



ECONOMÍAS CRIMINALES





© 2023, Patricio Carrillo, María Paula Romo, Mario Carrillo, Santiago Andrade

© De esta edición:

2023, Konrad-Adenauer-Stiftung

Japón y Alfonso Pereira, Edificio Zaigen

Teléfono: 02-4016117

Quito, Ecuador

Impreso en Ecuador por Imprenta Mariscal

Primera edición: Enero 2024

Autores: Patricio Carrillo, María Paula Romo, Mario Carrillo, Santiago Andrade

Director de la KAS: Johannes Hügél

Revisión académica: Luis García

Diseño y diagramación: José Manosalvas

Este trabajo está licenciado bajo la licencia Creative Commons.

ÍNDICE

Prólogo.....	12
Introducción	14
Economías criminales	14
Crimen organizado	16
¿Es posible calcular el volumen de la economía criminal?	18
Bibliografía	20
Economías criminales en Ecuador (Patricio Carrillo).....	23
Resumen	24
La economía ilegal en Ecuador y su incidencia en la seguridad nacional	26
Microtráfico, el negocio ilegal que corrompe a los jóvenes	27
Contrabando, pérdida para el Estado y competencia desleal para los negocios formales.....	30
Comercio global ilícito.....	31
Economía de las organizaciones criminales y su dinámica.....	33
Estado y la emergencia sanitaria	38
Ámbitos territoriales.....	38
Lineamientos políticos para la acción	40
Conclusiones.....	41
Bibliografía	44
Tráfico de armas, municiones y explosivos en Ecuador (Mario Carrillo).....	46
Resumen	48
Contexto del tráfico de armas, municiones y explosivos en Ecuador	50
Mecanismos del tráfico ilegal de armas	53
Material explosivo	61
Impacto del COVID-19.....	62
Conclusiones.....	62
Bibliografía	64
Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (María Paula Romo)	67
Resumen	69
La trata de personas, uno de los negocios ilícitos más lucrativos del mundo	70
El tráfico ilícito de migrantes	72
Ecuador, una nueva ola migratoria.....	72
Flujo migratorio de ecuatorianos.....	73
Las remesas hacia Ecuador	74
Rutas clandestinas, entradas ilegales	74
Cálculo de posibles «ganancias»	76
Conclusiones.....	78
Bibliografía	80
Minería ilegal en Ecuador (Mario Carrillo)	82
Resumen	85
Contexto de la minería ilegal en Ecuador	86
Escenario	88
Impacto del COVID-19.....	111
Conclusiones	112
Bibliografía	114

**Deterioro de la gobernabilidad del Estado
ecuatoriano derivado de la inserción de la
economía del narcotráfico en sus instituciones
(Patricio Carrillo) 117**

Resumen.....	118
Generalidades del narcotráfico en Ecuador	120
El Estado.....	124
Debilidad de la gobernabilidad del Estado	127
Situación general del narcotráfico	133
Predominio anual del consumo de drogas a nivel mundial	138
Narcotráfico en Ecuador, una nueva dinámica geopolítica.....	140
Situación vecinal: Perú	141
Situación vecinal: Colombia.....	142
Desinstitucionalización, desestabilización y terrorismo	143
Situación nacional	145
Influencia del narcotráfico dentro de las instituciones ecuatorianas	147
Narcotráfico y lavado de activos.....	152
Tabla de porte de sustancias estupefacientes y psicotrópicas	153
Conclusiones.....	155
Bibliografía	158

**Ficción y realidad de la delincuencia organizada
en la contratación pública en Ecuador
(Santiago Andrade Mayorga) 163**

Resumen.....	164
Introducción	167

Antecedentes.....	181
Entorno y escenario	184
Estructura organizada criminal en las empresas públicas.....	188
Mecanismos de alertas tempranas.....	196
«La conquista del Estado»	199
Conclusiones.....	214
Bibliografía	216
Textos	216
Normativa	218
Instrumentos internacionales	218
Sentencias y dictámenes	218
Artículos de prensa	218
Anexos.....	222
Reflexiones transversales	238
Bibliografía	241

Prólogo

En las profundidades del tejido social ecuatoriano yacen realidades ocultas que involucran la trata de personas, el narcotráfico, la crisis carcelaria y la explotación ilegal de recursos naturales. A menudo, preferimos ignorar estos temas, pero enfrentarlos es imprescindible para comprender los desafíos que nuestra sociedad debe afrontar.

De esta manera, a través de la visión, el estudio y el criterio de los autores, podremos entender que, para mitigar la crisis de seguridad, es necesario entender qué es lo que nutre y le da sostenibilidad a la delincuencia organizada es su inmensa capacidad económica.

Si bien el criterio dentro del texto representa el trabajo de los autores, la Fundación Konrad Adenauer, como una organización que tiene como uno de sus pilares la seguridad, busca construir el diálogo entre diferentes actores, tendiendo puentes para el desarrollo de ideas y acciones que beneficien colectivamente a la sociedad.

El criterio de los autores que encontrarán en este libro representa un proceso investigativo minucioso, riguroso y equilibrado. Reconocemos que abordar temas tan delicados y profundos no es tarea sencilla, pero también entendemos que, solo mediante el conocimiento objetivo, podemos aspirar a erradicar las problemáticas que amenazan la integridad de nuestras comunidades.

El presente estudio, aunque presenta información actualizada, tiene un corte a inicios de 2023, por lo que la rápida y cambiante dinámica obliga a entender la lectura del texto a la luz del análisis de la problemática

que día a día se va nutriendo de elementos y situaciones agravantes, como nuevas masacres en el sistema penitenciario o asesinatos de candidatos y autoridades.

Es fundamental destacar que la seguridad es el pilar fundamental en la construcción de una sociedad sana y próspera. Sin este elemento transversal, alcanzar un bien común es impensable. En este sentido, el enfoque en la seguridad no debe interpretarse como una mera imposición represiva, sino como una inversión en el bienestar colectivo con una atención multidimensional. Solo a través de diagnósticos reales, con un entendimiento de la problemática real y la generación de políticas públicas integrales que aborden las raíces de estos problemas, podremos comenzar a construir un futuro más seguro y justo para todos.

Este libro no pretende juzgar, sino informar. Es una invitación a la reflexión, el debate y la acción. Todos nosotros, como ciudadanos, tenemos un rol que desempeñar en la construcción de una sociedad libre de la amenaza de las economías criminales. La trata de personas, el narcotráfico, la crisis carcelaria y la minería ilegal son cuestiones complejas que requieren la colaboración de todos los sectores de la sociedad y la voluntad firme de nuestros líderes para generar un cambio real, considerando su capacidad económica que, según estimaciones, podría ser hasta el 10 % del Producto Interno Bruto del país.

Al afrontar estos temas, quizás nos sintamos abrumados por la magnitud de los desafíos que enfrentamos, pero no podemos permitir que el desaliento nos paralice. En cambio, debemos mantener viva la esperanza y trabajar en conjunto para construir un Ecuador más seguro, justo y próspero para las generaciones venideras.

Esperamos que este libro sea un llamado a la acción de las autoridades nacionales y seccionales, las fuerzas públicas, los tomadores de decisiones y la ciudadanía en general. A través de la compilación de los autores, permitámonos cuestionar la realidad y sumarnos al esfuerzo colectivo por erradicar las economías criminales que amenazan nuestra sociedad. Juntos podemos construir un futuro más seguro, donde el respeto a los derechos humanos y la justicia prevalezcan por encima de toda sombra de delito.



Introducción

Economías criminales

El concepto *economías criminales* se ha utilizado en diferentes formas a lo largo de las últimas décadas, pero su uso más común se da a partir de los años 90 del siglo XX, en relación con la globalización y el aumento de la actividad criminal transnacional. Este concepto se refiere a la creación y el funcionamiento de mercados y actividades económicas ilegales e implica una aproximación para analizar y explicar la incidencia de la actividad criminal con las herramientas de la teoría económica. Se trata de una perspectiva relativamente nueva y que en buena medida se basa en el trabajo de Gary Becker, profesor estadounidense de Sociología y Economía, quien sostiene que el comportamiento humano está organizado por principios económicos y que, en general, las personas que deciden entrar en la industria criminal lo hacen como resultado de una elección racional a través de la cual maximizan sus beneficios. Es decir, el beneficio económico de delinquir supera el costo de cometer el delito, ya sea por la poca probabilidad de la condena o por su poca severidad (Becker, 1968).

Si bien es cierto que esta aproximación no se aplica por igual a todo tipo de delitos, es de gran utilidad para comprender el funcionamiento del

crimen organizado y aporta alternativas de prevención y combate de estas actividades, pues conduce, entre otras, a la premisa de que el crimen se reduce disminuyendo las ganancias monetarias derivadas o incrementando la probabilidad o la severidad del castigo estatal (Ramírez de Garay, 2014).

Según el Índice Global de Crimen Organizado, generado en el marco de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (GI-TOC, por sus siglas en inglés), los mercados ilegales más importantes en América Latina y el Caribe son, en este orden, los siguientes: comercio de cocaína, comercio de cannabis, tráfico de armas, trata de personas y tráfico de personas, delitos contra los recursos no renovables —minería ilegal, por ejemplo—, delitos contra la fauna, delitos contra la flora, comercio de drogas sintéticas y comercio de heroína (GI-TOC, 2021). Para completar la caracterización del crimen en la región habría que añadir que se trata del continente más violento del mundo —según el indicador de muertes violentas— y que, de las 50 ciudades más violentas del planeta, 42 se encuentran en América Latina y cuatro, en Estados Unidos (Seguridad, Justicia y Paz, 2017).

El crecimiento exponencial de la economía criminal está ligado con la especialización del crimen y la conformación de verdaderas industrias delictivas que, adicionalmente, fueron potenciadas por su capacidad de adaptación durante la pandemia de COVID-19. Esta tuvo un doble efecto respecto del crecimiento del crimen y la violencia, pues, por un lado, distrajo las capacidades estatales, que durante mucho tiempo debieron enfocarse en los desafíos sanitarios y logísticos de la pandemia y la mitigación del contagio, y, por otro, creó nuevas oportunidades respecto de conductas y mercados ilícitos. En medio de la paralización global y las medidas de confinamiento más o menos rigurosas, millones de usuarios se vieron obligados a usar Internet para trabajar, comerciar, realizar transacciones financieras, estudiar, etc. El ciberdelito se disparó en ese contexto. Las organizaciones criminales también encontraron una nueva oportunidad en los equipos de protección personal, los medicamentos, las vacunas falsificadas y las posibilidades de corrupción en la contratación pública a través de las contrataciones de emergencia (GI-TOC, 2021).

Un elemento adicional para considerar en este escenario de crecimiento del crimen organizado tiene relación con el cibercrimen, que permite cometer robos y extorsiones desde una localización distinta y lejana de aquella en la que se encuentran las víctimas, con las consecuentes dificultades para investigar y sancionar estos ataques. A eso se deben sumar las facilidades que ofrecen las criptomonedas, medios de pago disponibles en cualquier lugar del mundo, que pueden transformarse en cualquier moneda, de coste de transacción mínimo, y que permiten transacciones anónimas, irreversibles, entre pares, sin regulación en la mayoría de los países (Saldaña, 2019).

Crimen organizado

Al referirse a *crimen organizado*, la definición que se privilegia, desde el punto de vista jurídico, es la contenida en el Artículo 2 de la Convención de Palermo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves [...] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (ONU, 2020, Anexo 1, Artículo 2).

Básicamente tres características definen al crimen organizado: la cantidad de personas, la finalidad y la permanencia en el tiempo de su actividad delictiva. Se diferencia del *crimen de oportunidad o circunstancial* e implica la conformación de equipos, la anticipación y la especialización para delinquir. Además, usualmente incluye la creación de las condiciones apropiadas para la comisión del delito y la impunidad posterior.

La GI-TOC (2021) publicó un interesante análisis —el primero de su tipo— sobre el crimen organizado en el mundo. Entre sus hallazgos más importantes se encuentran los siguientes:

- Más de tres cuartas partes de la población mundial vive en países con altos niveles de criminalidad y en países con baja resiliencia al crimen organizado.

- De todos los continentes, Asia tiene los niveles más altos de criminalidad.
- La trata de personas es el más omnipresente de todos los mercados criminales a nivel mundial.
- Las democracias tienen niveles más altos de resiliencia a la criminalidad que los Estados autoritarios.
- Los actores estatales son los primeros a la hora de facilitar economías ilícitas.
- Los países en conflicto y con instituciones estatales débiles o frágiles son más vulnerables frente al crimen organizado.

Más allá de los análisis jurídicos o las opciones que han tomado distintos países para su tipificación, hay otras características que ayudan a comprender la lógica de funcionamiento del crimen organizado. Para Sánchez (2012), estos son los supuestos que —en todo o buena parte— deben estar presentes para definir una organización criminal:

- Organización que posee cúpula de mando.
- Organización en la que existe jerarquía estratificada.
- Especialización en una o diversas áreas de la criminalidad.
- Finalidad permanente de ejecución delictiva.
- Objetivos de lucro en áreas financieras o de dominación política.
- Utilización de una sofisticada logística.
- Nexos internacionales.
- Altos niveles de disciplina y obediencia.
- Fungibilidad de miembros inferiores.
- Distribución/definición clara de roles.
- Capacidad de corrupción de agentes externos.
- Vinculación con centros de poder.
- Sentido de pertenencia de los miembros a la organización.

A partir de estas características hay importantes lecciones que asimilar. Por ejemplo, la necesidad de fortalecer las áreas de Inteligencia e Investigación para dirigir la acción de la Policía y el sistema de justicia a los actores clave —las cúpulas de la organización criminal—, a sus conexiones con centros de poder y a inmovilizar y extinguir sus activos. De lo contrario, miles de detenciones y procesos judiciales no tendrán efecto alguno si se direccionan a los integrantes inferiores de las estructuras delictivas, pues, en esta lógica, se han convertido en piezas descartables, rápidamente reemplazadas, en un complejo andamiaje criminal.

En un interesante —y aterrador— análisis, son cada vez más los estudios que señalan la participación del crimen organizado en los sectores legales de la economía, asumiendo el control de cadenas productivas de bienes agrícolas o *commodities*, o incluso en la contratación pública. No se trata únicamente de lavado de activos sino de la extorsión a productores, comerciantes y empresas, la ocupación de mercados y la fijación de precios a través de prácticas violentas (Santa Cruz, 2016; Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2021).

¿Es posible calcular el volumen de la economía criminal?

Existen distintos métodos para calcular el impacto y la magnitud de las economías criminales y, al menos, dos opciones distintas respecto de qué se calcula. Por un lado, se encuentra la interrogante de cuánto del dinero que se mueve en una economía tiene relación directa con mercados ilegales; por otro, el debate sobre los costos que estos implican para los individuos y el Estado. En cualquier caso, los montos resultan alarmantes.

Según el informe del Foro Económico Mundial (FEM) de 2015 sobre el estado de la economía ilegal a nivel global, las principales actividades ilícitas significaban entre el 8 % y el 15 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Entre los negocios ilegales más lucrativos estaban el tráfico de drogas —USD 750 000 millones al año—, las falsificaciones de productos —USD 650 000 millones— y las actividades ilegales vinculadas al medioambiente —entre USD 20 000 millones y USD 40 000 millones—. En esta lista, según el vo-

lumen de recursos que generan, se encuentran el tráfico de personas, el tráfico ilegal de petróleo, la venta de bienes artísticos y culturales, el tráfico de oro, el comercio de órganos humanos, la venta ilegal de diamantes y el tráfico clandestino de armas (Tornafoch, 2021).

El cálculo de la magnitud de la economía criminal en una determinada área es un desafío debido a la naturaleza informal y oculta de estas actividades. Según el método que se utilice o los indicadores que se escojan, las valoraciones pueden arrojar resultados muy distintos; sin embargo, existen algunos esfuerzos de gran utilidad. En el informe *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*, desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se estima que, para la región, el costo del crimen es de aproximadamente USD 261 000 millones —analizado 2014— (BID, 2017). Esta cifra es el resultado de sumar los siguientes factores:

- Costos sociales del crimen: Los costos de la victimización en términos de pérdida de la calidad de vida por homicidios y otros delitos violentos y el lucro cesante de la población penitenciaria.
- Gasto privado: El gasto de las empresas y los hogares en servicios de seguridad.
- Gasto público: El gasto en Policía, administración de prisiones y el sistema judicial, considerando solo una fracción atribuible a la justicia penal.

Es previsible que, junto con el crecimiento del crimen y la violencia, estos costos sean muy superiores a lo estimado con cifras de hace una década.

El presente estudio, en parte, pretende ahondar en el uso de este enfoque económico con un doble propósito: dimensionar el tamaño del problema e invitar a los tomadores de decisión a incorporarlo en planes y estrategias que permitan dismantelar los mecanismos de financiamiento y acumulación de los grupos criminales.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Serie. IDB-MG-510. Recuperado de [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-\(Resumen-ejecutivo\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-(Resumen-ejecutivo).pdf)
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1830482>
- Dick, A. (1995). When Does Organized Crime Pay? A Transaction Cost Analysis. *International Review of Law and Economics*, 15(1), 25-45.
- Ecuador Ministerio del Interior. (2023). *Informe Subsecretaría de Combate al Delito. Informe No. SCD-DGCD-0021 de 26 de enero de 2023*.
- Feldmann, A. E., & Luna, J. P. (2022). Gobernanza Criminal y la Crisis de los Estados Latinoamericanos Contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, 48, S-1.
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2021). *Índice Global del Crimen Organizado*. Recuperado de <https://ocindex.net/assets/downloads/global-ocindex-report-spanish.pdf>
- Gutiérrez, M. P., Mendoza, L., Vélez, M. A., Weintraub, M., & Norza, E. (2022). *Caracterizando espacialmente el delito urbano en Tumaco*. Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas CESED. Recuperado de <https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/05/Caracterizando-espacialmente-el-delito-urbano-en-Tumaco.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021). *Measuring Illicit Financial Flows From Illegal Markets - Presentation of Results From Pilot Studies in Four Countries in Latin America*. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/meeting-25-march-latin-america.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2020). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Convención de Palermo*. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Plan V. (2023). El estallido sangriento de la guerra contra el narco. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/el-estallido-sangriento-la-guerra-contra-el-narco>
- Ramírez de Garay, L. D. (2014). Crimen y economía: una revisión crítica de las explicaciones económicas del crimen. *Argumentos (México, D. F.)*, 27(74), 261-290. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952014000100010&lng=es&tlng=
- Saldaña Taboada, P. (2019). ¿Por qué las organizaciones criminales utilizan criptomonedas? Los bitcoins en el crimen organizado. *El Criminalista Digital. Papeles de Criminología*, (7).
- Sánchez, C. (2012). Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña. *Revista Policía y Seguridad Pública*.
- Santa Cruz, D. (2016). Franquicias para el delito: De la economía criminal a la economía legal en manos criminales. *Nueva sociedad*, (263), 107.
- Seguridad, Justicia y Paz. (2017). *Ranking de las 50 ciudades más violentas del mundo*. Recuperado de <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/Recursos/Biblioteca-Digital/ArtMID/1698/ArticleID/1352/Ranking-2017-de-las-50-ciudades-m%C3%A1s-violentas-del-mundo>
- Silva Castañeda, M. D. (2021). Crimen y economía: un acercamiento a la teoría de Gary Becker. *Revista Digital Universitaria*, 22(5).
- Tornafoch, X. (2021). ¿Cuánto dinero mueve el crimen? *Ethic*. Recuperado de <https://ethic.es/2021/04/cuanto-pesa-la-actividad-criminal-en-la-economia-mundial/>



Economías criminales en Ecuador

Patricio Carrillo

CRIMEN ORGANIZADO

La economía ilegal en Ecuador y su incidencia en la seguridad nacional

Las economías ilegales corresponden a una estructura ilícita que pretende blanquear activos para rentabilizar los flujos de efectivo obtenido en delitos conexos. Ecuador requiere fortalecer su institucionalidad, tanto en fuerza pública como en sistemas judiciales y de supervisión de bancas, empresas y seguros para responder de forma efectiva y pertinente a este fenómeno que, sistemáticamente, permea diferentes estratos del aparato productivo del país, en colusión con empresarios corruptos y funcionarios públicos que, ya sea por complicidad, negligencia, omisión o, inclusive, intimidación, no realizan con eficacia sus funciones.

El presente trabajo comprende un estudio de paradigma cualitativo, de tipo no experimental transversal retrospectivo que, con base en fuentes secundarias, analiza la problemática de las economías ilegales en Ecuador y su incidencia en la seguridad nacional. Se analizaron el surgimiento y la expansión de dichas economías ilegales a partir de 2020 y el fenómeno global ocasionado por el COVID-19 con el fin de sustentar la idea de que el crecimiento de los mercados y las economías ilegales genera más crimen, que termina por percibirse como conmoción social, por la imperfecta respuesta del Estado para garantizar la seguridad nacional. Por esta razón, la posibilidad de desarticular finitas bandas de microtráfico y desaparecer negocios clandestinos dedicados al contrabando o la venta de artículos hurtados es y debe ser una urgencia gubernamental. Se concluye que, además de fortalecer el control y la comunicación entre las instituciones encargadas de la supervisión de la seguridad, las aduanas y la justicia, es necesario el desarrollo de políticas sociales, especialmente en las fronteras, para ofrecer una alternativa productiva a las familias y los jóvenes vulnerables y evitar que sean tentados por mafias y grupos del crimen organizado.

Del crimen organizado se despliegan redes que, en su logística, se encargan de manejar diferentes actividades delictivas extendidas por varios países. Estas incluyen trata de personas; tráfico de drogas, mercancías ilícitas y armas; robo a mano armada; falsificaciones; y blanqueo de capitales. Todo lo mencionado se debe analizar bajo la perspectiva económica, por

cuanto estos dineros ilegales se procuran blanquear en industrias y comercios privados, pero, en su dinámica, generan violencia, muerte e inseguridad ciudadana.

La crisis generalizada por la pandemia de COVID-19 en Ecuador provocó inestabilidad social y política y un impacto a nivel económico. Esto causó un descenso del 11,1 % en el Índice de Empleos Brutos, lo que equivale a la pérdida de más de 800 000 empleos (Esteves, 2020). Además, muchas familias, especialmente de clases media y popular, se vieron afectadas en sus ingresos por cuanto la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19¹ permitió al empleador reducir la jornada laboral hasta en un 50 %, con la subsecuente disminución de salario. Estos hechos influyeron de manera directa en las condiciones de vida del ecuatoriano y lo forzaron a generar o desarrollar nuevas fuentes de ingreso económico. Algunos individuos, especialmente jóvenes que forman parte de familias disfuncionales y/o que no cuentan con oportunidades de formación y estudio, se incorporaron a bandas criminales, principalmente como microtraficantes de droga.

Microtráfico, el negocio ilegal que corrompe a los jóvenes

El negocio que genera dinero alrededor del microtráfico, y las bandas o las pandillas conexas, impulsa el reclutamiento de «trabajadores», obviamente dentro de la clandestinidad, a través de las relaciones de confianza en las organizaciones criminales, las mismas que rotan miembros de forma continua, debido a muertes y encarcelamientos. Por ejemplo, el caso de las denominadas «mulas» —transportadores humanos de cocaína en recorridos internacionales, especialmente, en segmentos aéreos—, «uno de cada cuatro será detenido, lo que significa que por cada arresto o muerte se requiere recomenzar con la contratación y arreglo de pagos del nuevo personal» (Wainwright, citado en Nieto, 2019, p. 702).

Las organizaciones criminales, como cualquier empresa, deben gestionar la relación con su personal, sus proveedores y sus clientes, pero con la

¹ La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria Derivada del COVID-19 fue publicada el 22 de junio de 2020 en el Registro Oficial 229.

peculiaridad de que esta se tramita bajo la informalidad. Es decir, no hay contratos ni acuerdos de ningún tipo. Por ejemplo, en el sector formal, si un empleado comete una infracción o si un proveedor no suministra los servicios para los que ha sido contratado, la empresa puede lograr una indemnización del daño a través de los tribunales. Un cartel de droga, por la naturaleza del negocio, no puede acudir a tribunales para reparar el daño, sino que acude a la violencia. En el caso ecuatoriano, para 2022, el 43 % de las muertes violentas fueron consecuencia del tráfico de sustancias ilícitas, según una publicación de *Diario Expreso* (Sánchez, 2022).



Gráfico 1: Motivaciones de las muertes violentas (2022)

	CASOS	PORCENTAJE
Microtráfico interno de droga	921	42,22 %
Amenaza	635	27,61 %
Robo a personas	126	5,48 %
Tráfico de droga internacional	39	1,70 %
Robo a domicilio	26	1,26 %
Robo de carros	19	0,83 %
Robo de motos	12	0,52 %
Secuestro exprés	8	0,35 %
Robo en carreteras	5	0,22 %
Tráfico de armas	4	0,17 %
Robo a bancos	3	0,13 %
Abigeato	2	0,09 %
Defensa propia	2	0,09 %
Cachinería	1	0,04 %
Contrabando	1	0,04 %

Tipo de delito en 2022

Asesinato 2 092
Femicidio 51
Homicidio 141
Sicariato 16

Sexo



Tipo de lugar

Público 1 623
Privado 677

Tipo de violencia

Violencia criminal: 1 858
Violencia interpersonal: 441
Violencia sociopolítica: 1

Fuente: Dirección Nacional de Investigación de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Secuestro y Extorsión (DINASED), citada en una publicación de *Diario Expreso* (Sánchez, 2022).
Elaboración propia.

Como se puede evidenciar mediante los registros indicados, el enfrentamiento cotidiano entre bandas dedicadas al narcotráfico, el microtráfico y el contrabando desemboca en lucha por territorios, ajuste de cuentas y grandes masacres que, por lo general, ocurren en recintos carcelarios. Dichas organizaciones han encontrado un terreno fértil y manipulable, sobre todo en la población joven, a raíz de la pobreza, la desigualdad y el abandono del Estado respecto a políticas sociales de reinserción, corrección de conducta en menores de edad y oportunidades para el deporte, la ciencia y la educación.

Esta falta de atención estatal a la problemática social ha fortalecido una telaraña interminable de familias que se sustentan en el negocio de mercados ilegales, como el microtráfico, que afecta, de esta forma, a la seguridad de los ciudadanos.

Contrabando, pérdida para el Estado y competencia desleal para los negocios formales

En Ecuador, durante el período prepandemia, la situación económica ya mostraba dificultades. Sin embargo, el despliegue de disposiciones como el distanciamiento social y el confinamiento significaron un fuerte golpe al sector comercial y productivo de la región, que agravó una crisis financiera heredada y una serie de problemas internos, según una publicación de *Revista Gestión* (Lucero, 2020). El país enfrentó una pandemia sumido en la contracción económica y el desempleo —así como en el aumento del empleo informal y el subempleo—, situaciones que impulsaron aún más el antiguo problema del contrabando, con las subsecuentes consecuencias tributarias, económicas, comerciales y laborales. En el caso del contrabando de combustibles, las complicaciones estuvieron eventualmente ligadas al narcotráfico, por ser un insumo importante para el procesamiento de droga, lo que empeoró la situación de inseguridad.

El contrabando es una actividad informal ilegal que se entiende como el ingreso y la salida de mercancías del país evadiendo el pago de impuestos y tasas arancelarias. Los contrabandistas no declaran ante las autoridades aduaneras las mercancías, las mismas que, muchas veces, son transportadas por caminos clandestinos controlados por grupos ilegales (Ekos, 2021). El ejercicio del contrabando es en gran medida problemático para los Estados, por una parte, en lo relacionado con el cobro de impuestos, necesarios para el sostenimiento de las actividades de los diferentes organismos, y, por otra, en cuanto a la seguridad nacional, que se ve perjudicada por el desarrollo de actividades criminales (Jiménez, Arenas, & Bohórquez, 2021).

Para 2021, se estima que Ecuador dejó de percibir USD 400 millones por concepto de impuestos debido al contrabando, pero, de acuerdo con la

Cámara de Industrias de Pichincha, la afectación total bordea los USD 2 000 millones, lo que equivale al 15 % del Producto Interno Bruto (PIB). Esto además representa una amenaza para el empleo formal. Por ejemplo, en el sector textil se calcula que 13 000 empleos se pierden por el contrabando de prendas de vestir (Ekos, 2021).

Otra arista del problema está ligada a los combustibles. De acuerdo con datos del Ministerio de Energía y Minas de Ecuador, alrededor del 10 % del subsidio a combustibles termina en el contrabando de diésel hacia países como Perú y Colombia, donde los precios por galón son más altos. Además, en el caso de Colombia, una parte de este combustible tiene como fin el procesamiento de droga (Primicias, 2021). Este contrabando genera, en zonas fronterizas, una economía ilegal que aprovecha pasos no controlados por la Policía y las Fuerzas Armadas —o soborna a sus miembros por pasos controlados— para llevar combustible mediante diferentes métodos, como vincular a familias locales a negocios delictivos, con los subsecuentes riesgos a la seguridad.

En consecuencia, el contrabando causa efectos colaterales que impiden garantizar justicia, integridad, seguridad y soberanía nacional, por lo que es menester fortalecer a instituciones como Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) y Fiscalía General del Estado, para incrementar el control y disminuir el impacto de estas actividades ilegales. Sin embargo, también es necesario impulsar programas que tiendan a ofrecer alternativas productivas a familias residentes en zonas fronterizas, para desincentivar su participación en este tipo de ilícitos.

Comercio global ilícito

Dorfman (2015) entiende al contrabando como una práctica geográfica espacial porque opera con el diferencial de frontera. Es decir, si no existiera una frontera con dos mercados separados —sistemas de producción distintos—, no habría razón para contrabandear, dado que esta actividad se origina en el tránsito entre dos mercados territorializados. Por este motivo, es pertinente abordar el estudio del contrabando por su geografía.

Se da especial importancia al territorio entendiendo que este no es estable. Un aspecto de la geografía del contrabando son los territorios de los Estados nación y sus fronteras. De la misma manera, Dorfman explica la relevancia de localizar a los agentes y sus redes, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- Localización de los actores que conectan esos puntos para agenciarlos y promover proyectos.
- Límites y barreras del mercado, que son fruto de una territorialización de carácter político-económico y que producen un diferencial fronterizo, además de que controlan y dividen el mercado, haciendo que el contrabando sea posible.
- Las redes de caminos y carreteras de tránsito que no las genera el contrabando, pero que sí las emplea.

No se debe entender el contrabando como algo que funciona por sí solo. Al contrario, el principal inconveniente tiene que ver con que este se inserta en la economía legal de la región, lo que se denomina el mercado negro de mercancías.

En el libro *Ilícito*, Naím (2005) habla acerca de una especie de «comercio global ilícito», que tiene que ver con aquellos que ejercen el contrabando, el lavado de dinero y el narcotráfico a gran escala. Este comercio ilícito se traduce como una amenaza a la sociedad y la capitalización, ya que, al mover millones de dólares por año, posibilita el debilitamiento de los Estados y el fácil acceso de individuos al crimen organizado. Naím también señala que el comercio ilegal se propaga con más rapidez debido a la globalización y la tecnología que, al estar en manos de civiles, abren una gran puerta a lo «ilegal», a lo más «fácil», sin tomar en cuenta las consecuencias:

Entonces el contrabando es un tipo de comercio que infringe las normas, las leyes, las reglamentaciones, las licencias, los impuestos, las prohibiciones y todos los procedimientos que utilizan las naciones para organizar las transacciones comerciales, proteger a sus ciudadanos, recaudar impuestos y hacer cumplir los preceptos éticos. Ese comercio incluye compras y ventas que son

absolutamente ilegales en todos lados y otras que pueden ser ilegales en algunos países y aceptadas en otros. «Evidentemente, el comercio ilícito es muy negativo para la legitimación de los negocios, excepto donde no lo es». Debido a que «existe un área gris considerable entre las transacciones legales y las transacciones ilegales, un área gris que los comerciantes dedicados a lo ilícito usan para su beneficio» (Naím, 2005, p. 16).

Economía de las organizaciones criminales y su dinámica

Las organizaciones criminales, como cualquier otra empresa multinacional, analizan los indicadores globales del Foro Económico Mundial sobre el *Informe de Competitividad Global* (FEM, 2018)², con el fin de conocer posibilidades para que su negocio siga creciendo y tenga más «éxito» en el lugar donde se desarrolla. Lo interesante es que estas organizaciones hacen su lectura de forma opuesta, es decir, examinan las fallas y las debilidades que presentan las instituciones, en distintos países, en cuestiones de nivel de corrupción, jueces apegados al Estado de derecho y legalidad:

El FEM toma una serie de categorías y califica a los países una puntuación entre uno y siete, donde siete sería el mejor en términos de transparencia, sistema legal eficaz y más difícil de corromper, y uno representa al más corrupto, débil sistema legal y pobre transparencia en los negocios. La lectura que hacen los carteles de la droga de las categorías del FEM funcionaría al revés, donde uno sería el mejor país para hacer negocios por sus altos niveles de corrupción y poco apego al Estado de derecho, y siete, el peor por su mayor transparencia y más apego al Estado de derecho (Nieto, 2019, p. 703).

² Los indicadores globales del Foro Económico Mundial, acerca del *Informe de Competitividad Global*, son un punto clave para el diseño de estrategias económicas corruptas por parte de las organizaciones delictivas, que buscan administrar, desde la ilegitimidad, el funcionamiento del sistema económico, lo que afecta el campo de la producción, las inversiones y, sobre todo, la asignación de recursos por parte del Estado.

Para ilustrar esta manera de entrar en la economía de un Estado débil, Wainwright (2017), autor del libro *Narconomics*, explica la dinámica de las organizaciones delictivas para insertarse en un país en función de las nueve categorías propuestas por el FEM, pero usadas en sentido contrario.

A este análisis lo denominó *Informe de competitividad del cartel*, con las siguientes variables:

- desvío de fondos públicos
- confianza en los políticos
- sobornos
- independencia judicial
- favoritismo en las decisiones del Gobierno
- costos de negocios del crimen y la violencia
- presencia del crimen organizado
- confiabilidad en la Policía
- comportamiento ético de las empresas

Como se mencionó, en cada uno de estos apartados, el FEM da a los países una puntuación entre uno y siete. Por lo general, siete es lo mejor y uno, lo peor; pero, para las organizaciones ilegales, para quienes es muy útil poder comprar a los políticos, amedrentar a los jueces y burlar a la Policía, entre otras características, es al revés.

Al analizar el caso latinoamericano, el lugar menos conveniente para que el crimen organizado realice actividades comerciales es Costa Rica, que presenta una Policía confiable y jueces que no se corrompen fácilmente. Panamá también es un lugar poco rentable para los criminales, ya que cuenta con la presencia de una fuerza policiaca eficiente y sus compañías son honestas. Nicaragua no es muy prometedora, con un sector privado que reporta no haber tenido que gastar mucho en seguridad. Los lugares en los que las empresas criminales habitan con confianza son Guatemala y Honduras. Dentro de la puntuación del FEM, estos países tienen una

Gráfico 2: Indicadores globales del Foro Económico Mundial (2015)

	PUNTUACIÓN DE COMPETITIVIDAD, 2015 <i>(más baja = mejor para los cárteles)</i>	ÍNDICE DE ASESINATOS, 2012 <i>(por cada 100 000 personas)</i>
Guatemala	2,75	39,90
Honduras	2,90	90,40
El Salvador	3,24	41,20
Nicaragua	3,30	11,30
Panamá	3,46	17,20
Costa Rica	4,25	8,50

Fuente: Foro Económico Mundial (2018).
Elaboración propia.

calificación por debajo de los tres puntos. Guatemala, por su parte, es conocida por contar con los políticos menos confiables del mundo, mientras que los negocios en Honduras informan tener gastos enormes por el crimen y la violencia.

En lo que respecta a 2022, en el Ranking de Competitividad de ADEN International Business School (2022), en una puntuación sobre 100, destacan Chile y Costa Rica.

Gráfico 3: Ranking de competitividad de países latinoamericanos, nivel aceptable (2022)**NIVEL ACEPTABLE**

Chile	77,80
Costa Rica	74,60
Panamá	74,50
Uruguay	70,90
México	68,90

Fuente: ADEN International Business School (2022).
Elaboración propia.

Gráfico 4: Ranking de competitividad de países latinoamericanos, nivel medio (2022)**NIVEL MEDIO**

Brasil	66,80
Colombia	66,30
Perú	65,40
Paraguay	63,30
Ecuador	61,80
Argentina	61,10

Fuente: ADEN International Business School (2022).
Elaboración propia.

