecha sobre la naturaleza de todo actor que participa en política,
- Incrementa la desconfianza frente a los actores que operan según las reglas bajo la presunción de debilidad e ineficiencia en un contexto amenazante,
- Premia a quienes hacen demostraciones de “fuerza” aun cuando ello implique ignorar o abiertamente romper las reglas democráticas, y,
- Al debilitar la democracia abre la posibilidad de otras formas de participación directa y sin mediaciones institucionales.

Las instituciones, y particularmente los partidos, operan como correas de transmisión entre demandas ciudadanas y acciones estatales que se adoptan bajo la forma de políticas públicas. La existencia de esas mediaciones, en un sistema democrático, supone el sometimiento a reglas acordadas por vía de la legitimidad que otorgan los procesos electorales; cuando se favorece la intervención irregular de actores que carecen de legitimidad, pero que utilizan medios violentos o extorsivos para empujar sus agendas, el desmoronamiento del sistema se hace patente. Para Ecuador, el reto está en la determinación de las líneas críticas de seguimiento de actores vinculados a las campañas, así como de los recursos utilizados. En última instancia, el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia garantizaría líneas claras de relación y exigibilidad rastreable frente a un escenario de seguridad incierto y lleno de vacíos por atenderse.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Vanegas, E., Pardo Calderón, D., & Cajiao Vélez, A. (2018). *Trayectorias y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC*. Fundación Ideas para la Paz. https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/56984150/0._FIP_Disidencias_Final140418-libre.pdf?1532142042=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3Dlas_disidencias_de_las_FARC_un_problema.pdf&Expires=1746124170&Signature=e8bU7wflOOEH8IXbBJLJVdi-P9mddoxU6Ti2igcDdYtwqHvoGaoFpEkYE31N84ETZ95ybqijNZOPtMhFwYFlf9mrSsszyARSMcxWDOARckYVWWSUKtIjQ3UnzxeXB8y6Rkn6P34Ym5EQywi4mD5b6fkl9krk~~497GOHS5HFE-HWKcgzqu8dBdJ-0vjwH7gYXCbjFV5wrKU4pbKxBoZkpNF4qBU-fu23J140an12jvYI764fnCQ76y2UPW6yrlp~5hKlulBQEbfpHPI-6CbMb~8o3xQTZxFvOlKE6706E8wsY1PbsjWjCf~JjRnOaAvlMH-CeVYDYZS-lpLpYF1~0uj7g__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRB-V4ZA
- Andrade de Santiago, E., Ponce, J., & Pontón Cevallos, D. (2021). Evaluación del impacto de políticas de seguridad ejercidas entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador. Método de Control Sintético (mcs). *Gestión y Políticas Públicas*, 2, 1-31. <https://doi.org/10.29265/gypv.v30i2.880>
- Aparicio, C. A., Rodríguez, K., & Támara, P. (2016). Descripción y contextualización de la política de fronteras. En A. Molano - Rojas (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas* (pp. 47-68). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP, Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS.
- 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
- Asamblea Nacional Constituyente. (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Austin, A. (2024, enero 19). *Ecuador Faces a Tangled Web in Its War on*

- Gangs. Insight Crime. <https://insightcrime.org/news/ecuador-faces-tangled-web-war-on-gangs/>
- Banco Mundial. (2025). *World Bank Open Data—Ecuador*. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org>
- Bargent, J. (2019, octubre 31). *Ecuador: Autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa*. Insight Crime. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaína-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Bargent, J. (2024). *El sistema penitenciario en Ecuador—Historia y retos de un epicentro del crimen*. Insight Crime - Análisis e Investigación del Crimen Organizado.
- Barrientos, M., & Soria, C. (2020, enero 1). *Ecuador—Gasto militar (UMN a precios actuales)—Country Comparison*. IndexMundi. <https://www.indexmundi.com/es/datos/indicadores/MS.MIL.XPND.CN/compare?country=ec>
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera, E., Molina Vera, A., Alexander Sharman, M., Moreno, L., & Cuevas, F. (2016). Análisis geográfico de la pobreza y desigualdad por consumo en Ecuador. Más allá del nivel provincial. En *Reporte de pobreza por consumo. Ecuador 2006—2014*. (pp. 146-172). INEC - Banco Mundial.
- Carrión, F. (2016). La frontera colombo ecuatoriana en el posconflicto. En A. Molano - Rojas (Ed.), *Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: Análisis y perspectivas*. (pp. 185-198). Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga - ICP, Fundación Konrad Adenauer en Colombia - KAS.
- Conaghan, C. (2003). *Autoritarismo, corrupción y democracia: El caso ecuatoriano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Consejería Dr. Luis Verdesoto - CNE. (2019). *Examen de eventuales irregularidades en el financiamiento y cuentas de campaña del Movimiento Alianza País en las Elecciones Generales de 2013*. CNE.
- Constitución Política de la República del Ecuador*. (1979).
- Correa-Quezada, R., García-Vélez, D. F., Del Río-Rama, M. de la C., & Álvarez-García, J. (2018). Poverty Traps in the Municipalities of Ecuador: Empirical Evidence. *Sustainability*, 10(11), Article 11. <https://doi.org/10.3390/su10114316>
- da Frota Simões, G., Manzano, L., & Granja, M. (2023). Los actores violentos no estatales en la frontera norte del Ecuador: Consecuencias del acuerdo de paz entre Colombia y las FARC-EP de 2016. *Revista Brasileira de Estudos da Defesa*, 10(2), 103-129. <https://doi.org/10.26792/RBED.v10n2.2023.75343>
- Decreto Ejecutivo convocatoria a Referendo, Registro Oficial No. 563 (1986).
- Decreto Supremo n.o 2400, Registro Oficial No. 564 (1978).
- El Comercio. (2022, enero 5). La mayor incautación de droga en la historia del país fue en 2021. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/mayor-incautacion-droga-historia-pais/>
- Espinosa, A. (2023). *Democracia en tensión: El sistema de partidos en Ecuador (1996-2013)*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Espinosa, A. (2025). Análisis de los resultados de las Elecciones Generales 2025 y la composición de la nueva Asamblea Nacional en Radio Huancavilka.
- Freidenberg, F. (2011). *El Código de la Democracia: Una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)*. Ágora Democrática (IDEA-NIMD).
- Freidenberg, F. (2013). *¿Para qué sirven los partidos políticos? Un análisis sobre América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gallup Inc. (2024). *2024 Global Safety Report. Measuring Personal Security*

