



ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

**ANTECEDENTES PRINCIPALES PARA LA LECTURA DE LA
CRISIS DE SEGURIDAD EN ECUADOR**

Informe preparado por
Juan Jose Valdés

Talca, enero de 2024

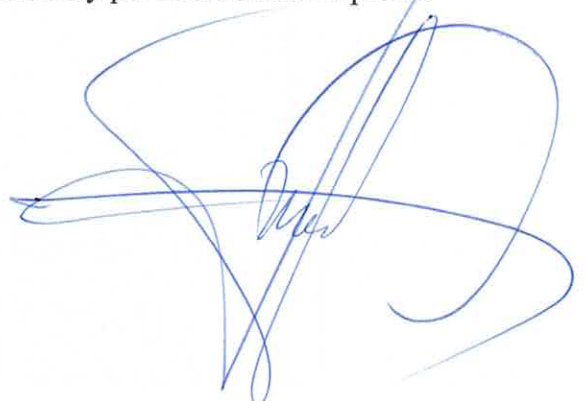
Resumen de contenido

Se presenta a continuación una síntesis de los elementos principales que describen la crisis de seguridad en Ecuador. Primero, se establece brevemente el estado del fenómeno en la región latinoamericana. Posteriormente se constatan los hechos ocurridos en enero de 2024 que generan alarma mundial, poniendo énfasis en el quiebre histórico que ha significado el reconocimiento por parte del Estado de “conflicto armado interno”. En el apartado siguiente se explican los antecedentes que convergen en la actual crisis. Finalmente se distinguen las distintas familias de variables que facilitaron dicha convergencia, destacando factores externos como los regionales, geográficos, y las tendencias de mercado (ilícito), y factores internos, como el debilitamiento del aparato judicial que operó el mismo estado.

Contexto regional: estados nacionales versus organizaciones criminales

La reciente agudización del capítulo ecuatoriano en el marco de la grave crisis de seguridad que acontece en la región latinoamericana representa de forma paradigmática una advertencia para toda la institucionalidad de los estados nacionales de la región.

La crisis, a nivel regional, está caracterizada, entre otras variables, por el robustecimiento de las organizaciones criminales transnacionales, tanto en lo que respecta al crecimiento comercial de sus operaciones, como en su alcance y dominio territorial -para lo cual han aumentado radicalmente su poder de fuego-, y en su poder de influencia política e institucional. Y es que ese nivel de poder, influencias, alcance y penetración las ha puesto en

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the left.

Ésta última arista es quizá la más preocupante, pues tras la consolidación económica y la colonización de territorios abandonados por los estados, ha seguido una penetración en las instituciones basales de las naciones.

Tal fortalecimiento por parte de las organizaciones criminales transnacionales, y el paralelo debilitamiento de las instituciones clave de los estados, como los sistemas de justicia, aparatos de inteligencia y seguridad, y aquellas abocadas a la presencia estatal en sectores urbanos populosos y perimetrales, han facilitado que dichas organizaciones hayan desplazado la institucionalidad nacionales de barrios y cárceles en los que se han desplegado con éxito, así como en la administración de servicios para las comunidades.

Dicho de otra manera, en todo el continente existen organizaciones transnacionales que han colonizado espacios y funciones que fueron de dominio nacional.

El hecho: un asalto coordinado como mensaje al Estado

Antes de abordar el análisis, constataremos brevemente los hechos ocurridos en Ecuador durante la segunda semana de enero del 2024, donde destaca la acción ocurrida el 09 de enero en la que sujetos armados interrumpieron la programación en vivo de el Canal de televisión TC, secuestrando a periodistas y enviando mensajes de amenaza a las autoridades nacionales. El asalto, por exigencia de los secuestradores, fue transmitido en televisión abierta.

En la actualidad, Ecuador atraviesa por la crisis de seguridad más aguda de su historia. De hecho, el año 2023 fue el que registró más homicidios en el país. Esto se explica multifactorialmente: la crisis económica, la sobrepoblación carcelaria y las disputas por el control de las rutas del narcotráfico son algunos de los factores más relevantes en el aumento de la violencia del crimen organizado.

Durante el Gobierno de Guillermo Lasso, el estado de excepción se veintés veces, por lo que lo que ha ocurrido recientemente no resulta novedoso. La diferencia radical es que hoy se ha reconocido oficialmente que el país alberga un conflicto armado interno, con lo que se movilizan tropas autorizadas al uso de métodos y armas militares.

El reconocimiento de un conflicto armado interno es un salto sin precedentes en la acción estatal contra el crimen organizado, pues se desliza de ello que la contraparte en el conflicto (las organizaciones criminales) son capaces de poner en jaque el control político y territorial del Estado Ecuatoriano.