Como se puede observar, Ecuador refleja un nivel intermedio de aceptación o de interés para la inmersión de mafias y grupos del crimen organizado. Se ubica a más de 13 puntos de diferencia de Estados como Chile, Costa Rica o Panamá, que obtienen puntajes aceptables y, por ende, estarían, desde esta perspectiva, mejor protegidos ante bandas transnacionales. Está mejor situado respecto a Venezuela, Bolivia o Nicaragua, que ocupan las posiciones más oportunas para los intereses de carteles y mafias; sin embargo, se colige una débil institucionalidad en la Policía y el Poder Judicial, así como una estructura público-privada que es proclive a negocios ilícitos y crimen organizado.

Gráfico 5: Ranking de competitividad de países latinoamericanos, nivel menos aceptable (2022)**NIVEL MENOS ACEPTABLE**

El Salvador	59,80
República Dominicana	59,70
Honduras	57,40
Guatemala	56,50
Nicaragua	55,80
Bolivia	55,80
Venezuela	47,90

Fuente: ADEN International Business School (2022).
Elaboración propia.

Estado y la emergencia sanitaria

Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), la crisis generada por el COVID-19 ocasionó la peor contracción económica y social en las últimas décadas a nivel mundial. Las economías de América Latina y el Caribe no fueron la excepción y se esperan una caída de la tasa de crecimiento del 9,1 % y aumentos significativos en la tasa de pobreza, la cual se estima que alcanzará un 37,3 %. También se prevén incrementos en la tasa de desocupación, en torno al 13,5 %, y un recrudecimiento de la desigualdad. De esta manera, se ponen de manifiesto las múltiples desigualdades estructurales dentro de la región, reflejadas en la fragilidad de los sistemas de salud y protección social, a las que se suma la alta informalidad en los mercados de trabajo.

Ámbitos territoriales

En este entramado, la situación económica, política y social, en una zona caracterizada por los elevados y crecientes niveles de pobreza, tiene efectos directos en cuanto a la capacidad de gestión del Estado y la afectación a los segmentos más vulnerables. Esto lleva a que se desarrollen actividades delictivas como alternativa, las mismas que tienen una creciente influencia dentro de estos estratos sociales.

La acción de prácticas como el contrabando y el narcotráfico es transversal dentro de este conflicto, pues conforman el eje dinamizador de grupos delincuenciales, los cuales han mutado en grupos que mantienen una relación simbiótica con las redes del crimen organizado transnacional. Esto origina enfrentamientos territoriales, debido a las grandes ganancias económicas que provoca este ejercicio (Ecuador Fuerzas Armadas del Ecuador, 2020).

Otro punto para tener en cuenta dentro de esta configuración del territorio es el ejercicio de las diversas organizaciones criminales internacionales o fronterizas, quienes se valen de organizaciones criminales locales, que mantienen el control territorial para el tráfico, las rutas y el almacenamiento de las mercancías. De la misma forma, se afronta un escenario complejo, disímil y de incertidumbre, ya que, con el paso del tiempo, las

prácticas ilegales y el accionar violento de grupos ligados a las mismas se consolidan y generan más vínculos con organizaciones internacionales. Esto afecta la seguridad de la región y también de los países vecinos involucrados (Ecuador Fuerzas Armadas del Ecuador, 2020).

En este sentido, estas prácticas derivarán en situaciones de corrupción, desconfianza de los actores económicos y una creciente cultura de ilegalidad en los actores sociales. Esto lleva a que se generen contradicciones en cuanto al objetivo de cumplir con un desarrollo sostenible y económico, mantener la soberanía territorial, garantizar la seguridad, evitar daños a la salud y mejorar la convivencia social en los sectores económicamente más deprimidos de la región. A esto se le suma el debilitamiento de la capacidad de gobernanza entre las instituciones y los organismos del Estado, así como una posible permeabilidad e influencia de agrupaciones criminales dentro de los mismos.

En la realidad cotidiana se plantea un Estado no intervencionista; sin embargo, supervisar los sectores ilegales requiere que se implanten políticas diametralmente opuestas, sobre todo teniendo en cuenta que, en el contexto ecuatoriano, las economías legales e ilegales se encuentran en convivencia, lo que exige, en gran medida, la adopción de respuestas y acciones oportunas. Es decir, los dineros provenientes de negocios ilegales se insertan en el aparato productivo privado a través de prácticas sistemáticas que corrompen esferas empresariales, en contubernio y complicidad de ciertos políticos y agentes de control, que no ejecutan una supervisión efectiva de, por ejemplo, patrimonios privados que se incrementan súbitamente y sin razón lógica. Por tanto, el desarrollo de la delincuencia organizada implantada en los sectores legítimos de poder permite amasar recursos, capitales, información y conocimiento empresarial, hasta alcanzar una relación simbiótica entre estos aspectos (Landaburo, 2016).

De esta manera, todas las medidas adoptadas para limitar los efectos de la corrupción y la ilegalidad en los estratos sociales son el primer paso para constreñir la capacidad expansiva de la economía criminal.

Los diferentes delitos ligados al contrabando y el narcotráfico requieren la participación de las Fuerzas Armadas y demás instituciones del Estado

—Policía Nacional, Fiscalía, Aduana, entre otras—, así como el fortalecimiento de los procesos de control interno, gestión y transparencia en estas organizaciones.

Lineamientos políticos para la acción

El *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025* (Ecuador Secretaría Nacional de Planificación, 2021), en su Objetivo 9, establece la necesidad de «garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos» (Ecuador Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 76). Busca la aplicación de políticas y acciones que den una solución integral con políticas de seguridad destinadas a erradicar el crimen organizado y demás factores que generen violencia.

En el mismo sentido, el Objetivo 10 establece la necesidad de «garantizar la soberanía nacional, integridad territorial y seguridad del Estado» (Ecuador Secretaría Nacional de Planificación, 2021, p. 79) ante amenazas globales para cumplir con el objetivo de «alcanzar un entorno seguro en que se desarrollen las fronteras como zonas de paz, prosperidad y desarrollo» (Ecuador Fuerzas Armadas del Ecuador, 2020, p. 17), mediante la aplicación de la acción integral del Estado.

Para alcanzar los puntos mencionados anteriormente, se toman en cuenta las siguientes estrategias:

- Fortalecer la acción integral del Estado para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado transnacional y sus delitos conexos.
- Mejorar la capacidad de las fuerzas de seguridad del Estado.
- Fortalecer la cooperación y la coordinación a nivel internacional para enfrentar la amenaza del narcotráfico y sus delitos conexos, potenciando la Inteligencia estratégica, el intercambio de información y el reforzamiento de los mecanismos de incautación para limitar la capacidad operativa del crimen organizado y las economías ilegales.

Conclusiones

Las economías ilegales operan en simultáneo con flujos lícitos de capital, procurando blanquear fondos obtenidos de acciones delictivas e ilegales. Esto conlleva, además de las pérdidas en términos tributarios, un aumento desproporcionado de la violencia, puesto que los grupos delictivos, en su continua lucha por subsistir, corrompen y permean estratos empresariales e instituciones públicas. También reclutan en sus filas a personas vulnerables, especialmente a jóvenes sin suficientes oportunidades laborales y de formación que provienen de hogares populares y disfuncionales.

Por esto se debe reforzar la institucionalidad de los organismos que garantizan la seguridad nacional ya que, en términos muy generales, el contrabando, el microtráfico y los negocios dedicados al robo y la venta de objetos serían la piedra angular que termina por consolidar sistemas ilegales más complejos en los territorios, que pueden eventualmente desencadenar en el asentamiento de mafias o la inserción de carteles internacionales, cuyo estandarte hacia el mundo son la barbarie y la violencia desmedida, que ya se han empezado a percibir en la realidad ecuatoriana y que atentan directamente contra el desarrollo estable y democrático de la sociedad.

Otro aspecto que destaca es la necesidad prioritaria de controlar eficazmente los recintos carcelarios del país, invertir en un sistema real de rehabilitación social y dotar categóricamente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional de suficientes recursos humanos y logísticos para combatir el crimen común causado por estas economías ilegales.

La percepción social, al evidenciar, casi con normalidad, eventos de violencia extrema genera desaprobación inmediata y contundente hacia la gestión política del Gobierno de turno y sus decisiones. Comprender la importancia de asignar suficientes recursos a la lucha diaria contra este tipo de crimen, o su origen económico, reafirmaría la convicción ideológica del Gobierno y su compromiso con la sociedad a la que se debe, imagen que se deteriora constantemente, con el consentimiento y la complicidad de influentes políticos ensuciados por el dinero de estos mercados. Así se exponen el poder y el nivel de corrupción al que tienen acceso estas

economías, las mismas que, desapercibidamente para el ciudadano común, terminan formando parte de bandas internacionales del crimen organizado que trabajan en conjunto con funcionarios públicos.

Es necesario fortalecer los sistemas de comunicación interinstitucional entre entidades vinculadas al control de la soberanía, la seguridad y la justicia —tal es el caso de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Fiscalía, el Poder Judicial, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE) e, incluso, la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)— para, a partir del manejo adecuado de datos, generar información pertinente, puntual y trascendente que posibilite el accionar conjunto en contra de las economías ilegales que operan en el país y sus negocios conexos.

Además, es fundamental fortalecer los controles fronterizos, especialmente en el norte, para evitar el contrabando de combustible hacia Colombia, para todo propósito, pero, especialmente, para impedir que este se utilice en el procesamiento de droga.

Se deben generar proyectos sociales que brinden oportunidades y alternativas productivas a las familias propensas a formar parte de negocios de contrabando fronterizo y microtráfico de drogas. Para esto, el Estado debería impulsar campañas de sensibilización y formación técnica con el fin de certificar en oficios de corto entrenamiento a jóvenes vulnerables.



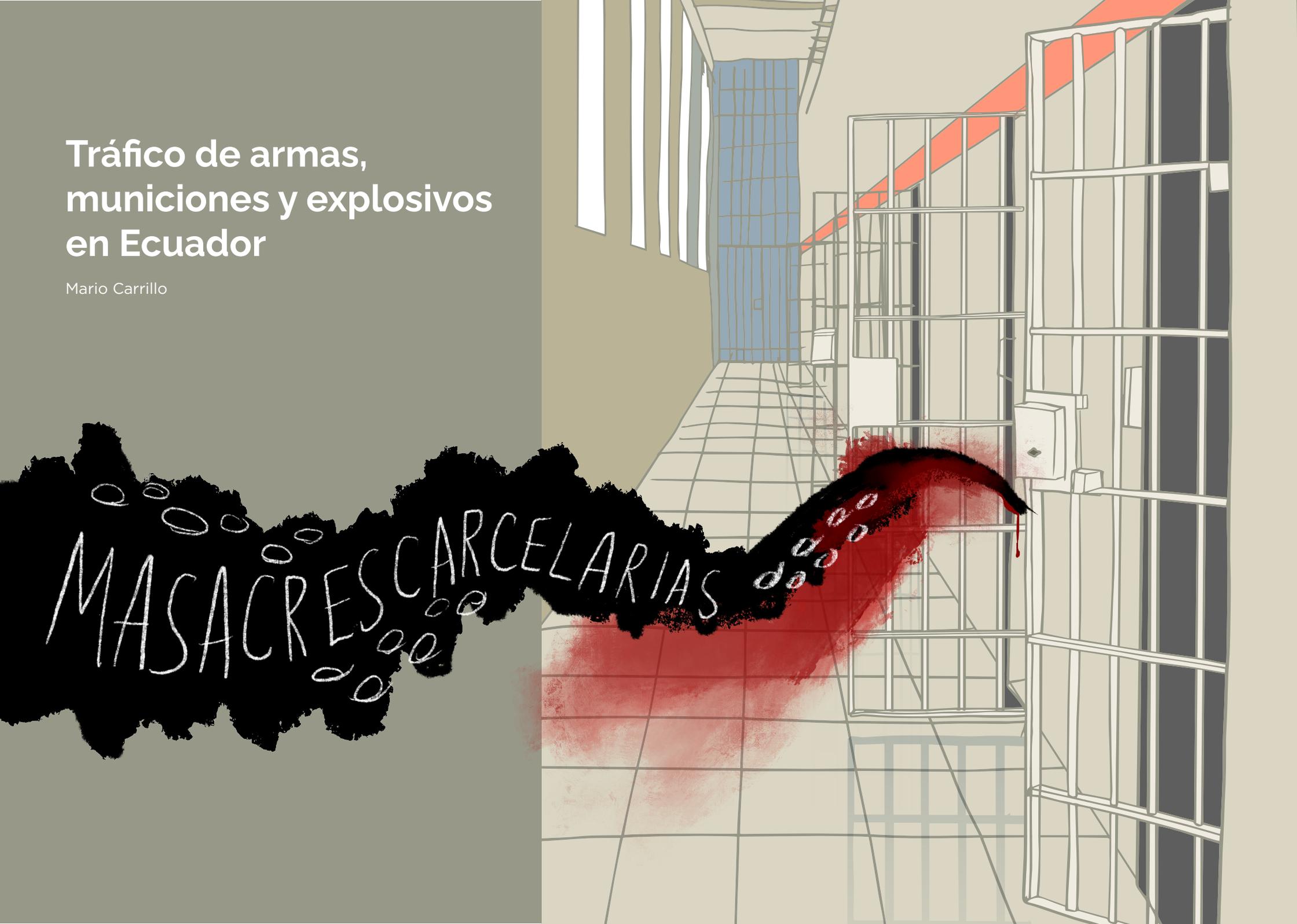
Bibliografía

- ADEN International Business School. (2022). Ranking ADEN de Competitividad: ¿Cuál es la realidad de América Latina?. *ADEN Business Magazine*. Recuperado de <https://www.aden.org/business-magazine/ranking-aden-de-competitividad-cual-es-la-realidad-de-america-latina/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/45602>
- Dorfman, A. (2015). Contrabando: pasar es la respuesta a la inexistencia de una frontera, burlar es el acto simétrico al control. *Aldea Mundo*, 20-39.
- Ecuador Fuerzas Armadas del Ecuador. (2020). *Plan de las FF. AA. contra el narcotráfico*.
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación. (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Recuperado de <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf>
- Ekos. (2021). Contrabando, un mal que destruye la producción nacional y la competitividad de Ecuador. *Ekos*. Recuperado de <https://ekosnegocios.com/articulo/contrabando-un-mal-que-destruye-la-produccion-nacional-y-la-competitividad-de-ecuador>
- Ekos. (2021). Ecuador y la batalla contra el comercio ilícito. *Ekos*. Recuperado de <https://ekosnegocios.com/articulo/ecuador-y-la-batalla-contra-el-comercio-ilicito>
- Esteves, A. (2020). El impacto del COVID-19 en el mercado. *Mundos Plurales*, 35-41.
- Foro Económico Mundial. (2018). *Foro Económico Mundial sobre América Latina. América Latina en un punto de inflexión: construyendo una nueva narrativa*. Recuperado de https://www3.weforum.org/docs/LA18_Report_Spanish.pdf
- Jiménez, W., Arenas, W., & Bohórquez, N. (2021). *Génesis del mercado de las drogas en Pereira. Una historia de contrabando y cultura de la ilegalidad*. Recuperado de <https://repositorio.utp.edu.co/items/02cd98a7-f8af-40da-a596-2f006f5106b0>
- Landaburo, L. (2016). Crimen organizado y economía ilegal: entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (18), 125-136.
- Lucero, K. (2020). El leve crecimiento de la economía en 2019 es un logro frente a lo que vendrá este año. *Revista Gestión*. Recuperado de <https://revistagestion.ec/economia-y-finanzas-analisis/el-leve-crecimiento-de-la-economia-en-2019-es-un-logro-frente-lo/>
- Naím, M. (2005). *Ilícito: Cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16810/ilicito-como-contrabandistas-trafficantes-y-piratas-estan-cambiando-el-mundo>
- Nieto, N. (2019). La logística del negocio de las drogas: Narconomics - How To Run A Drug Cartel. *Psicología Política*, 19(46), 700-703. Recuperado de http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2019000300022
- Primicias. (2021). En dos años, Ecuador ha perdido USD 106,8 millones por el contrabando de diésel. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/diesel-subsidiado-contrabando-ecuador/>
- Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Revista de Estudios Sociales*, (73), 2-17. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/res/article/view/6136>
- Sánchez, E. (2022). El 43,92 % de las muertes son por droga. *Diario Expreso*. Recuperado de <https://www.expreso.ec/actualidad/43-92-muertes-son-droga-134103.html>
- Wainwright, T. (2017). *Narconomics: Cómo administrar un cartel de drogas*. Barcelona: Debate.

Tráfico de armas, municiones y explosivos en Ecuador

Mario Carrillo

MASACRES CARCELARIAS



Resumen

Ecuador, en 2015, reformó la Ley del Tráfico de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios. Una de las motivaciones principales fue frenar el incremento de armas en manos de la sociedad civil. La fabricación artesanal, durante varias décadas, se realizaba en una de las provincias de la Sierra Centro: Bolívar, y las armas industriales, con mayor capacidad de fuego, tradicionalmente ingresaban por la frontera sur, pues el vecino país de Perú mantiene una política de libre importación de armas, municiones y explosivos.

Si bien los artesanos ecuatorianos recibieron incentivos para que su producción cambiase, los traficantes de armas industriales llenaron esos espacios rápidamente. La oferta aumentó y el mercado creció, incluyendo las armas producto de un desarme voluntario en Colombia como parte del proceso de paz. Este delito comparte rutas y algunos factores que favorecen el mercado ilegal: utilizan los mismos lugares con debilidades para el control, los mismos sistemas multimodales de transporte desde las fronteras —sean terrestres, marítimos y/o aéreos— y los mismos funcionarios, a quienes el poder económico de los mercados criminales termina por corromper. Las armas ilegales ingresan al país por puertos, aeropuertos y carreteras. La interdicción¹ militar, policial, aduanera, de migración y tránsito es insuficiente. Las armas llegan con facilidad a grupos delictivos, lo que finalmente se traduce en un incremento exponencial de los niveles de violencia en Ecuador.

La tasa de homicidios por arma de fuego es mayor en provincias portuarias y de frontera. En el caso de las municiones, entre 2019 y 2022, se incrementó su demanda en un 71,4 % y los explosivos incautados bordearon las 13,09 toneladas. Ecuador es el tercer país más violento de la región. Con algunas medidas, como reducir el Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) y el porte regulado de armas, existirá mayor demanda y se incrementará el mercado negro. El estudio que se presenta aborda este fenómeno desde la economía ilegal.

1 Se entiende por *interdicción* el acto de irrumpir, interceptar e intervenir.



Contexto del tráfico de armas, municiones y explosivos en Ecuador

El contrabando ilegal de armas, municiones y explosivos, a 2023, está regulado por la Ley del Tráfico de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, con su última modificación en el Decreto Ejecutivo 169, realizada el 15 de junio de 2015, con motivo de la fabricación de armas artesanales en la provincia de Bolívar, en las décadas de los 80 y 90 del siglo XX.

Este escenario fue aprovechado por las estructuras criminales que actúan en territorio ecuatoriano, tanto en su zona de interés como en la de influencia, ya que el país obedece a una normativa legal no acorde al escenario actual del crimen organizado transnacional. A esto se suman las debilidades de vigilancia y control, la fragilidad de la normativa legal y los niveles de impunidad y corrupción del Estado ecuatoriano. Tiempo atrás, el tráfico de armas, municiones y explosivos tenía como destino final los grupos ilegales de Colombia. Eran armas que, históricamente, ingresaban por la frontera sur, ya que en Perú existe la libre importación de estos materiales.

En el primer semestre de 2023 se ha incrementado el ingreso de este material ilícito, inclusive desde Estados Unidos, por vía aérea y marítima, mediante métodos de ocultamiento en *couriers*. Esto ha permitido la entrada de fusiles y pistolas de fabricación norteamericana (Vistazo, 2023), según agencias internacionales como Homeland Security, Investigation (HSI) y Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF).

A raíz del acuerdo de paz, el proceso de desarme incompleto en Colombia sería otra vía de acceso de armas. Los efectos de la crisis sanitaria y sus descoordinaciones entre los organismos de control regional ahondan mucho más el problema. La mayoría de estas armas, incluso las de grueso calibre, permanecen dentro del territorio ecuatoriano. A todo esto se suma la falta de Inteligencia y Contrainteligencia criminal, lo que hace que los análisis de la trazabilidad de los arsenales ilícitos no generen los resultados esperados. La escasa vigilancia área y el alto número de pistas clandestinas son otro factor para considerar.

El insuficiente control de puertos y fronteras y la permeabilidad a través del sinnúmero de pasos ilegales fronterizos hacen que este material ilícito sea encaletado, inicialmente, en las poblaciones fronterizas de forma irregular y, luego, distribuido en todo el territorio nacional. Se convierte así en una amenaza asimétrica y genera un escenario favorable al crimen organizado. Esto incrementa el riesgo a la seguridad integral del Estado ecuatoriano y hace que estas organizaciones delincuenciales adquieran mayor dominio territorial sobre la dinámica delictiva y el fortalecimiento de sus estructuras. Así se ocasionan efectos colaterales, como el flujo de delitos conexos. Incluso estas organizaciones criminales alcanzan el carácter de transnacionales, con lo que se eleva el nivel de riesgo de la región. Por esta razón es imprescindible la cooperación internacional.

De acuerdo al documento Evaluación Estratégica 1998, hecho por la National Defense University, las técnicas asimétricas o amenazas asimétricas son una versión de «pelea sucia» o de «pelea no limpia» —not fighting fair—, la que puede incluir el uso de la sorpresa en toda su dimensión estratégica y operacional y el empleo de las armas de manera no prevista o planificada por Estados Unidos. «No pelear limpio» también implica la posibilidad del enemigo de diseñar una estrategia que altere de manera fundamental el terreno en el que tiene lugar la lucha (Acuña, 2021, p. 59).

El Libro de la Defensa Nacional de Chile define a las amenazas asimétricas como aquellas «que no se realizan por medios homólogos al Estado desafiado y que, siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredecibilidad [sic]» (Acuña, 2021, p. 60).

La *Política de la Defensa Nacional de Ecuador* considera amenazas globales a aquellas de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad. Apuntala al tráfico de armas, municiones y explosivos como una amenaza que asocia el narcotráfico, el tráfico de personas, el tráfico ilícito de inmigrantes y el contrabando de mercancías (Ecuador Ministerio de Defensa Nacional, 2018).

El tráfico de armas es un tópico arraigado en una sociedad con problemas difíciles de controlar en Ecuador. Sus distintas aristas generan un contexto violento con graves secuelas en el país, pues constituye un rentable negocio. Es importante tomar en cuenta que ciertos factores, como la delincuencia y la inseguridad transnacional, contribuyen continuamente a que el tema en cuestión se siga agravando con los años.

Este trabajo utilizará una metodología investigativa con enfoque analítico, basado en el estudio de fuentes secundarias, con métodos cuantitativos y cualitativos, a fin de establecer las causas del ingreso de estas armas, municiones y explosivos, para construir posibles soluciones a esta problemática social.

Las armas son introducidas al territorio nacional de manera ilegal por las diferentes fronteras de Ecuador. Dentro de esta pugna, las instituciones encargadas de combatir este tipo de situaciones son las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, cuya misión es frenar dichas actividades. Este proceso se desarrolla a través de la movilización y la captura de grupos dedicados a esta amenaza.

Al observarse este conflicto, el país se ha ido convirtiendo en un escenario propicio para la delincuencia organizada, la cual se apodera de territorios y recluta individuos, con la intención de que estos contribuyan a incrementar el tráfico ilegal de armas. El tema toma en cuenta acciones orientadas a comercializar ilegalmente el armamento, considerando que es un negocio que tiene mercados listos para adquirir el producto.

Entre los años 2020 y 2022, ha sido alarmante el incremento de la incautación de armas, municiones y explosivos. Esta situación origina inseguridad y fortalece actos de violencia, como sicaratos, autoseguridad a la minería ilegal, violaciones de derechos humanos y masacres carcelarias, lo que afecta a los recursos naturales del Estado y el medioambiente, por las constantes amenazas de bandas delincuenciales bien equipadas. Así se fortalece el negocio ilegal de armas de fuego y se perturba la seguridad integral del país, puesto que diariamente se reportan un sinnúmero de actos delictivos, en los que los protagonistas son los armamentos ilegales. Mucho se ha tratado, en mesas de diálogo entre el Estado, las Fuerzas

Armadas y la Policía Nacional, sobre la inseguridad, la violencia y la injerencia que produce el uso de armas ilícitas que se infiltran diariamente con facilidad de obtención y acceso.

Los grupos dedicados al crimen organizado se especializan con nuevas y mejores estrategias para conseguir armas de fuego. Unas ingresan desde el sur de Ecuador y otras, por la frontera norte, a través de pasos irregulares. Muchas veces, este armamento tiene el fin de llegar a organizaciones al margen de la ley. Es menester señalar que esta criminalidad aprovecha las falencias que existen por el escaso control por parte de las autoridades competentes.

Sin embargo, esto también prescribe un hecho que pone en evidencia una brecha deficiente entre los instrumentos y el personal dirigidos al control, y abre la puerta a diferentes aristas que permiten el nacimiento de esta problemática. La corrupción juega un papel primordial, debido a que algunos miembros de las instituciones antes mencionadas forman parte de estos grandes negocios ilícitos, conflicto que agrava aún más el criminal negocio del tráfico de armas, como sucedió con la pérdida de alrededor de una docena de fusiles AK-47 de la Base San Eduardo de la Fuerza Naval Ecuatoriana, acantonada en la ciudad de Guayaquil, hecho ocurrido en noviembre de 2022.

Mecanismos del tráfico ilegal de armas

El ineficiente control —en fronteras terrestres, puertos, aeropuertos, carreteras, aduanas y cárceles— y la ejecución para el porte y la tenencia de armas generan el escenario idóneo para el aumento desmedido de muertes violentas. En Ecuador se ha incrementado el 50 % de estas muertes, que han sido cometidas con armas de fuego. Una de las razones se evidencia en que, entre 2017 y 2021, el decomiso de armas pasó de 4 728 a 7 786, es decir que se incrementó en un 65 %, citando una publicación de *Primicias*. Este crecimiento coincide con el fenómeno de inseguridad en Ecuador, que se ha visto reflejado tanto en las masacres carcelarias como en los atentados con explosivos (González, 2022). En

el aumento de muertes violentas se ve involucrada la utilización de armas ilegales. Según datos estadísticos de la Policía Nacional del Ecuador, hasta octubre de 2022 se produjeron 3 641 homicidios intencionales y 3 075 con armas de fuego, en los que se evidencia el uso de fusiles y ametralladoras. Se debe mencionar que apenas se incauta un tercio del mercado ilegal de armas, municiones y explosivos, y que, por lo menos, se triplica su valor.

Los mecanismos manejados por este negocio ilegal generan centros de acopio clandestinos que son utilizados a través de transacciones en el mercado negro. Llegan a la comercialización a través del hormigueo, actividad que es camuflada aprovechando la permeabilidad de la frontera, las pistas clandestinas, el deficiente control en zonas terrestres, la falta de escaneo en zonas aduaneras y el escaso control tanto aéreo y marítimo como terrestre.

Cabe recalcar que los grupos armados ilegales de Colombia han tenido un proceso de desarme incompleto, razón por la cual el territorio ecuatoriano sería considerado como refugio de este arsenal, a través del crimen organizado transnacional. Esta situación obliga a la fuerza pública ecuatoriana a realizar innovaciones estratégicas con ayuda y cooperación internacional a fin de minimizar esta amenaza regional.

Es una necesidad urgente y prioritaria el fortalecimiento de la normativa legal, que será el soporte para los miembros de la fuerza pública de Ecuador, a fin de que el control de esta amenaza sea eficaz en lo referente a la fabricación de armas, municiones y explosivos artesanales, y la vigilancia de este mercado ilegal. La poca coordinación entre las fuerzas del orden de Ecuador y los países vecinos es aprovechada por estas estructuras delictivas. En el caso de Perú, con sus 33 millones de habitantes, tiene 127 000 armas de fuego registradas, a diferencia de Ecuador, que, con sus 18 millones de habitantes, tiene 160 000 armas registradas, según una publicación de Vistazo (Arroyo, 2022).

El 10 de enero de 2023, el Gobierno ecuatoriano decidió bajar el ICE, del 300 % al 30 %, para armamento y municiones, con la finalidad de

fomentar la lucha contra la delincuencia y la violencia criminal. Esta medida se dio en una situación de violencia, en la que la cifra de homicidios es una de las más altas en la región (Vistazo, 2023).

Ecuador, al encontrarse limitando con Colombia, país que produce aproximadamente 1 200 toneladas de droga al año, sería un posible centro de operaciones regional. Este riesgo se incrementa ya que las provincias fronterizas tienen el mayor Índice de Pobreza por Ingresos y también el mayor Índice de Pobreza por Necesidades Básicas, lo que genera informalidad al no poseer los habitantes un trabajo con un salario digno y fijo. Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en octubre de 2022, como se citó en *Primicias* (Tapia, 2022), en Ecuador existía un 4,1 % de población económica activa sin trabajo, es decir, había 354 324 personas desempleadas, escenario que se agravaba con el subempleo, que bordeaba los dos millones de ciudadanos.

Como se puede evidenciar en el Gráfico 1, la captura de droga ha ido creciendo a la par con el registro de decomisos de armas de grueso calibre:

Gráfico 1: Captura de droga y decomiso de armas de grueso calibre en Ecuador

AÑO	TONELADAS
2020	128,40
2021	210
2022	202

AÑO	FUSILES	AMETRALLADORAS	SUBAMETRALLADORAS Y ARMAS LARGAS	TOTAL
2020	21	5	192	218
2022	134	27	573	734

Fuente: El Comercio (2022), Plan V (2022), SwissInfo (2023).
Elaboración propia.

En el Gráfico 2, se pueden apreciar los pasos ilegales que se han generado por la permeabilidad de la frontera.

Gráfico 2: Pasos ilegales en la frontera sur, provincia de El Oro



ORDINAL	PASO ILEGAL	UBICACIÓN
01	Quebrada de Bejucal	LAT 03° 35' 34,9" S LON 80° 07' 24,0" W
02	La Y de Quebrada Seca	LAT 03° 39' 52,6" S LON 80° 11' 02,3" W
03	El Arenal	LAT 03° 39' 55,4" S LON 80° 11' 14,6" W
04	Gradas de Carcabon	LAT 03° 37' 33,0" S LON 80° 11' 24,2" W
05	Guabillo	LAT 03° 35' 38,9" S LON 80° 10' 39,3" W
06	Puerto Hualtaco	LAT 03° 27' 01,5" S LON 80° 13' 40,1" W
07	Hito Barrezueta	LAT 03° 29' 11,1" S LON 80° 14' 10,6" W
08	Túnel de Puente	LAT 03° 29' 49,8" S LON 80° 13' 46,8" W
09	Puente Nuevo	LAT 03° 31' 26,5" S LON 80° 12' 57,0" W
10	Pollera	LAT 03° 30' 54,8" S LON 80° 11' 41,2" W
11	El Muro	LAT 03° 33' 39,9" S LON 80° 12' 39,1" W
12	La Isla	LAT 03° 34' 02,3" S LON 80° 12' 38,5" W
13	Poza Honda	LAT 03° 28' 41,5" S LON 80° 14' 36,9" W

Fuente: Varias fuentes.
Elaboración propia.

El Gráfico 3 permite analizar el precio que tienen las armas y las municiones.

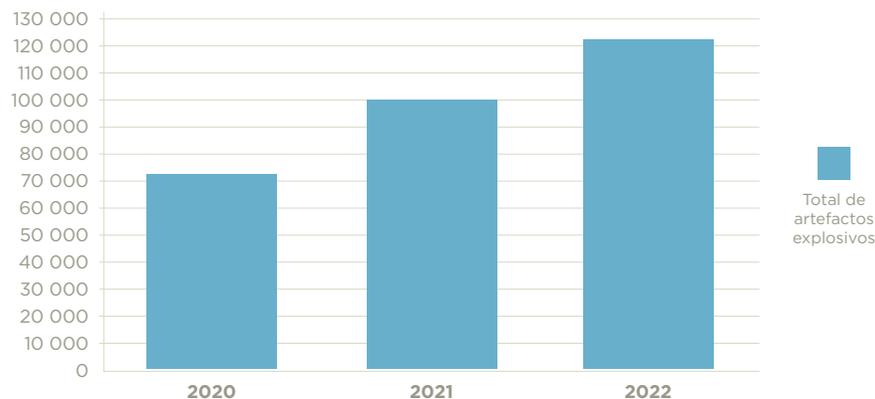
Gráfico 3: Precio de armas en el mercado formal

ORDINAL	MUNICIÓN/ ARMA	PRECIO	OBSERVACIÓN
01	9 mm	USD 0,50	Más IVA e ICE
02	12 y 16 mm	USD 0,45	Más IVA e ICE
03	9 mm	USD 2,60	Deportistas federados
04	Pistola o revólver	USD 2 500	

Fuente: Varias fuentes.
Elaboración propia.

En el Gráfico 4, se evidencia que, de año a año, existen incrementos en municiones decomisadas. En 2020, el decomiso fue de 70 000 unidades, cifra que, para el año siguiente, sufrió un incremento de 30 000, dando un total, en dicho año, de 100 000 municiones decomisadas. Mientras que, para 2022, volvió a incrementarse dicha cifra y llegó a 120 000. Esto indica que hay un promedio de 25 000 municiones más decomisadas por año.

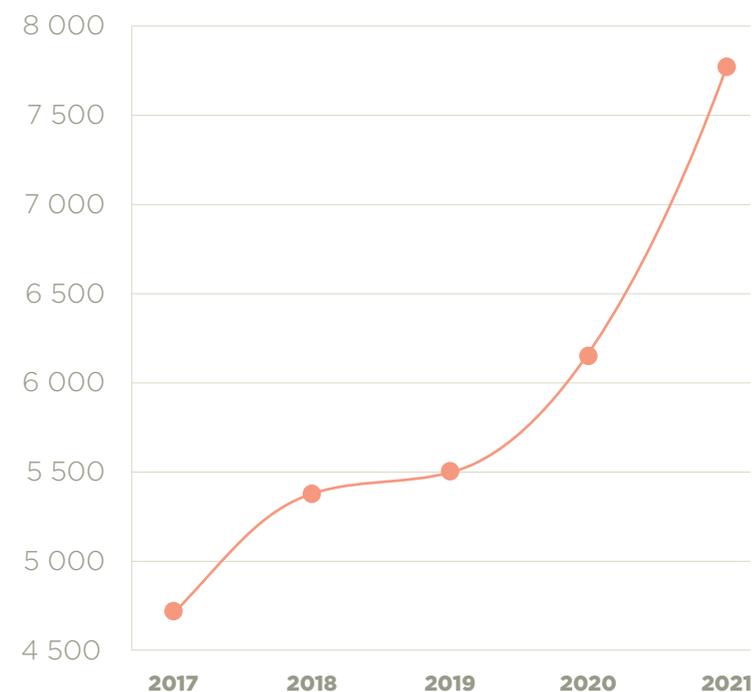
Gráfico 4: Evolución en el decomiso de municiones



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, citada en una publicación de *Primicias* (Torres, 2022).
Elaboración propia.

En el Gráfico 5, se visualiza la variación, entre los años 2017 y 2021, en armas ilícitas decomisadas. Se evidencia que, en ese período, existió un constante crecimiento. En 2017, la cifra llegó aproximadamente a 5 000 armas ilícitas decomisadas, mientras que, para el siguiente año, alcanzó un estimado de 5 500. Para los años restantes —2019, 2020 y 2021—, la cifra continuó en aumento, bordeando las 8 000 armas decomisadas en Ecuador.

Gráfico 5: Evolución en el decomiso de armas ilícitas



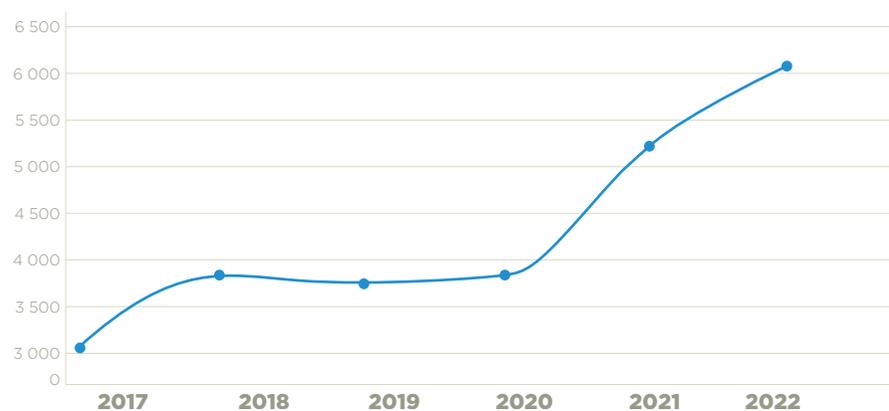
Fuente: Ministerio del Interior, citado en *Primicias* (2022).
Elaboración propia.

