

¿Qué hacer –y no hacer– para contrarrestar la violencia criminal?

RESUMEN EJECUTIVO

Ecuador vive una creciente ola de violencia criminal, pero carece de una explicación sobre sus causas, lo que impide diseñar políticas efectivas para contrarrestarla. Este documento cuestiona la versión oficial y esboza una hipótesis alternativa, justificando un cambio urgente en la política de seguridad pública.

Argumentamos que para explicar la violencia criminal el factor crucial es el Estado. No porque esté ausente, sino porque está involucrado en la reproducción social, económica y política del crimen organizado. Sostenemos que para contrarrestar la violencia criminal el gobierno debe promover una depuración de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, en el marco de una reforma del sector de la seguridad a gran escala. Caso contrario, los agentes estatales que coluden con el crimen organizado desde hace años continuarán operando y el gobierno seguirá mordeándose la cola.

Proponemos algunas recomendaciones para implementar la política sugerida y explicamos lo que NO debe hacerse para enfrentar este problema.

UNA EXPLICACIÓN POLÍTICA DE LA VIOLENCIA CRIMINAL

Ecuador vive un estallido de violencia criminal. Para verificarlo basta considerar dos variables: la frecuencia (tasa de ocurrencia de los homicidios intencionales comparada con los años previos) y su visibilización (número de víctimas por ataque)¹. Respecto a la primera, la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes a nivel nacional pasó de 5,79 –en 2017– a 10,62 –hasta octubre del 2021–². Con relación a la visibilización nada más elocuente que las masacres en las cárceles. En especial la ocurrida el 29 de septiembre de 2021 en la denominada “Penitenciaría del Litoral”, que dejó 116 reos asesinados y más de 80 heridos.

Dos explicaciones dominan la opinión pública. La primera proviene del gobierno y algunos oficiales en servicio pasivo de la policía y del ejército, quienes sostiene que la violencia criminal es producto de una “guerra entre carteles de narcotráfico”, carteles “mexicanos”, dicen ellos.

La segunda proviene de ciertos medios de comunicación para quienes el detonante de la violencia criminal fue el asesinato del líder de “Los

Luis Córdova Alarcón
Investigador Asociado
lcordova@uce.edu.ec

Doctor por la Universidad de Salamanca (España), especializado en política comparada y análisis de política exterior. Abogado y Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Central del Ecuador (UCE).

Actualmente se desempeña como profesor en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador (UCE) y coordinador del programa de investigación sobre Orden Conflicto y Violencia.

Sus principales temas de investigación son violencia política y criminal, relaciones civiles-militares y política exterior.

Choneros”, alias “Rasquiña”, el 28 de diciembre de 2020. Según esta versión, “Rasquiña” pacificó las cárceles en el Ecuador gracias a su “liderazgo”. Tras su asesinato, sus “lugartenientes” se volcaron al enfrentamiento dentro y fuera de las cárceles.

Ambas versiones deben ser refutadas porque impactan negativamente en la percepción del problema y en la toma de decisiones del gobierno.

Pensar que el problema es una guerra entre carteles “mexicanos” cuyos tentáculos han penetrado el Ecuador calza a la perfección en la doctrina de las “nuevas amenazas” de naturaleza transnacional. Esta doctrina es impulsada por el Pentágono desde 2003³ y ha servido para moldear el comportamiento político de las fuerzas de seguridad (policía, fuerzas armadas y servicios de inteligencia) y de varios gobernantes a nivel hemisférico.

La noción del “crimen organizado transnacional” deshumaniza, despolitiza y descontextualiza los conflictos que subyace a la violencia criminal, a escala local. El Estado y sus fuerzas de seguridad son presentadas como “los buenos” que combaten a “los malos”, en este caso, a los “carteles mexicanos” y las “mega-bandas” a su servicio.

Desde esta jaula conceptual luce razonable enviar militares a las calles para respaldar la labor de la policía, como lo ha dispuesto el presidente Guillermo Lasso, mediante Decreto Ejecutivo 224, el 18 octubre pasado. Su expectativa es que más presencia de las fuerzas de seguridad en los barrios producirá menos violencia y criminalidad. Una decisión poco efectiva, pero que satisface las demandas ciudadanas angustiadas por la inseguridad.