En agosto de 2023, se produjo el asesinato del candidato presidencial, Fernando Villavicencio, marcando un hito sin precedentes en el país. Más tarde, según informaron los medios ecuatorianos, el primer día de enero de 2024 se produjo el asesinato de cerca de 50 personas en el marco de acciones de organizaciones criminales, la gran mayoría en la región de Durán.

Esto activó las alarmas en el recién instalado gobierno, que reaccionó desplegando un operativo carcelario el día domingo 7 de enero, con el fin de descabezar la banda de “Los Choleros”, cuyo líder, “Fito”, que es consignado como autor intelectual del magnicidio y varios otros hechos de violencia, debía ser trasladado a un recinto fuera del control de Los Choleros.

Sin embargo, no pudo concretarse el traslado del líder criminal, que abandonó el recinto de reclusión antes de la intervención, sin que se tenga claro la fecha ni el modo en que se realizó el escape.

El Presidente Novoa, ante la evidente fragilidad y permeabilidad del sistema de seguridad, declaró el lunes 8 de enero Estado de Excepción nacional, para movilizar a la policía y las fuerzas armadas en la búsqueda del líder de Los Choleros.

Tras el anuncio presidencial, se sucedieron una serie de acciones coordinadas por parte de organizaciones criminales. Entre ellos, motines violentos en varias cárceles controladas por las mafias, el secuestro de policías, la fuga el “Capitán Pico”, otro líder criminal detenido hace poco por amenazar de muerte a la Fiscal General, Diana Salazar.

Horas más tarde, ocurría el hecho que hizo escalar definitivamente la crisis de seguridad en Ecuador (y el continente). En plena emisión, encapuchados fuertemente armados irrumpieron en la cadena TC de Televisión, emitiendo amenazas hacia las autoridades. Finalmente, fuerzas de orden retomaron el control de canal de televisión, sin reportarse víctimas.

Sin embargo, según informaron fuentes de gobierno, durante los dos primeros días de violencia, se cuentan por lo menos 10 personas fallecidas, entre ellas dos policías. Mientras que cerca de 70 han sido detenidas.

Ante esto, el Presidente Novoa declaró que Ecuador vive un “conflicto armado interno”, decretando el “Estado de Emergencia”, escalando de esta forma en la gravedad de la crisis, debiendo recurrir a un despliegue de fuerza que tradicionalmente se utiliza para contener amenazas al control estatal del territorio.

Con ello, se ha activado la acción directa de las Fuerzas Armadas, lideradas por El Comando Conjunto, responsable de ejecutar las acciones militares necesarias para neutralizar a los grupos criminales, que ahora son considerados organizaciones terroristas. Entre los consignados grupos terroristas se encuentran Los Choneros, Caballeros Oscuros, ChoneKiller, El Cuarte de las Feas, Covicheros y Cubanos¹.

Prueba de lo anterior es el hecho de que el jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas haya declarado que “todo grupo terrorista mencionado en el decreto es un objetivo militar”. Hasta el miércoles 10 de enero se habían puesto a disposición de la Presidencia 47 mil uniformados.

¹ <https://www.larepublica.co/globoeconomia/razones-de-la-crisis-de-seguridad-en-ecuador-3777736>

Antecedentes: de ser un país “seguro” a declarar un “conflicto armado interno”.

Es importante constatar que Ecuador era uno de los países menos violentos de la región latinoamericana. Sin embargo, según las estadísticas Observatorio del Crimen Organizado de Ecuador, de la Pan American Development Foundation (PADF), Ecuador se puede considerar uno de los países más violentos de Latinoamérica y el mundo.

En su publicación semestral del primer periodo de 2024, se constata que Ecuador ha experimentado un “aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019. Al final de 2023, el país puede superar las 7000 muertes violentas, alcanzando una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes mayor a 35”².

En lo que respecta a la tasa de asesinatos de jóvenes, ésta a aumentado en un 500% en el segmento de individuos entre 15 y 19 desde 2019. En particular, los asesinatos cometidos a adolescentes perpetrados con armas de fuego alcanzaron el 94.31% del total de homicidios en ese segmento de edad.

Según investigadores de la PADF, lo anterior puede explicarse por la tendencia de reclutar como pistoleros a jóvenes por parte de grupos de delincuencia organizada en los cantones de Guayaquil, Esmeraldas y Quevedo³.