Gráfico 6: Armas decomisadas

AÑO	ARMAS DECOMISADAS
2017	4 728
2018	5 367
2019	5 512
2020	6 132
2021	7 786
Total	29 525

Fuente: Primicias (González, 2022).
Elaboración propia.

En el Gráfico 7, se afirma que, entre los años 2017 y 2022, existió un crecimiento exponencial en armas ilícitas decomisadas. El armamento incautado se incrementó en una cifra aproximada de 500, hasta llegar a la masiva cantidad de casi 6 500 armas decomisadas en el país.

Gráfico 7: Evolutivo en el decomiso de armas ilícitas

Fuente: Ministerio del Interior, citado en Primicias (2022).
Elaboración propia

Al comparar los gráficos 5 y 7, se deduce una diferencia de 3 767 armas decomisadas. Esto obedece a que en el Gráfico 5 se realiza un análisis de variación entre años completos, que van desde 2017 hasta 2021, mientras que, en el Gráfico 7, el análisis se centra en los meses de enero a agosto de cada año, a partir de 2017 hasta llegar a 2022.

En el Gráfico 8, se evidencia una variación en el decomiso de armas entre 2017 y 2022. En este período de cinco años se duplicó el decomiso de este material ilícito, que se incrementa anualmente de forma continua.

Gráfico 8: Armas decomisadas (entre los años 2017 y 2022)

AÑO	ARMAS DECOMISADAS
2017	3 081
2018	3 836
2019	3 745
2020	3 830
2021	5 191
2022	6 075
Total	29 758

Fuente: Ministerio del Interior, citado en Primicias (2022).
Elaboración propia.

Material explosivo

En lo que se refiere a la incautación de material explosivo, las Fuerzas Armadas ecuatorianas destruyeron alrededor de 72 toneladas entre 2017 y el primer semestre de 2022. Esto da un promedio de 13,09 toneladas anuales (El Comercio, 2022). Es importante recordar que solo se incauta aproximadamente un tercio de lo que ilegalmente circula en el país. La mayoría se dirige a la minería ilegal para la explotación ilícita de recursos naturales. Otra cantidad se destina a actos violentos, como lo sucedido, por ejemplo, en una ciudadela de la ciudad de Guayaquil en 2022. Este material aumenta el peligro en cuanto a lo que siente la población al ser

intimidada en todo el territorio nacional, pues no cumple con los protocolos de seguridad mínimos adecuados para el transporte, el almacenamiento y la manipulación de explosivos.

Impacto del COVID-19

Ningún Estado estaba preparado para una crisis de la magnitud ocasionada por el COVID-19. Esta evidenció problemas estructurales en todas las naciones del mundo. En la región latinoamericana, en la que las desigualdades de pobreza, empleo, sistemas de salud y seguridad son evidentes, desnudó aún más la falta de coordinación regional.

Dado que no hay una respuesta coordinada ante los problemas y las amenazas que se derivan de la crisis, el crimen organizado transnacional, conocedor de estas debilidades y vulnerabilidades, aprovecha la descoordinación para realizar actividades ilegales en los países donde el mercado negro del tráfico de armas, municiones y explosivos actúa a la par del narcotráfico, la minería ilegal y la trata de personas con su poder criminal y gran economía ilegal. Los gráficos antes descritos demuestran el aumento de la incautación de material ilícito. Esto agrava aún más la situación de seguridad del país, que ya se encontraba muy quebrantada, y afecta la seguridad integral. Crecen aceleradamente los efectos del crimen organizado transnacional, referentes al tema analizado en este estudio: tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos. Esto afecta a la región pues genera un ambiente de inseguridad y alto riesgo, e impide una convivencia pacífica.

Conclusiones

En Ecuador, la inseguridad es evidente. Uno de los motivos es el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, que son aprovechados por el crimen organizado transnacional.

Se duplicó el número de armas decomisadas, de 3 081, en 2017, a 6 075, en 2022. Desde enero de 2018 hasta agosto de 2022 se cometieron 87 652 delitos con arma de fuego (Plan V, 2022), lo que da un promedio de 1 992,09 delitos violentos mensuales. En el caso de las municiones, entre 2019 y 2022, se incrementó el decomiso en un 71,4 % y los explosivos incautados alcanzaron un promedio de 13,09 toneladas por año entre 2017 y 2022. En cuanto a armas de grueso calibre, fusiles, ametralladoras, subametralladoras y armas largas, entre 2021 y 2022, creció el decomiso en un 336,69 %.

Todo esto se relaciona con la incautación de droga entre 2021 y 2023, que registra el 157,32 % de incremento, y evidencia la estrecha relación del narcotráfico con el tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos. Esto va de la mano con los delitos y las muertes violentas en todo el territorio nacional. La ejecución para el porte y la tenencia de armas aumentará la informalidad y la violencia criminal, que pasó de 12 homicidios por cada 100 000 habitantes, en 2021, a 26,6, en 2022 (Plan V, 2023).

Se hace urgente y prioritaria la actualización de la ley que controla esta amenaza. Del mismo modo, es necesario que los entes de control estatal vigilen, supervisen y garanticen el cumplimiento de las normativas legales que rigen el país. Es fundamental la elaboración de un Plan de Seguridad Integral, con el fin de mejorar los mecanismos de coordinación nacional y regional para poder reducir riesgos y mejorar la convivencia. También es importante la cooperación internacional con un trabajo en conjunto—en razón de estar enfrentando al crimen organizado transnacional—, esto con el fin de llegar a acuerdos que beneficien a la seguridad regional, ya que las alarmantes cifras de tráfico de armas, municiones y explosivos coinciden con la incautación de droga, que va en aumento, y el impresionante nivel de violencia criminal que se genera. Esto ubica a Ecuador como el tercer país más violento de la región, luego de Venezuela y Colombia. La reducción del ICE a la compra de armas y municiones incrementará la informalidad a través del mercado negro. Se debe mencionar que apenas se incauta un tercio del mercado ilegal de armas, municiones y explosivos y que, por lo menos, se triplica su valor.

Bibliografía

- Acuña, R. (2021). El tráfico ilegal de armas como una amenaza a la seguridad integral del Estado. *Revista Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, 14(1), 56-66. Recuperado de <https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/VOL14ART5/pdf>
- Arroyo, M. B. (2022). ¿De dónde vienen las armas de las bandas criminales de Ecuador? *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/de-donde-vienen-las-armas-de-las-bandas-criminales-de-ecuador-DY3980665>
- Ecuador Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de la Defensa Nacional del Ecuador Libro Blanco*. Recuperado de <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- El Comercio. (2022). FF. AA. destruyeron 72 toneladas de explosivos en 5 años y medio. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fuerzas-armadas-destruyeron-72-toneladas-de-explosivos-en-5-anios.html>
- González, M. A. (2022). El decomiso de armas ilícitas creció 65 % en cuatro años. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-decomiso-armas-ilicitas-crece/>
- Infobae. (2022). Ecuador: detectaron 139 pistas y áreas clandestinas utilizadas por las narcoavionetas para traficar drogas. *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2022/08/22/ecuador-detectaron-139-pistas-y-areas-clandestinas-utilizadas-por-las-narcoavionetas-para-traficar-drogas/>
- Ortiz, S. (2021). 128,4 toneladas de droga se incautaron en Ecuador, en el 2020. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/record-incautacion-drogas-ecuador-2020.html>
- Plan V. (2022). Más de 70 delitos diarios con arma de fuego se dieron en el 2022. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/mas-70-delitos-diarios-con-arma-fuego-se-dieron-el-2022>
- Plan V. (2023). El estallido sangriento de la guerra contra el narco. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/el-estallido-sangriento-la-guerra-contra-el-narco>
- Primicias. (2022). En agosto, Ecuador rompió récord de incautación de armas ilícitas. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/agosto-record-incautacion-armas-ilicitas/>
- SwissInfo. (2023). Ecuador incautó 202 toneladas de droga en 2022, según ministro del Interior. *SwissInfo*. Recuperado de <https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-narcotr%C3%A1fico-ecuador-incaut%C3%B3-202-toneladas-de-droga-en-2022--seg%C3%BAAn-ministro-del-interior/48178016>
- Tapia, E. (2022). El subempleo y el desempleo cayeron en septiembre de 2022. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/subempleo-desempleo-cayeron-septiembre/>
- Torres, A. (2022). De Estados Unidos y Perú llegan las armas de las narcobandas. *Primicias*. Recuperado de https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/bandas-ecuador-armas-municiones-estados-unidos-peru/?utm_source=twitter&utm_medium
- Vistazo. (2023). Desarticulan organización delictiva dedicada al tráfico internacional de armas, traídas desde EE. UU. a Ecuador. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/desarticulan-organizacion-delictiva-dedicada-al-trafico-internacional-de-armas-traidas-desde-ee-uu-a-ecuador-YH4933980>
- Vistazo. (2023). Presidente Lasso anuncia una reducción del IVA de 12 % a 8 % en ciertos feriados, entre otros impuestos a la baja. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/portada/presidente-lasso-anuncia-una-reduccion-del-iva-de-12-a-8-en-ciertos-feriados-entre-otros-impuestos-a-la-baja-CY4166253>



Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes

María Paula Romo

TRÁFICO DE PERSONAS



Resumen

América Latina —Ecuador no es la excepción— soporta la presión del crimen organizado. Se trata de una enorme maquinaria económica, armada, tecnologizada y transnacional que opera en la ilegalidad a costa de seres humanos que mueren en las redes delictivas. Lo que pretende este informe es tener una mejor comprensión, desde una visión económica, del fenómeno relacionado con la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la migración riesgosa. Las ganancias de estos delitos son similares a los valores de otras economías ilegales. Sin embargo, como utilizan la fuerza e impactan con más gravedad en mujeres, niñas y adolescentes, se demanda mayor conciencia social y se requiere movilización positiva para, empáticamente, conectar con el dolor y el sufrimiento de lo que implican la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

Visibilizar el problema importa. Es un delito atroz que surge del crimen organizado y somete, en la inmensa mayoría de los casos, a formas de explotación modernas, sea de tipo sexual o laboral, por parte de grupos criminales que también operan en red y en varios países del mundo.

La economía ilegal que producen estos delitos merece un llamado a la acción para ponerles fin y dar esperanza a las víctimas que, a menudo, viven sin ser reconocidas. Son seres humanos que sufren lo inimaginable. No se pueden postergar el diseño y la ejecución de políticas públicas que eviten que se siga mercantilizando con la vida de las personas. Los datos dan muestras y evidencia suficientes para afirmar que la ecuatoriana, la venezolana y la haitiana son las nacionalidades más expuestas y propensas a estas modalidades delictivas por sus intentos de cruzar Centroamérica y la frontera con Estados Unidos. En este escenario, el saldo, a inicios de 2023, ya sobrepasaba los 200 000 connacionales, lo que, en términos de economía ilegal, representa entre USD 350 millones y USD 620 millones.

La trata de personas, uno de los negocios ilícitos más lucrativos del mundo

La definición comúnmente aceptada del delito de trata de personas es la establecida en el *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*:

Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación (Naciones Unidas, 2000, Anexo 2, Artículo 3).

El *Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece varios tipos de trata de personas: con fines de explotación sexual, con fines de explotación laboral, con fines de extracción de órganos, con fines de matrimonio forzado, con fines de esclavitud, entre otros.

Esta actividad ilegal es un «negocio» muy lucrativo para las organizaciones criminales. Al tratarse de delitos y actos cometidos en contra y por fuera de la legalidad es improbable contar con cifras exactas. Sin embargo, las estimaciones permiten afirmar que se trata de uno de los negocios ilícitos más fructíferos. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2005, a nivel global, las ganancias relacionadas con la trata de personas ascendieron a USD 32 000 millones por año (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018; OIT, 2022). De acuerdo con la Iniciativa Global contra la Trata de Personas (UNGIFT), de las ganancias globales que se mueven detrás del mercado ilícito de la trata de personas, USD 1,3 billones, que equivalen al 4,1 %, son generados en América Latina. El 49 % se forja en países industrializados, caracterizados por ser los principales destinos de las víctimas que provienen de Latinoamérica,

según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés).

También la UNODC, en su informe 2023 (UNODC, s/f), subraya con preocupación una tendencia global: la disminución del número de condenas por los diferentes tipos de trata de personas.

Gráfico 1: Tendencias de sentencias condenatorias por región (2019-2020)



Fuente: Informe Mundial sobre Trata de Personas (UNODC, 2022).
Elaboración propia.

En este, como en todos los delitos, la impunidad es un dato importante para tomar en cuenta, pues refleja la incapacidad y/o la desidia de los Estados en perseguirlos, investigarlos y sancionarlos.

En el caso de Ecuador vale mencionar una sentencia de abril de 2023 por tráfico de personas con fines de reclutamiento forzoso para conflictos armados. En este caso, el primera de su clase, se concluyó que los sentenciados coordinaron acciones para llevar a las víctimas —personas de las zonas más pobres del país, convocadas bajo el engaño de ofrecerles becas de estudio— hasta Arauca, en el límite entre Colombia y Venezuela, para entregarlas a las órdenes de alias El Paisa, al mando del grupo disidente denominado Segunda Marquetalia (Ecuador Fiscalía General del Estado, 2023).

El tráfico ilícito de migrantes

El tráfico ilícito de migrantes se refiere a la facilitación del ingreso ilegal de una persona en un país del cual no es nacional o residente permanente, o del tránsito ilegal de una persona a través de dicho país. En este proceso, se suele cobrar una tarifa o precio por los servicios de facilitación, pero, a menudo, se ponen en peligro la vida y la integridad física de los migrantes.

El tráfico ilícito de migrantes se distingue de la trata de personas en que el objetivo principal de la trata es la explotación de las víctimas, mientras que, en el tráfico ilícito de migrantes, el objetivo principal es el ingreso o el tránsito ilegal de la persona en cuestión. Sin embargo, hay casos en los que los migrantes son engañados o forzados a situaciones de explotación una vez que llegan a su destino, lo que puede constituir un delito de trata de personas. Estos dos delitos tienen en común que ambas prácticas ilegales tratan a los seres humanos como mercancía.

El tráfico ilícito de migrantes mueve grandes sumas de dinero. Según un informe de la UNODC (2021), se estima que genera ganancias ilícitas por un valor de al menos USD 7 000 millones anuales a nivel mundial.

Ecuador, una nueva ola migratoria

La migración de ecuatorianos a países desarrollados ha estado directamente conectada con los ciclos económicos nacionales (Herrera, 2022). Si la última gran ola migratoria se conecta directamente con la crisis de los años 2009 y 2010, era de preverse que los problemas fiscales y la desaceleración de la economía a partir de 2015 provocarían un fenómeno similar. Sin embargo, es momento de asumir que la dimensión que ha adquirido este fenómeno en el último año supera cualquier proyección y que —en lo relacionado con el interés de este trabajo— genera una gran oportunidad para la industria criminal de trata de migrantes.

Para lograr calcular las implicaciones económicas de esta industria ilegal, se revisan algunas cifras que permitirán una aproximación.

Flujo migratorio de ecuatorianos

Respecto del flujo migratorio de ecuatorianos, el saldo a 2022 supera —según cifras del Ministerio del Interior (2023)— las 110 000 personas. Estas cifras indican la cantidad de ecuatorianos que salieron del país registrando su movimiento migratorio —usando puntos formales como puer-

Gráfico 2: Flujo migratorio de ecuatorianos

AÑO	ENTRADA	SALIDA	SALDO
2017	1 394 814	1 416 422	-21 608
2018	1 442 264	1 446 691	-4 427
2019	1 514 292	1 545 092	-30 800
2020	505 440	503 632	1 808
2021	786 524	868 039	-81 515
2022	1 243 721	1 357 633	-113 912

Fuente: Ministerio del Interior (2023).
Elaboración propia.

tos, aeropuertos o pasos terrestres— contrastada con la cantidad de ciudadanos que regresaron al país en el mismo período. Se evidencia un significativo crecimiento en los años posteriores a la pandemia, pues, sumando 2021 y 2022, alcanzan cerca de 200 000 personas, lo que, comparado con procesos migratorios previos y con las cifras de los últimos años, permite referirse ya a una nueva ola migratoria en el país.

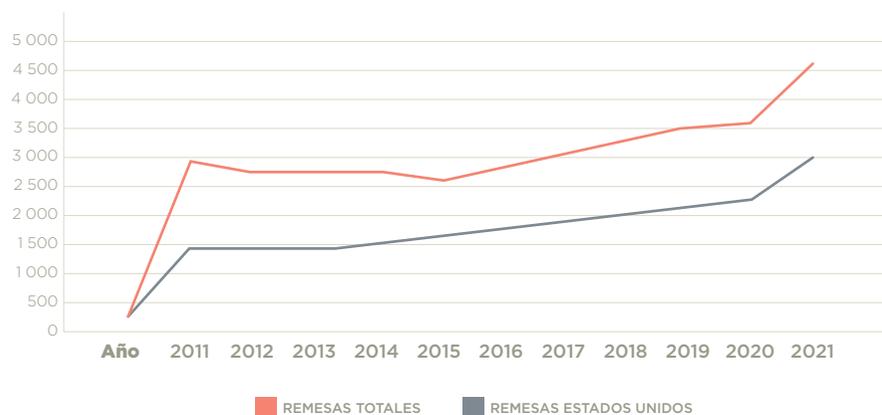
Las remesas hacia Ecuador

La evolución de las remesas es un indicador adicional de los movimientos migratorios. Según lo reportó el Banco Central del Ecuador:

Durante 2021 el flujo de remesas familiares que ingresó al país representó un récord histórico en la serie estadística compilada por el Banco Central del Ecuador, al ascender a USD 4 362,63 millones, cifra superior en 30,71 % al valor registrado en 2020 (USD 3 337,55 millones). Estos recursos representaron el 3,45 % del PIB de este año (Ecuador Banco Central del Ecuador, 2021).

El principal origen de estos recursos es Estados Unidos. Los giros provenientes de ese país reflejan un incremento de USD 742 millones, que representan un 36,7 % por encima del año anterior.

Gráfico 3: Evolución de remesas (total y Estados Unidos, 2011-2021)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2021).
Elaboración propia.

Rutas clandestinas, entradas ilegales

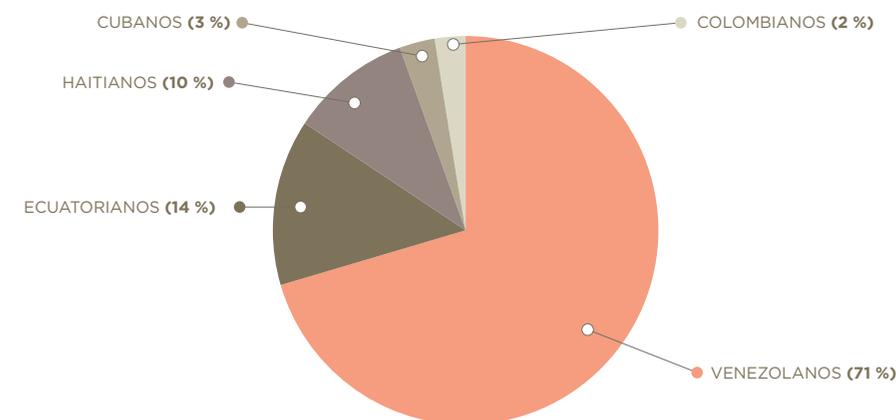
En un intento de aproximación a esas cifras se señala información sobre el crecimiento exponencial del número de ecuatorianos que han tomado la ruta del Darién, una de las de mayor riesgo, y sobre el número de encuentros¹ registrados por la autoridad fronteriza de Estados Unidos.

Debido a su ubicación y condiciones, la zona selvática y pantanosa del Darién, en la frontera entre Colombia y Panamá, se ha convertido en una importante ruta de migración ilegal hacia Estados Unidos. La selva es atravesada a pie y tiene presencia de grupos criminales, condiciones que agravan la dificultad y el riesgo de este recorrido.

Para los migrantes ecuatorianos y, sobre todo, los coyotes, esta ruta se transformó en una alternativa luego de la imposición de restricciones para el ingreso de ecuatorianos a México en septiembre de 2021.

De los más de 500 000 migrantes que han cruzado el Tapón del Darién desde 2009, solo en 2022 fueron 248 284. La segunda nacionalidad, muy lejos de los venezolanos, que encabezan la lista, fue la ecuatoriana.

Gráfico 4: Migrantes cruzando el Darién, por nacionalidad (2022)



Fuente: Gobierno Nacional de la República de Panamá (2022).
Elaboración propia.

¹ Según la autoridad fronteriza de Estados Unidos, un encuentro se refiere a un contacto entre un oficial de la Patrulla Fronteriza y un individuo o grupo de individuos que intentan cruzar la frontera ilegalmente. Estos pueden tener lugar en cualquier parte de la frontera entre Estados Unidos y México, ya sea en áreas urbanas o remotas. Cuando ocurre un encuentro, los oficiales de la Patrulla Fronteriza tienen la responsabilidad de verificar el estado migratorio de los individuos y tomar medidas adecuadas —no siempre la deportación—.

Al finalizar el primer trimestre de 2023, 14 327 ecuatorianos habían cruzado el Darién, siendo el tercer grupo más numeroso, solo por detrás de 30 250 venezolanos y 23 640 haitianos (Panamá Gobierno Nacional de la República de Panamá, 2023).

Otro dato útil en la estimación es el de los encuentros reportados por las autoridades de frontera de Estados Unidos. Los encuentros con ciudadanos ecuatorianos pasaron de 12 892, en 2020, a 88 071, hasta julio de 2023 (Estados Unidos U.S. Customs and Border Protection, 2023).

Cálculo de posibles «ganancias»

Para valorar la cantidad de recursos que podría representar esta actividad criminal se pueden realizar estimaciones, ya sea a través de entrevistas a las personas que protagonizan casos concretos o a partir de información oficial de casos investigados. En trabajos periodísticos sobre tráfico ilícito de migrantes ecuatorianos, se encuentra referencia a cifras que van desde los USD 10 000 hasta los USD 20 000 por persona. En un reportaje de *El País*, Oquendo (2023) reportó casos en que las personas pagan a los coyotes aproximadamente USD 20 000 usando la ruta por Nicaragua. Rivera (2023), en una publicación de *El Espectador*, hace referencia a costos de USD 15 000 por persona y Mazza y Sánchez (2022), en una investigación conjunta entre *La Verdad* —México— y *El Mercurio* —Ecuador—, mencionan USD 17 000 por persona en la ruta Latacunga-Ciudad de México-Ciudad Juárez-Estados Unidos.

Lo más cercano a un dato oficial es la cifra ofrecida por la Policía Nacional del Ecuador al informar sobre el Operativo Éxodo XIII, en el que se detuvo a tres ciudadanos que presuntamente serían parte de una red de tráfico de migrantes que transportaba personas entre Ecuador y Estados Unidos. En esas investigaciones, las víctimas declararon haber realizado pagos de entre USD 12 000 y USD 16 000.

Para calcular la magnitud de esta economía criminal, se tomará la cifra más conservadora del rango al que hizo referencia la Policía Nacional del Ecuador (2022). Si se calcula que los 29 356 ecuatorianos que —según las autoridades de Panamá— cruzaron el Darién durante 2022 pagaron

a sus coyotes USD 12 000, entonces se estaría hablando de un mercado ilícito de algo más de USD 350 millones. Si se considera la cantidad de encuentros de autoridades fronterizas de Estados Unidos hasta julio de 2023, es decir, 88 071 ecuatorianos, y se la multiplica por el mismo «precio», entonces se estimaría un mercado ilegal que habría movilizado algo más de USD 1 000 millones.



Conclusiones

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son dos fenómenos diferentes pero relacionados en el contexto de la movilidad humana. Aunque ambos involucran el movimiento de personas de un lugar a otro, tienen características y propósitos distintos.

Gráfico 5: Principales diferencias entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes

TRATA DE PERSONAS	TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES
Propósito principal	
La trata de personas tiene como objetivo principal la explotación de las víctimas. Esta explotación puede manifestarse de diversas formas, como la explotación sexual o laboral, la extracción de órganos o el matrimonio forzado. Las personas son tratadas como mercancía para obtener ganancias a través de su explotación.	En el tráfico ilícito de migrantes, el propósito principal es facilitar el ingreso ilegal de personas a través de las fronteras de un país o el tránsito ilegal de una nación a otra. El enfoque está en el movimiento físico de los individuos de un lugar a otro sin necesariamente explotarlos una vez que llegan a su destino.
Consentimiento	
En la trata de personas, las víctimas son captadas, engañadas o forzadas a participar en actividades que conducen a su explotación. A menudo, las víctimas no consenten voluntariamente ser explotadas.	En el tráfico ilícito de migrantes, las personas suelen contratar o pagar a intermediarios —conocidos como «coyotes» o traficantes— para facilitar su viaje. Aunque pueden estar ingresando ilegalmente a un país, lo hacen de manera voluntaria y con la intención de mejorar sus condiciones de vida.
Enfoque legal	
La trata de personas es un delito que se centra en la explotación de las víctimas. Es considerado un delito contra las personas y los derechos humanos. Los responsables de la trata son perseguidos y enjuiciados por explotar a las víctimas.	El tráfico ilícito de migrantes se enfoca en facilitar el movimiento ilegal de personas a través de las fronteras. Aunque es un delito, su enfoque principal es la infracción de las leyes migratorias y fronterizas. Los traficantes son perseguidos por las infracciones que cometen para lograr el ingreso ilegal de individuos a un país.

Fuente: Varias.
Elaboración propia.

Más allá de estas claras diferencias, la similitud está en la vulnerabilidad de las personas involucradas: en un caso, privadas de su voluntad y consentimiento, y, en otro, vulnerables, debido a circunstancias económicas, sociales, políticas o de seguridad. Esta vulnerabilidad es explotada por traficantes y tratantes. Es común que los perpetradores estén conectados o, incluso, se trate de los mismos individuos u organizaciones que comparten y aprovechan rutas, agentes estatales en complicidad con su actividad, etc.

La trata de personas es un negocio altamente lucrativo para las organizaciones criminales en todo el mundo. Las estimaciones sugieren que este negocio ilegal genera miles de millones de dólares anualmente y es uno de los delitos más rentables. Sin embargo, resulta preocupante observar una disminución en la identificación y la condena de los tratantes, lo que podría reflejar una debilidad en la persecución de estos delitos por parte de las autoridades. La crisis económica, la pandemia y otros factores han aumentado la vulnerabilidad de las personas a la explotación, lo que subraya la necesidad de fortalecer los esfuerzos para combatir la trata de personas.

El tráfico ilícito de migrantes es un fenómeno criminal que moviliza gran cantidad de dinero y corrompe a agentes estatales, de los cuales se sirve para lograr su objetivo. La compleja situación de Ecuador ha creado una oportunidad para la industria criminal de trata de migrantes, quienes se enfrentan cada vez a mayores riesgos en su intento por llegar a países desarrollados, sobre todo Estados Unidos.

En el caso de los fenómenos migratorios, no son suficientes la investigación y la sanción de los responsables, sino que es esencial abordar las causas subyacentes de la migración irregular y buscar soluciones que promuevan la seguridad y el bienestar de las personas en sus países de origen. La crisis de seguridad se ha convertido en un factor que expulsa cada vez más a los ciudadanos de su tierra natal.

En resumen, enfrentar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes requiere una respuesta integral por parte del Estado ecuatoriano. Ambos fenómenos exigen respuestas a nivel legislativo, de política pública y de política criminal. La voluntad política y los recursos asignados a estas acciones son cruciales para abordar efectivamente estos delitos y proteger los derechos humanos de las personas involucradas.

Minería ilegal en Ecuador

Mario Carrillo

MINERÍA ILEGAL





Resumen

Se estima que un alto porcentaje de la población ecuatoriana económicamente activa está comprometida en temas de minería, de manera formal o informal —legal o ilegal—. Las razones son variadas, entre otras, la riqueza ambiental y mineral, la incapacidad estatal para determinar políticas públicas eficientes y efectivas de regulación, la ausencia de instituciones de control fortalecidas, la falta de empleo formal y, la razón del presente informe, las ganancias que podrían estar girando alrededor de la minería ilegal.

El impacto ambiental y social del ilícito no es abordado en este estudio. Es tan grande la magnitud de la afectación en ese sentido que merecería un enfoque de análisis orientado desde otras ciencias. Sin embargo, ese podría ser un aspecto por el cual las entidades de control mantienen una distancia, inclusive ante el involucramiento de algunas autoridades políticas locales que financian proyectos y crean empresas para el alquiler de maquinaria pesada, necesaria en la explotación, especialmente a cielo abierto.

Otro aspecto para analizar podría ser desde el control de la economía. Por ejemplo, las exportaciones de oro de Ecuador a China dan cuenta de que, en 2019, se exportaron USD 76 millones, mientras que en el país asiático se reportó el ingreso de USD 339 millones; por lo tanto, se visualizan USD 263 millones de diferencia, que se deduce que salieron clandestinamente.

El interés por la minería y el rendimiento económico de la ilegalidad ralentizan la adopción de medidas urgentes, basadas en información útil e importante para la toma de decisiones, como el catastro minero. Son inquestionables la baja trazabilidad y la poca información que proporcionan las entidades de control y regulación. Estos vacíos incluyen los materiales —adquiridos al menos de forma irregular— necesarios para la actividad, como explosivos y otros fabricados por empresas autorizadas pertenecientes a las Fuerzas Armadas u otras, como la fábrica minera china Ecuacorriente S. A. (ECSA). El interés económico en los proyectos mineros es elevado y abarca a los grupos de delincuencia organizada (GDO) y la guardia indígena, que proporciona la seguridad.

Contexto de la minería ilegal en Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde 2008, otorgó derechos que el mismo Estado no puede garantizar, como los derechos de la naturaleza, para los que se encuentran vacíos de aplicación en el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Se adicionan problemas estructurales de cultura, educación, corrupción e impunidad, como factores que aparentemente crean condiciones favorables para las actividades ilícitas de minería ilegal.

En Ecuador, la ley penal vigente, respecto a la minería ilegal, se actualizó en 2015, en el COIP. El Artículo 260 señala que la sanción que se aplica es de un período de cinco a siete años de cárcel, por no cumplir con los reglamentos, las normas establecidas y la vigente normativa legal en casos de minería ilegal.

Esta actividad ilícita está ligada a otros delitos, como lavado de activos, tráfico de armas, municiones y explosivos, contrabando de combustible, trabajo informal e infantil, trata de personas, narcotráfico, entre otros. Este negocio criminal se desarrolla y avanza de una forma abrupta a lo largo y ancho del territorio nacional de Ecuador. Es una práctica que se está haciendo más común a pesar de que se han aplicado sanciones, pero la ausencia de oportunidades laborales y la falta de control y vigilancia hacen que esta problemática vaya en constante aumento.

Es conocido que la minería ilegal destruye el medioambiente y el bosque nativo, debido a que utiliza maquinaria pesada, realiza trabajos extractivos y genera problemas como tala de vegetación, combustible mal almacenado, taponamiento de ríos, contaminación del agua y utilización de químicos y explosivos. A esto se suma la instalación de grandes campamentos en zonas de conservación, cuyos habitantes —sea por intimidación o voluntariamente— participan continuamente de esta actividad al margen de la ley. Se aplica la siguiente ecuación: alta rentabilidad versus bajo riesgo. Así se imponen los intereses individuales a los colectivos, lo que constituye una de las razones por las cuales los habitantes de estas localidades se dedican a esta actividad ilegal de extracción. La problemática en cuestión podría obedecer a la omisión de políticas públicas, ocasionada por sobornos y otros

actos asociados con la corrupción. Un contraste a esto son algunos comuneros que se dedican a labores generalmente agrícolas, y que realizan periódicamente denuncias a las autoridades correspondientes, exigiendo mayor presencia de los entes de control. Es menester añadir que la fauna y la flora se ven vulneradas y afectadas, inclusive por el tráfico de especies.

Varias, probablemente, pueden ser las causas del incremento de las actividades de minería ilegal: una supuesta falta de planificación, regulación y control, ausencia de institucionalidad, definiciones políticas adoptadas sin debate ni evidencia ni análisis de escenarios y discursos antiminereros vacíos. En conjunto son variables que inciden en que áreas protegidas terminen siendo objeto de explotación irracional, con los efectos nocivos de la utilización de químicos y explosivos que contaminan la tierra y el agua y dañan irreversiblemente el ecosistema y el medioambiente.

La minería ilegal es incluida dentro de las categorías delictivas relacionadas con el crimen organizado porque reúne todos sus elementos. Son organizaciones estructuradas con fines ilegales y económicos. En este caso, adicionalmente, producen enorme destrucción del medioambiente y el ecosistema y agreden a grupos o comuneros aldeanos en los territorios que se encuentran sumergidos en este conflicto por su riqueza ambiental. En este sentido, y mediante acciones concertadas, ejercen control sobre las decisiones de gobernanza de la minería y debilitan a las agencias de regulación y control. Esta problemática es aprovechada en zonas mineras no vigiladas, donde el resultado es un efecto negativo mayor. Un ejemplo común a lo largo del territorio ecuatoriano son las minas y los yacimientos explotados sin mecanismos técnicos, donde se producen una masiva contaminación y vulnerabilidad en los espacios que, sin contar con bases sólidas, se transforman en ciudades subterráneas.

Esta investigación utilizará un enfoque general, con la recopilación de información de varias fuentes, con método analítico y variables de carácter cualitativo, a fin de fortalecer la planificación, el control, la institucionalidad y la regulación idónea de esta amenaza.

Es importante mencionar que en Ecuador no se reconoce una diferenciación entre minería técnica y antitécnica, lo que deriva en interpretaciones

de legalidad e ilegalidad. En este relato y narrativa se anclan los discursos indigenistas antiminería y varias organizaciones no gubernamentales que los apoyan dentro de grandes cruzadas por el bienestar y la acción ecológica. La gestión gubernamental de minería legal y técnica muchas veces carece de comunicación efectiva, lo cual, aparentemente, le hace perder firmeza y fuerza en la política minera, cuestionada permanentemente por un supuesto daño ambiental no mitigado con tecnología extractivista validada en otras comunidades.

Escenario

En Ecuador posiblemente se han creado condiciones favorables para la agresiva presencia de mineros informales que realizan actividades ilegales, pero también para que mafias, asociadas con políticos locales, desarrollen minería ilegal con protección solapada y en absoluta impunidad. Así obtienen grandes beneficios económicos que, una vez maximizados —los lucros—, son semillas para nuevos negocios criminales de minería, así como para generar otras redes delictivas y mecanismos de protección con estructuras armadas —una especie de autodefensas— que extorsionan e intimidan para evitar denuncias y ejercer un control territorial mayor.

En esta lógica, la minería ilegal incluso llega a tener su propia seguridad a través de grupos armados. Un ejemplo es la denuncia de la comunidad indígena de San Sebastián, parroquia de Buenos Aires, en Imbabura, donde se asegura que se encuentran hombres armados controlando el territorio. Es una demostración de poder de estas mafias enquistadas, inclusive, en los mismos organismos provinciales, cantonales y parroquiales, que son los que, en algunos casos, facilitan los equipos y el material para su ilegal actividad.

Un operativo conjunto de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, desarrollado entre octubre de 2021 y febrero de 2022, dejó en evidencia el impacto ambiental en la provincia de Napo, región amazónica de Ecuador. Se registró el daño en un 72 % de seis hectáreas, donde se realizaba la extracción. Resultaron afectados los ríos y 2 000 personas cercanas a estos territorios. Estas actividades mineras —realizadas con metodología

artesanal y mecanismos semimecanizados, que no cuentan con vigilancia medioambiental, autorregulados y sin ningún tipo de restricción y control de los entes gubernamentales— demuestran lo caótico del tema. La degradación en casos de minería ilegal es directa; la deforestación y la contaminación de todos los ecosistemas y el tejido social son elevadas. Por tal razón, las comunidades alojadas a lo largo de los ríos amazónicos quedan afectadas, lo que da como resultado graves enfermedades, pérdida de especies de flora y fauna, y un daño irreparable al medioambiente (Paz Cardona, 2022).