La segunda “explicación” genera mayor distorsión que la primera. Al reducir el problema a nivel individual –la presencia/ausencia de un “líder” como “Rasquiña” y la pugna de pandillas por el “liderazgo” carcelario– se llega a pensar que la violencia criminal es producto de un grupo de “incivilizados”, “enfermos” o “psicópatas” capaces de degollar un cadáver y jugar fútbol con su cráneo en el patio de la prisión, solo para satisfacer sus “instintos criminales”.

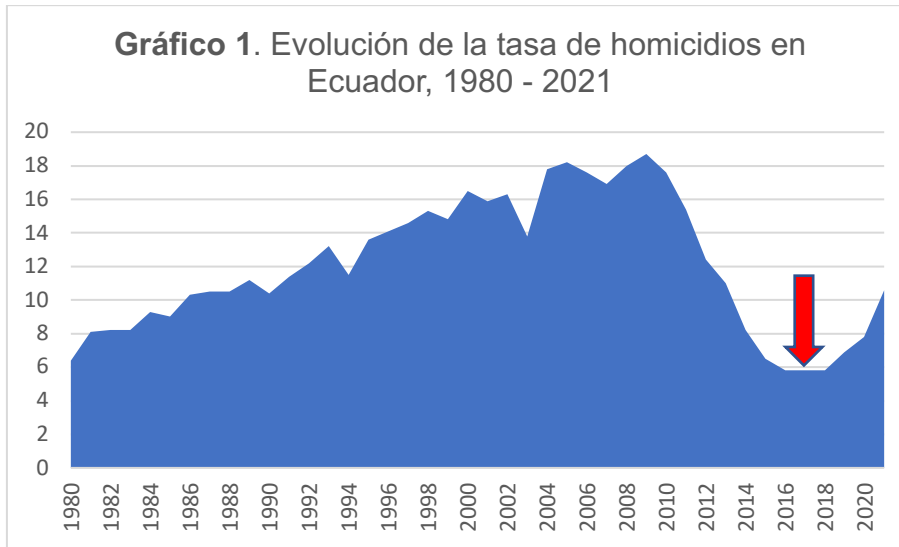
La consecuencia directa de un razonamiento como este se observa en las erráticas decisiones de los máximos personeros del SNAI: traslado de prisioneros “peligrosos”, aislamiento o neutralización. Con esta idea en mente el presidente Guillermo Lasso autorizó el ingreso de la fuerza pública a las cárceles para “retomar el control”.

Aquí planteamos una hipótesis alternativa para explicar brevemente el estallido de violencia criminal, limitándonos a exponer su núcleo teórico y algunas piezas de evidencia que lo sustentan.

La evolución de la tasa de homicidios en Ecuador (**Gráfico 1**) muestra una disminución excepcional entre el 2009 y el 2016, pasando de 18,7 a 5,8 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente. Pero

Pensar que el problema es una guerra entre carteles “mexicanos” cuyos tentáculos han penetrado el Ecuador calza a la perfección en la doctrina de las “nuevas amenazas” de naturaleza transnacional. Esta doctrina es impulsada por el Pentágono desde 2003 y ha servido para moldear el comportamiento político de las fuerzas de seguridad (policía, fuerzas armadas y servicios de inteligencia) y de varios gobernantes a nivel hemisférico

desde el 2019 la tendencia se invierte. Por tanto, entre el 2017 y el 2018 hay un punto de inflexión que merece una explicación.



Fuente: Ministerio de Gobierno y Policía Nacional, DINASED.

Lo primero es reconocer que durante el gobierno de Rafael Correa se implementaron políticas de seguridad ciudadana que combinaron estrategias punitivas con medidas de prevención social. Una investigación de Andrade, Ponce y Pontón evalúa positivamente el impacto de estas políticas en la reducción de la tasa de homicidios, no obstante, advierten que sus efectos no pueden generalizarse a todas las modalidades delictivas⁴.