- Worldwide. Gallup Inc. https://insightcrime.org/wp-content/uploads/2024/10/Gallup_Global-Safety-Report-2024.pdf
- García, A. (2001). *Plan Colombia y ayuda estadounidense. El Plan Colombia y la Internacionalización del Conflicto*. Editorial Planeta.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2023). *Profile Ecuador*. Global Organized Crime Index 2023. <https://ocindex.net/country/ecuador>
- Gonzáles, M. A. (2025, octubre 2). Con el promedio de crímenes de enero a septiembre, 2025 se encamina a ser el año más violento en Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/seguridad/muertes-violentas-ecuador-2025-violencia-record-107712/>
- González, M. A. (2023, enero 16). Ecuador lidera el incremento de violencia criminal en Latinoamérica. *Primicias.ec*. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-incremento-muertes-violentas-latinoamerica/>
- Grabendorff, W. (2017). Epílogo. Colombia: La otra cara de la vecindad. En W. Grabendorff & D. Gudiño Pérez (Eds.), *Proceso de paz y posacuerdo en Colombia: Efectos en la región* (pp. 199-215). FES - ILDIS.
- Grabendorff, W. (2020). Reflexiones sobre transformaciones e incertidumbres en América Latina. Entrevista a Wolf Grabendorff. *Estado y Comunes. Revista de políticas y problemas públicos*, 10(1), 171-179.
- Heck, C., & Tranca, J. (2014). *La realidad de la minería ilegal en los países amazónicos*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. <https://hdl.handle.net/20.500.12823/274>
- Herrera, K. (2024). Doble criminalización en cantones de "alta peligrosidad" en Ecuador. Análisis in situ. En *Visiones Estratégicas. Reflexiones sobre seguridad y defensa*. (pp. 19-52). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Jácome, J. L., Gómez, H., & Montenegro, P. X. (2024). Ceguera Estratégica, Transformaciones Estatales y Cultura de Paz Perspectivas a futuro. En *"Visiones Estratégicas". Reflexiones sobre seguridad y defensa*. (pp. 120-165). Fundación Konrad Adenauer.

- Kirchheimer, O. (1980). El camino hacia el partido de todo el mundo. En K. Lenk & F. Neumann (Eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. Anagrama.
- Leiras, S. (2022). La experiencia y aprendizaje de los procesos de transición de América Latina. En C. Mazzina & L. Querido (Eds.), *Autocracia, democratización y cambios sociopolíticos: Apuntes para el debate* (pp. 162-179). Dunken.
- Ley de Partidos Políticos, Registro Oficial No. 535 Decreto Supremo No. 2262 (1978). <https://www.fielweb.com/imagenes/1978/02/28-535//pag1.jpg>
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues*. The Helen Kellogg Institute for International Relations. <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Mejía Acosta, A. (2003). Partidos políticos: El eslabón perdido de la representación. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 287-317). FLACSO.
- Menendez - Carrión, A. (1986). *La política en Ecuador: Prácticas clientelares y estructuras de poder*. FLACSO.
- Mideros, A. (2023, diciembre 13). Pobreza, desigualdades e inseguridad: El círculo vicioso que enfrenta Ecuador. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/firmas/pobreza-desigualdad-inseguridad-ecuador-informalidad/>
- Montúfar, C. (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador*. 1984—1988. Ediciones Abya-Yala - Universidad Andina Simón Bolívar.
- Montúfar, C. (2001). El Ecuador y el Plan Colombia (Tema Central). *Comentario Internacional: revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 1, 103-111.
- Moscoso Moreno, A., & Villavicencio Mancero, M. (2019). Autoritarismo competitivo y elecciones en Ecuador. *Democracias*, 7(7), 211.