Por otro lado, es importante señalar que alrededor de 4 500 mineros ilegales conforman tres frentes de trabajo en el Parque Nacional Podocarpus. Otra investigación, desarrollada por el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), identificó 222 campamentos mineros en cerca de 25 hectáreas intervenidas. El período de investigación —de agosto de 2019 a octubre de 2022— permite deducir que dicha actividad está en continuo aumento, según reporta una publicación de Vistazo (EFE, 2023). Otro indicador significativo es lo observado el 6 de enero de 2023, en Tena, capital de la provincia de Napo, en la ribera del río Jatunyacu, donde se decomisaron alrededor de 75 retroexcavadoras para uso en esta actividad ilícita (Vistazo, 2023). Un reflejo de los montos en disputa por la minería ilegal se podría lograr al calcular costos como hora de trabajo, hectárea intervenida, costo de montar y equipar campamentos y valor comercial de la maquinaria pesada.

En marzo de 2012 se suscribió un contrato de explotación de cobre, oro y plata con la minera china Ecuacorriente S. A. (ECSA). El proyecto minero a cielo abierto llamado Mirador, ubicado en la parroquia de Tundayme, cantón El Pangui, en la provincia amazónica de Zamora Chinchipe, ha desencadenado altos riesgos, incluso para la seguridad, pues esta minera sostiene presiones para que se le conceda la autorización de operar con su propia planta de explosivos. Cabe recalcar que en las 21 provincias inmersas en esta problemática existe un nexo entre las diversas actividades criminales, todas directamente vinculadas con economías ilegales. De autorizarse el funcionamiento de esta fábrica de explosivos —que podría estar operando clandestinamente— se demostrarían el poder y los intereses detrás de la minería. Es oportuno mencionar que el Comando Con-

junto de las Fuerzas Armadas ha indicado que, una vez revisados los archivos sobre solicitudes, trámites, permisos y autorizaciones concedidas, no hay registro —ni de solicitud en trámite— de otorgamiento de permiso alguno para el funcionamiento de esta fábrica de explosivos, por lo que, según fuente periodística, no debería existir en la zona esta actividad. En caso de existir, sería clandestinamente y sin la regulación ni el monitoreo de las Fuerzas Armadas (Código Vidrio, 2023).

El 26 de enero de 2023, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE) resolvió —decisión apoyada por la Cámara de Minería del Ecuador (CME)— declarar a la minería ilegal como una amenaza para el Estado ecuatoriano (Primicias, 2023). Los múltiples razonamientos giran en términos de política ambiental, teoría económica y teoría del delito. Es evidente que el crimen organizado está directamente relacionado con la actividad minera. Las empresas privadas podrían incluso perder mucha ética empresarial al contagiar procesos y corromper funcionarios públicos con sobornos. Esta declaratoria invita a la conformación de unidades encargadas de la prevención con carácter de proactividad, es decir, no solamente reactivas. Esto implica equipos de Inteligencia minera, capacitación a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley con especialización en esta lógica delictiva y sus desviaciones conexas.

La tarea —que parece ser sencilla de ejecutar— se complejiza al momento de diferenciar la minería legal de la ilegal. Por esta distinción equivocada, en las comunidades existen caos, violencia y graves alteraciones de orden público con enormes manipulaciones de la opinión pública. Esa forma maniquea y sesgada, operada por actores políticos y la mala estrategia de comunicación y socialización en territorio por parte de los gobernantes, impide un desarrollo técnico de la actividad.

Se requiere superar la intransigencia para una gobernanza idónea, con una normativa y regulación adoptadas en consenso y alcanzadas a través de diálogos inclusivos en los que se delinee estrategias y acciones con la decisión política y la firmeza adecuadas. Es decir, debe instituirse una gestión basada en el planeamiento estratégico, transparente, responsable, con procesos abiertos de control y rendición de cuentas permanente.

Además, deben considerarse las formas de ocultamiento y blanqueo de activos del ilícito, tomando en cuenta que el lavado de dinero, según información del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG), representa entre el 3,5 % y el 5 % del Producto Interno Bruto (PIB) (CELAG, 2023), lo que sería un monto anual promedio de USD 3 500 millones respecto de la minería. Esto hace imprescindibles equipos altamente especializados para la investigación de activos y su trazabilidad en el sistema económico financiero, en función de adoptar las medidas correctivas, de prevención y control sugeridas —Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)—. También es necesario considerar que el Presupuesto General del Estado ecuatoriano para el año 2023 es de USD 122 369,36 millones (Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, 2022), por lo que, para el sistema de seguridad, el monto sería el mismo que aparentemente genera la minería ilegal —USD 3 570 millones—. Esta cantidad, desglosada, se dirige de manera no equilibrada: aproximadamente en un 90 % a actividades operativas y de funcionamiento de los ministerios y de las instituciones operativas, y el resto para inversión en innovación y tecnología. Esto configura una acción asimétrica y coloca en enorme desventaja frente a la actividad ilegal.

Desde el Viceministerio de Minas se afirma que la minería ilegal ha crecido en un 100 % frente a las últimas estadísticas de 2021, y que en la provincia de Napo el crecimiento es exponencial. El MAAP indica que de 2,6 hectáreas en 1996 se pasó a 556,8 hectáreas en 2020 y, según la Fundación EcoCiencia, ya se han afectado 490 hectáreas de bosque y selva amazónica (Vistazo, 2023).

El 18 de enero de 2023 se ejecutó un megaoperativo en seis provincias del país, en el que se detuvo a varias personas. Esto evidencia la estrecha relación entre minería ilegal, armas artesanales, trata de personas y narcotráfico, inclusive con el involucramiento de la fuerza pública —información proporcionada por el secretario de Seguridad Integral del Ecuador, en entrevista para un medio de comunicación a nivel nacional—. Se debe mencionar también que, en las zonas concesionadas, también se cometen delitos. No existe un número real ni aproximado de mineros ilegales y la desinformación es mayor cuando se aplaza por tercera vez la apertura del catastro minero.

Según datos de 2021, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) plantea que los minerales de mayor extracción son el oro y el petróleo.

Gráfico 1: Afectación en hectáreas de la minería ilegal

AÑO	HECTÁREAS AFECTADAS	COMPARACIÓN DEL AUMENTO DE LA MINERÍA ILEGAL
1996	2,60	
2020	556,80	20 veces en 24 años

Fuente: Paz Cardona (2022).
Elaboración propia.

La superficie concesionada a minas y proyectos mineros legales posee 104 909 hectáreas, las mismas que están distribuidas en siete provincias. La mayor parte se encuentra en Morona Santiago, donde se halla el proyecto de primera generación San Carlos Panantza, que cubre unas 38 548 hectáreas, según información del Banco Central del Ecuador y la ARCOM, citados en varias fuentes.

Gráfico 2: Provincias con presencia de minería

SIERRA	COSTA	AMAZONÍA
Imbabura, al norte Cotopaxi Bolívar Azúay	El Oro	Morona Santiago Zamora Chinchipe

Fuente: Banco Central del Ecuador y ARCOM, citados en varias fuentes.
Elaboración propia.

En Napo, provincia amazónica, crece la minería ilegal sin control a partir de julio de 2022. Es importante indicar que el sitio más explotado es Naranjalito, Puerto Napo. Allí se asientan empresas de origen asiático desde 2001. La empresa Terraearth Resources expuso algunas irregularidades y

denunció que existe un aproximado de treinta excavadoras ilícitas, las mismas que se utilizan como herramientas para cometer este tipo de delitos, según una publicación de *Primicias* (Tapia, 2022).

Zaruma es uno de los lugares con altos índices de minería ilegal. Desde 2016, ha soportado más de cuatro socavones, dos de ellos en 2021. Hasta hace algún tiempo este era un lugar muy turístico en el país, digno de visitar, pero enfrenta problemas de difícil solución y es irreversible el daño que se ha hecho.

Otro caso de igual envergadura es Imbabura, en los sitios de Mina Nueva, Mina Vieja y Los Olivos, donde el fenómeno de la minería ilegal agrava un problema de seguridad nacional, debido a que esta área está rodeada de hombres irregulares armados. Hasta la cúpula política llegó a denominarla una zona de impunidad. Las precarias condiciones aportaban, en conjunto con el hambre y la falta de trabajo, a que dicha actividad se incrementase y creara un problema social de gran escala en el territorio nacional.

La extracción ilegal de los recursos naturales se encuentra estrechamente ligada y relacionada con otras economías ilícitas. Esto demuestra que no solo afecta a los recursos naturales y genera evasión tributaria, sino que conforma un engranaje de maquinarias ilegítimas que se articulan con el crimen organizado transnacional.

La problemática en cuestión se agrava con la crisis de gobernabilidad y corrupción, que forja un entorno desfavorable que disminuye la legalidad y la legitimidad de las autoridades, y crea desconfianza. A esto se suman la crisis sanitaria del COVID-19 y el hecho de que la Asamblea Nacional actuó de una manera políticamente fragmentada, con acciones en las que primaron los intereses particulares por encima de los objetivos comunes nacionales.

Todo lo antes expuesto crea las condiciones adecuadas no solo para que se expanda la minería ilegal, sino para que también se posea como una opción a la economía formal. Esto se agrava por la fragilidad de los entes de control, como la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFFE), la Contraloría General del Estado y el Servicio de Rentas Internas (SRI).

Gráfico 3: Base legal y clasificación de la minería



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, citada en varias fuentes.
Elaboración propia.

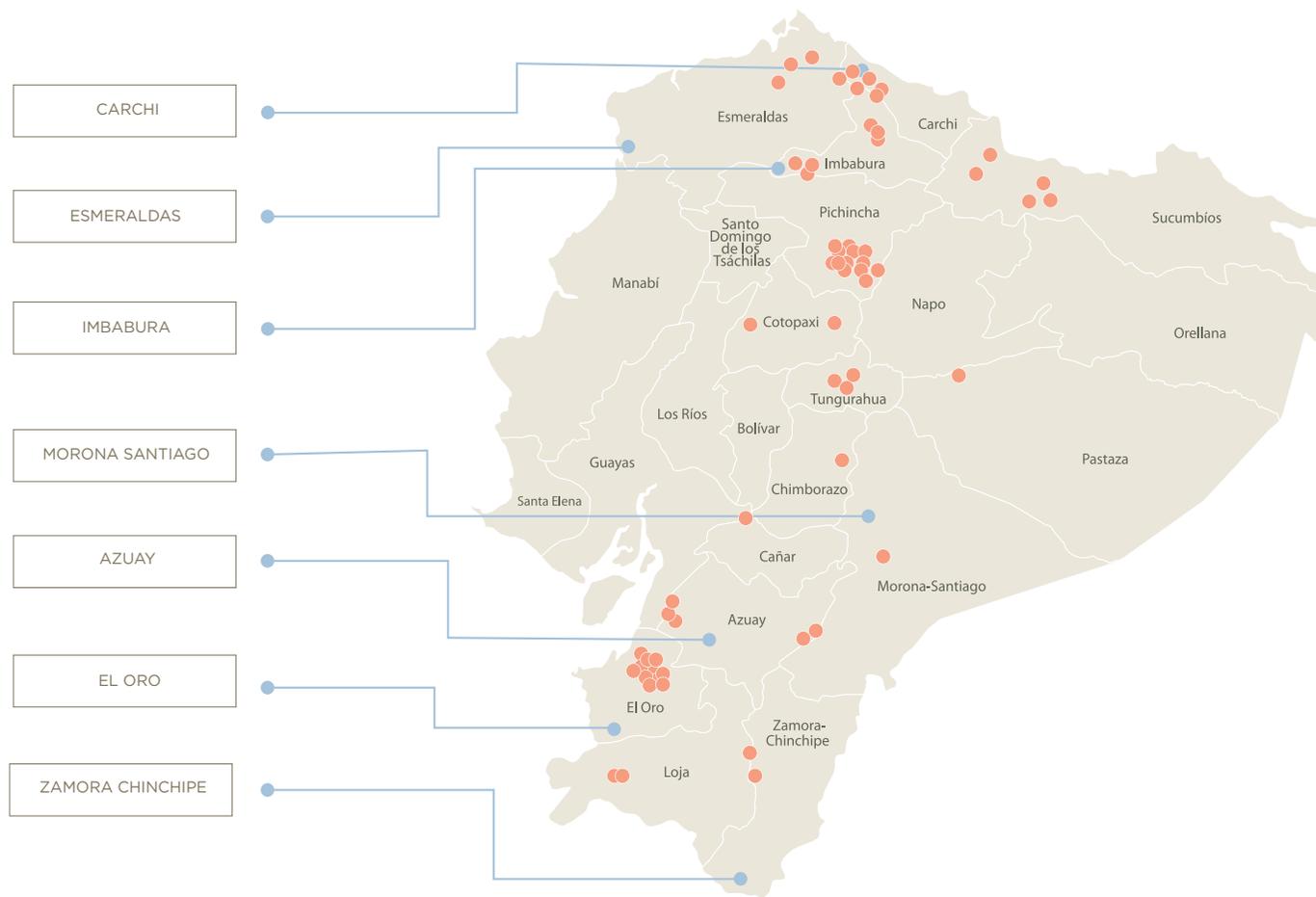
En el Gráfico 3, se visualiza cómo se ha actualizado la normativa legal desde 2008 hasta 2020, señalando que la minería ilegal genera gran beneficio económico. Esta normativa, en el escenario en que se desenvuelve este delito en Ecuador, es insuficiente.

Gráfico 4: Lugares identificados de minería ilegal



En 21 de las 24 provincias de Ecuador se desarrollan actividades de minería ilegal

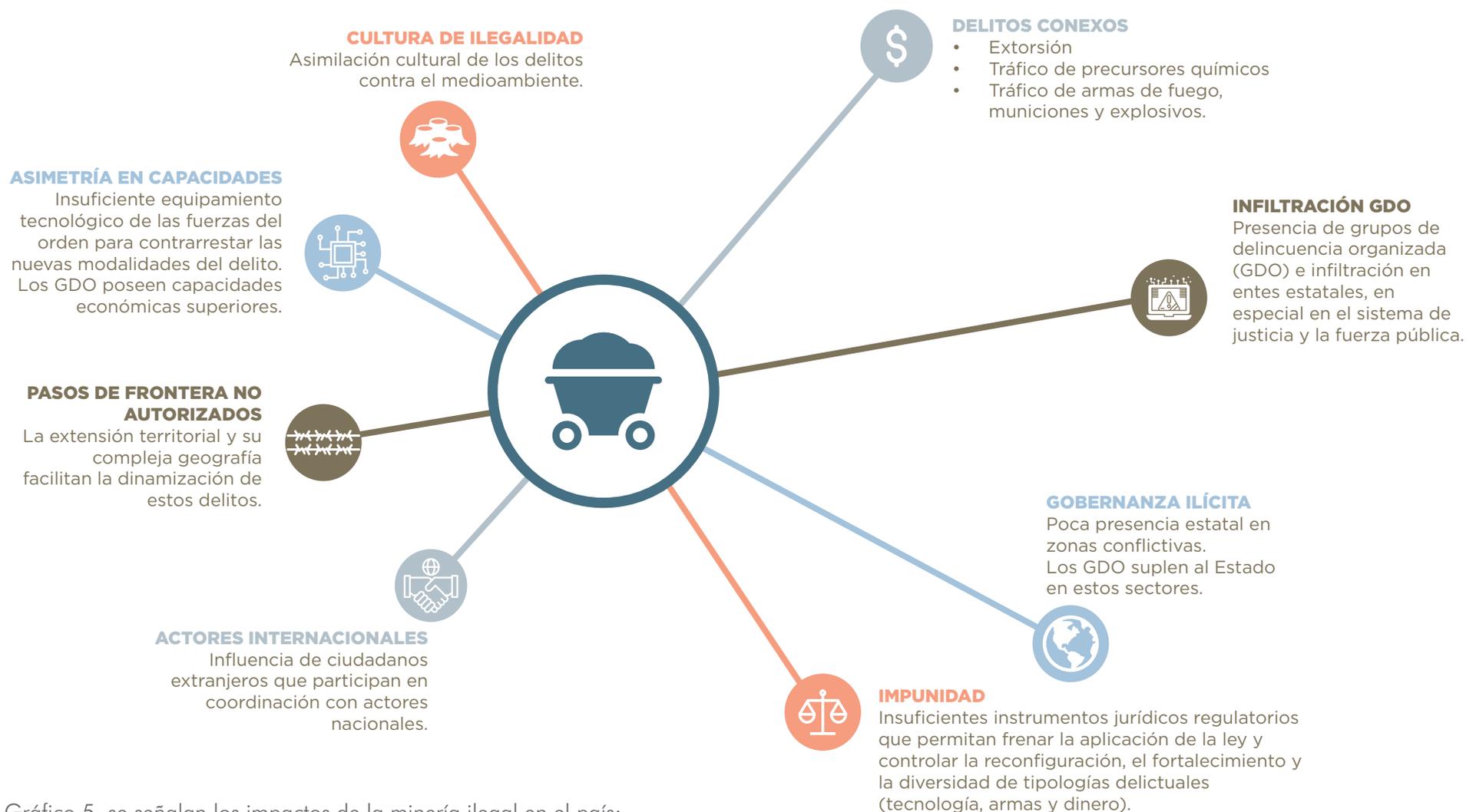
NAPO	Carlos Julio Arosemena
ORELLANA	Francisco de Orellana
CHIMBORAZO	Cumandá
SUCUMBÍOS	Sucumbíos, La Morita, Cascales
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	Santo Domingo
GUAYAS	Guayaquil
LOS RÍOS	Babahoyo
COTOPAXI	La Maná
TUNGURAHUA	
SANTA ELENA	Sector La Puntilla
BOLÍVAR	Chillanes
PASTAZA	Ciudad
LOJA	Macará, Calvas
PICHINCHA	Parroquia San Antonio de Pichincha, Lloa, Pifo, Guayllabamba Pichincha



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, citada en varias fuentes. Elaboración propia.

En el Gráfico 4, se evidencia que, de las 24 provincias de Ecuador, 21 están directamente involucradas en esta actividad ilegal, lo que cubre el 87,5 % del territorio nacional.

Gráfico 5: Impactos de la minería ilegal



En el Gráfico 5, se señalan los impactos de la minería ilegal en el país: cultura de ilegalidad, delitos conexos, infiltración de GDO, gobernanza ilícita, impunidad, actores internacionales, pasos de frontera no autorizados y asimetría en capacidades. También se encuentran otros delitos como explotación laboral, defraudación, extorsión, economías ilegales y violencia criminal.

Fuente: Policía Nacional del Ecuador, citada en varias fuentes. Elaboración propia.

Gráfico 6: Escenarios y estrategias de la minería ilegal



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, citada en varias fuentes. Elaboración propia.

En el Gráfico 6, se observan posibles estrategias a los escenarios planteados. Esta actividad ilegal utiliza como mecanismos ciertos vínculos, sujetándose de otras actividades de índole ilícito. Por esta razón es fundamental hacer uso de estrategias para frenar y combatir esta problemática.

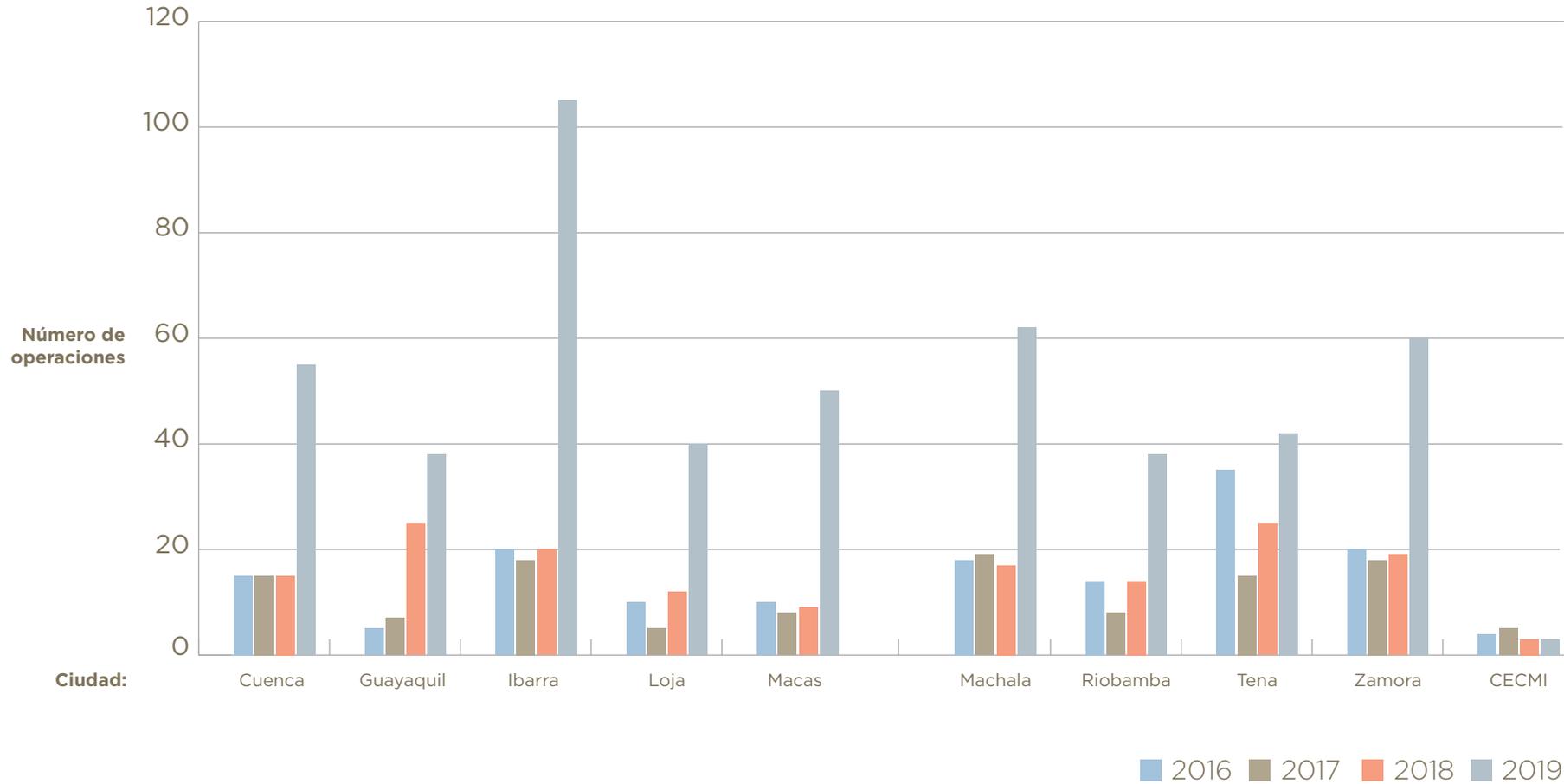
Gráfico 7: Fases de la minería ilegal



Fuente: Policía Nacional del Ecuador, citada en varias fuentes. Elaboración propia.

En el Gráfico 7, se visualizan las diferentes fases por las que atraviesa la minería ilegal: exploración, construcción y montaje de la mina, explotación, distribución y comercialización.

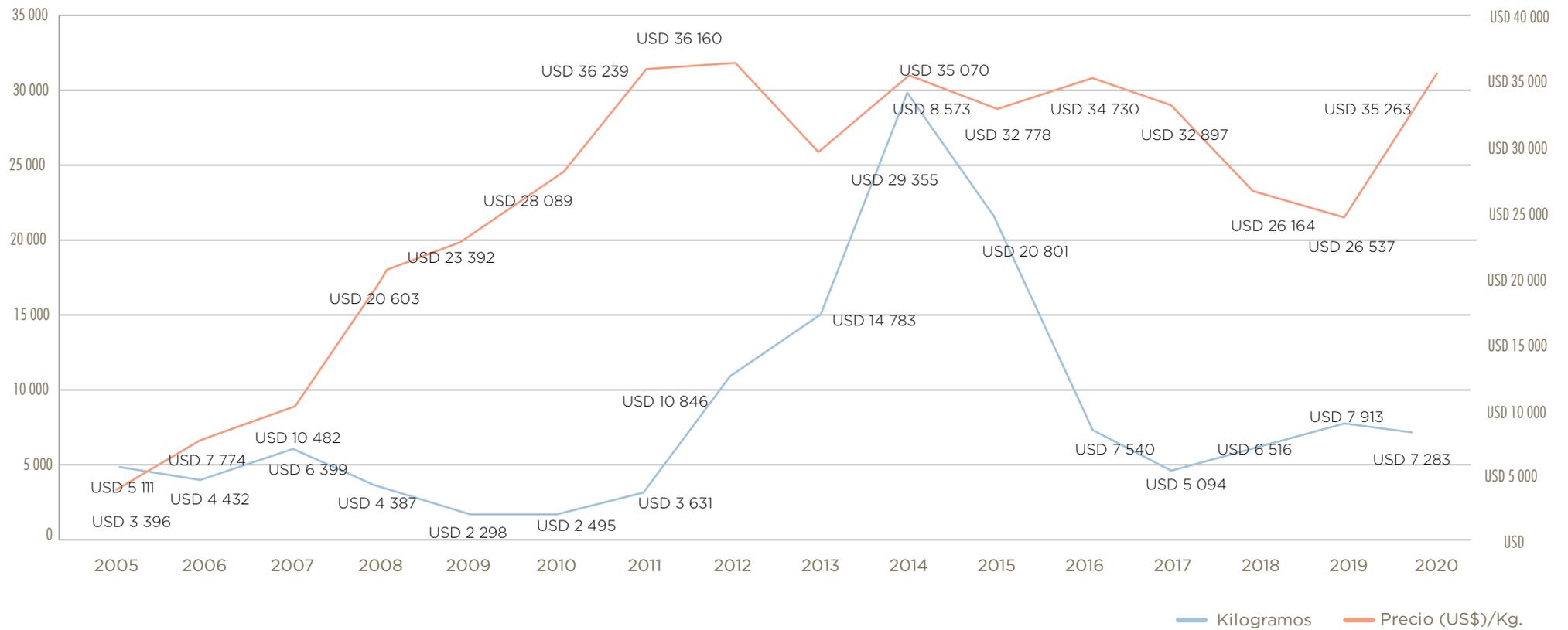
Gráfico 8: Operaciones contra la minería ilegal (2016-2019)



Fuente: Agencia de Regulación y Control Minero, citada en varias fuentes.
Elaboración propia.

A continuación, se aportan datos sobre la extracción de oro:

Gráfico 9: Extracción ilícita de oro 1/2



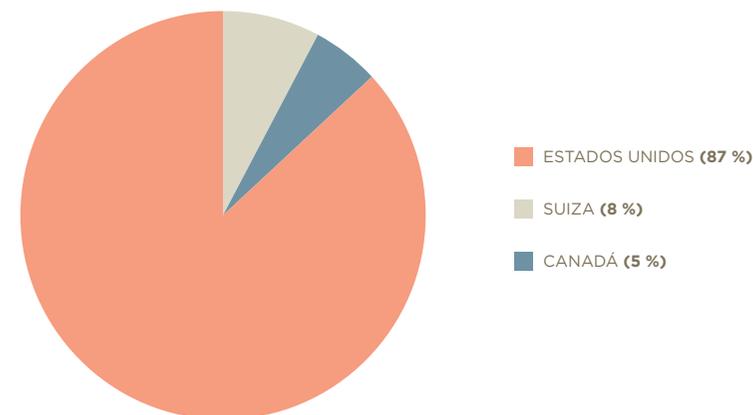
Fuente: Agencia de Regulación y Control Minero, citada en varias fuentes. Elaboración propia.

Gráfico 9: Extracción ilícita de oro 2/2

AÑO	KILOGRAMO	USD	PRECIO (USD)/KG
2005	5 111	USD 17 358 576	USD 3 396
2006	4 432	USD 34 453 348	USD 7 774
2007	6 399	USD 67 074 615	USD 10 482
2008	4 387	USD 90 386 771	USD 20 603
2009	2 298	USD 53 754 224	USD 23 392
2010	2 495	USD 70 082 455	USD 28 089
2011	3 631	USD 131 583 224	USD 36 239
2012	10 846	USD 392 195 634	USD 36 160
2013	14 783	USD 433 959 162	USD 29 355
2014	28 573	USD1 002 067 154	USD 35 070
2015	20 801	USD 681 809 007	USD 32 778
2016	7 540	USD 261 864 921	USD 34 730
2017	5 094	USD 167 576 454	USD 32 897
2018	6 516	USD 170 482 352	USD 26 164
2019	7 913	USD 194 162 210	USD 24 537
2020	7 283	USD 333 486 315	USD 35 263

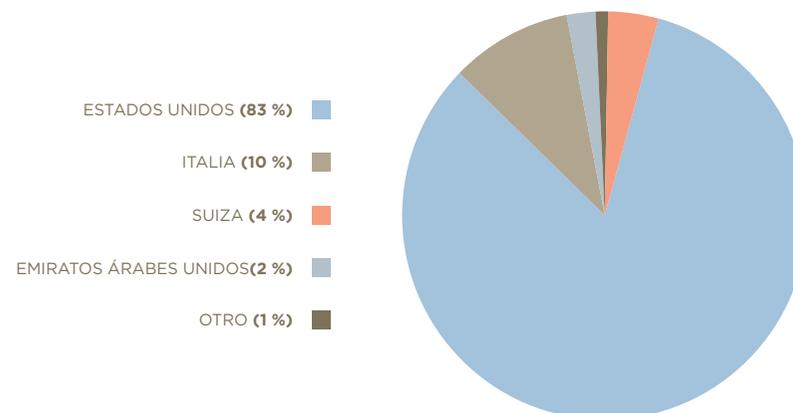
Fuente: Agencia de Regulación y Control Minero, citada en varias fuentes. Elaboración propia.

Gráfico 10: Participación en el destino de las exportaciones de oro (2014)



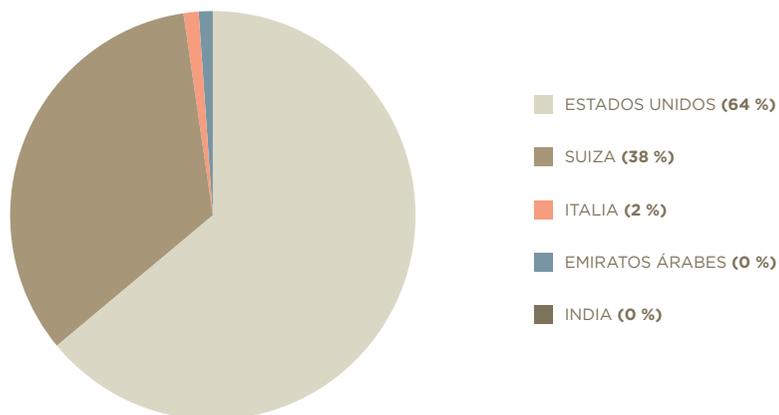
Fuente: UN COMTRADE Database. Elaboración propia.

Gráfico 11: Participación en el destino de las exportaciones de oro (2019)



Fuente: UN COMTRADE Database, código 7108 del Sistema Armonizado. Elaboración propia.

Gráfico 12: Destino de las exportaciones de oro de Ecuador (enero a noviembre de 2020)



Fuente: Banco Central de Ecuador, código 7108 del Sistema Armonizado, «Oro». Elaboración propia.

Gráfico 13: Exportaciones de minerales en kilogramos



Fuente: Código Vidrio-Vistazo (2023). Elaboración propia.

Impacto del COVID-19

A pesar de que a julio de 2023 aún no se contaba con cifras oficiales sobre el impacto de la pandemia en la economía regional formal, lo que sí se conoce son los efectos en los procesos sociales, que han sido significativos. Los cambios en la actividad económica, el comercio informal —muchas veces fraudulento—, la deserción de estudiantes y el nivel de desempleo y subempleo —especialmente en las áreas rurales— han sido el detonante para que todo este conglomerado de personas afectadas participe en las economías ilegales, principalmente en la minería no formal.

La pandemia también generó un importante desplazamiento poblacional. No es posible cuantificar el número debido a que muchas personas se han quedado sin empleo, sin vivienda y sin la posibilidad de continuar con sus actividades normales. Las economías ilegales se visualizan para este grupo vulnerable como una alternativa de ingreso económico, que se podría denominar dinero fácil, sin importar el daño ambiental, los daños a la salud, la tala ilegal y la consecuente deforestación y el delito con nexos de usurpación de tierras. Ese es el escenario idóneo para las víctimas de trata de personas, captadas para bandas delincuenciales y sicariato.

Con el cierre de las fronteras con Colombia y Perú, como una de las primeras acciones de la pandemia, se redujeron considerablemente el comercio y la actividad fronteriza normal. No se permitían el ingreso ni la salida de personas ni vehículos por los pasos formales, pero, por los pasos ilegales, esta actividad continuó.

Al abrirse las fronteras, el ingreso de nuevos grupos poblacionales fortaleció el crecimiento del trabajo informal, que se expande aún más y optimiza sus procedimientos a la hora de captar adeptos, con la finalidad de expandir las economías ilegales en el país. La seguridad es brindada por grupos delincuenciales como, por ejemplo, en las actividades ilegales en Buenos Aires, provincia de Imbabura, donde la protección es encargada a los Lobos (Código Vidrio, 2023).

Conclusiones

La minería constituye un rentable negocio ilícito. La explotación de metales preciosos y tierras incrementa las cuentas bancarias de grupos evasores de impuestos, debido a que, al ser una actividad ilegal y no tener regulaciones, este sector obtiene grandes réditos económicos. Por esto son urgentes en el país cambios institucionales y estructurales en materia ambiental: Constitución de la República del Ecuador; Ley Minera; Reglamento a la Ley de Minería; Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Agencia de Regulación y Control Minero; Código de Procesamiento Civil; Código Civil; Código Orgánico Integral Penal; Reglamentos de Control Institucional, y demás normativas aplicables al control y el aseguramiento de los recursos naturales.

Estas medidas deben ser acompañadas de inversión social en las poblaciones que están afectadas por esta ilegal actividad, a fin de generar mayores oportunidades de trabajo formal, salud, educación y bienestar. Se debe partir de un catastro minero que, hasta julio de 2023, era inexistente. El Gobierno ha aplazado por tercera vez la apertura del catastro minero. La minería ilegal representa un lavado de dinero de hasta un 5 % del PIB, lo que sería un monto anual promedio de USD 3 500 millones. Esto es un valor igual al previsto para 2023, en el Presupuesto General del Estado, para la fuerza pública —Fuerzas Armadas y Policía Nacional— de Ecuador. Considerando que la ejecución presupuestaria no suele alcanzar el 100 % y que dentro del presupuesto está incluido el gasto corriente, se demuestra que los ingresos por lavado de activos son mayores a los que percibe toda la fuerza pública de Ecuador anualmente.