Figura 1. Pirámide de la criminalidad



Según su grado de organización se pueden distinguir tres tipos de criminalidad: criminalidad común, pandillas y grupos del crimen organizado, aunque en la práctica están interconectados (**Figura 1**).

Las políticas punitivas y de prevención social pueden ser útiles para contrarrestar la criminalidad común, pero insuficientes ante los grupos del crimen organizado, que

son estructuras empresariales que operan mercados ilícitos, con algún grado de protección informal del estado⁵.

Cuando existen «redes extorsivas con apoyo estatal» los niveles de violencia en los mercados criminales son bajos. En cambio, cuando estas redes se rompen, a veces incluso como resultado de reformas bien intencionadas, la violencia puede incrementarse⁶.

Snyder y Durán Martínez definen estas redes como «instituciones informales a través de las cuales los funcionarios públicos se

Las políticas punitivas y de prevención social pueden ser útiles para contrarrestar la criminalidad común, pero insuficientes ante los grupos del crimen organizado, que son estructuras empresariales que operan mercados ilícitos, con algún grado de protección informal del estado

abstienen de hacer cumplir la ley o, de forma alternativa, la hacen cumplir selectivamente contra los rivales de una organización criminal, a cambio de una parte de los beneficios generados por la organización»⁷.

Este es el núcleo de nuestra hipótesis. Durante el gobierno de Rafael Correa, además de las políticas de seguridad ciudadana ya referidas, se tejió una red extorsiva con apoyo estatal para proteger a ciertos grupos del crimen organizado. Así se garantizó una «paz mafiosa» que facilitó la expansión del narcotráfico.

Dos datos son elocuentes. El 6 de junio de 2016, en Washington, la Agencia para el Control de Drogas de EE.UU. (DEA, por sus siglas en inglés) condecoró al entonces ministro del Interior, José Serrano, por los “extraordinarios resultados” obtenidos con la política antinarcóticos del Ecuador. El comunicado oficial mencionaba 332 toneladas métricas capturadas desde el año 2010 y 305 bandas de narcotraficantes desarticuladas. La propaganda gubernamental no escatimó esfuerzos para celebrar el acto.

Diez meses después algo inesperado ocurrió. En abril de 2017, la policía de Colombia capturó a Washington Prado Álava, alias “Gerald”, conocido en el país vecino como el “Pablo Escobar ecuatoriano”. Entonces se hizo pública su historia. “Gerald” se había iniciado como lanchero al servicio de la banda “Los Rastrojos”, en 2004. Para el 2010 la mayoría de los cabecillas habían sido capturados y “Gerald” tomó control de las rutas marítimas desde Manabí. Se alió con “Los Choneros” y lideró una organización criminal que logró traficar más de 250 toneladas métricas de droga desde el litoral ecuatoriano hacia los EE.UU., entre el 2013 y el 2017, a través de un sofisticado sistema de trasborde marítimo.

En otras palabras, en el mismo período que el gobierno de Rafael Correa lograba los “mejores resultados” en su lucha antinarcóticos – según la DEA–, la organización criminal de alias “Gerald” también logró expandirse y consolidarse hasta convertirse en el mayor narcotraficante ecuatoriano. El gobierno y el crimen organizado salieron ganando.

La “traición” política de Lenin Moreno, producida pocos meses después de asumir la presidencia, en 2017, desencadenó una ruptura progresiva de ese tejido mafioso. Así empieza una nueva espiral de violencia criminal, pues al perder la protección del Estado, los grupos del crimen organizado crean sus propias estructuras de seguridad o contratan por fuera con pandillas callejeras. Con ese propósito involucran a especialistas en violencia del Estado, quienes capacitan, entrenan y hasta lideran tales milicias privadas, como ocurrió con los “Zetas” en México⁸.

El gobierno de Moreno hizo muy poco por achicar esta «zona gris de criminalidad» (ver **Figura 2**)⁹ y los agentes de seguridad que coluden con los grupos del crimen organizado siguieron operando. Lo lógico

Este es el núcleo de nuestra hipótesis: Durante el gobierno de Rafael Correa, además de las políticas de seguridad ciudadana ya referidas, se tejió una red extorsiva con apoyo estatal para proteger a ciertos grupos del crimen organizado. Así se garantizó una «paz mafiosa» que facilitó la expansión del narcotráfico.

era impulsar una reforma del sector de la seguridad, pero no se lo hizo, más bien se lo blindó institucionalmente. La actuación estatal antes, durante y después del secuestro y posterior asesinato del equipo periodístico de diario El Comercio es una prueba fehaciente¹⁰.