- competitivo y elecciones en Ecuador. *Democracias*, 7(7), 211.
- Moya, D. L. Z. (2025). El impacto de las Políticas de Prevención del delito en la Seguridad Ciudadana en Ecuador. *Revista Jurídica Crítica y Derecho*, 6(10), Article 10. <https://doi.org/10.29166/cyd.v6i10.7614>
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Universidad Nacional Autónoma de México - Fondo de Cultura Económica.
- Nye, J., Zelikow, P. D., & King, D. C. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Harvard University Press.
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO). (2024, junio). *Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador. Análisis estadístico 2024*. Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OEEO) - PADF. https://oeo.padf.org/wp-content/uploads/2025/06/Boletin-anual-de-homicidios-intencionales-en-Ecuador-ajustado_compressed.pdf
- Pérez Enríquez, D. (2018). *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 (FESCOLI).
- Pérez Enríquez, D. (2022). Visión política de la seguridad y defensa. Estado, seguridad y decisiones. En *Miradas sobre seguridad y defensa. Reflexiones sobre lo estratégico y lo coyuntural*. (pp. 102-137). Konrad Adenauer Stiftung.
- Polga-Hecimovich, J. (2025, julio 22). Organized crime and security in Latin America – GIS Reports. GIS Report Online. <https://www.gisreportsonline.com/r/organized-crime-latin-america/>
- Ponce, A. (1986). Criterios para una reforma constitucional. *En Las reformas constitucionales de 1986* (pp. 123-154). ILDIS -JurisPUCE. https://ecuador.fes.de/fileadmin/user_upload/pdf/indice_libros-las-reformas-0088.pdf
- Pontón Cevallos, D., & Rivera Vélez, F. (2016). Postneoliberalismo y policía: Caso de Ecuador 2007-2013. *Desafíos*, 28(2), 213-253.
- Przeworski, A. (1988). Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia. En O'Donnell, Guillermo A., P. Schmitter, & L. Whitehead (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 3. *Perspectivas comparadas*. (pp. 79-105). Paidós.
- Redacción Primicias. (2025, enero 2). Más de 290 toneladas de droga se incautaron en Ecuador en todo 2024. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/seguridad/droga-incautada-toneladas-ecuador-policia-86642/>
- Redacción Teleamazonas. (2025, abril 13). *Así queda conformada la Asamblea para el período 2025—2029*. Teleamazonas. <https://www.teleamazonas.com/conformacion-asamblea-nacional-periodo-2025-2029/>
- Rivera-Rhon, R. A., & Bravo-Grijalva, C. E. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 15(2), 49-69. <https://doi.org/10.22335/rcl.v15i2.1734>
- Romero Torres, J. A., Muñoz Morales, B. A., & Dávila Molina, C. M. (2023). Seguridad pública en el Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(5), 7235-7254. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.8302
- Royce, C., Cox, G., & Pachón, M. (2006). How Parties Create Electoral Democracy. *LEGISLATIVE STUDIES QUARTERLY*, XXXII(2), 153-174.
- Sánchez, R., & Pérez Enríquez, D. (2020). Crisis, tensiones, inseguridad y más fracturas: ¿Qué sucedió con el Consejo Sudamericano de Defensa? *Janus.net, e-journal of international relations*, 11(2), 35-61. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.3>

- Sartori, G. (1992). *Teoría de la democracia II: Una revisión crítica*. Alianza Editorial.
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza.
- Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes crimilegales: Repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 0(55), 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Schultze-Kraft, M. (2018). Making peace in seas of crime: Crimilegal order and armed conflict termination in Colombia. *Crime, Law & Social Change*, 69, 475-496. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9759-2>
- Tribunal Supremo Electoral. (1997). *Las consultas populares en el Ecuador*. Tribunal Supremo Electoral.
- Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador 1979-2011*. Ediciones Abya-Yala.
- Verdesoto, L. (2020). El régimen político de la democratización. En *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979- 2020* (pp. 225-277). Instituto de la Democracia.
- Verdesoto, L., Ardaya, G., & Torres, A. L. (2004). La Subvención pública para las elecciones en Ecuador: Elementos de interpretación del subsidio potencialmente perverso. *Revista Ciencias Sociales*, 2(21), Article 21.
- Vistazo. (2025, enero 15). Los crímenes contra políticos no paran: Varios alcaldes asesinados y otros atentados en Ecuador. *Vistazo*. <https://www.vistazo.com/politica/elecciones-ecuador-2025/2025-01-15-crimenes-contra-politicos-ecuador-no-paran-alcaldes-asesinados-atentados-YF8623670>
- Weiffen, B., & Duarte Villa, R. (2017). Re-Thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. En *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*. Macmillan Publishers Ltd.
- World Bank. (2025). *Gasto militar (% del PIB)—Ecuador*. World Bank Open Data. <https://data.worldbank.org>



Gustavo Acosta • Lester Cabrera Toledo • Alfredo Espinoza Rodríguez
Katherine Herrera Aguilar • Diego Pérez Enríquez • Lorena Piedra Cobo

ISBN: 978-9942-7338-3-2



9 789942 733832