Es importante la actualización de la normativa legal vigente, pero, al mismo tiempo, también hacerla cumplir con rigurosidad. Por esto se debería evaluar la creación del Ministerio de Minería, para un tratamiento específico de este magno problema y la consolidación de la justiciabilidad de los derechos de la naturaleza. Todo esto con la finalidad de reducir los niveles de corrupción e impunidad que rigen en el país y lograr que la justicia cumpla con su rol de una manera idónea, brindando la seguridad jurídica

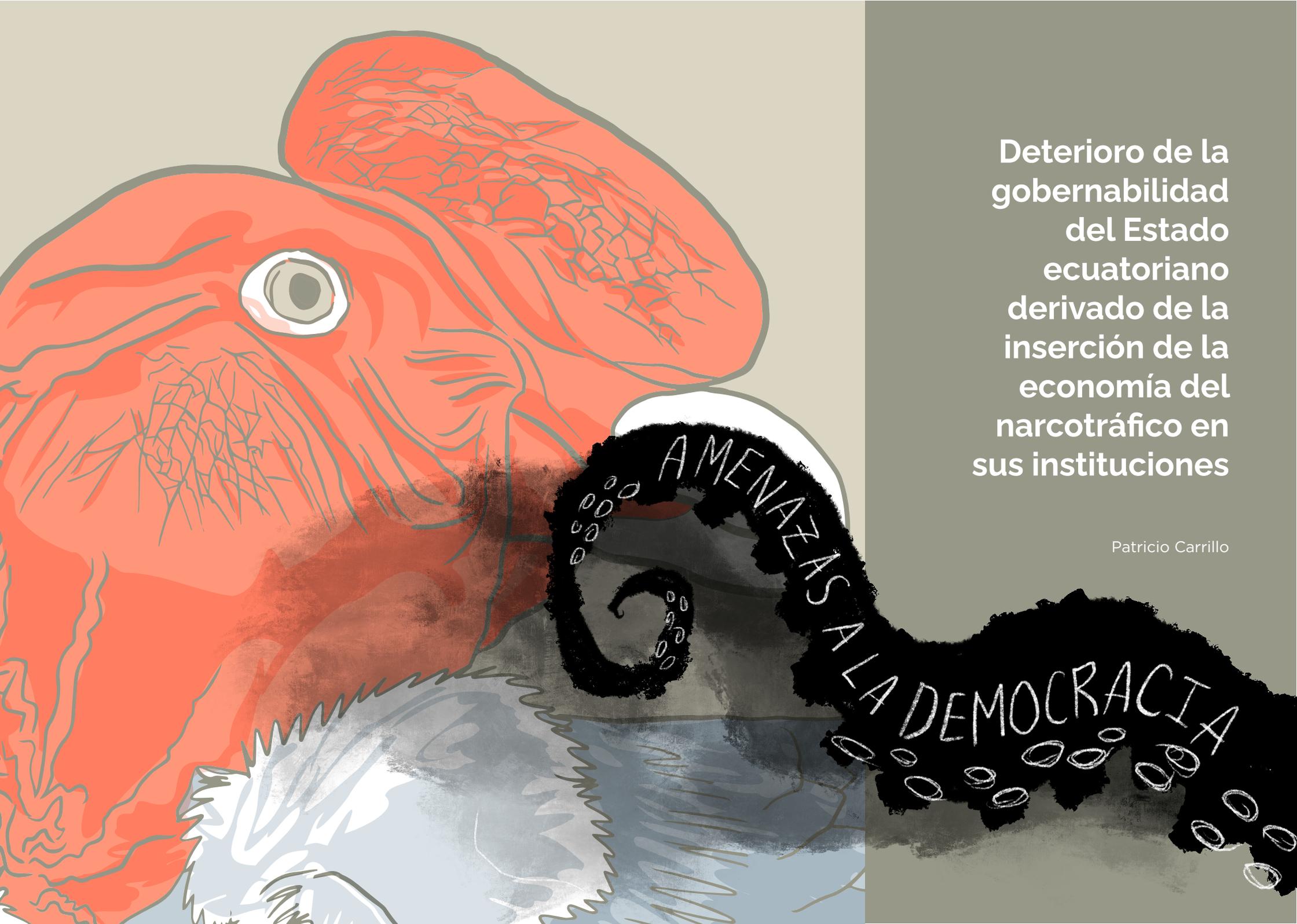
que Ecuador requiere con urgencia en estos momentos con referencia a la minería ilegal y sus delitos conexos. Más aún cuando, por obtener sus intereses, los involucrados afectan a la seguridad nacional, como el caso de la minera Ecuacorriente S. A., con su fábrica de explosivos al margen de la ley y el irreparable daño al ambiente; o lo que sucede en la provincia de Napo, donde la minería ilegal creció un 100 % en veinticuatro años. El crimen organizado estudia las debilidades y las vulnerabilidades del Estado por lo que es imprescindible la planificación con estrategias a fin de minimizar el alto riesgo de esta amenaza que afecta a la seguridad nacional. También es necesario ubicar a los beneficiarios y los financistas de estos delitos.

Entre 2008 y 2023, el kilogramo de oro incrementó 10,4 veces su valor, mientras que más del 80 % de este mineral tuvo como destino final Estados Unidos. En 2020, esta tendencia cambió: se registró un 30 % de reducción en lo enviado a ese destino y se incrementó el mismo porcentaje en lo destinado a Suiza.

El Ministerio de Energía y Minas detalla que el mayor porcentaje de minerales —51,47 %— es exportado, vía Puerto Bolívar, a China. Le siguen Estados Unidos y Suiza, con el 10,5 % y el 10,3 %, respectivamente. Causan preocupación a la Organización de Estados Americanos (OEA, 2021) los datos respecto a las irregulares exportaciones de oro de Ecuador a China, pues Ecuador indicó que, en 2019, se exportaron USD 76 millones a China, pero el país asiático reportó el ingreso de USD 339 millones, por lo que se visualizan USD 263 millones de diferencia, que se deduce que salieron clandestinamente.

Bibliografía

- Atariguana, D. (2020). *La minería ilegal y el impacto ambiental en el cantón Camilo Ponce Enríquez provincia del Azuay período 2007-2018*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil. Recuperado de <http://repositorio.ug.edu.ec/handle/redug/50692>
- Beltrán, J. (2022). La minería ilegal avanza hacia un bosque protector en Sigsig. *Primicias*. Recuperado de https://www.primicias.ec/noticias/economia/mineria-ilegal-bosque-protector-sigsig/?utm_source=twitter&utm_medium=social
- Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica. (2023). *Cuánto dinero se lava en el sistema financiero ecuatoriano. Una aproximación desde las cifras macroeconómicas*. Recuperado de <https://www.celag.org/cuanto-dinero-se-lava-en-el-sistema-financiero-ecuatoriano-una-aproximacion-desde-las-cifras-macroeconomicas/#>
- Código Vidrio. (2023) Ecuacorriente construyó fábrica de explosivos a espaldas de FF. AA. *Código Vidrio*. Recuperado de <https://www.codigovidrio.com/code/ecuacorriente-construyo-fabrica-de-explosivos-a-espaldas-de-ff-aa/>
- Código Vidrio. (2023) Mineros armados emboscan a militares en Imbabura. *Código Vidrio*. Recuperado de <https://www.codigovidrio.com/code/mineros-armados-emboscan-a-militares-en-imbabura/>
- Código Vidrio-Vistazo. (2023). China, principal destino del oro extraído en Ecuador: millonarias exportaciones no han sido declaradas. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/china-principal-destino-del-oro-extraido-en-ecuador-millonarias-exportaciones-no-han-sido-declaradas-DA4673775>
- Ecuador Agencia de Regulación y Control Minero. <https://www.controlrecursosyenergia.gob.ec/>
- Ecuador Banco Central del Ecuador. <https://www.bce.fin.ec/>
- Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). *Justificativo Proforma Presupuesto General del Estado 2023*. Recuperado de https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/11/Anexo-1_Justificativo-Proforma-2023.pdf
- EFE. (2023). Unos 4.500 mineros ilegales operarían dentro del Parque Nacional Podocarpus. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/unos-4500-mineros-ilegales-operarian-dentro-del-parque-nacional-podocarpus-NE4161285>
- Menéndez, T. (2021). Zaruma se hunde por la minería desde la época colonial. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/mineria-zaruma-ecuador-socavon-riesgos/>
- Organización de Estados Americanos. Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional. (2021). *Tras el dinero del oro ilícito: Fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sms/ddot/docs/Tras-el-dinero-del-oro-ilicito-El-caso-de-Ecuador.pdf>
- Paz Cardona, A. J. (2022). Ecuador: la minería avanza aceleradamente en la provincia de Napo y llega hasta tres de sus áreas protegidas. *Mongabay. Periodismo Ambiental Independiente en Latinoamérica*. Recuperado de <https://es.mongabay.com/2022/08/mineria-avanza-aceleradamente-en-la-provincia-de-napo-en-ecuador>
- Primicias. (2022). Presupuesto anual para la Policía es de USD 1 200 millones. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/aro-semena-policia-presupuesto-2023/>
- Primicias. (2023). Ecuador declara a la minería ilegal como amenaza a la seguridad del Estado. *Primicias*. Recuperado de https://www.primicias.ec/noticias/economia/cosepe-mineria-emergencia-amenaza-estado/?utm_source=twitter&utm_medium=social
- Soria, F. (2021). La minería ilegal tiene corona en el Ecuador. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-mineria-ilegal-tiene-corona-el-ecuador>
- Tapia, E. (2022). Estas serán las cinco prioridades de gasto del Estado en 2023. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/proforma-prioridades-gasto-educacion-seguridad-salud/>
- Tapia, E. (2022). Gobierno aplaza por tercera vez apertura del catastro minero. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/catastro-minero-ecuador-apertura-oposicion/>
- Tapia, E. (2022). Minería ilegal crece sin control en la provincia amazónica de Napo. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/mineria-ilegal-napo-contaminacion-amazonas/>
- UN COMTRADE Database. <https://comtradeplus.un.org/>
- Vistazo. (2023). Decomisan maquinarias utilizadas para extraer oro en Napo, tras video que denunció minería ilegal. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/decomisan-maquinarias-utilizadas-para-extraer-oro-en-napo-tras-video-que-denuncio-mineria-ilegal-LY4144508>
- Vistazo. (2023). "Miren el agua cómo nos la contaminan": Hombre graba a maquinaria de extracción minera operando a la mitad de un río en la Amazonía. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/miren-el-agua-como-nos-la-contaminan-hombre-graba-a-maquinaria-de-extraccion-minera-operando-a-la-mitad-de-un-rio-en-la-amazonia-YC4141504>



Deterioro de la
governabilidad
del Estado
ecuatoriano
derivado de la
inserción de la
economía del
narcotráfico en
sus instituciones

Patricio Carrillo



Resumen

El presente artículo tiene por objetivo establecer posibles causas de la insuficiente reacción del Estado ecuatoriano frente al narcotráfico. Se desarrolla un estudio de alcance descriptivo de tipo no experimental retrospectivo mediante el análisis de fuentes secundarias. La investigación busca identificar probables vínculos entre las bandas dedicadas al crimen organizado, las mafias supranacionales y las organizaciones políticas con la influencia suficiente para beneficiar el tránsito, la producción y la distribución ilícita de estupefacientes.

Ecuador es un territorio utilizado como centro de acopio y exportación de la droga producida y distribuida desde Colombia y Perú hacia los mercados de consumo no solo por su ubicación geográfica —al ser colindante con países tradicionalmente productores de marihuana y cocaína—, sino también por variables relacionadas con la institucionalidad, la presencia activa o no del Estado en fronteras altamente porosas, los recursos para una adecuada aplicación de la ley y la normativa, las capacidades especiales para enfrentar al crimen organizado, la capacidad tecnológica instalada, el sistema económico financiero dolarizado, entre otros temas

estructurales que derivan en diversas crisis, sobre todo políticas, económicas, sociales y éticas, que han permitido la infiltración y la corrupción de funcionarios públicos y figuras políticas.

Además, la geopolítica y las acciones auspiciadas por fracciones y remanentes de grupos armados colombianos —sumadas a la asociación con carteles de droga mexicanos y de otros continentes— generan una «red de redes» de economía ligada al fenómeno del narcotráfico, que ha encontrado en bandas criminales locales, especialmente en el Litoral de Ecuador, un espacio fecundo para reclutar a jóvenes —muchos menores de edad— y utilizarlos para aprovechar los vacíos legales del Código Orgánico Integral Penal (COIP) en el fomento y la promoción del narcotráfico y el microtráfico, con la consecuente lucha por territorio que deviene en violencia y terrorismo. Todo con propósito de cimentar la idea de un «Estado fallido», en el cual se percibe un desborde de las capacidades de contención del Estado frente a estos ilícitos, hechos de conmoción social que son aprovechados para generar y promover una agenda política que incite a permanentes descontentos sociales.

Mientras el crimen organizado busca limitar el aparato de seguridad del Estado, las organizaciones políticas pretenden terminar Gobiernos democráticos. En ese sentido, es urgente evitar la fragmentación que —potencialmente por falta de coordinación— convierte en ineficiente a todo sistema de control.

El énfasis de este estudio está en la economía que produce el narcotráfico, pero no se puede dejar de mencionar que los mercados ilegales forman redes policéntricas complejas, en donde se pueden involucrar varias actividades criminales, como minería ilegal, contrabando, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, tráfico de armas, municiones y explosivos, corrupción en la contratación pública y colocación de dinero de drogas y estos mercados en procesos electorales. Todas estas acciones —aunque no necesariamente es regla— están articuladas al mismo tiempo, el mismo lugar y los mismos actores. Posiblemente en estos espacios coexisten pactos y autorregulaciones que finalmente tienen efecto en la mayor o menor visibilidad de la violencia y la economía criminal.

Generalidades del narcotráfico en Ecuador

Con la información disponible para el presente estudio, se han motivado varias interrogantes relacionadas con las supuestas vinculaciones de diversos actores, los puntos de análisis sobre el sistema de control y los mecanismos operativos que podrían impactar favorable o desfavorablemente en la mayor o menor presencia de este mercado criminal en el país. Los datos recopilados también permiten una mejor comprensión del fenómeno y la confirmación o el desecho de los supuestos.

Este trabajo parte de la hipótesis de que el narcotráfico, a lo largo de los años, se ha ido infiltrando en las instituciones políticas y no políticas, hasta llegar a un punto crítico, que refleja desestabilización, ingobernabilidad y una profunda degradación del tejido social. El análisis prioriza su atención en posibles vacíos que hacen altamente falible el sistema de justicia: baja transparencia en la gestión pública, ausencia de información para la toma de decisiones del Gobierno y discrecionalidad en los procesos y los procedimientos institucionales. Estos serían, posiblemente, los factores que facilitan espacios de corrupción al coludirse, por intereses económicos y políticos, actores estatales y delincuentes.

Cuando fragmenta al Estado, debilita la institucionalidad y dispersa la información, lo que persigue el crimen organizado es alcanzar la ineficiencia estatal en la política de drogas —oferta y demanda— y en su estrategia operativa de control. Esto conlleva sistemas con mayor tolerancia a la ilicitud. Entonces, las vulnerabilidades y los riesgos de cooptación de actores institucionales integrantes de Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Fiscalía, Administración de Justicia, Migración, Aduana, Tránsito, sistema penitenciario y control electoral facilitan la presencia de estructuras económicas criminales, con poder, que operan en el territorio nacional y terminan imponiéndose con fuerza en la sociedad, e incluso alcanzan apoyo popular con dineros ilegales.

En Ecuador, el narcotráfico, según Espinosa (2016), es

una amenaza a varios bienes clave. Coloca en riesgo la integridad física de las personas, el orden público, el monopolio estatal del

uso de la fuerza, la democracia, las instituciones, la confianza, entre los agentes económicos e incluso el medioambiente (Espinosa, 2016, p. 2).

El conjunto de actividades sistemáticas y planificadas de fortalecimiento —o aquellas que, con plena conciencia o no, han debilitado las instituciones encargadas del control del narcotráfico y su economía ilegal— son variables que, a lo largo del tiempo, no han sido estudiadas adecuadamente para identificar o determinar su impacto y eficacia. Con ligereza, y dependiendo de la ideología, se producen manipulaciones de la opinión pública para presionar hacia un Estado garantista o un Estado punitivo. Siempre dependiendo de la coyuntura, en esta retórica se deja de lado lo principal y el debate se centra en la calidad de la ley y no sobre las debilidades del sistema de justicia, que comprende el funcionamiento orgánico de los agentes penitenciarios, policiales, fiscales y judiciales.

Por otro lado, Edgardo Buscaglia (2011) refiere que, en la alternancia de Gobierno y en democracia, la mayoría de las transiciones políticas generan vacíos de poder institucional del Estado, que ocupan actores no estatales como empresas criminales —nacionales y transnacionales— y grupos delincuenciales que empiezan a transformarse en autoridades de facto y reemplazan al propio Estado.

En este sentido, las empresas criminales producen rendimientos económicos. Las ganancias de esta economía ilegal, movida por las mafias y, en especial, el narcotráfico, generan una especie de avaricia-ambición entre todos los que desean ser fieles adeptos de este mal llamado «negocio». Esto permea desde los espacios periféricos hasta las altas esferas de poder. De esta manera se configura, además, una economía ilícita enfocada en blanquear dinero del narcotráfico a través de diversas modalidades. En otros países se han observado franquicias, servicios de lujo, bienes raíces y otros comercios útiles para el lavado de activos. Con esa finalidad se infiltran y corrompen todos los espacios donde actúan en colusión entre lo privado y lo público.

Para pensar el fenómeno es necesario crear un marco teórico de economía criminal, entendiendo que emerge de esta relación entre actores públicos y privados. El narcotráfico, en su inserción violenta a los países de

Latinoamérica y Centroamérica, podría generar un espacio desde el cual se dictan leyes, reglas, «encargos», usurpación de funciones de Gobierno, entre otras tantas actividades que buscan desestabilizar el orden y amenazar los *statu quo*. Esto da como resultado un grave fenómeno de inseguridad interna que los Gobiernos no pueden contener, fenómeno que genera, en la opinión pública, la percepción de un narco-Estado o Estado fallido, en el cual las capacidades de control de la fuerza pública se desbordan, lo que contribuye a la desinstitucionalización.

Para conceptualizar mejor el problema es necesario partir de una definición sobre el concepto de Estado y su principal función: mantener el orden en la sociedad que gobierna. En palabras de Hobbes, en su obra *Leviatán*:

la necesidad de las sociedades humanas de darse un Gobierno fuerte que pudiera mantener el orden y sacar al individuo del salvajismo en el cual viviría si ese Gobierno no existiera. Hobbes sostenía que el ser humano es naturalmente malvado y salvaje, por lo cual es necesario que exista para él una institución superior que lo gobierne y lo controle (Hobbes, citado en Galiminidi, 2020, p. 367).

A partir de este concepto se infiere la imperiosa necesidad del uso exclusivo de la fuerza por parte del Estado para controlar y mantener el orden. Es decir, si los individuos se someten a la autoridad del Estado, entonces, en contraparte, el Estado ejerce dicha autoridad manteniendo la seguridad y garantizando la vida y el derecho a la propiedad privada de las personas. Pero, sin esta seguridad y control, el Estado pierde autoridad ante los ciudadanos, quienes eventualmente cuestionan la existencia misma del Estado y sus instituciones.

Surge, por ende, la duda de si el progresivo debilitamiento institucional en Ecuador, a consecuencia de la sistemática infiltración y corrupción de funcionarios públicos y políticos, obedece a la influencia del narcotráfico. Además, se analiza si esta infiltración es solamente causada por intereses económicos o si existe también una agenda geopolítica con interés particular en implantar un modelo de Gobierno que beneficie a las mafias internacionales del narcotráfico. La premisa es si las debilidades estatales obedecen a una tolerancia y subordinación a criminales poderosos

o a una absoluta falta de comprensión que divide y fragmenta al Estado, lo que produce desconfianza en la institucionalidad e impacta en el Estado de derecho.

Esta simple presunción implica un debate público responsable, alejado de la confrontación política, para construir un Estado constitucional de derechos y justicia que haga posible una convivencia pacífica, donde la seguridad integral sea una verdadera política de Estado, tal cual se manifiesta en el Artículo 23 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, que establece que:

La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes de Ecuador.

Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro; de la trata de personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y de la violación de derechos (Ecuador Asamblea Nacional, 2009, Artículo 23).

De comprenderse adecuadamente el significado del interés público y el bien común, existe ya una duda razonable sobre el anterior planteamiento. Y, de ser eficaz, negaría de plano la existencia de una política pública permanente de debilitamiento de las instituciones. Carrillo y Andrade (2021) establecen conceptualmente las diferencias entre política pública, política de Gobierno y política de Estado. Esta última comporta una gestión de continuidad que excede los períodos de Gobierno.

Los resultados y algunas explicaciones sobre la violencia y las aproximaciones económicas en la cadena de comercialización de la droga de esta

investigación se darán a conocer en el apartado de conclusiones y en el recorrido del texto, confirmando o rechazando la hipótesis de trabajo definida anteriormente.

El Estado

En términos generales, se entiende por Estado a la organización política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio. «Estado coincide con su organización en cuanto esta significa la constitución producida mediante actividad humana consciente y solo ella» (Heller, citado en Salcedo, 2012, p. 10). Se alude a la forma o la estructura en un contexto político real que se renueva constantemente mediante actos de voluntad humana —concepto de *Constitución* de Hermann Heller—.

El Estado surge de la necesidad de vigilar y controlar la coexistencia entre la sociedad y la protección de los bienes.

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y quede tan libre como antes (Rousseau, citado en Wittig, 2006. p. 2).

Es a partir de la conformación de una sociedad ordenada cuando el Estado toma sentido.

Desde una perspectiva jurídica, el Estado se define como una

persona moral de derecho público, a cuya integración contribuyen una población, un territorio y un poder político, que, organizado conforme un orden jurídico, realiza, en el ejercicio de su soberanía, un proyecto de vida propia para beneficio de la sociedad humana (Martínez, 2003, pp. 13-14).

La parte jurídica es imprescindible porque es la que permitirá establecer las leyes para poder estar dentro de un Estado de derecho, respetando la normatividad en una Constitución y marco legal.

También se entiende que parte del Estado es la conformación de un aparato gubernamental, basado en las acciones de dirección política, denominado *administración pública*, que se puede definir de la siguiente manera:

El concepto de administración pública se ha definido por diferentes autores como el instrumento del Estado para manejar su organización, sin embargo, en su sentido estricto en la administración, el Estado es entendido como «una estructura jurídica-política, formada por una sociedad humana, asentada en un territorio determinado, regida por un poder político y organizada por un orden jurídico, y que está dotada de soberanía para mantener su integridad e identidad propia frente a otros estados» (Martínez, 2003, p. 16).

El instrumento del Estado, que es la administración pública establecida en una institución, es el tema que se tratará en este documento, ya que son posiblemente las instituciones las que han sido vulneradas por el narcotráfico. De ser así, se puede decir que este instrumento del Estado se debilita, lo que genera una desestabilización en la sociedad y el aparato gubernamental. No obstante, es prudente aclarar las diferencias entre *Estado* y *Gobierno*, pues, al entablar un debate alrededor de la gobernabilidad del Estado, se debe comprender una supuesta inoperancia del Gobierno. El debilitamiento podría ser mayor en territorios donde no se encuentran presentes, con la fuerza necesaria, las instituciones del Estado, y son precisamente esos lugares donde se concentran recursos que hacen atractivo y lucrativo el asentamiento de las organizaciones y los mercados criminales como el narcotráfico.

Durán (2022) dice:

las ciudades concentran recursos económicos y humanos que las vuelven atractivas para los actores criminales que pueden conectar una amplia gama de actividades ilegales —desde economías informales hasta mercados locales de drogas y extorsión— y explotar oportunidades para el lavado de dinero en economías formales que no se encuentran fácilmente en las áreas rurales. Los

procesos de urbanización y de desarrollo hacen que las ciudades sean proclives a albergar poblaciones pauperizadas que podrían ser empleadas por los delincuentes. También, las ciudades conectan estratégicamente las zonas de producción de drogas, las rutas del narcotráfico y los mercados de consumidores (Durán, 2022, pp. 8-9).

Lipson, citada en Bracamonte (2002), explica que el Estado tiene como función primordial proteger la vida y los bienes de las personas. De manera más amplia, es tajante al explicar que el Estado es el ente encargado de salvaguardar los derechos humanos de los ciudadanos, guardando así la dignidad humana en los espacios democráticos.

Por ende, si se genera ingobernabilidad del Estado, se compromete su legitimidad, ya que es el encargado de precautelar y entregar derechos, seguridad, orden y justicia a su comunidad. Esta ingobernabilidad provoca una sensación de desamparo frente a situaciones de riesgo y, consecuentemente, desestabiliza la institucionalidad y la democracia, lo que genera vacíos de poder que eventualmente son aprovechados por grupos interesados en acaparar poder para implantar agendas políticas propias, algunas afines a intereses de las mafias. Hay que entender que los Estados cohesionados tutelan de manera más efectiva derechos y libertades, generan confianza ciudadana y garantizan una gestión pública de mejor calidad.

Para Fernández Ruiz (2017), el Gobierno es el «cerebro del Estado», pues mediante este se generan política pública y funciones políticas, las cuales se distribuyen en las distintas dependencias del aparato gubernamental estatal. De acuerdo con esta autora, el Gobierno no es necesariamente democrático, pues en su categorización se implican los Gobiernos dictatoriales. El Gobierno es mutable acorde a quién o quiénes se encuentren en el poder. En el caso particular de Ecuador, al ser una democracia alternativa, el Gobierno se cambia cada cuatro años, pero el Estado se configura de manera diferente. Esto no quiere decir que no sea moldeable a los intereses de la época o de los individuos en sí, por lo que resulta más complejo intentar desmantelarlo. Sin embargo, los constantes atentados a la democracia originados desde esferas políticas —y, en otras ocasiones, aprovechando el descontento social para promover intentos de golpe de

Estado— generan un ambiente inestable que sistemáticamente debilita al Gobierno, pero, también, al Estado y sus instituciones más emblemáticas, como sus poderes y las entidades de seguridad y control público.

Conjugar la gobernanza, el Gobierno, los procesos, las facultades, la norma, la transparencia, los mecanismos de control interno, las auditoras, la confianza, la articulación interagencial, la coordinación y la cooperación nacional e internacional, los métodos y la técnica de recolección y análisis de datos permite inferir si existe o no la garantía de derechos y libertades ciudadanas en materia de seguridad frente a la amenaza de narcotráfico.

Lo observado —impunidad, violencia, radares destruidos, ausencia de planificación basada en evidencia, personal involucrado en narcotráfico que recibe retribuciones económicas por acciones u omisiones— en todos los actores de la administración de justicia, las cárceles y los permanentes escándalos de corrupción asociada al tráfico de sustancias estupefacientes hace pensar que hay debilidades institucionales. Entonces, la desinversión estatal en justicia, defensa, seguridad y rehabilitación social se evidencia en déficit logístico, tecnológico y de gestión.

Debilidad de la gobernabilidad del Estado

Puntualizar qué es la gobernabilidad, para no confundirla con la gobernanza, es importante para comprender la esencia de esta investigación. De acuerdo con Echeverría (2011):

las sociedades requieren canalizar intereses, demandas y expectativas que deben traducirse en decisiones colectivas; la gobernabilidad desde esta perspectiva tiene que ver con el proceso de conformación decisional (Echeverría, 2011, p. 6).

En términos más sencillos, la gobernabilidad reduce la incertidumbre y procura control, siendo también un agente de cambio.

En este sentido, la gobernabilidad prefiere presentarse como una respuesta ante las demandas sociales y las proyecciones de los actores sociales. Así, se puede identificar al conflicto como un choque de intereses que

debilita la gobernabilidad, pero que, a su vez, la gobernabilidad debe solucionar para permitir un espacio de toma de decisiones certeras.

Carlos Jiménez (2013), en su artículo *Estados Débiles y Estados Fracasados*, señala que el proceso de la economía, en el contexto de la globalización:

ha ofrecido oportunidades para el desarrollo de toda clase de actividades ilegales, al calor de los avances tecnológicos en las comunicaciones y transportes, como las causas que han exacerbado un fenómeno que viene de lejos, el de los Estados Vulnerables (Jiménez, 2013, p. 1).

Esta afirmación indica que, por un lado, la economía ilegal generada de todas estas actividades ha ganado un espacio importante dentro de la sociedad, ya que presenta oportunidades para producir ingresos «fácilmente» y esto desencadena un desorden estatal casi imposible de controlar. Por otro lado, el impacto de la tecnología, siendo un avance positivo, deviene en una causa importante dentro de lo que refiere una desestabilización de la gobernabilidad de un Estado, siendo que estas herramientas, al alcance de todos, son usadas para el beneficio del lado de la clandestinidad.

En este sentido, cabe acotar que muchas veces los grupos criminales cuentan con tecnología más avanzada que la del Estado para logística y comunicación, lo cual obviamente marca una desventaja en la lucha contra fenómenos como el narcotráfico, el contrabando y otros delitos. Pero, además, el Estado, al obedecer las disposiciones legales y estar sometido a la auditoría del uso de recursos públicos, es más lento para desarrollar proyectos, adquirir insumos, contratar personal y, en general, para administrar con eficacia los riesgos que implica el control de la soberanía y la seguridad.

En el imaginario social existe la interpretación de que el concepto de «debilidad» del Estado se da a partir de que el mismo no es capaz de aplicar sus leyes de manera uniforme, esto como consecuencia de su marco legal, ya que, en cierta manera, a nombre de «proteger derechos», brinda garantías excesivas a la defensa de los delincuentes. Se registran, por ende, altas tasas de criminalidad, corrupción política, mercado informal, burocracia, ineficiencia judicial o poderes civiles no estatales, con presupuesto y poder político muy superiores a los del Gobierno.

Para Buscaglia (2011), esta debilidad en la gobernabilidad, o Estado fallido, como lo reconoce, es vista desde la proliferación del narcotráfico en las instituciones. Es decir, si un Estado responde a intereses personales, aunque se encuentre estable en temas como la economía, tiende a generar problemas a largo plazo, como es la problemática del narcotráfico.

La lógica argumentativa de esta interpretación es que los Gobiernos débiles implican instituciones débiles por cuanto no cuentan con el capital político para tomar decisiones trascendentes que incidan eficazmente en el control y la prevención de delitos. Esto, sumado a una cultura corrupta, genera un escenario propicio para el surgimiento de grupos delictivos. En Ecuador destacan, a partir de 2015, los Tiguerones, los Lobos y los Choneros, grupos que, si bien son locales, tienen influencia y probablemente patrocinio y adiestramiento por parte de carteles mexicanos. Pero esta infiltración no solo se refleja en estas agrupaciones. También se ha denunciado, por parte de la prensa local —e inclusive por parte de diplomáticos—, la presencia de servidores públicos, entre ellos, policías, militares, jueces y fiscales, obedientes a intereses corruptos.

Nye (1990) define a la corrupción como:

el comportamiento de un funcionario público que se desvía de los deberes formales propios de su cargo, debido a una ganancia privada que puede estar relacionada con un mejoramiento del estatus, con bienes pecuniarios o personales; o que viola normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado (Nye, 1990, p. 8).

Un Estado que está compuesto de instituciones que están coludidas con el crimen organizado contribuye a que se produzcan una fragmentación política, una perversión del aparato gubernamental y un debilitamiento institucional. Como conclusión, todas estas fungen como siervas de criminales gubernamentales y no de la sociedad para la que fueron creadas. Este entramado es sistémico, cumple la finalidad corrupta de ingresar economías subterráneas al sistema financiero, se asocia con el comercio y los bienes raíces —con el oro y otros minerales, como cobre y diamantes—, utiliza grupos juveniles en exclusión y habitantes de zonas periféri-

cas, con lo cual deteriora aún más el tejido social y expone a la sociedad a elevados índices de violencia.

En Ecuador, las muertes violentas, la crisis carcelaria y los problemas de frontera apuntan al narcotráfico como su principal causa, reseña una publicación de *Primicias* (González, 2021). Según fuentes del Ministerio del Interior, citadas por el mismo medio, el principal indicador de la violencia y la inseguridad en un país es la tasa de muertes violentas por cada 100 000 habitantes (Primicias, 2022).

Se enfrenta una crisis de violencia e inseguridad histórica en la mayoría de los países de la región, especialmente en aquellos que presentan menos resiliencia y sistemas debilitados. Ecuador no escapa de esta realidad y terminó 2022 con una tasa de homicidios —indicador proxy de inseguridad en el mundo— de 26,6 muertes violentas por cada 100 000 habitantes. Desde la perspectiva de las drogas y su asociación con las muertes violentas por homicidio y asesinato, se identifican territorios de mayor incidencia —las ciudades de la Costa con estructura de puerto y las de frontera— y es allí donde menos presente y eficiente es el Estado, pues el crimen organizado lo reemplaza con su ley, política, economía y fuerza.

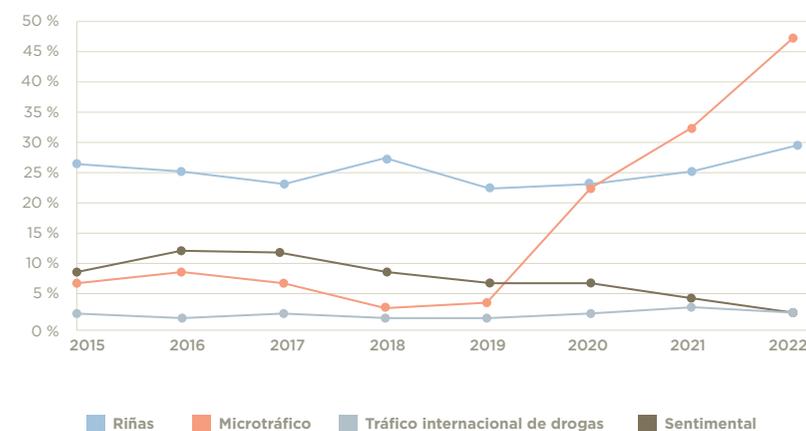
A pesar de la abundancia de hechos, establecer los costos social y económico de la violencia es complejo, pero, considerando el incremento de consumidores en el mundo y al ser el país una plataforma de exportación, lo racional es construir un sistema más eficiente de control. La capacidad de producción incrementada en Colombia y Perú es una externalidad que dispara el conflicto. Los incentivos para involucrarse en la cadena del mercado del narcotráfico son mayores que cualquier estrategia contra la droga.

Los problemas estructurales no son distribuidos homogéneamente. Mejorar el desempeño de las instituciones, con modelos de gestión eficientes y transparentes en ciudades con mayor resistencia a la ilegalidad, implica sistemas oportunos que procuran mitigar los riesgos. La lógica del crimen organizado y su economía es tener aliados, someter a los sistemas, y comprar y cooptar la política. Solamente un Estado cohesionado y fortalecido detiene el avance. De no existir estas condiciones favorables, en lo cotidiano, toda relación de negocio se expondrá a ser contaminada por el

dinero criminal, no alcanzará la prevención y todo equilibrio se perderá. Ejemplos existen en los casos de impunidad, en otro mercado ilegal, como la usura, o en casos como el de García Luna¹, que se lleva a cabo en Estados Unidos.

La complejidad de enfrentar el narcotráfico es un desafío político. Las acciones de fuerza han demostrado ser insuficientes. El debate —sin evidencia, pero con base empírica— ubica otras alternativas como la despenalización y el apoyo social para un adecuado desarrollo de comunidades expuestas. Los esfuerzos de incautación producen, aparentemente, una mayor espiral de violencia.

Gráfico 1: Comparativo de presunta motivación de muertes violentas (2015-2020)

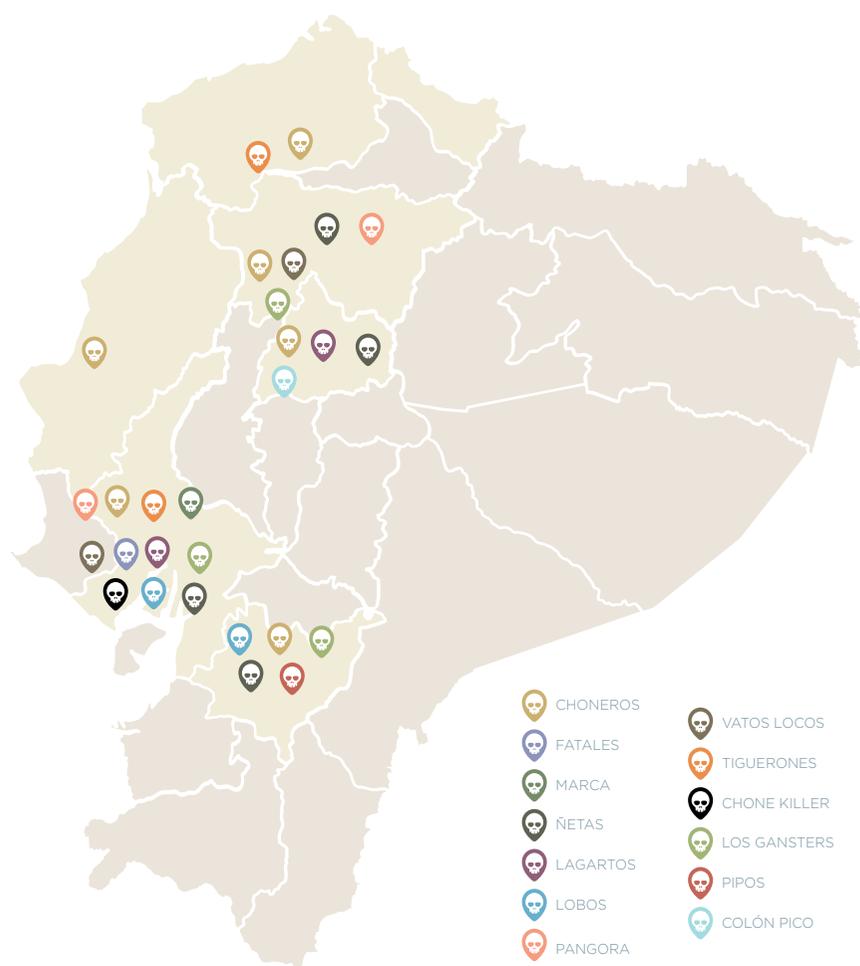


Fuente: Ministerio del Interior, citado en *Primicias* (González, 2022).
Elaboración propia.