Figura 2. Redefiniendo el nexo Crimen–Estado: la Zona Gris de Criminalidad



Fuente: Trejo y Ley (2020, 38)

Con la llegada de Guillermo Lasso a la presidencia el curso de acción gubernamental ha cambiado muy poco. Las principales líneas estratégicas se han profundizado. A consecuencia de esto, las fuerzas de seguridad siguen permeadas por los grupos del crimen organizado. Solo así se explica, por ejemplo, el ingreso de armas, motosierras y demás pertrechos letales al interior de las cárceles, a pesar de que los anillos de seguridad están a cargo de policías y militares.

El dato más desconcertante y menos investigado es el crecimiento del tráfico de armas en el Ecuador¹¹. Si los militares son los encargados del control de armas a escala nacional desde 2011, cuál ha sido su responsabilidad en esto. Además, custodian el mayor arsenal bélico en sus cuarteles, sin que la autoridad civil cuente con mecanismos idóneos para controlar y vigilar dicho arsenal. Ya en octubre de 2018, mediante la “Operación Camaleón”, se desarticuló una banda que contrabandeaba armas del ejército ecuatoriano a grupos criminales en la frontera Norte. Entonces cabe preguntar ¿quién vigila a los vigilantes?


En definitiva, para explicar la violencia criminal el factor crucial es el Estado, no porque esté ausente sino porque está inmiscuido en la reproducción social, económica y política del crimen organizado. Por todo esto el mayor desafío para el gobierno es casa adentro.

¿QUÉ HACER –Y QUÉ NO– PARA CONTRARRESTAR LA VIOLENCIA CRIMINAL?

La **Figura 2** sintetiza nuestra valoración sobre las opciones disponibles. En esta sección explicamos cada una, justificando la opción # 1 y cuestionando las otras dos.

El dato más desconcertante y menos investigado es el crecimiento del tráfico de armas en el Ecuador. Si los militares son los encargados del control de armas a escala nacional desde 2011, cuál ha sido su responsabilidad en esto. Además, custodian el mayor arsenal bélico en sus cuarteles, sin que la autoridad civil cuente con mecanismos idóneos para controlar y vigilar dicho arsenal. Ya en octubre de 2018, mediante la “Operación Camaleón”, se desarticuló una banda que contrabandeaba armas del ejército ecuatoriano a grupos criminales en la frontera Norte. Entonces cabe preguntar ¿quién vigila a los vigilantes?

Figura 2. Valoración de las opciones de política

Valoración	Qué hacer  Qué no hacer		
Opciones	1 Depurar a las fuerzas de seguridad	2 Militarizar la seguridad pública	3 Reconstruir una paz mafiosa

Opción # 1: Depurar a la Policía y las Fuerzas Armadas

Lo urgente es desarticular la «zona gris de criminalidad» que sigue latente y operativa en varios ámbitos. Eso implica una depuración de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en un marco de reforma y rediseño institucional de gran escala. Este proceso debe estar encabezado por autoridades civiles –para evitar conflictos de intereses– y conocedoras de la temática, contando con el alto mando de ambas fuerzas.

Mientras más se postergue esta decisión la espiral de violencia seguirá creciendo y el repertorio de actos violentos se amplificará. La mejor política de prevención de la violencia empieza por aquí.

Una condición de fondo para implementar exitosamente esta política es contar con respaldo social y concertar una agenda con los demás actores en la función legislativa.

Opción # 2: Militarizar la seguridad pública

La militarización de la seguridad pública ya fue adoptada por otros países en contextos de violencia criminal similares al Ecuador. En todas esas experiencias –Colombia, Brasil, México y el Triángulo del Norte Centroamericano– hay un denominador común: el respaldo de los EE.UU., magros resultados y efectos contraproducentes.