² <https://oeco.padf.org/boletin-homicidios-intencionales-ecuador/#:~:text=Ecuador%20se%20constituye%20como%20uno,el%20primer%20semestre%20de%202019.>

³ <https://oeco.padf.org/boletin-homicidios-intencionales-ecuador/#:~:text=Ecuador%20se%20constituye%20como%20uno,el%20primer%20semestre%20de%202019.>



Otro dato revelador del estudio es que las provincias pequeñas (Cantones). Aunque la mayoría de los homicidios ocurren en las ciudades principales del país, los cantones que forman parte de la red de transporte de drogas hacia los puertos son más violentos en relación porcentual de población. En efecto, el control de estos puntos es clave para asegurar un flujo continuo de drogas dentro del país. Es así que La zona de frontera sur muestra los mayores incrementos a nivel nacional en su tasa de homicidios por cada cien mil habitantes.

El avance del narcotráfico, el contrabando, la minería ilegal y el tráfico de armas desde Perú son los principales factores detrás de este aumento⁴.

⁴ Op. Cit.

En lo que respecta a determinar desde hace cuánto tiempo Ecuador se encuentra sumido efectivamente en la crisis de seguridad, hoy agudizada, cuya característica principal es la penetración de organizaciones criminales en territorios y funciones que antes controlaba el Estado, hay dos lecturas, por lo menos, entre los políticos locales.

Por un lado, los abanderados “correítas” (herederos del ex-presidente, hoy prófugo, Rafael Correa, establecen que la crisis comienza hace siete años, con el término de la presidencia de Correa y el comienzo del periodo de gobiernos de corte derechista.

Mientras que, desde la vereda opuesta, consignan que la crisis se consolida en el gobierno de Rafael Correa, cuando a través de sus programas de pacificación se estableció una red de cooperación ilícita entre actores políticos y narcotraficantes que facilitó la consolidación de las estructuras criminales.

Facilitadores para la consolidación de las organizaciones criminales

Son variadas y no necesariamente se relacionan entre sí las variables que explican el fenómeno. Entre ellos hay unos de carácter regional, que resultan de la evolución de los mercados ilícitos, los conflictos y disputas entre estados y organizaciones armadas terroristas o criminales.

Otros, internos, pasan por las omisiones o fallas en la actualización de la legislación que describe y castiga la acción de estas organizaciones. Otros factores internos relevantes se relacionan con la corruptibilidad en las instituciones gubernamentales y la existencia de plataformas institucionales adecuadas para hacerle frente a las organizaciones criminales.

Según el investigador ecuatoriano, Nino Cassanello, los factores geográficos son clave en la descripción. Así, destaca que “Ecuador limita por el norte y sur con Colombia y Perú respectivamente, dos de los tres principales productores de cocaína de la región, y desde inicios del siglo XXI mantiene una economía dolarizada. Su papel en las estructuras de

tráfico internacional de narcóticos se ha incrementado durante las dos últimas décadas, principalmente a través de bandas locales que han colaborado con estructuras de delincuencia organizada transnacional radicadas en Colombia, México, Europa y más recientemente Brasil”⁵.

Otro factor externo, habría sido que con el acuerdo de paz de 2016 entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), los equilibrios de poder en las organizaciones criminales se desestabilizaron por la entrada de nuevos actores que dejaron la guerrilla por el narcotráfico y otras actividades criminales autónomas con especial incidencia en la frontera norte del Ecuador.

El factor de evolución de mercado más relevante podría ser el cambio en las tendencias de consumo de drogas en EEUU. Con la llamada “epidemia de los opioides”, ha ocurrido una disminución en el tráfico de cocaína hacia ese país, y llevado a que parte de los pagos a las estructuras locales sean realizados con droga, generándole a estas organizaciones la necesidad de comercializarlo internamente para monetizarlo, incrementando notoriamente la violencia en los países latinoamericanos, tanto productores como aquellos partes de la ruta de distribución.

En cuanto a las herramientas jurídicas, el investigador constata malas gestiones, como el hecho de que en 2014 se aprobó el Código Orgánico Integral Penal (COIP), que implementaba como propuesta la estructuración de un solo cuerpo normativo que abarcara todos los aspectos de la legislación penal. El COIP no fue estructurado en un contexto de delincuencia organizada como principal problema de seguridad, en tal sentido, pese a cumplir con la Convención de Palermo, en el marco procesal y de ejecución de penas ameritaba reformas al respecto⁶.

En lo relativo a malas gestiones en la administración de las instituciones encargadas de controlar el fenómeno, se destaca que en 2017 se cometió un error importante cuando se

⁵ <https://agendaestadodederecho.com/crisis-de-seguridad-en-ecuador/>

⁶ Op. Cit.

optó por eliminar funciones y disminuir gastos considerados excesivos, entre estos Ministerios coordinadores de seguridad y servicios de inteligencia.

Particularmente relevante resulta la eliminación del Ministerio de Justicia en 2018, responsable del control y supervisión del sistema de rehabilitación social del país, perdiendo así el control del sistema penitenciario por parte del Gobierno y entregándolo en bandeja a grupos de delincuencia organizada, principalmente Los Choneros.