¹ García Luna fue director de la Agencia Federal de Investigación (AFI) de 2000 a 2006 y secretario de Seguridad Pública en México, además de colaborar con la DEA (United States Drug Enforcement Administration). Fue declarado culpable por recibir millones de dólares en sobornos por parte de violentos carteles de droga, como el de Sinaloa.

En 2022, el 47 % de las muertes violentas se dieron en el contexto del microtráfico, debido a la guerra por la expansión de grupos pequeños. Además, los grupos narcodelictivos usan este microtráfico para financiar sus actividades, principalmente en las provincias de la Costa.

Gráfico 2: Grupos delictivos organizados



Fuente: Dirección Nacional de Investigación Antidroga, citada en *Primicias* (2022).
Elaboración propia.

Situación general del narcotráfico

Las causas estructurales —como la pobreza, la desigualdad y el atraso, así también la situación política y la económica mundial— han orillado a muchos, especialmente, aquellos que residen en la periferia y pertenecen a los sectores más jóvenes de la sociedad, a insertarse en actividades delictivas como alternativas para la generación de ingresos. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Caribe y América Latina están considerados como regiones que registran la mayor cantidad de desigualdad en ingresos debido a los efectos de la pandemia de COVID-19 y la situación conflictiva entre Rusia y Ucrania (PNUD, 2021).

El *Reporte Mundial de Drogas 2022* de la Organización de las Naciones Unidas determina que la producción de cocaína alcanzó un máximo histórico en 2020: 1 982 toneladas, con un crecimiento del 11 % respecto a 2019. Las incautaciones de cocaína también aumentaron, a pesar de la pandemia de COVID-19, a un récord de 1 424 toneladas en 2020. Casi el 90 % de la cocaína incautada a nivel mundial en 2021 fue traficada en contenedores por mar. Los datos sugieren que el tráfico de cocaína se está expandiendo a otras regiones fuera de los principales mercados de América del Norte y Europa, con niveles crecientes de tráfico hacia África y Asia (UNODC, 2022).

Según cifras oficiales de la Policía Nacional del Ecuador (2022), durante 2022 se incautaron 201 350 kilos de drogas, de los cuales, 81 277 kilos tenían como destino los países de Europa y 1 243 kilos, Asia. Estos datos fortalecen lo enunciado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) sobre el incremento en la producción y el tráfico de sustancias a destinos en los que se abren mercado más allá de la tradicional Norteamérica.

El tráfico de metanfetamina continúa expandiéndose geográficamente. Según los reportes, 117 países informaron sobre incautaciones de metanfetamina entre 2016 y 2020, frente a 84 que lo hicieron entre 2006 y 2010. Por su parte, las cantidades incautadas se quintuplicaron entre 2010 y 2020 (Réyez, 2022).

La producción de opio en todo el mundo creció un 7 % entre 2020 y 2021 y alcanzó las 7 930 toneladas, debido, principalmente, a un aumento del procesamiento en Afganistán. Sin embargo, la superficie global de cultivo de amapola se redujo un 16 %, con 246 800 hectáreas cultivadas durante el mismo período.

Los segmentos de las comunidades involucradas en la ilegalidad de las drogas son diversos. Demográficamente se podría decir que las organizaciones criminales seleccionan a personas para fines específicos: menores de edad para el traslado de armas y drogas; mujeres jóvenes —preferentemente en estado de embarazo— para la microcomercialización; grupos familiares para el traslado desde los centros de producción hasta los de acopio y exportación; y pandillas para ejercer la fuerza. Para estas últimas eligen a jóvenes de barrios con altos niveles de pobreza y excluidos del sistema educativo. Ellos ganan nombre, reputación y respeto por la forma y los métodos para obtener recursos económicos y medios para el delito. Se inician como campaneros y vigilantes con ingresos porcentuales; luego, son choferes para el traslado, con ingresos fijos por cada kilo transportado, o bodegueros; y los de mayor confianza entran en esquemas de seguridad con pagos por entrega exitosa. Quienes pierden la confianza son eliminados. Este trabajo se realiza bajo dos modalidades: con miembros de la misma organización o subcontratando sicarios; el costo depende del blanco a eliminar.

Las organizaciones criminales compran voluntades a través de cuotas permanentes a funcionarios corruptos, irrumpen en la meritocracia para la designación de cargos y funciones, ejercen una injerencia para retrasar o agilizar procesos, todo con la finalidad de convertir en invisible la mercadería. Son personas que trasladan en mochilas, a manera de hormigas, cantidades pequeñas —de 10 a 15 kilos— a bajo costo y mínimo riesgo; vehículos adaptados que llevan con alto éxito por carretera grandes cargamentos de droga —4 x 4, hasta 50 kilos, y camiones y tráileres, hasta 300 kilos—; avionetas —con capacidad de 500 kilos— que trasladan armas y sumas importantes de dinero y otros recursos de pago; y, dominando el negocio, barcos que mueven por agua contenedores contaminados con alcaloides —por toneladas—. Estos canales y las personas involucradas comparten modus operandi, medios, oportunidades, bode-

gas, logística, comunicaciones e infraestructuras con otras ilegalidades, como el contrabando, el transporte de minería ilegal, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y el tráfico de armas, municiones y explosivos.

En décadas anteriores, el lugar final de destino de la cocaína era Estados Unidos. Entre 2013 y 2023, ha crecido el mercado europeo vía Bélgica y desde ahí se distribuye hacia otros países dentro del mismo continente —por carretera llega la coca sudamericana hasta Albania—, Asia y África. El destino norteamericano utiliza pescadores artesanales y botes adaptados con motores potentes —go fast—. Cientos de ellos se encuentran recluidos en países centroamericanos, procesados por narcotráfico.

La mayor cantidad de droga incautada en Ecuador es contenerizada. Al controlar los puertos, las organizaciones criminales han evitado la tecnología de detección a través de dispositivos tecnológicos —escáner—, ratificando que la droga tiene una magia inentendible: consigue en alto porcentaje ser invisible al sistema de Inteligencia criminal, llevando al límite la imaginación para esconderla al ojo humano, pero no por ello es inmune al olfato de canes amaestrados e incorruptibles. La marihuana tiene un consumo más interno y por vía terrestre hacia el Cono Sur, incluido Brasil.

Saviano (2006) dice:

según la Agencia de Aduanas, en el puerto de Nápoles el 60 % de la mercancía escapa a la inspección de la aduana, el 20 % de los recibos de aranceles no se comprueban y hay 50 000 falsificaciones: el 99 % es de procedencia china, y se calculan 200 millones de euros de impuestos evadidos al semestre. Los contenedores que deben desaparecer antes de ser inspeccionados se encuentran en las primeras filas. Todos los contenedores están numerados, pero hay muchos con la misma numeración. De este modo, un contenedor inspeccionado da vía libre a todos sus homónimos ilegales (Saviano, 2006, p. 19).

Este dato podría traspolarse a la realidad ecuatoriana. Es decir, si el 60 % de la droga escapa del control en los puertos, entre 400 y 480 toneladas de droga salen del país, en su mayoría por vía marítima. Si se estima un

valor de USD 5 000 por kilo o USD 5 millones por tonelada, entonces, la economía del narcotráfico en Ecuador representaría USD 2 400 millones.

Podría decirse que los cimientos de la ilegalidad y la simiente del comercio de drogas radican en un sistema aduanero deficitario. Los beneficios de esta ilegalidad son trazables: testaferros y acciones societarias, formas de vida de sus administradores, etc. En el país han sido muchos los escándalos alrededor de enriquecimientos en el servicio de aduanas: desde grupos familiares que festejaban acumular millones hasta el debilitamiento de la Policía Militar Aduanera. Para garantizar que el sistema siga funcionando, quienes históricamente administran los puertos hacen de cada escándalo un hecho político. La evidencia es que el puerto de salida de la droga es Guayaquil y el puerto de llegada es, con mayor frecuencia, Amberes en Bélgica. Las conexiones de nacionalidades europeas y latinas o la posible alerta de comisión de delitos penales no son motivo del presente análisis, pero sí podría decirse que existe mucha dilatación para disponer de tecnología y mantener mejores niveles de coordinación en estas áreas estratégicas y en términos de economía.

Escindir estos imperios económicos con decomisos no alcanza, debido a que las organizaciones están compuestas por estructuras. En el nivel superior siempre estarán quienes verdaderamente medran del negocio criminal, dirigentes del clan enrolados con las élites sociales y económicas. Un segundo grupo dirigencial se encarga de la defensa técnica legal, en lujosas oficinas de abogados al servicio del delito, cuyo objetivo es encontrar vacíos legales y lograr que las acciones criminales no se puedan demostrar en un tribunal, obtener beneficios y provocar desconfianza en la justicia. En un tercer espacio están los jefes de plaza y rutas, quienes interactúan con los niveles más bajos. Estos subniveles son anónimos, desechables y asalariados. Por fuera están los utilizados para proponer o retardar la política pública, los encargados de invertir y lavar el dinero, y los expertos en economía y finanzas con operadores comunicacionales y desarrollando franquicias. Finalmente, está un grupo cerrado de seguridad que, de manera independiente, utiliza logística robada y armamento para asegurar, en perfecta organización, la degradación del territorio. Todos los movimientos son absolutamente planificados.

El mercado ilegal está construido además para proteger al comprador y ha transformado los territorios en comercios rentables, en comunidades de consumo. La vigilancia es cobrada por vacunas extorsivas: por fuerza y chantaje, los habitantes mantienen selectivamente silencio para continuar sobreviviendo. La demanda es gestionada por entregas y la violencia depende de ese efecto de la globalización en la comunicación. Es básico respetar zonas controladas por organizaciones con reputación de violencia radical. El mismo mercado regula o dispara el crimen. Para comprender que la cocaína es una economía próspera no necesariamente se debe conocer el precio por kilo traficado; es clave entender que el negocio no acepta ni errores ni concesiones. Es un tema de vencer y controlar una ruta o perder el comercio y morir. No existen vínculos afectivos y los muertos son rápidamente reemplazados pero el negocio no cierra. La posibilidad de que un derrotado quede con vida es asumida como una potencial traición.

Otra forma de medir la economía del narcotráfico podría ser el cálculo sobre la información de las familias de los presos por este tipo penal. Ellas también se convierten en protectoras de los bienes que son propiedad del delincuente. Mientras más familias se encuentren en este régimen, se incrementará la cultura de ilegalidad y se romperán los equilibrios sociales. Se estima que la violencia de género se eleva en frecuencia y existe mayor violación de derechos a grupos vulnerables.

Otra consideración económica es la relacionada con las armas y las municiones utilizadas en los crímenes. Al año, Ecuador destruye un aproximado de 7 000 armas y recoge, en promedio, diez indicios balísticos por evento. El costo de cada arma de fuego y de cada munición en cerca de 4 000 homicidios determina montos elevados de dinero. Se estima que las mafias italianas gastan USD 27 000 millones en armas y municiones (Saviano, 2006). En Ecuador se podría calcular analizando la información de empresas autorizadas para representar y comercializar estos elementos, pues, si bien estos podrían presentarse como dineros legales, no dejan de ser parte de una economía que, en volumen, constituye parte del negocio asociado al narcotráfico.

Predominio anual del consumo de drogas a nivel mundial

El informe de la UNODC (2022) menciona que, en 2020, 284 millones de personas de entre 16 y 64 años consumieron drogas a nivel mundial. Ecuador registra 110 970 ciudadanos atendidos por el sistema de salud por uso de diferentes tipos de droga.

En América, 66 millones de personas consumieron cannabis. Este mercado da lugar a una nueva cepa de alta potencia denominada «creepy», mayoritariamente consumida en los países del Cono Sur a un valor comercial aproximado de entre USD 2 y USD 3 el gramo fumable, conforme lo manifiestan funcionarios de control.

El siguiente gráfico presenta la información del tipo de droga consumida en cada región:

Gráfico 3: Interpretación del Reporte Mundial de Drogas 2022

REGIÓN	CANNABIS	OPIOIDES	OPIÁCEOS	COCAÍNA	ANFETAMINAS Y ESTIMULANTES	ÉXTASIS
África	49 200	9 260	3 680	1 990	2 720	1 950
Américas	66 640	11 950	2 790	11 500	15 390	3 750
Asia	60 860	35 770	21 480	2 040	12 730	10 100
Europa	29 260	3 510	3 120	5 200	2 900	3 640
Oceanía	3 260	660	30	730	330	590
Estimado global	209 220	61 290	31 100	21 470	34 080	20 040

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022).
Elaboración propia.

En lo que respecta a Sudamérica, se estiman los siguientes datos correspondientes a 2020:

Gráfico 4: Consumo de drogas en Sudamérica (2020)

REGIÓN	CANNABIS	OPIOIDES	OPIÁCEOS	COCAÍNA	ANFETAMINAS	ÉXTASIS
Sudamérica	10 450	800	390	4 740	2 350	690

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2022).
Elaboración propia.

Se puede observar que el predominio de consumo de cannabis es el mayor en Sudamérica con 10 450 millones de personas, lo que equivaldría al 3,58 % del total mundial. Según datos de la UNODC, Uruguay, que fue el primer país en legalizar el consumo de marihuana, es el que tiene más información sobre consumidores de cannabis: del total, el 17,80 % son de sexo masculino y 11,50 %, de sexo femenino.

Con relación a la cocaína, su producción global para 2020 fue de 1 982 toneladas métricas. Es decir, la producción creció 11 % en 2020 en comparación con 1999. La mayor parte se registró en Colombia, con 8 %, y entre Perú y Bolivia, con 16,5 %. La Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas de la Casa Blanca (ONDCP), citada en un texto de economías criminales y su impacto en Perú (Valdés, Basombrío, & Vera, 2021), afirma que la superficie cocalera de Perú aumentó un 38 % en 2019 respecto del año anterior y que su producción de cocaína creció en un 40 %. Se estimó en 589 toneladas al año su capacidad de producir esta droga.

Se debe señalar que el tráfico de cocaína a América del Norte empieza en los países andinos: sale principalmente desde Colombia y Ecuador, a través de la ruta del Pacífico Oriental. Se estima que el 74 % del total de la cocaína introducida en ese destino llega por esta ruta. La segunda ruta es a través del Caribe Occidental, partiendo desde Colombia. Y la última, por la cual se trafica el 8 %, parte desde Colombia y Venezuela. El mercado hacia Europa utiliza de igual manera la Costa Pacífica. Una diferencia traducida en violencia oculta o visible se podría encontrar en los pre-

cios: mientras el kilo de cocaína está valorizado en cerca de USD 1 200 en el lugar de producción y USD 5 000 en el puerto de embarque, en el destino puede llegar a valer desde USD 80 000 hasta USD 120 000, en Estados Unidos, y desde USD 100 000 hasta por sobre los USD 300 000, en Europa y Asia.

De los 201 350 kilos de sustancias incautadas en Ecuador, según la Dirección Nacional Antinarcoóticos, un aproximado de 13 960 kilos estaban destinados al consumo interno del país, destacando la marihuana y la pasta base de cocaína como las más apetecidas por los consumidores, cuya edad se reduce sobre todo en ciudades con mayores conflictos sociales.

Narcotráfico en Ecuador, una nueva dinámica geopolítica

Economías emergentes, como la de Brasil, han generado una nueva dinámica en el consumo de drogas. Este país, por ejemplo, se ha convertido en el segundo consumidor de cocaína y el primer consumidor de crack en el mundo. En este contexto, la droga encuentra un mercado cada vez más diversificado, situación que ha causado que Ecuador se repositone como un país ya no solo de tránsito de drogas, sino que su territorio sirva como una plataforma más de operaciones para el fortalecimiento de redes de narcotráfico que, en el concierto internacional, han generado una «red de redes» (Carrión, 2015).

Esta nueva dinámica ha vuelto más permeables las fronteras, especialmente las marítimas, dado que las redes en Ecuador han pasado de ser importadoras de sustancias, a través de las fronteras terrestres, a exportadoras de droga, para lo cual las salidas marítimas son más útiles. Por su situación geográfica, Ecuador resulta muy atractivo para trasladar mercadería hacia mercados norteamericanos, por una ruta en la cual existen «paradas técnicas» en países centroamericanos. También, por su cercanía con Colombia, Ecuador es un lugar estratégico para implantar laboratorios que refinan la pasta básica proveniente de ese país (Bagley, 2015). En 2022 se identificó y destruyó un laboratorio ubicado en la provincia de Esmeraldas. Un factor por considerar, como ya se mencionó, es esta de-

nominada «red de redes», puesto que grupos colombianos —remanentes del Cartel de Medellín— se asocian con pares mexicanos —Cartel de Sinaloa— para producir y comercializar droga, trasladando el producto originario de Colombia, por vía terrestre y luego marítima, hasta México, para finalmente llevarlo por tierra hasta Norteamérica.

Este nuevo *modus operandi* incrementa la amenaza que representan las bandas o mafias criminales, puesto que, por un lado, ya no tienen una sola cabeza visible, sino que cuentan con varios líderes, al mando de bandas más pequeñas, que intentan ocupar el lugar del jefe supremo cuando este resulta muerto, encarcelado o deportado. Por otro lado, vuelve a esta «gran red» una mafia flexible y ubicua, puesto que opera en varios países adaptándose al entorno político y legal de cada territorio, e infiltrándose en diversos niveles del Gobierno y la sociedad.

Prueba de ello es que a partir del 2000 se han incautado paquetes de clorhidrato de cocaína con distintos logos o marquillas como resultado de un mismo operativo. Es decir que las organizaciones criminales acopian la droga en bodegas, ubicadas principalmente en ciudades portuarias, que son entregadas por estas redes que han diversificado su portafolio de servicios y que no solo transportan, sino que acopian, custodian y hasta realizan envíos intercontinentales de grandes cantidades a los países de consumo.

Lo anterior, sumado a nuevos mercados que diversifican la demanda, hace cada vez más complicada la definición de estrategias efectivas para hacer frente a estos ilícitos. Pero, además, el problema se agrava porque el caso ecuatoriano, por ejemplo, al tener una economía dolarizada, se vuelve muy atractivo para el lavado de activos, con la consecuente economía ilícita que esto genera.

Situación vecinal: Perú

De acuerdo con datos oficiales de la UNODC (2022), el área de cultivo de arbusto de coca en Perú ha mostrado una elevación desde 2015, alcanzando su cumbre en 2020. En ese año, según el Gobierno de Perú,

abarcó 61 800 hectáreas, lo que representa más del 50 % de aumento entre los años 2015 y 2020. En el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro se centró la producción en 2020, pues concentró el 45 % del área total de cultivo de arbusto de coca en el país.

En las riberas del río Putumayo, en el sector conocido como Laguna de Pacora, ubicado en el Departamento de Loreto, se encuentran grandes laboratorios de procesamiento de cocaína, muy cerca a Ecuador.

En Perú se ubican miembros del grupo terrorista Sendero Luminoso —establecidos en la zona del valle del río Apurímac—, quienes mantienen lazos con organizaciones delictivas en Brasil y Europa, que necesitan una ruta como la del Atlántico. Para este fin, utilizan a pobladores y campesinos como encargados de cultivar la hoja de coca, trasteadores para el procesamiento y cristalizadores. Se estima que un porcentaje de la ganancia se lleva el grupo senderista —5 %— para financiar actividades terroristas y de estallidos. El estudio de economías ilegales en ese país determina USD 300 millones en ganancia para este fin (Valdés, Basombrío, & Vera, 2021).

Situación vecinal: Colombia

En 2020, Colombia se mantuvo como el país con la mayor producción de arbusto de coca; representó el 61 % del total global. El área de cultivo abarcó 143 000 hectáreas, según la UNODC (2022), lo que implicó una disminución del 7 % respecto a 2019.

El Departamento de Nariño concentra 30 681 hectáreas de cultivo de arbusto de coca —21 % a escala nacional—, mientras que, en el Departamento de Putumayo, se ubican 19 991 hectáreas —es decir, un 14 %—. Esto se entiende como una producción de 450 toneladas métricas de cocaína, que representan 36,7 % de las 1 228 que produce Colombia.

Los grupos disidentes que actúan en la frontera con Ecuador son Frente Oliver Sinisterra, Clan Golfo o Autodefensas Gaitanistas, Guerrillas Unidas del Pacífico, ex Frente 30, ex Frente 1 y Comando de Frontera 48; así también, se mantienen remanentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Si aumenta la capacidad de producir cocaína, el estimado de ganancia crece en la misma proporción. Considerando el precio en sitio de producción, las unidades de Inteligencia financiera podrán hacer trazabilidad de esos recursos, pero no es información disponible y ahí radica una gran debilidad estatal para frenar la presencia de economías ilegales en los países.

Desinstitucionalización, desestabilización y terrorismo

El panorama de Ecuador muestra una infiltración del crimen organizado en diversas esferas del poder público: Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y entes de Gobierno, como aduanas. Es decir, más allá de una confrontación a la fuerza pública, típica de los años 90 del siglo XX en Colombia, esta «red de redes» corrompe, desequilibra y manipula a funcionarios y entidades estatales para mantener el statu quo de poder (Benavides & Guamán, 2022).

Ahora bien, este modo de proceder no excluye el uso del terrorismo para imponer, a través del miedo y el terror, escenarios en los cuales se promueva la idea de un «Estado fallido», donde las acciones mafiosas y terroristas rebasan las capacidades de la fuerza pública. Los coches bomba, los atentados a civiles y las masacres en las cárceles generan en la población la percepción de inseguridad y desamparo. De acuerdo con Vargas (2021), este proceder se explica a partir del debilitamiento que tuvieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) después del Plan Colombia, cuando sus remanentes y facciones se dispersaron y camuflaron en varios sitios, incluyendo territorio ecuatoriano, en donde tienen el objetivo de mantener su «lucha» mediante un sistema logístico: el narcotráfico.

Este objetivo, según Vargas (2021), no solo se limita a la sustentación logística, sino que abarca un plan que promueve la ideología del «campesinado al poder y de un Gobierno socialista de justicia y equidad». Esto despierta la incógnita sobre si la ola de movilizaciones de este sector —muchas veces influida de violencia inusual y con tintes clara-

mente desestabilizadores— se promueve y financia con fondos ilícitos, camaleónicamente ocultos desde movimientos políticos de izquierda con estrecha relación con las FARC y/o sus facciones y frentes.

Gráfico 5: Principales grupos irregulares armados que actúan frente a la zona de frontera norte de Ecuador

GIA	LIDER	ZONA DE INFLUENCIA	INTEGRANTES	EFFECTIVOS
Frente Oliver Sinisterra	Carlos Landázuri, alias Comandante Gringo	Tumaco (Colombia), entre los ríos Mira y Mataje	Ex-miembros del Frente 29 y de la Columna Móvil Daniel Aldana, ex-FARC	80 a 100 personas aprox.
Frente 48	Alias El Político	Municipios de Puerto Asís, Puerto Caicedo, San Miguel, Orito, Puerto Leguizamo, Piñuña Negro, Piñuña Blanco, Puerto Ospina y los ríos Putumayo y San Miguel	Exmiembros de la Columna Móvil Teófilo Forero, ex-FARC	80 a 100 personas aprox.
Los Contadores	John Jairo, alias El Contador	Disputa de rutas en sectores del río Mira	Narcotraficantes	40 a 50 personas aprox.
Guerrillas Unidas del Pacífico	Andrés Perlaza Caicedo, alias Borojó	Costa norte de Tumaco y río Patía	Exmiembros de la Columna Móvil Daniel Aldana y el Frente 29	120 a 130 personas aprox.
La Constru	Alias Andrés	Parte de los ríos Putumayo y San Miguel	Exmiembros del Frente 48, ex-FARC	50 a 60 personas aprox.

Fuente: Conde & Orbe (2020).
Elaboración propia.

Situación nacional

Conforme a los datos de la UNODC (2022), alrededor del 74 % de la cocaína producida en Colombia saldría de las costas del Pacífico, es decir, también desde Ecuador. Esto equivale a unas 800 toneladas, de las cuales 210 fueron decomisadas por las autoridades ecuatorianas en 2021. Ecuador se ha convertido en uno de los principales lugares de dominio internacional de salida de alcaloides y también de almacenamiento. Por estas razones, en su territorio se han infiltrado organizaciones criminales peligrosas, como los carteles mexicanos de Sinaloa, Jalisco y Nueva Generación, pero también mafias europeas. Como se mencionó anteriormente, estas grandes organizaciones utilizan como canal a organizaciones criminales ecuatorianas, quienes manejan el microtráfico, las rutas al interior del país, el almacenamiento de droga que proviene de Colombia y Perú, y los puertos de salida hacia el exterior.

El puerto de Guayaquil es más utilizado para enviar drogas hacia Europa. Así lo demuestran las incautaciones en los puertos de llegada, según una publicación de *Insight Crime*:

Actualmente, la mayor parte de la cocaína que se envía de Ecuador hacia el mercado estadounidense sale de las costas de Esmeraldas, Manabí, Santa Elena y, en menor medida, de Guayas y El Oro, y lo hace en lanchas a motor, aunque los traficantes también utilizan buques pesqueros, sumergibles y barcos desvencijados con revestimientos de fibra de vidrio que las autoridades antinarcóticos llaman vehículos de bajo perfil (Bargent, 2019).

Otro aspecto importante para tomar en consideración es que el reclutamiento para el microtráfico no es suficiente. Para trasladar la droga vía marítima, se requiere gente de mar, como pequeños y medianos pescadores, pues se necesitan personas capacitadas en cuanto a espacio, tiempo, cantidad de combustible, recorrido, puntos de abastecimiento y áreas de entrega, para «mover» una carga desde la frontera con Colombia, por vía marítima, hacia Centroamérica y Norteamérica. A esto se suman la tecnología, los dispositivos satelitales, la radio, etc.

Gráfico 6: Rutas terrestres, marítimas y aéreas de ingreso y salida de droga



Fuente: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2019).
Elaboración propia.

Un dato interesante es que existe un número de ciudadanos ecuatorianos que han ingresado al país desde Centroamérica, aduciendo que son pescadores artesanales y que, al momento de realizar sus faenas, fueron víctimas de naufragio, por lo que no registran movimientos migratorios de salida. Sin embargo, destaca también otra cifra de pescadores artesanales reportados como desaparecidos y otros que afrontan cargos por narcotráfico en algunos países de Centroamérica².

Influencia del narcotráfico dentro de las instituciones ecuatorianas

El portal digital BBC News (Pichel, 2021) explica que el país ha roto la barrera de ser el lugar por donde pasa la droga para ser incluso un espacio de fabricación. El tema de drogas existe y ha existido desde siempre; sin embargo, la poca actividad estatal ha permitido y facilitado el incremento de la siembra, la producción y la distribución de droga. De igual manera, Ecuador ha sido blanco del «efecto globo», el cual implica que, en Colombia, tras la eliminación de los cultivos de coca, los narcogrupos han migrado a otras regiones, sobre todo a la más cercana: Ecuador.

Rivera y Bravo (2020) explican que el fenómeno narcótico va más allá, debido al crimen organizado transnacional (COT), el cual existe por factores que no pueden cambiarse, como la geografía del país, y por otros que recaen en la negligencia estatal: baja coordinación estatal e interestatal, poco desarrollo, escasa inserción laboral y choques étnicos o culturales no atendidos de manera óptima. Esto provoca una política económica ilícita que se contrapone a la lícita, por tanto, al ser un sistema económico, vive cambios dependiendo de la oferta y la demanda, y de quienes controlan el sector en el que se está operando.

El rol de los Gobiernos, explican Rivera y Bravo (2020), favorece al COT, que debe trabajar de la mano con la corrupción para poder infiltrarse en el Estado y mover fichas que faciliten el crecimiento del negocio. Con una política estatal débil, el COT tiene gran capacidad de preparación y pro-

Gráfico 7: Zonas clave del narcotráfico en Ecuador



Fuente: Pichel (2021).
Elaboración propia.

ducción de sus productos y servicios. Son los grupos del COT los encargados de sobornar al Gobierno para que este les permita el camino libre. Erradicar esta raíz es complejo, pues se deben dismantelar décadas de abandono estatal en zonas rurales y marginales empobrecidas, el legado institucional manchado de la corrupción y la falta de gobernabilidad y gobernanza.

¿Pero qué tiene que ver todo esto con la política y la institucionalidad ecuatoriana? Si bien el tejido es complejo de comprender, es necesario explicar los nexos de ciertas figuras públicas ecuatorianas con el crimen organizado. Uno de los casos que más generó polémica fue el de Ronny Aleaga, quien apareció en una fotografía junto a Daniel Salcedo, Javier Jordán, Ricky Aleaga entre otros. Javier Jordán, en 2020, fue acusado de asociación ilícita y se encuentra prófugo de la justicia. Otro fue el caso de la venta de insumos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) por parte de Daniel Salcedo y Javier Jordán, reseñado en una publicación de *Primicias* (Torres, 2022). No es sorpresa tampoco saber de militares o policías involucrados con el narcotráfico, que permiten y facilitan la distribución de narcóticos, según una publicación de *Primicias* (Menéndez, 2022).

El estudio de Rivera y Bravo (2020) es de gran relevancia para comprender el desarrollo de los ilícitos en Ecuador. Sus investigaciones explican que, a partir de 2015, Ecuador dejó de ser un país libre de cultivos de coca. Estos se encuentran sobre todo focalizados en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. La manera más común de ocultar estos sembríos es mediante la técnica mixta³. En 2019, 512 050 plantas de coca fueron destruidas. Aun así, el sembrío y el procesamiento de la coca en cocaína se han salido de control, y las autoridades estatales no han intentado generar ningún cambio o política para detener su distribución. De hecho, según Vistazo, revista citada por estos autores:

«En Ecuador, existen más de 500 pistas registradas legalmente por la DAC que no cuentan con ningún tipo de control, y a su vez, se

3 La técnica mixta consiste en plantar coca u otra especie ilícita y palma africana. Así se impide la detección de las plantaciones de coca. No obstante, mediante imágenes satelitales se puede diferenciar entre la intensidad del verde fosforescente de los cultivos de coca y el verde oscuro de los de palma.

identificaron más de 70 pistas que no tienen ningún tipo de regulación». A esto se agregan las alarmantes declaraciones por parte del ministro de Defensa, en abril de 2019, sobre la existencia de más de 2 000 pistas no controladas que son utilizadas en general por el narcotráfico (Rivera & Bravo, 2020, p. 24).

El portal digital *Primicias* (2022) reportó que entre enero y septiembre de 2022 se incautaron 140 toneladas de droga.

A esto se suma el narcoterrorismo, que mantiene a la población en un estado de *shock* y miedo total. De hecho, es este mismo narcoterrorismo el

que amenazó las elecciones seccionales de 2023. Uno de los casos más trágicos fue protagonizado por George Delgado, precandidato a concejal de Manta y periodista manabita, quien fue acribillado por sicarios. La integridad de políticos y figuras públicas ecuatorianas se ve atacada, ya que son susceptibles a vivir escenas de violencia como la previamente mencionada.

Por otro lado, cabe destacar que la Policía incautó 17,5 toneladas de droga. Esa cantidad representa un 6,4 % menos que lo registrado en junio de 2021, cuando las autoridades decomisaron 18,7 toneladas, como se puede apreciar en el siguiente gráfico comparativo entre los años 2021 y 2022:

Gráfico 8: Droga incautada (2021 y 2022)

KILOS DE DROGA INCAUTADA EN 2021 Y ENTRE ENERO Y JUNIO DE 2022		
MES	2021	2022
Enero	9 516,18	19 987,24
Febrero	14 838,60	19 885,41
Marzo	7 044,12	12 897,92
Abril	16 988,11	32 123,85
Mayo	18 533,97	5 575,26
Junio	18 771,72	17 561,84
Julio	13 101,47	0 00
Agosto	20 755,83	0 00
Septiembre	12 661,08	0 00
Octubre	27 184,00	0 00
Noviembre	23 985,23	0 00
Diciembre	26 795,60	0 00
Total general	210 175,89	108 031,52

Fuente: Policía Nacional del Ecuador y Dirección Nacional Antinarcóticos. Elaboración propia.



Hasta el 31 de diciembre de 2022, la incautación total de droga en Ecuador fue de 201,35 toneladas, lo que significó una afectación económica a las organizaciones narcodelictivas de USD 393 225 462. Del total de droga incautada, 179 toneladas fueron de clorhidrato de cocaína; 16,6 toneladas, de marihuana; y 5,2 toneladas, de pasta base de cocaína, entre otras drogas. En los más de 10 000 operativos realizados en el año, se incautaron USD 7 635 266 en efectivo y se detuvo a más de 12 000 personas. Entre las nacionalidades más frecuentes de los detenidos están los ecuatorianos —11 418—, venezolanos —695— y colombianos —542—.

Narcotráfico y lavado de activos

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó en 2006 que el 10 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial obedecía a dinero de narcóticos. Según estudios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en América Latina, 140 000 millones circularían como consecuencia de «lavado». Esta misma fuente remarca que los principales sectores de la economía que reciben estos flujos son «construcción, turismo, comercio, automóviles» (Carrión, 2015, p. 7).

Esta economía paralela, sumada a la constante búsqueda de poder y territorio ejercida por las suprarredes de narcotráfico ya mencionadas, provoca una dinámica que involucra a bandas locales —denominadas como BANCRIM—, especialmente de la Costa de Ecuador, como Choneros, Lobos y Tiguerones. Es una pugna constante que confronta a bandas locales, bajo el patrocinio de carteles mexicanos, como Jalisco, Nueva Generación y Sinaloa. Son mafias que, luego de la crisis inmobiliaria de 2008-2009 en Estados Unidos, se vieron grandemente afectadas en su economía, puesto que, como ya se mencionó, uno de los sectores principales en los cuales lavan dinero es el de la construcción.

Esta afectación económica se traduce en una alta agresividad por la búsqueda de territorio y el control sobre las rutas, para poder generar la rentabilidad de años anteriores a la crisis y la pandemia. La investigación requiere especificidad y esfuerzos de las instituciones de control. Durante 2022 se ejecutaron trece operativos, se incautaron USD 685 517 en efec-

tivo, se inmovilizaron USD 9 230 244 en cuentas bancarias y se incautaron bienes muebles e inmuebles avaluados en USD 3 375 798.

Ecuador, debido a su continua crisis política y económica, su débil institucionalidad, el olvido en el que se encuentran sus zonas fronterizas —con decenas de pasos ilegales no debidamente controlados por militares— y la falta de radares y vigilancia marítima en sus costas, es, por ende, un terreno muy fértil para el narcotráfico.

Tabla de porte de sustancias estupefacientes y psicotrópicas

La tabla de porte de sustancias estupefacientes y psicotrópicas se convirtió en un impulso para el microtráfico y el reclutamiento de menores de edad y mujeres embarazadas por parte de las BANCRIM.

Otro problema en Ecuador es el contradictorio marco legal que regula el consumo y el tráfico de drogas. Álvarez (2014) menciona que los cambios implementados en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas —conocida como Ley 108— «despenalizaron el consumo de drogas y racionalizaron las penas» (Álvarez, 2014, p. 1). Así se estableció una diferencia entre grandes, medianos y pequeños traficantes; también entre traficantes y cultivadores; y entre pequeños traficantes y consumidores, brindándoles a estos últimos un límite tolerable de porte y la posibilidad de autocultivo.

De esta manera, se alienta el microtráfico puesto que, de acuerdo con el COIP —vigente desde 2014, reformado en 2021—, en el Artículo 220, «la tenencia o posesión de sustancias estupefacientes o psicotrópicas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas por la normativa correspondiente, no será punible» (Ecuador Asamblea Nacional, 2014, Artículo 220). Esto, sumado a la no imputabilidad de menores de edad y la prescripción de no privar de libertad a mujeres embarazadas —ni notificar sentencia hasta noventa días después del parto—, genera un caldo de cultivo perfecto para que las BANCRIM recluten a menores de quince años, mujeres en estado de gestación y personas de la tercera edad para que integren redes de microtráfico.

Respecto a estos grupos considerados vulnerables y de atención prioritaria, se registran la detención de 7 802 mujeres en estado de gestación y 841 personas de la tercera edad y el aislamiento de 2 080 menores de edad, todos estos por el cometimiento de varias infracciones, entre las más recurrentes: microtráfico, asociación ilícita, crimen organizado y atentados contra la vida.