La militarización de la seguridad pública se produce por doble vía. Una, involucrando a las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y ciudadana. Otra, creando unidades especializadas dentro de la Policía Nacional con claros rasgos militares a nivel operacional, doctrinario y organizacional. Ambas se han aplicado en Ecuador y América Latina, pero solo la primera suele captar la atención de la opinión pública.

El 18 de octubre de 2021, el presidente Guillermo Lasso decretó «estado de excepción» en todo el territorio nacional, disponiendo el despliegue de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en nueve de las 24 provincias del país¹².

«Lo urgente es desarticular la zona gris de criminalidad que sigue latente y operativa en varios ámbitos. Eso implica una depuración de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en un marco de reforma y rediseño institucional de gran escala».

Aunque en el corto plazo puede generar una percepción de seguridad entre la ciudadanía, esta medida no ataca a la raíz de la violencia criminal. Al contrario, podría gatillar una carrera armamentística y tecnológica con los grupos del crimen organizado en una relación asimétrica, ya que el Estado tiene serias limitaciones económicas.

Además, la forma en que se implemente esta medida puede desencadenar nuevos procesos violentos, por ejemplo, violencia política para contrarrestar protestas sociales y represión a pobladores en áreas de concesiones mineras.

Por último, esta opción refuerza la economía política de la violencia. Primero, porque expande los mercados criminales hacia zonas del país que no estaban inmiscuidas. Segundo, porque alimenta la voracidad de empresas privadas interesadas en proveer armamento y tecnología de vigilancia al Estado. Así se suelda un círculo vicioso para el que la violencia política y criminal es un gran negocio.

Opción # 3: Reconstruir una paz mafiosa

Construir un nuevo pacto mafioso con los grupos del crimen organizado siempre será una opción sobre la mesa para cualquier gobierno. Lo hizo recientemente el gobierno de Bukele, en El Salvador, para reducir los homicidios y lograr apoyo político¹³. Sin embargo, más allá de la crítica moral y legal, hay una consecuencia política y social que debe considerarse seriamente: la gobernanza criminal en bastas zonas del país.

Los regímenes de gobernanza criminal se constituyen a escala subnacional. Son acuerdos locales de facto a través de los cuales los grupos del crimen organizado toman el control de poblaciones, de los gobiernos seccionales y sus territorios¹⁴. Así se produce una simbiosis con el estado y la diferencia entre lo lícito y lo ilícito se atenúa. Algo de esto ya ocurre en las zonas fronterizas, pero su análisis sobrepasa el propósito de este documento.

Obviamente esta opción carece de legitimidad democrática, pero vale la pena mencionarla porque las redes extorsivas con apoyo estatal se configuran en todos los niveles de la administración pública y de múltiples formas. Además, son de geometría variable, por eso la violencia criminal está focalizada en ciertas zonas del Ecuador.

El riesgo es que, ante la presión social y política sobre policías y militares, y dada la existencia soterrada de una zona gris de criminalidad, podrían tejerse nuevos acuerdos puntuales que desactiven la violencia criminal. Así la “paz mafiosa” podría convertirse en un éxito político para el gobierno.

...ante la presión social y política sobre policías y militares, y dada la existencia soterrada de una zona gris de criminalidad, podrían tejerse nuevos acuerdos puntuales que desactiven la violencia criminal. Así la “paz mafiosa” podría convertirse en un éxito político para el gobierno.

RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Para implementar la depuración de las Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, en el marco de una reforma integral al sector seguridad (**opción # 1**), recomendamos:

1. Desmilitarizar el mando del Centro de Inteligencia Estratégica del Estado, CIES. Los sistemas de inteligencia militar y policial deben ser insumos del proceso de generación de información estratégica, no su producto final. Caso contrario, las operaciones de contrainteligencia serán ineficaces para mapear la zona gris de criminalidad en las instituciones del Estado y el gobierno seguirá mordeándose la cola.
2. Es obligación del Estado desarrollar capacidades civiles para intervenir seriamente en este sector y crear mecanismos más efectivos para vigilar la infraestructura de seguridad y defensa, así como para mejorar el control en la ejecución presupuestaria. Para construir un orden democrático militares y policías no pueden monopolizar el debate ni el diseño de las políticas de seguridad y defensa.
3. Realizar una auditoría administrativa a las Unidades de Asuntos Internos para evaluar la efectividad de los procedimientos investigativos. Paralelamente, fortalecer las capacidades de la Fiscalía General del Estado para judicializar todos los actos en los que militares y policías tengan participación criminal.
4. La Asamblea Nacional tiene en sus manos un desafío enorme con los proyectos de ley que están en proceso de aprobación. Si no logra plasmar estos y otros aspectos en las normas jurídicas, habrá perdido una oportunidad de oro.