Esta práctica criminal de reclutamiento ha significado para el Estado no solo la burla ante la administración de justicia, sino también un desangre de recursos. Durante 2022 se registraron 349 arrestos domiciliarios, lo que significa que la Policía Nacional debió designar custodia durante las veinticuatro horas, es decir, tres efectivos por cada detenido, dando un total de 1 047 policías dedicados a la custodia de infractores de la ley. Si se toma como referencia el sueldo de la menor jerarquía de los funcionarios —USD 933—, se calcula en casi USD 1 millón lo que se ha destinado a otra actividad que no es la seguridad ciudadana.

Gráfico 9: Cantidades máximas admisibles para el porte y la tenencia de drogas para el consumo personal

SUSTANCIAS	CANTIDADES (GRAMOS)
Marihuana	10,00
Pasta base de cocaína	2,00
Clorhidrato de cocaína	1,00
Heroína	0,10
Metilendioxifenetilamina (MDA)	0,05
Éxtasis (MDMA)	0,02
Anfetaminas	0,04

Fuente: Ecuador Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2013). No. 001 CONSEP-CD-2013
Elaboración propia.

Conclusiones

El abordaje de la economía del narcotráfico y la descomposición social sugiere un fortalecimiento de las políticas estatales para controlar. Se requiere una cohesión social que efectivice la capacidad coercitiva del Estado. Exige reconstruir el principio de autoridad y confianza en las instituciones y se lo debe hacer en democracia y libre de corrupción.

La economía ilegal relacionada con el narcotráfico compite con los capitales legales. Esa irrupción al sistema elimina equilibrios y se impone por medio de fuerza y corrupción. El paradigma de Estado desaparece y se limita a observar el desarrollo de nuevos negocios, donde existe alta posibilidad de involucrar a la democracia y contaminar la banca, el control del mercado de valores y la economía popular y solidaria.

El poder económico de las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico dispara la violencia y produce redes policéntricas que comparten negocios criminales.

Ecuador ha pasado de ser un territorio de paso de droga a una zona de cultivo, producción y distribución. Esto se debe a la infiltración de mafias internacionales que aprovechan la débil institucionalidad del país, su inestabilidad política y su marco jurídico contradictorio y obsoleto, para, en conjunto con bandas criminales locales, operar el negocio del narcotráfico, muchas veces en colusión y contubernio con funcionarios públicos corruptos y políticos locales afines a movimientos insurgentes de países vecinos.

Para enfrentar economías asociadas con mercados criminales, se debe reconstruir un Estado fragmentado e incluso interdicto por la violencia y la corrupción, y transformarlo en un Estado cohesionado democrático con instituciones responsables, despolitizadas y autónomas.

La capacidad del Estado de imponer la ley y el orden depende de su poder para romper la impunidad, especialmente para ser disruptivo con los abusos de poder político-jurídicos en Gobiernos locales y jurisdicciones con mayor nivel de violencia y corrupción por la presencia del crimen organizado.

Los vínculos entre el narcotráfico y la política ecuatoriana son innegables. Los múltiples escándalos, la riqueza incontrolada y el aumento de la inseguridad no son el resultado de eventos aislados. La gobernabilidad de Ecuador se ve afectada ya que la corrupción ha penetrado en las diferentes esferas políticas del país. Es un problema que ataca tanto en espacios pequeños, con diezmos y coimas a niveles mínimos, como en el negociado de medicinas estatales o campañas políticas financiadas por el narcotráfico.

América Latina es la región de mayor producción de cocaína. Es también la región más violenta. Tiene la presencia de organizaciones delictivas propensas a convertirse en actores políticos con los recursos económicos que genera este mercado ilegal, pues usan la violencia para regularizar el lavado y provocan una permanente fragmentación estatal.

El problema de gobernabilidad, si bien escala más allá del problema del narcotráfico, sí tiene lazos con este, porque la gobernabilidad va de la mano con la gobernanza. La gobernanza debilitada por la falta de política pública tiene otro componente, que es la gobernabilidad debilitada, por lo que se puede considerar un narco-Estado, estructurado en las bases del crimen organizado transnacional, que traspasa la barrera del comercio de sustancias ilícitas. El narcotráfico, así como la corrupción, ha logrado impregnarse en cada espacio estatal, incluso en los más pequeños e inimaginables. Por ejemplo, el caso de venta de insumos del IESS en medio de una crisis sanitaria.

Para combatir efectivamente el narcotráfico es necesario fortalecer y dotar a las instituciones de control —Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Poder Judicial y Fiscalía General del Estado— de suficientes recursos tecnológicos, equipos y herramientas de control, pero, sobre todo, del apoyo político necesario para que cumplan sus funciones sin intimidación y con apego a los valores sociales que la sociedad les demanda.

Las dinámicas electorales podrían estar interactuando con economías ilegales y esta relación tendría implicancias en la definición de políticas públicas que permitan la expansión del narcotráfico e incentivos para esconder los rendimientos del negocio criminal.

La persistente impunidad de los delitos relacionados con el narcotráfico podría mantener incentivos negativos en la violencia social y criminal con la finalidad de proteger de manera violenta, en los territorios de ruta y exportación, las ganancias derivadas del comercio de las drogas.

Existe alta probabilidad de que los dineros contaminados del narcotráfico sean diversificados en portafolios de economía formal.

El control estatal sobre las economías criminales podría ser selectivo dependiendo de los niveles de fragmentación y desarticulación de las instituciones encargadas de su control.



Bibliografía

- Álvarez, C. (2014). *Reformas y contradicciones en la política de drogas de Ecuador*. WOLA. Recuperado de <https://www.wola.org/es/analisis/reformas-y-contradicciones-en-la-politica-de-drogas-en-ecuador/>
- Bagley, B. (2015). Ecuador: ¿país de tránsito de la cocaína? *Perfil Criminológico*, (13). Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8358/1/BFLACSO-PC13-05-Entrevista.pdf>
- Bargent, J. (2019). Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa. *InsightCrime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Benavides, M., & Guamán, M. (2022). *Seguridad y crimen transnacional: La geopolítica del narcotráfico como amenaza a la seguridad. Caso: Los carteles mexicanos en Ecuador y la vulnerabilidad del Sistema de Seguridad Nacional durante el período 2017-2021*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Recuperado de http://repositorio.puce.edu.ec/bitstream/handle/22000/20366/SEGURIDAD%20Y%20CRIMEN%20TRANSNACIONAL_%20LA%20GEOPOL%20DEL%20NARCOTR%20COMO%20AMENAZA%20A%20LA%20SEGURIDAD.%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bracamonte, E. (2002). Política, Estado y Gobierno. *Revista Ciencia y Cultura*, (10), 73-78. Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2077-33232002000100009&lng=es&tlng=es.
- Buscaglia, E. (2011). La Paradoja Mexicana de la Delincuencia Organizada: Policías, violencia y corrupción. *Policía y seguridad pública*, 1(2), 273-282.
- Carrillo, P., & Andrade, S. (2021). *Democracia, derechos humanos y seguridad. La Policía democrática en el nuevo paradigma de seguridad integral*. Riobamba: EDIPCENTRO.
- Carrión, F. (2015). Aproximación general. *Perfil Criminológico*, (13), 3-7.
- Coba, G. (2020). En los últimos tres años se crearon más empresas en el país. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/empresas-constitucion-empresas-superintendencia-ecuador/>
- Conde, F., & Orbe, M. (2020). Grupos irregulares armados en el conflicto de la frontera colombo-ecuatoriana y su relación con el narcotráfico. *Military Review*. Army University Press. Recuperado de <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Segundo-Trimestre-2020/Grupos-irregulares-armados-en-el-conflicto-de-la-frontera-colombo-ecuatoriana-y-su-relacion-con-el-narcotrafico/>
- Durán, A. (2022). *Criminales, policías y políticos. drogas, política y violencia en Colombia y México*. Bogotá: Uniandes.
- Echeverría, J. D. (2011). De la gobernabilidad a la gobernanza: centralización o múltiples niveles de gobierno. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 28.
- Ecuador Asamblea Nacional. (2009). *Ley de Seguridad Pública y del Estado*. Registro Oficial 35 Suplemento, 28 de septiembre de 2009.
- Ecuador Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial Suplemento 180. Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/03/COIP_act_feb-2021.pdf
- Ecuador Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (2013). *Resolución No. 001 CONSEP-CD-2013*. Registro Oficial 19, Segundo Suplemento, 20 de junio de 2013.
- Ecuador Policía Nacional del Ecuador. (2022). *Policía incauta cerca de 86 toneladas de droga*. Recuperado de <https://www.policia.gob.ec/en-la-zona-8-en-lo-que-va-del-2022-la-policia-incauta-cerca-de-86-toneladas-de-droga/>
- Espinosa, C. (2016). Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en Ecuador. *Polémika*, 1(1), 136-142.
- Fernández Ruiz, M. G. (2017). *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*. Recuperado de <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/13351>
- Galiminidi, J. (2020). Persona y fundamento en el Leviatán de Hobbes. *Areté*, 32(2), 351-393.
- González, M. A. (2021). El narcotráfico cerca a Ecuador y profundiza la inseguridad. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/narcotrafico-ecuador-crisis-inseguridad/>
- González, M. A. (2022). Muertes violentas por microtráfico se incrementaron 104 % en tres años. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/muertes-violentas-microtrafico-incremento/>
- Jiménez, C. (2013). Estados débiles y Estados fracasados. *Revista española de derecho internacional*, 65(2), 11-49.
- Martínez, A. (2003). *Gobierno y Administración Pública*. España: Tusquets.
- Menéndez, T. (2022). Silva: “Estamos tratando de reconstruir un sistema de inteligencia”. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/manuel-silva-reconstruir-sistema-inteligencia/>
- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, (80), 153-171.
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2019). *Rutas terrestres, marítimas y aéreas de ingreso y salida de droga*.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). *El Informe Mundial sobre las Drogas 2022 destaca las tendencias del cannabis posteriores a su legalización, el impacto ambiental de las drogas ilícitas y el consumo de drogas entre las mujeres y las personas jóvenes*. Recuperado de <https://www.unodc.org/ropan/es/el-informe-mundial-sobre->

las-drogas-2022-destaca-las-tendencias-del-cannabis-posteriores-a-su-legalizacin--el-impacto-ambiental-de-las-drogas-ilcitas-y-el-consumo-de-drogas-entre-las-mujeres-y-las-personas-jvenes.html

Pichel, M. (2021). Cómo Ecuador pasó de ser país de tránsito a un centro de distribución de la droga en América Latina (y qué papel tienen los carteles mexicanos). *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58829554>

Plan V. (2021). Ecuador, radiografía del crimen organizado y sus actores. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/ecuador-radiografia-del-crimen-organizado-y-sus-actores>

Primicias. (2022). Narcotráfico y crimen organizado amenazan las elecciones de 2023. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/narcotrafico-crimen-organizado-elecciones/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). *Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://hdr.undp.org/system/files/documents/rhdrrblac2021espdf.pdf>

Réyez, J. (2022). Se disparan producción, tráfico y consumo de drogas en el mundo: UNODC. *Contralínea*. Recuperado de <https://contralinea.com.mx/interno/semana/se-disparan-produccion-trafico-y-consumo-de-drogas-en-el-mundo-unodc/>

Rivera, R., & 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. Recuperado de <https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410>

Salcedo, G. (2012). *El Estado Fallido: debilidad institucional procedente de la penetración del narcotráfico en México (2006-2012)*. Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado de <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/99469>

Saviano, R. (2006). *Gomorra: Un viaje al imperio económico y al sueño de poder de la camorra*. España: Ediciones Random House.

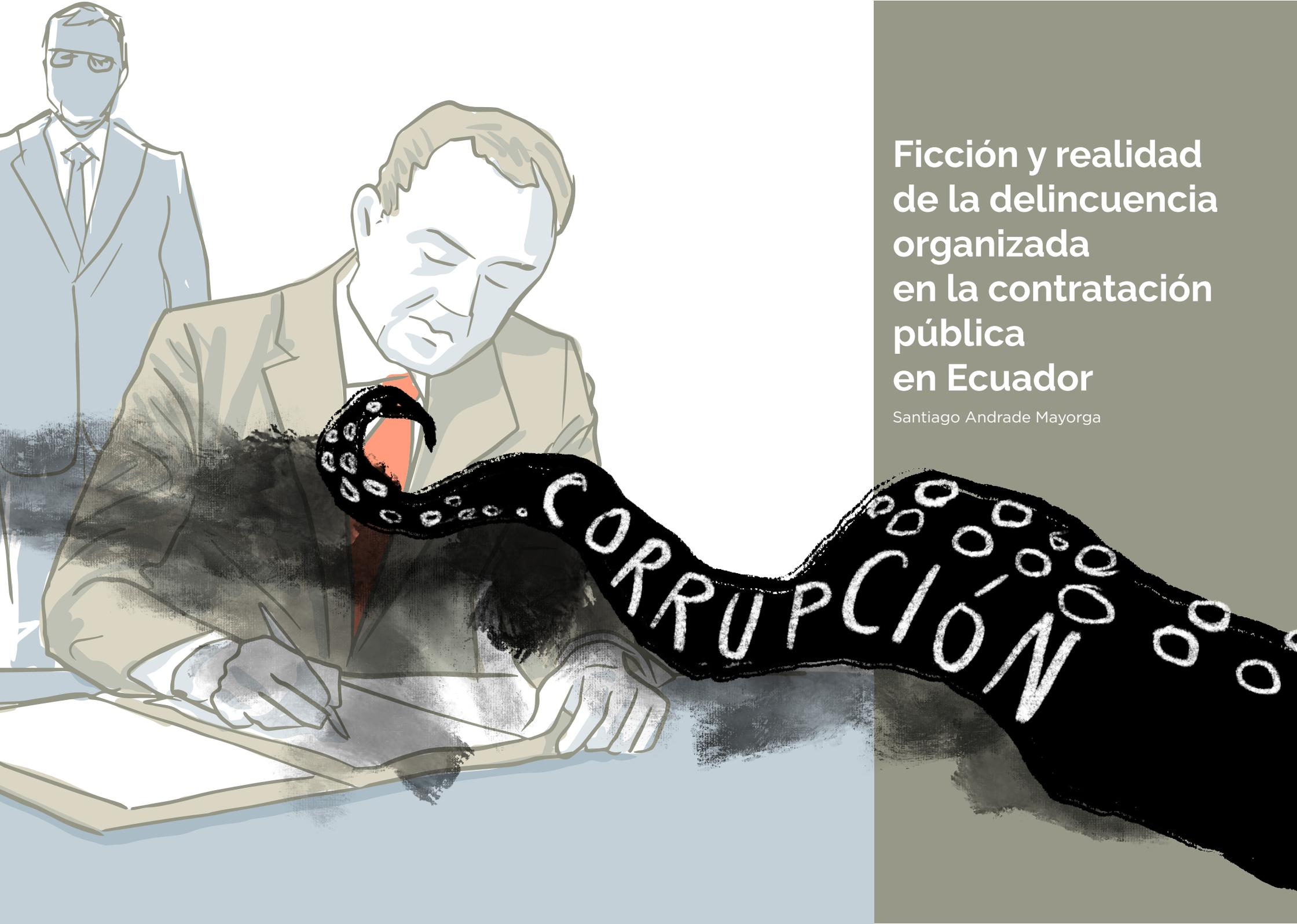
Torres, A. (2022). Los políticos, narcos y bandas que tuvieron nexos con 'El Patrón' Norero. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/patron-norero-nexos-politicos-narcotraficantes-crimenes/>

Valdés, R., Basombrío, C., & Vera, D. (2021). *Las economías ilegales y su impacto en el Perú*. Lima: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Vargas, P. (2021). El narcotráfico y el terrorismo en Ecuador. *Revista de ciencias de Seguridad y Defensa*, 6(2), 19-35.

Wittig, M. (2006). *A propósito del contrato social* (1987). Barcelona: Egales.





Ficción y realidad
de la delincuencia
organizada
en la contratación
pública
en Ecuador

Santiago Andrade Mayorga



Resumen

La historia política contemporánea de Ecuador invita a reflexionar sobre el papel del Estado en la sociedad y la vocación democrática de los liderazgos políticos para asumir los graves problemas nacionales con la conciencia histórica que la dureza del tiempo demanda, y tomar decisiones oportunas y suficientes para mitigar los altos niveles de disparidad económica y social, inseguridad, precarización de lo público, autoritarismo, violencia estructural y criminalidad.

Desde la década de los 90 del siglo XX, las estructuras económicas se han mantenido y, con ellas, la política se ha practicado en función de mantener el *establishment* mediante la instrumentalización del Estado, con el propósito estratégico de ajustar el modelo económico imperante a las demandas naturales del capital financiero. En el período 2018-2023, las políticas económicas dictadas han tenido, como principal elemento adver-

so común a atender, las agendas económicas corporativas demandantes de decisiones favorables del Estado.

La crisis económica de finales del siglo anterior y la del período 2020-2023, derivada de los efectos de la pospandemia de COVID-19, han sido atendidas como si se parecieran, cuando son diametralmente distintas en lo fenomenológico y lo estructural. Sin embargo, han sido concebidas y analizadas por los factores de poder y las autoridades públicas con una sola y peligrosa base conceptual de sustento de las decisiones: la irracional disminución de las capacidades del Estado, hasta reducirlo a una auténtica y triste interdicción o incapacidad para enfrentar con suficiencia los problemas estructurales del país, profundizados por el narcotráfico y el crimen organizado transnacional y nacional, dos actores que inciden en el orden político, absorbiéndolo y desfigurándolo al punto de poner en peligro la pervivencia del Estado constitucional de derecho.

A partir de los sucesos de corrupción administrativa, como el caso Odebrecht y los acontecidos durante la pandemia de COVID-19 en 2020, la desinstitucionalización del Estado por medio del despojo de sus capacidades de prevención y control en la seguridad ciudadana y las denuncias de supuestos actos de corrupción en las empresas públicas de los sectores estratégicos, el presente trabajo propone ver a la corrupción y la incidencia de las organizaciones criminales en el aparato estatal más allá del fenómeno circunstancial o episódico de los eventos delictuales que se suscitan permanentemente —y de la falsa idea de que la opinión pública ha instalado peligrosamente en los espacios de discusión que el concepto *crimen organizado* es exclusivamente relacionable con el narcotráfico y la securitización—, desplegando un velo que busca cegar con el falso conocimiento cuando, en realidad, son un hecho político que, por serlo, les interesa a todos porque destruye el tejido social, afecta a la integridad pública, medra del Estado —al que procura colonizar hasta demolerlo, primero, reclutando y cooptando funcionarios, agentes y autoridades, y luego, destruyendo instituciones—, mata el presente y futuro de las familias, y destroza la cohesión social, mediante el empleo de prácticas de mimetización social en las esferas del poder público, y el ejercicio de estrategias de penetración en las esferas pública y privada.

«La realidad mata, la ficción salva».
Javier Cercas, *El impostor*



Introducción

En la década de los 90 del siglo XX, la discusión sobre el rol del Estado estribaba, casi en forma exclusiva, en las actividades del ámbito económico. La gran incidencia de la ola de liberalización de la economía —como respuesta de los Gobiernos de tendencia liberal y neoconservadora para enfrentar períodos repetidos de crisis social y económica desde mediados de la década anterior— llegó a permear el contenido del discurso político en todos los países latinoamericanos.

En aquella época, los cambios suscitados en Europa Oriental y China constituyeron fundamento esencial en la discusión respecto del papel del Estado en el proceso social, el desarrollo económico y la institucionalidad política en América Latina.

Fórmulas como «los nuevos límites del Estado»¹ (Hongru, Kashin, & Lavagna, 1990), para explicar la necesidad de eliminar el intervencionismo estatal, o la «huida del Estado», para describir la reducción de su incidencia en la economía, alimentaron el discurso político durante aquel último decenio hasta entrado el nuevo siglo, concentrando el debate casi unánimemente en aspectos relacionados con el achicamiento del Estado.

La desinversión pública, la liberalización del mercado, las reformas económicas estructurales, la racionalización del gasto público, la desregulación del sistema financiero, la inversión privada y de sectores externos, la expan-

¹ Con ese nombre se desarrolló, en 1989, un seminario internacional realizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), en Quito, cuyo tema exclusivo de discusión estribó en el rol del Estado en las economías latinoamericanas. De ese evento, se publicó, en un libro, una compilación de trabajos investigativos.

sión de la producción y la productividad fueron temas de política económica y financiera, tratados con un solo concepto político definido, proveniente de una matriz ideológica fundada en lo económico: Estado mínimo y privatización de lo público.

A partir de ello, los regímenes de turno diseñaron estrategias, proyectos y programas con los que, en el marco de la legalidad, los actores políticos y sociales, y los agentes económicos, asumieron sus roles y disputas legítimas en un Estado reconfigurado.

El mercado y el consumo constituían, en esa visión, los conceptos con los cuales se asumió la crisis del paradigma estatal de ese entonces —Estado desarrollista, Estado intervencionista o Estado de bienestar—, y se redujo el debate ideológico a la superposición del mercado sobre la sociedad, del consumidor sobre el ciudadano, del crecimiento económico sobre el desarrollo humano, y de lo privado sobre lo público. En fin, se trataba de un Estado reducido a la mínima expresión, abstraído de las preocupaciones de orden social, al que se le distrajo de sus funciones de regulación y control.

Los efectos mundiales del proceso inducido de internacionalización de las economías nacionales —esto es la globalización— no se hicieron esperar. La economía internacional fragmentada en varios grupos devino en una economía planetaria integrada, con Estados cuya capacidad de ser factores de cohesión social fue drástica, en unos casos, y progresivamente reducida, en otros.

Al igual que en el resto de los países sudamericanos, en Ecuador, el desplazamiento de lo público provocó que el modelo de negocios y gestión de los servicios públicos mutase hacia otro en cuyo centro gravita la transferencia de la propiedad de bienes públicos a sectores privados —privatización— y la delegación o la concesión administrativa de los mismos. Los cambios en la estructura del Estado, en todo caso, se circunscribieron en su mayor parte al ámbito económico.

Las reformas económicas generaron un fuerte impacto en las condiciones de vida, y no tardó en llegar una fractura social de connotaciones inéditas y hasta dramáticas en la vida de las personas, al punto de provocar la desintegración de las familias a causa de la salida de miles de ecuatoria-

nos al exterior en busca de trabajo. Los niveles de cohesión social se redujeron dramáticamente y despertaron desconfianza en el sistema. La crisis política e institucional, producida por una situación económica inmanejable, desató una inédita emigración de ecuatorianos que buscaron mejores días en el extranjero². La causaron factores que el régimen político de ese entonces —a pesar de haber resuelto definitivamente, en octubre de 1998, el problema limítrofe de décadas con Perú³, no alcanzó la paz⁴— no pudo avizorar y menos evitar que convergieran y explotasen en 1999. Estos fueron: default de la deuda externa, desplome de los precios del petróleo, subida estrepitosa del precio del dólar, inflación galopante, devaluación monetaria, servicios públicos deficitarios, pérdida adquisitiva de los salarios, crisis de la caja fiscal, desplome del Producto Interno Bruto (PIB)⁵, descalabro del sistema financiero⁶ y congelamiento de depósitos bancarios, que generaron la quiebra de unidades económicas de todo tamaño, pobreza, desempleo, migración y miedo social⁷.

² «La recesión producida por el feriado bancario y la dolarización en el país, motivó la salida de 200 000 ciudadanos ecuatorianos en 1999, y casi 400 000 hasta 2005. (INEC, 2011)» (Paladines Paredes, 2018).

³ En la ciudad de Brasilia, el 26 de octubre de 1998, Ecuador y Perú firmaron el Acta Presidencial de Brasilia, en la cual consta un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad.

⁴ Al definir a la paz, con el prisma de la ciencia política, Rodrigo Borja Cevallos propone verla más allá de la antinomia con la guerra: «Sin embargo, en vez de ella [...] encontramos la violencia institucionalizada por leyes y sistemas inicuos —violencia de arriba—, con su secuela de pobreza y opresión [...]. La paz entendida en su más amplia concepción y no solo en la dimensión militar de la palabra» (Borja Cevallos, 2003, Vol. 2, pp. 1065-1066).

⁵ «La caída histórica se registra en el desplome del PIB a -7,3 % en 1999, durante la crisis financiera y monetaria más severa del siglo XX» (Herrera Román, 2012, p. 7).

⁶ Con las reformas en materia societaria, financiera y bursátil, incluidas en la Ley General de Instituciones Financieras y aprobadas en 1994, se implementó un sistema de desregulación del sistema financiero y disminución de los controles al sector bancario, lo cual derivó en un manejo discrecional de la cartera, expansión de créditos vinculados y ausencia de reservas (Herrera Román, 2012).

⁷ Varios estudios se ha publicado sobre este capítulo de la historia ecuatoriana. Todos coinciden en cuestionar severamente el manejo instrumental del Estado que hicieron las élites

Ecuador recibió el último año del siglo XX con una crisis política y social de gran magnitud, en la que la pérdida de la credibilidad de las autoridades, el desvanecimiento de la confianza pública y el socavamiento institucional detonaron contra la propia estabilidad democrática. En otras palabras, un Estado interdicto al que, a partir de las reformas al sistema financiero de 1994, y por las mismas razones que habían limitado el desarrollo de la administración pública, se le redujeron ostensiblemente sus potestades de control para desarrollar en forma adecuada la supervisión bancaria de la liberación económica.

En enero de 2000, el país insistió en la reforma económica como mecanismo de solución de la crisis. Destaca la adopción del dólar como moneda nacional, en un escenario económico devastador y de fractura social sin precedentes —generado en apenas quince meses de vigencia de la Constitución codificada de 1998⁸—, que, en lo sucesivo, llegó a tener cuatro Gobiernos entre 1998 y 2007, entre los que se incluyeron dos interrupciones del orden constitucional: enero de 2000 y abril de 2005⁹.

El contrato social terminó por agotarse. En octubre de 2008, una Asamblea Nacional Constituyente promulgó una nueva Constitución¹⁰, con la

económicas y la clase política del país. «El episodio de la paz con el Perú estaba ligado con las finanzas públicas. Los gastos y las pérdidas del conflicto de 1995 fueron los golpes iniciales a una economía que fue rematada luego por una nefasta coincidencia de variables: el fenómeno de El Niño más destructor del que se tenga registro hasta la fecha; una triple crisis en Rusia, Brasil y en el sudeste asiático que no solamente recortaba nuestro horizonte exportador, sino que alteraba el mercado financiero global; y una plaga devastadora para el sector camaronero y un desplome histórico de los precios del petróleo. Al escenario sombrío de la crisis de fin de siglo habría que sumar dos factores más: un sistema financiero nacional en depuración, con algunos bancos insolventes, y el cierre del crédito internacional, debido a que los organismos multilaterales estaban enfocados en apagar incendios más grandes en otros puntos del mapa» (Velásquez Ortiz, 2021, p. 38).

8 El 10 de agosto de 1999, con la inauguración del período presidencial de Jamil Mahuad Witt, entró a regir la Constitución codificada de 1998, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de agosto de 1998.

9 A partir de las reformas constitucionales de 1983, pasando por la Constitución codificada de 1998, hasta la vigente Constitución de la República de 2008, el período presidencial en Ecuador es de cuatro años.

10 La Constitución de la República de 2008, conocida también como Constitución de Montecristi, por el nombre de la ciudad en la que se reunió la Asamblea Nacional Constituyente

que se instituyó un modelo de Estado para el desarrollo¹¹, en el que, de una parte, el fortalecimiento del sector público, el control estatal sobre las actividades financieras y la influencia del Gobierno desempeñan un papel importante en el desarrollo económico y la gestión política del proceso de construcción del Estado¹²; y, de otra, se requiere una estructura amplia que garantice efectivamente el esquema garantista del Estado de derecho¹³.

Ahora bien, al igual que en aquella década postrera de la década de los 90 del siglo XX, al día de hoy¹⁴ el panorama es sombrío. El desmontaje de la institucionalidad pública —gestado, en una primera etapa, con la consulta popular de febrero de 2018 por decisión política del Gobierno central y, desarrollado, desplegado y profundizado, después, en el contexto nefando de la pandemia de COVID-19 y los años siguientes— condujo a una nueva

en la provincia de Manabí, fue objeto de enmiendas en diciembre de 2015 por parte de la Asamblea Nacional, las cuales fueron derogadas en agosto de 2018 por la Corte Constitucional, por lo que se retornó al texto anterior.

11 Este concepto ha sido acuñado por Pablo Andrade Andrade, para quien: «No es un Estado que posea un total dominio de la economía y que gracias a su completa propiedad de los medios de producción puede controlar casi todos [sic] la vida económica de un país. El Estado para el desarrollo es uno en el cual su Gobierno ha expandido la autoridad y poder de la administración de manera que esta gobierna el mercado dentro del marco de una economía capitalista» (Andrade Andrade, 2015, p. 73).

12 Este documento no contempla, como objeto de estudio, los períodos gubernamentales, sino que toma como referencia de análisis la similitud entre las condiciones objetivas del Ecuador de 1990 y las actuales, y la incidencia de las reformas estructurales, institucionales y de reducción de las competencias estatales aplicadas en ambas épocas. Por tanto, la revisión propuesta no incluye el período 2007-2017, de gran influencia estatal en el proceso social.

13 De acuerdo con la Constitución de la República, Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo régimen de desarrollo se estructura en la conjunción de sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, y supone el diseño y la implementación de políticas públicas que aseguren la realización material de los derechos humanos, que implica: reconocer, respetar, garantizar, proteger y promover los derechos fundamentales (Ecuador Asamblea Constituyente, 2008).

14 El presente trabajo se lo ha escrito entre enero y marzo de 2023.

interdicción¹⁵ del Estado, marcada por cambios en la estructura de los órganos del poder público y, específicamente, en la organicidad institucional de la seguridad pública¹⁶.

15 En el Derecho Civil, la institución jurídica de la «interdicción» es el estado judicialmente declarado a aquellas personas naturales que sufren de incapacidad para poder obligarse a causa de no ostentar a plenitud la capacidad de comprensión y discernimiento de la realidad. La situación del Estado ecuatoriano bien podría ser descrita como la de un «Estado interdicto» o «en interdicción», por la ausencia de políticas públicas orientadas a atender institucional y suficientemente los distintos temas que deben componer una agenda política y democrática. Las políticas públicas son instrumentos que marcan las orientaciones, los direccionamientos o los cursos de acción que se adoptan en los distintos niveles de Gobierno, para procurar soluciones concretas a problemas o situaciones públicas específicas de interés público. Las continuas decisiones gubernamentales de mínima intervención estatal, austeridad fiscal, eliminación de competencias y reducción del sector público, adoptadas al menos desde 2017, sin la visión política ni la planificación estratégica indispensables, han convertido en una marcada pérdida y hasta ausencia de efectividad en la atención gubernativa a los asuntos que requieren de una eficiente y eficaz atención estatal, por medio de políticas públicas dirigidas a gestionar problemas estructurales de gran complejidad política, como son seguridad, corrupción y criminalidad. Entre 2020 y 2023, se evidencia la creciente ineffectividad institucional mostrada por los distintos órganos del poder público encargados de discernir políticamente, en el ámbito de las competencias que les reserva la ley, el conflicto social, mediante la producción de actos normativos generales, así como por medio del diseño, la implementación, la gestión y el seguimiento de políticas públicas dictadas para atender, con solvencia, continuidad, sostenibilidad económica, articulación institucional y, en fin, suficiencia y oportunidad, los problemas derivados de la crisis social, económica, de inseguridad y criminalidad común y organizada, política e institucional.

16 Mediante Decreto Ejecutivo 718, del 24 de abril de 2019, se suprimió la Secretaría Nacional de Gestión de la Política y se dispuso, por un lado, que el Ministerio del Interior asumiera las competencias de dicha secretaría concernientes a gestión política para gobernabilidad y prevención del conflicto, articulación intragubernamental, intergubernamental entre las funciones del Estado; y, por otro, el cambio de denominación del Ministerio del Interior a Ministerio de Gobierno, una vez que culminase el proceso de transformación institucional. En otras palabras, se eliminó el Ministerio del Interior que, mediante Decreto Ejecutivo 410, del 30 de junio de 2010, publicado en el Registro Oficial 235, del 14 de julio de 2010, reemplazó al entonces Ministerio de Gobierno, Policía, Cultos y Municipalidades. Y, por medio del Decreto Ejecutivo 381, del 30 de marzo de 2022, se ordenó, de una parte, que el Viceministerio del Interior se escindiera del Ministerio de Gobierno y, de otra, se creó —nuevamente— el Ministerio del Interior, con competencia para «garantizar la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica», a través del diseño de políticas públicas nacionales orientadas en el respeto a los derechos constitucionales, la institucionalidad democrática y la participación ciudadana; así como para el ejercicio de la rectoría en materia de seguridad ciudadana, protección interna y orden público; al igual que la dirección de las políticas, la planificación, la regulación, la gestión y el control de la Policía Nacional.

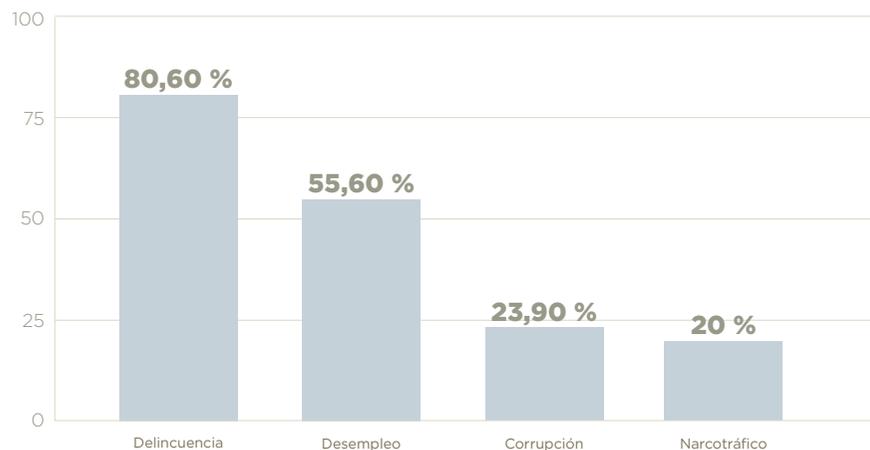


Estos cambios no estuvieron acompañados por un diseño técnico adecuado de política de seguridad integral para enfrentar la inseguridad pública y la criminalidad, sino que dieron pie para que —con un gatopardismo con inocultable propósito político— se interrumpiera inconstitucionalmente el período de ejercicio de los jueces de la Corte Nacional de Justicia y del fiscal general del Estado, mediante una evaluación discrecional orientada a cesarlos y reemplazarlos con cuadros afectos al Gobierno. Para concretar esta acción, el órgano executor, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio¹⁷, previamente se encargó de destituir al órgano de Gobierno de la Función Judicial, que es el Consejo de la Judicatura. Este proceso produjo magros resultados hasta llegar a cifras espeluznantes al cierre de 2022¹⁸, que se han intensificado con el tiempo en materia de corrupción hasta 2023, y han generado desconfianza pública, según un estudio de opinión realizado por organizaciones no gubernamentales de prestigio.

17 La intromisión de la Función Ejecutiva en la Función Judicial inicia con la consulta popular y el referéndum, realizados el 4 de febrero de 2018, y desencadenó en una sucesión de hechos políticos generados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T), presidido por Julio César Trujillo. La agenda política del Gobierno de Lenin Moreno Garcés fue operada por el CPCCS-T, y se orientó en forma exclusiva a cooptar políticamente los órganos del sistema de administración de justicia, mediante la sustitución inmediata de sus autoridades —designadas previamente con procesos competitivos y meritocráticos— por cuadros afectos al Gobierno —escogidos discrecionalmente y con fines políticos—. Esto afectó gravemente la institucionalidad, la autonomía y la independencia judicial, con el reemplazo interino de los titulares de los siguientes órganos de la Función Judicial: (1) De Gobierno —Consejo de la Judicatura—. (2) Autónomo —Fiscalía General del Estado—. (3) Jurisdiccional de casación —Corte Nacional de Justicia—. Al respecto, véase la cronología de los hechos en el Anexo 1.

18 En entrevista televisada del 30 de diciembre de 2022 por el medio privado Teleamazonas, el comandante general de la Policía Nacional del Ecuador, general Fausto Salinas, reconoció que 2022 cerraba como el año más violento, y con más crímenes en la historia del país, con una tasa de 25,32 asesinatos por cada 100 000 habitantes (LaHistoria, 2022).

Gráfico 1. Preocupaciones de los ecuatorianos (2023)



Fuente: Primicias (2023)
Elaboración propia.