Referencias

¹ Angélica Durán-Martínez, *The Politics of Drug Violence. Criminal, Cops, and Politicians in Colombia and Mexico*, New York, Oxford University Press, 2018, p. 26.

² DINASED, Policía Nacional, corte a octubre de 2021.

³ Organización de los Estados Americanos, *Declaración sobre Seguridad de las Américas*, Conferencia Especial sobre Seguridad, Ciudad de México, 27-28 de 2003.

⁴ Estefanía Andrade, Juan Ponce y Daniel Pontón, *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 Política Pública, Volumen XXX, Número 2, segundo semestre 2021, pp. 101 – 131.

⁵ Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2020. La traducción nos pertenece.

⁶ Richard Snyder y Angélica Durán-Martínez, *Drugs, Violence, and State-Sponsored Protection Rackets in Mexico and Colombia*, Colombia Internacional 70, julio a diciembre 2009, p. 64. La traducción nos pertenece

⁷ Snyder y Durán-Martínez, *Drugs, Violence, and State-Sponsored*

Orden, conflicto y violencia es un programa de investigación que estudia las dinámicas del conflicto y el uso de la violencia como recurso para impugnar, transformar o consolidar el orden social y político. Para comprender y explicar sus complejas relaciones se vale de los aportes de la ciencia política, la sociología, la antropología, la economía, el derecho y la historia. En este sentido es un programa interdisciplinario.

El área geográfica de interés para el programa es América Andina y Amazónica. Concibe que las múltiples relaciones entre orden, conflicto y violencia deben pensarse en contextos regionales y globales, aunque los fenómenos bajo estudio se aborden localmente. En consecuencia, este programa fomenta el eclecticismo analítico y el libre pensamiento, sin menoscabar el rigor metodológico que exige toda investigación de calidad.

El programa tiene sede en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador.

Protection Rackets in Mexico and Colombia, p. 65. La traducción nos pertenece.

⁸ Cfr. Guadalupe Correa-Cabrera, *Los Zetas Inc. Criminal Corporations, Energy, and Civil War in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2017.

⁹ «La zona gris de criminalidad es un ecosistema en el que criminales y agentes estatales coexisten informalmente y en el que los grupos del crimen organizado viven, crecen y se reproducen» [La traducción nos pertenece]. Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2020, p. 38.

¹⁰ Revista PlanV, *San Lorenzo: así empezó la ola de violencia criminal que azota el Ecuador*. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/san-lorenzo-asi-empezo-la-ola-violencia-criminal-que-azota-al-ecuador>

¹¹ Cfr. Global Initiative, *Global Organized Crime Index 2021*. Disponible en: <https://globalinitiative.net/analysis/ocindex-2021/>. Revista Planv, *Ecuador: radiografía del crimen organizado y sus actores*. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/ecuador-radiografia-del-crimen-organizado-y-sus-actores>

¹² Según el art. 2 del Decreto Ejecutivo #224 las nueve provincias militarizadas son: El Oro, Guayas, Santa Elena, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Pichincha y Sucumbios.

¹³ Carlos Martínez, Oscar Martínez, Sergio Arauz y Efrén Lemus, *Gobierno de Bukele lleva un año negociando con el MS-13 reducción de homicidios y apoyo electoral*, El Faro, disponible en: https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24781/Gobierno-de-Bukele-lleva-una-negociando-con-la-MS-13-reduccion-de-homicidios-y-apoyo-electoral.htm

¹⁴ Trejo y Ley, *Votes, Drugs, and Violence. The Political Logic of Criminal Wars in Mexico*.