Gráfico 2. Percepción de los ecuatorianos sobre la corrupción (2023)

¿QUÉ OPINA RESPECTO A LA CORRUPCIÓN?



Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Transparencia Internacional, & GIZ Ecuador (2023).
Elaboración propia.

¿EN QUÉ SECTOR CONSIDERA QUE HAY CORRUPCIÓN?



Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Transparencia Internacional, & GIZ Ecuador (2023).
Elaboración propia.

Esto sucedió a pesar de haberse introducido reformas en la legislación penal en materia anticorrupción, con las que se incluyeron nuevos tipos penales relacionados con los delitos contra la eficiencia de la administración pública y los delitos económicos, particularmente en casos de sobrepagos en la contratación pública y actos de corrupción en el sector privado¹⁹, a propósito de numerosos episodios de distracción dolosa de fondos públicos ocurridos en las entidades públicas autónomas, la red hospitalaria pública y los niveles de Gobierno central y descentralizado, durante el estado de excepción dictado con ocasión de la pandemia de COVID-19 (Pan American Development Foundation, 2021), en cuyo cometido participaron servidores y funcionarios públicos, y agentes privados, que formaron parte de redes de corrupción.

En términos institucionales, la reforma del Estado concretada entre 2018 y 2023 se ha fundado en razones económicas, como justificativo de los

¹⁹ El 17 de febrero de 2021 se reformó el Código Orgánico Integral Penal.



cambios para reducir su tamaño y estructura. Dada su gran similitud, pasaría a ser una reedición de la efectuada en la década de los 90 del siglo XX, si es que se consideran las circunstancias políticas, sociales y económicas que atraviesa el país, luego de la pandemia: desempleo, austeridad fiscal y desinversión pública, pérdida del poder adquisitivo del salario, incertidumbre social, pobreza y emigración²⁰.

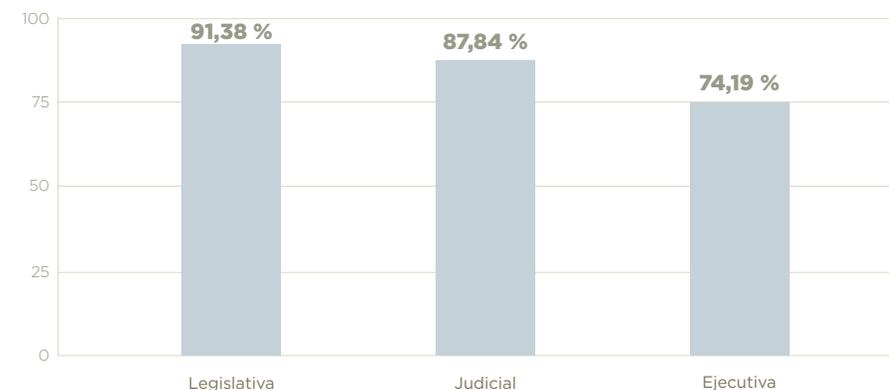
Pero, la irrupción, la expansión y la incidencia de la criminalidad y la violencia estructural en la realidad ecuatoriana desnudan la reforma y la hacen ver como lo que efectivamente es: la mitigación de la capacidad preventiva y de respuesta del Estado frente a un nuevo actor: el crimen organizado²¹, cuyos factores y amenazas son epistémica y fenomenológicamente de gran complejidad, al grado de generar miedo colectivo, pesimismo generalizado y pérdida de la confianza ciudadana en las funciones de un Estado desacreditado, particularmente en la Función Ejecutiva, que es la responsable del diseño, la planificación y la implementación de las políticas públicas de trascendencia, como seguridad pública y empleo.

²⁰ El éxodo de ecuatorianos al exterior se ha producido en tres períodos claramente identificados: 1960, 2000-2009 y a partir de 2014, con una intensificación mayor a partir de 2021 y los años siguientes, en la pospandemia de COVID-19. Al respecto, véase el Anexo 2.

²¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional —conocida como Convención de Palermo— hace una definición amplia del crimen organizado, y contempla los ámbitos público y privado de la acción delictiva de las organizaciones criminales. Sobre esa base técnica, en Ecuador, el Código Orgánico Integral Penal (COIP) define a la delincuencia organizada como un tipo penal. Al respecto, véase el Anexo 3.

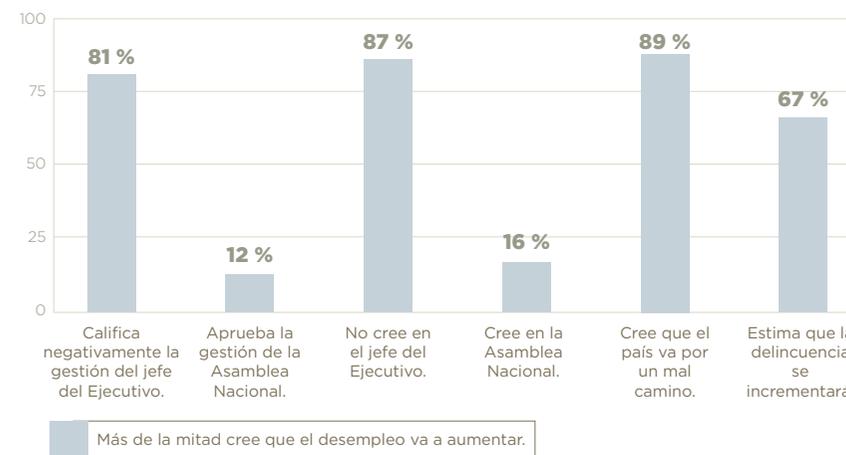
Gráfico 3. Confianza de los ecuatorianos en el Estado (2022)

ALREDEDOR DE TRES CUARTAS PARTES DE LA POBLACIÓN TIENEN UNA PERCEPCIÓN NEGATIVA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO



Fuente: Click Report (2022).
Elaboración propia.

Gráfico 4. Confianza de los ecuatorianos en el Gobierno (2022)



Fuente: Perfiles de Opinión, citado en Sonorama TV (2023).
Elaboración propia.

El agravamiento de la violencia estructural, las relaciones asimétricas de intercambio, la progresiva incidencia de la criminalidad en la sociedad y, en fin, la facultad de diversificación delictiva que tiene el crimen organizado se reflejan en las conductas penales de variado tipo y en su gran capacidad degenerativa, que destruye el tejido social y se enfrenta con el Estado. Las organizaciones de criminalidad organizada se nutren del reclutamiento de quienes, a causa de la exclusión social generada por las políticas económicas de ajuste y desinversión pública, son víctimas, de una parte, de la ausencia de un adecuado y oportuno ejercicio de políticas públicas en materia de seguridad pública —esto es, ineffectividad del Estado de derecho—, y, de otra, de la acción de las organizaciones criminales, que los atraen por medio de estrategias extorsivas de gran capacidad de radicación en las capas sociales desprovistas de acceso a la educación y, en general, a servicios básicos de calidad, reconocimiento y dignificación social, oportunidades de empleo y crédito.

Esta situación evidencia un Estado debilitado en una economía formal contaminada por economías ocultas²², que se concretan en actividades al margen de la ley, y economías ilícitas, de tipicidad delictiva, que, en su mayor parte, ocurren en zonas territorialmente alejadas o no accesibles, en las que el Estado no tiene capacidad de vigilancia y su presencia es débil y está marcada por corrupción, carencia de estrategias de control o falta de voluntad política de las autoridades de Gobierno. Esto hace que «[...] las actividades económicas ilícitas [puedan] llegar a convertirse en parte de una operación de crimen organizado [...]» (Umbría Acosta, 2016, p. 3), como producto de la diversificación de delitos.

Sin embargo, es errado, o al menos impreciso, suponer que el crimen organizado solo opera en territorios geográficos alejados. No es así. Su poder de expansión alcanza los espacios institucionales en los que los distintos niveles de Gobierno ejercen la potestad pública, a través del

²² «La economía oculta, llamada también subterránea, informal o paralela, comprende no solo actividades ilícitas, sino además los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios ilícitos, tanto de transacciones monetarias como de trueques. Por lo tanto, la economía oculta comprende toda actividad económica que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias» (Schneider & Enste, 2002, p. 2).

gasto y la inversión pública, en los que intervienen los servidores y los funcionarios de cada unidad administrativa involucrada en los procedimientos de compras públicas y la toma de decisiones directivas, así como los agentes privados interesados en obtener beneficios económicos a causa de actos jurídicos penalmente reprochables.

La violación de bienes jurídicos tutelados, especialmente por aquellos delitos contra la eficiencia de la administración pública —como son peculado, enriquecimiento ilícito, enriquecimiento privado no justificado, cohecho, concusión, tráfico de influencias o testaferrismo²³ (Ecuador Asamblea Nacional, 2014)— y, adicionalmente, otros vinculados a la contratación pública —entre los que se destacan intimidación, extorsión, ataque a la integridad de sistemas informáticos, alteración de evidencias y elementos de prueba, enriquecimiento privado no justificado, defraudación tributaria, lavado de activos, falsificación de firmas, falsificación y uso de documento falso, destrucción de registros, delincuencia organizada, asociación ilícita e incluso fraude procesal²⁴ (Ecuador Asamblea Nacional, 2014)—, evidencia la alta capacidad de generación delictiva al interior de la estructura administrativa del Estado²⁵.

²³ Código Orgánico Integral Penal, Libro I, tít. IV, cap. V, arts. 278, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 289.

²⁴ Código Orgánico Integral Penal, Libro I, tít. IV, cap. II, arts. 154, 185; cap. III, art. 232; cap. V, arts. 272, 292, 297, 298, 317, 327, 328; cap. VI, art. 347; cap. VII, arts. 369, 370.

²⁵ Un ejemplo de lo dicho se aprecia en los hechos suscitados en torno a supuestos actos de corrupción realizados en las empresas públicas del Poder Ejecutivo del Gobierno de Ecuador, respecto de los cuales, mediante Resolución RL-2021-2023-133, del 18 de enero de 2023, el Pleno de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, creó la «Comisión Especializada Ocasional por la Verdad, Justicia y la Lucha contra la Corrupción, en el caso denominado El Gran Padrino [sic]». En el documento intitulado *Informe del Gran Padrino.- Delitos contra la Administración Pública y la Seguridad del Estado*, que fue leído, debatido, analizado y aprobado con 104 votos por el Pleno, en la sesión efectuada el sábado 4 de marzo de 2023, dicha Comisión indicó que, en el marco de las investigaciones parlamentarias, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), a cargo de la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública, según el Artículo 10 de la ley de la materia, informó que entre los años 2019 y 2022, el SERCOP formuló [escasamente] 44 denuncias por irregularidades encontradas en torno a los procesos de contratación pública realizados en las empresas públicas CNEL EP y CELEC EP, por los presuntos delitos de falsificación y uso de documento falso —33—; falsificación de firmas

La debilidad para alertar la realización de esos delitos, mediante sistemas de control y prevención adecuados, no hace frente a la suficiencia recursiva del crimen organizado en todos los ámbitos —financiamiento, tecnología y comunicaciones, monopolio de la cadena de diversificación delictiva, logística, armamento y seguridad—, así como a las amplias redes de imbricación estructurada, impregnación estatal en los aparatos de prevención, control y represión —aparato de seguridad pública y de defensa—, influencia política —financiamiento de campañas políticas y apropiación del aparato administrativo—, permeabilización institucional de los órganos del poder público —cooptación de funcionarios gubernamentales en las distintas funciones del Estado, niveles de Gobierno central y desconcentrado, sistema de justicia, fuerza pública y fuerza militar—, penetración corporativa y social —gremios empresariales y financieros, y de la economía popular y solidaria—, capacidad de expansión territorial y multinacional, mimetización financiera, estructuración de velos societarios inescrutables, alta capacidad de permeabilizar la economía nacional en todos los sectores, segmentos y escalas, penetración del tejido social; y generación expansiva del miedo como factor de disolución del tejido social.

De ahí la importancia de tratar la probabilidad de generación delictiva al interior de la estructura estatal, uno de cuyos espacios —en los que peligrosamente podría combinarse el poder condigno²⁶ del Estado con el contrapoder del crimen organizado— viene a ser la contratación pública, que se ejerce por medio de actos reglados. Al ser un prestador natural de servicios que debe justificar el uso de recursos económicos presupuestados en el marco de normas de derecho público —esencialmente imperativas y prohibitivas—, el riesgo de inversión que hiciera el Estado se minimiza precisamente por la obligación jurídica que tienen los funcionarios públicos de cumplir con la ley en los procesos de compras públicas. En cambio, las

—1—; tráfico de influencias —1—; estafa —1—; cohecho —1—; peculado —2—; y ataque a la integridad de sistemas informáticos —5— (Ecuador Asamblea Nacional, 2023).

26 El poder coercitivo del Estado se concreta en la legalidad con que la autoridad pública actúa legítimamente en el ejercicio de las competencias estatales de regulación, control y vigilancia (Galbraith, 2013).

economías ilícitas se alzan al margen de la ley, sobre compensaciones que generan ganancias exorbitantes a causa de que las actividades delictivas entrañan un riesgo cuya gestión demanda una inversión elevada de recursos, con el propósito de no afectar sus metas corporativas.

Por ello, la introducción ilegal de recursos ilícitos en el cauce de la economía formal supone una combinación de coerciones: la natural, legitimada por la ley y monopolizada por el Estado, y la impostada, encarnada por el crimen organizado, que se conduce con el ejercicio privado «de la violencia para lograr [...] la imposición de las reglas de interacción institucionales dentro de una actividad económica» (Umbría Acosta, 2016, p. 3) que, sobra decir, hace peligrar al sistema transaccional instituido en la ley y la confianza de los sujetos de intercambio.

Antecedentes

En tal sentido, vale la pena reparar en dos hechos que encarnan esa amenaza. El primero, ocurrido en junio de 2022, cuando los medios de comunicación dieron cuenta de una posible inversión de dineros ilícitos en los contratos administrativos suscritos en los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Efectivamente, un portal digital reportó que, a mediados de 2021, el GAD de la ciudad de Manta —la segunda ciudad más importante de la provincia de Manabí, sede de la industria pesquera de exportación y de gran potencial turístico— convocó a concurso dos contratos: uno, para la repavimentación de calles, por el precio de USD 452 147; y otro, para la construcción de vías en algunas parroquias urbanas, por un monto de USD 2,6 millones.

En ambos contratos intervino la empresa Avilmat S. A., constituida en 2013, dedicada a la ingeniería civil, sin haber pagado impuestos desde su establecimiento. Presentaba una serie de cambios en sus socios integrantes, entre los cuales figuran una persona natural, dueña de acciones en otras 600 empresas —y a quien se la relacionó en 2006 con un miembro del Cartel de Cali—, y otra que, como producto de la venta de acciones, pasó a ser la accionista principal —a la que se le vinculó con el

narcotráfico²⁷ y falleció en un motín carcelario de proporciones en el Centro de Rehabilitación Social de Cotopaxi, el mismo día en que iba a ser procesada por el delito de presunto financiamiento y organización para la producción y el tráfico de drogas—²⁸.

El adjudicatario del primer contrato fue un consorcio de dos empresas, de las cuales una era Avilmat S. A., que, a su vez, suscribió el segundo contrato. En los procesos precontractuales de calificación, esta empresa fue habilitada a pesar de existir información contradictoria que, sobre la base del principio de transparencia que impera en la contratación administrativa, exigía ser valorada para inhabilitarla. Así, mientras en la Superintendencia de Compañías —que es el órgano de control societario, valores y seguros— se acreditaba que su actividad económica era la construcción de obras civiles, su información tributaria lo contradecía y certificaba que se dedicaba al asesoramiento contable y que tampoco había pagado impuestos ni registrado salida de divisas (Plan V, 2022).

La modalidad de pago empleada en ambos contratos no contemplaba el pago de anticipo, sino que la entidad contratante cancelaría el precio total del contrato solo después de terminar el objeto contractual a cabalidad; es decir, la contratista debía asumir el financiamiento de la obra. Este mecanismo estuvo contemplado en el marco reglamentario que rige la contratación pública desde mayo de 2009²⁹, y se orientaba a facilitar la

²⁷ La información detallada sobre las personas involucradas en este caso, se encuentra en las entregas del medio digital *Plan V*, que publicó dos reportajes al respecto: «El pasado turbio de las empresas que compró Leandro Norero» y «Avilmat, una contratista incómoda para la Alcaldía de Manta».

²⁸ La audiencia para procesarlo penalmente fue convocada para las 10:30 del 3 de octubre de 2022, en la Unidad Judicial Multicompetente de Samborondón, en Guayas.

²⁹ «Art. 27.- [...] Para cubrir la totalidad del proyecto o para complementar una parte del mismo, se admite la posibilidad de que se presenten propuestas de financiamiento otorgado por los propios oferentes, o por inversionistas, organizaciones estatales, u organismos e instituciones financieras o crediticias; situación que deberá constar de forma expresa en los pliegos. En dicho caso, el financiamiento ofrecido será uno de los aspectos a evaluar y calificar dentro de la determinación del mejor costo previsto en la Ley, de acuerdo a los parámetros que se señalen en los pliegos» (Ecuador Asamblea Nacional, 2009, Artículo 27).

ejecución de una obra en el caso extraordinario de que una entidad estatal no dispusiere de fondos suficientes para iniciar el proceso precontractual de rigor, facilitando la contratación y evitando con ello la paralización de los servicios por falta momentánea de disponibilidad presupuestaria.

Con la utilización dolosa de esa figura legal, el riesgo de que organizaciones criminales impregnen la obra pública con capitales ilícitos vinculados con el narcotráfico, el lavado de activos, la minería ilegal y otros delitos asociados estuvo latente, al menos hasta cuando fue derogada en junio de 2022³⁰. Esto, en este caso en particular, representa una importante afectación al significado ético-político del servicio público como justificación de la existencia del Estado, pues el servicio público, por principio, es una actividad desarrollada para que las necesidades individuales sean satisfechas con una fórmula colectiva de beneficio general, que simboliza la cesión de una porción de libertad individual a la soberanía estatal y legitima las políticas públicas impuestas en diversas materias, con ciertas afectaciones a intereses grupales o colectivos en beneficio del bien común (Fernández Ruiz, 2010).

La gravedad del hecho se aprecia, aún más, al relacionar el valor de ambos contratos —USD 3 millones— con el presupuesto institucional ejecutado del ejercicio presupuestario del año 2021 del GAD de Manta —USD 80 millones— y el gasto ejecutado de inversión —USD 39,8 millones—. El monto de ambos contratos representa el 3,75 % y el 7,5 %, respectivamente, que son porcentajes significativos, considerando que la construcción de vías es un proyecto cuya importancia es relevante en el desarrollo urbano de una ciudad³¹, y más si se lo encargó a una misma empresa, mediante procesos de contratación irregularmente realizados, y sin el control adecuado.

³⁰ Mediante el Decreto Ejecutivo 458, del 18 de junio de 2022, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 87, del 20 de junio de 2022, se reformó totalmente el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y desapareció dicha disposición normativa.

³¹ En el Informe de rendición de cuentas del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) de Manta —enero-diciembre 2021—, se señala que USD 88 431 381,46 fueron proyectados de presupuesto institucional, de los cuales se ejecutaron USD 80 millones; habiéndose ejecutado USD 39 856 978,85 en gastos de inversión, de los USD 46 082 773,91 proyectados. (Ecuador Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Manta, 2022).

Un segundo episodio es el que, al igual que el primero, fue denunciado por la prensa en enero de 2023 (El Comercio, 2023), al dar la noticia de la existencia de una presunta red criminal, conformada por el jefe del Directorio del conglomerado de empresas públicas que tienen a cargo el negocio eléctrico, y desplegada a partir de la excesiva discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio de la autonomía jurídica y económica, por parte de sus directivos y gerentes, en los procesos precontractuales gestionados en dicha corporación.

Entorno y escenario

El despliegue de los elementos y los factores determinantes con los que los acontecimientos se suscitan y las circunstancias en las que los hechos se desarrollan condicionan la apreciación objetiva de los eventos. Bien puede ocurrir que existan varios modos para estructurar una realidad definida, pero, entre ellos, uno es el que, al final del día, es percibido como válido para enmarcar los hechos, sobre la base de dar relieve a ciertos rasgos, características y especificidades «[...] de una situación concreta, incidiendo en las causas probables y en las posibles consecuencias, y sugiriendo los valores y las normas en juego»³².

El *empirismo riguroso* —para emplear una categoría popperiana— se convierte en una necesidad inevitable, en la que la verificación de los hechos, a partir del entorno en el que se desarrollan, es determinante al momento de reflexionar sobre la realidad, planear estratégicamente las acciones para resolver el problema, tomar decisiones oportunas y adecuadas al escenario en el que se desarrollan los hechos —su casuística, interrelación y consecuencias—, invertir eficientemente los recursos para tal efecto, asumir los impactos que provocan en la realidad objetiva y plantear las soluciones efectivas correspondientes.

Así pues, en el análisis del entorno en el que se despliegan las actividades ilícitas de la criminalidad organizada, debe tomarse en cuenta un elemen-

³² A partir del pensamiento de William James y Erving Goffman, Lawrence Freedman resume lo que, en términos estratégicos, comportan la realidad y el entorno como dos elementos constitutivos del escenario (Freedman, 2021).

to cuyo análisis es ineludible, y es el hecho de que, sobre la brecha existente entre el ámbito de la legalidad y la criminalidad, los patrones de intercambio entre los agentes privados y públicos, estatales y no estatales, marcan el carácter del orden político (Schultze-Kraf, 2016) y el comportamiento de la estructura administrativa estatal.

Un Estado frágil, en el que los controles son mínimos, o al menos están contemplados en la norma —aunque en el ejercicio concreto de la institucionalidad sean ineficaces—, es instrumentalmente utilizado por la criminalidad y la ilegalidad para crear un orden político conveniente que propicie la estructuración de relaciones sociales y políticas, a través de mecanismos corruptos tanto o más efectivos (Schultze-Kraf, 2016) para conseguir sus objetivos que los del orden político liberal-democrático.

El Estado de derecho, en cambio, actúa por medio de actos reglados cuya validez y efectividad se subordinan a los límites establecidos por el marco legal. Es decir, presupuestos que, en el ejercicio del Gobierno, tutelan bienes jurídicos potencialmente amenazados por actos de corrupción que tengan que ver con gobernanza institucional, Gobierno corporativo, procesos internos, facultades y competencias administrativas, relacionamiento entre agentes internos y grupos externos, mecanismos de control previo y auditorías³³.

De ahí que, al hablar de actividades ilícitas generadas por la criminalidad organizada, no se puede dejar de relacionarlas con el entorno del orden político en el que se desarrollan los negocios criminales para maximizar sus ganancias, y aun con el acceso al aparato estatal, en donde se generan los procedimientos administrativos de contratación. Y en esta línea, la corrupción constituye un factor cohesionador de conductas penales de diverso tipo, en el que los vacíos jurídicos, los errores en el procedimiento, la discrecionalidad o las malas prácticas crean un escenario propicio para montar mecanismos corruptos con los que los agentes o los grupos externos

³³ En este sentido se ha referido Luis Verdesoto Custode, exsecretario de Política Pública Anticorrupción del Gobierno de Ecuador, al momento de presentar su informe relacionado con presuntos hechos de corrupción denunciados en el mes de enero de 2023, presuntamente ocurridos en la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), que está a cargo de coordinar las empresas públicas del Ejecutivo (Ecuador Secretaría de Política Pública Anticorrupción, 2023).

al Estado se aprovechan de la debilidad institucional y la vulnerabilidad en los distintos procesos precontractuales, o en los niveles de decisión de las entidades contratantes.

La serie progresivamente voluminosa de hechos delictivos relacionados con concusión, tráfico de influencias, peculado, cohecho, lavado de activos —y su volumen inconmensurable de ingresos ilícitos³⁴— y asociación ilícita³⁵ no hace sino evidenciar que la noción de delincuencia organizada no supone exclusivamente el elemento conspirativo de un grupo estructurado de personas para cometer delitos que tengan como objetivo la obtención de beneficios ilícitos, sino también el relacionamiento entre la corrupción gubernamental y el crimen organizado. En otras palabras, la cooptación del poder encarna un proceso de producción de los delitos, en el que son determinantes los ámbitos en los que se despliega el aparato criminal, y la combinación de mecanismos corruptos y actores que participan en la comisión del delito.

34 «Esa entidad sostiene que anualmente se lava una cantidad que se encuentra entre el 2 % y el 5 % del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. La UNODC ha mencionado que es difícil llegar a un cálculo de cuánto dinero se lava en el mundo, pero que ese rango “de consenso”, del 2 % al 5 % del PIB, es una de las mejores estimaciones que existen a escala internacional para establecer una tendencia. El Fondo Monetario Internacional (FMI) propuso un rango en 1998 y desde entonces es usado en los análisis, dice ese estudio» (Plan V, 2022). Con un PIB de USD 100 000, la cifra de dinero ilícito que se lavaría en Ecuador estaría en el orden de USD 2 000 millones a USD 5 000 millones, que es un volumen de dinero que da la medida de las ganancias que el crimen organizado obtiene por el narcotráfico, y de su poder distorsionador en las relaciones de intercambio y la economía nacional. La UNODC, por sus siglas en inglés, es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

35 Al respecto, se consideran solo aquellos hechos penales que son objeto de investigación a cargo de la Fiscalía General del Estado, que ejerce la titularidad de la acción pública penal. En su informe de gestión de 2022, la Fiscalía General del Estado reportó lo siguiente: La Unidad de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, a través de 5 fiscalías, gestiona 301 casos, de los cuales, 111 ingresaron de enero a diciembre de 2022, destacando que los delitos de mayor incidencia que se tramitan en esta unidad son: concusión, tráfico de influencias, peculado, cohecho, asociación ilícita, entre otros; en tanto que la Unidad de Antilavado de Activos gestiona 576 casos, de los cuales 54 ingresaron en 2022; mientras que la Unidad de Investigación Especializada Selecta contra el Lavado de Activos ha gestionado 12 casos —en uno de los cuales, fue procesado Leandro Norero (+), vinculado al narcotráfico, y que fue accionista de la empresa Avimat S.A., contratista del GAD de Manta—; y la Unidad Nacional Especializada en Investigación contra la Delincuencia Organizada Transnacional ha gestionado 288 casos (Ecuador Fiscalía General del Estado, 2023).

Esto se muestra en los sucesivos casos de delitos contra la eficiencia de la administración pública. Los procesos penales abiertos en toda América Latina —a partir de 2014, en Brasil, y 2016, en Ecuador—, por el entramado de corrupción que la constructora Odebrecht tejió para hacerse de contratos de obra pública en países como México, Guatemala, Panamá, Colombia, Perú, Argentina, República Dominicana, Venezuela, Brasil, Honduras y Ecuador³⁶, descubrieron las redes de relacionamiento entre los agentes privados y los funcionarios públicos en procesos licitatorios en los que se implantó un mecanismo de corrupción transnacional, que rebasó la capacidad de respuesta de los sistemas nacionales de justicia, debido a la envergadura de la organización criminal conformada en cada país y la necesidad de recabar, mediante asistencia internacional, la información suficiente para probar los hechos punibles, y descubrir y descifrar la ruta del dinero dispuesto en los actos de soborno.

El golpe asestado por la organización criminal a los Estados, en dicha ocasión, representó, sin duda alguna, una seria amenaza a la estabilidad democrática de los países, cuya ciudadanía mayoritariamente vive en condiciones de pobreza, precariedad laboral, inflación, carencia de servicios básicos —salud, educación, seguridad, entre otros—, déficit de vivienda, en fin, en abandono por parte de los Gobiernos de los Estados. Estas condiciones hicieron que el entorno se complejizara al grado de que la confianza ciudadana en las asociaciones público-privadas y la credibilidad de las autoridades públicas desapareciese y se generase una «sociedad de desconfianza»³⁷, en la que la legitimidad moral de la confianza, como elemento esencial de integridad en el ejercicio de la cosa

36 En el caso de Ecuador, según una nota de *Deutsche Welle*, las investigaciones del entramado de corrupción se iniciaron a partir de la información de presuntos sobornos que hizo el Gobierno de Estados Unidos de América, en diciembre de 2016 (Ospina-Valencia, 2018).

37 «[...] A este punto no puede estar ajeno lo referido a los escándalos de corrupción que, si bien han sido una constante en los Gobiernos de nuestra región, generalmente quedaban rezagados en abigarrados procesos judiciales, pero que a raíz del caso Odebrecht ha evidenciado ante la sociedad prácticas corruptas a grandes escalas en varios países durante diferentes Gobiernos. Así, el incumplimiento de promesas electorales, las malas condiciones de vida de la población y las redes de corrupción, entre otros, son insumos que acrecientan el factor sociológico de la “sociedad de la desconfianza” [sic]» (Quiroz Villalobos, 2019).

pública, y hasta los mecanismos de verificación y prueba —propios de los órganos de control y del aparato judicial— perdiesen la legitimidad natural de la institucionalidad pública.

En esa grave condición de sospecha, los países atravesaron la pandemia de COVID-19, sin mayor cambio en el escenario de legitimidad socavada de la confianza pública. Las condiciones insatisfactorias de los sistemas de salud pública y la situación fiscal y financiera en las que la crisis vírica sorprendió en 2020 a los Estados fueron conocidas a nivel mundial³⁸. En el caso de Ecuador, a lo largo del bienio 2020-2021, las cifras revelaron un panorama gris en temas sustanciales como la adopción de medidas sanitarias, la caída de los precios internacionales del petróleo y la reducción drástica del PIB³⁹, cuya gestión comportó la adopción de medidas económicas⁴⁰ y reformas normativas a la estructura administrativa de las entidades públicas, que se han ido extendiendo e instrumentando progresiva y principalmente sobre el esquema reeditado de reducción del Estado entre 2022 y 2023.

Estructura organizada criminal en las empresas públicas

Precisamente en este último tramo 2021-2022 es que se ha suscitado un nuevo episodio de corrupción en el uso de recursos públicos en el conglomerado de empresas públicas del Ejecutivo, a cargo de la Empresa Coor-

³⁸ Sobre la insuficiente capacidad logística de los sistemas de salud en el mundo para enfrentar la pandemia de COVID-19, véase el Anexo 4.

³⁹ La caída de los precios internacionales del petróleo, la reducción del Producto Interno Bruto (PIB) y otros factores de incidencia negativa en la economía diezmaron la capacidad de respuesta del Estado ecuatoriano para enfrentar la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias y efectos económicos y sociales. Al respecto, véase el Anexo 5.

⁴⁰ Para gestionar la emergencia sanitaria de la pandemia de COVID-19, en mayo de 2020, el Gobierno Nacional adoptó siete medidas económicas que implicaron, según una publicación de *El Comercio*, un «recorte de USD 4 000 millones del gasto público: USD 980 millones se reducirán de la masa salarial; USD 400 millones de bienes y servicios; USD 1 300 millones de inversión, y USD 1 300 millones por reestructuración de deuda externa» (Tapia, 2020).

dinadora de Empresas Públicas (EMCO EP)⁴¹, reguladas por un marco normativo de derecho público y en las que la legalidad de ciertos actos de su principal directivo —esto es, el presidente del Directorio—, especialmente la designación de gerentes a cargo de las unidades de negocios de dichas empresas, ha sido puesta en duda alrededor de los negocios estatales de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica y el transporte naviero de crudo y derivados⁴².

La estructura jerárquica de EMCO EP está integrada por tres funcionarios dependientes de la línea del Ejecutivo⁴³. El presidente del Directorio ha

⁴¹ La Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) fue constituida, mediante el Decreto Ejecutivo 842, el 7 de diciembre de 2015.

⁴² El 13 de marzo de 2013, mediante el Decreto Ejecutivo 1459, emitido el 13 de marzo de 2013, se constituyó la Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP), con el fin de prestar los servicios públicos de distribución y comercialización de energía eléctrica. Y, desde 1972, cuando se constituyó, la Flota Petrolera Ecuatoriana (FLOPEC EP) opera el transporte de petróleo y derivados. De acuerdo con el Artículo 313 de la Constitución de la República, «se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley» (Ecuador Asamblea Constituyente, 2008, Artículo 313).

⁴³ El Decreto Ejecutivo 842, del 7 de diciembre de 2015, con el que se creó EMCO EP, disponía que el Directorio se conformara por tres funcionarios de alto nivel del Ejecutivo: un delegado del presidente de la República, que lo presidía, con rango de ministro coordinador y calidad de miembro pleno del Gabinete Ministerial; un delegado del secretario nacional de la Presidencia; y un delegado del secretario nacional de Planificación y Desarrollo. El delegado del presidente de la República en los directorios de las empresas públicas coordinadas por EMCO EP era el presidente de Directorio de EMCO EP, o uno de los miembros del Directorio de la misma. Luego, el 14 de mayo de 2020, en que se emitió el Decreto Ejecutivo 1051, del 14 de mayo de 2020, el Directorio de EMCO EP estuvo integrado por tres funcionarios de la Función Ejecutiva: un delegado del presidente de la República, que lo presidía; un delegado del secretario general del Gabinete de la Presidencia de la República; y el secretario técnico de Planifica Ecuador, o su delegado. Y, mediante el Decreto Ejecutivo 163, del 18 de agosto de 2021, el Directorio de las empresas públicas del Ejecutivo se conformó de esta forma: la o el presidente del Directorio de EMCO EP, o su delegada o delegado permanente, quien lo presidía; la o el titular del ministerio del ramo correspondiente, o su delegada o delegado permanente; y una o un delegado del presidente de la República. En suma, el Directorio siempre estuvo conformado por funcionarios de alto nivel, cuya designación proviene de la Presidencia de la República.

sido denunciado como presunto punto nuclear de una estructura criminal organizada, que habría operado la designación de funcionarios y directivos, con el propósito de copar los espacios de los procesos administrativos con gente de su confianza, para hacerse de contratos en las empresas pública eléctricas, en perjuicio del erario nacional.

EMCO EP coordina varias empresas activas⁴⁴ y en liquidación⁴⁵. Tiene por objeto

“planificar, articular, coordinar y controlar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio, constituidas por la Función Ejecutiva y de las que se llegaran a crear, fusionar, escindir o liquidar conforme lo determinado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (Ecuador Presidencia de la República del Ecuador, 2015, Artículo 2).”

Paradójicamente dispone de un sistema antisoborno para controlar las actividades relacionadas con las empresas en liquidación⁴⁶, cuya designación de liquidadores también ha sido objeto de cuestionamiento por parte del funcionario del Ejecutivo encargado de la política pública anticorrupción (SPPA, 2023).

Según una publicación de *Primicias*, esta empresa tiene ingresos que superan los USD 18 000 millones⁴⁷, que, comparados con el PIB, representan el 18 %.

⁴⁴ Las empresas públicas coordinadas por la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) son siete en los sectores estratégicos y cinco en los sectores no estratégicos. Al respecto, véase el Anexo 6.

⁴⁵ Seis empresas en proceso de liquidación: Ferrocarriles del Ecuador, Medios públicos, TAME, Unidad Nacional de Almacenamiento, Correos del Ecuador, FABREC (Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, 2023).

⁴⁶ Norma Antisoborno ISO 37001:2016. Norma internacional diseñada para ayudar a las organizaciones a implementar un sistema de gestión contra el soborno. Especifica una serie de medidas que la organización puede implementar para ayudar a prevenir, detectar y tratar el soborno (Ecuador Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, 2023).

⁴⁷ «Las 12 empresas, cobijadas bajo el paraguas de EMCO EP, movieron ingresos de USD 19 102 millones a noviembre de 2022, esto es el equivalente a casi el 18 % del PIB de Ecuador» según una publicación de *Primicias* (Tapia, 2023).

El 97 % de estos ingresos, o USD 18 523 millones, está concentrado en cuatro empresas petroleras y eléctricas, que son las que están en el centro del escándalo. Los ingresos de estas cuatro empresas no son despreciables, pues superan la recaudación total de impuestos, que fue de USD 15 000 millones en 2022 (Tapia, 2023).

Entre FLOPEC EP, CNEL EP, EP PETROECUADOR y CELEC EP gastan en compras públicas alrededor de USD 14 000 millones anuales⁴⁸.

Al respecto, la Secretaría de Política Pública Anticorrupción (SPPA) emitió un informe (SPPA, 2023) en el que se destacan dos cosas. La primera, que se relaciona con la velocidad impresa en la realización del documento: quince días⁴⁹, durante los cuales se recopiló y procesó la gran masa de documentos de todas las empresas públicas, y en los que se incluyen siete días para elaborar el informe, lo que genera suspicacia, pues es muy poco tiempo para procesar ese volumen de documentos, a menos que se haya tenido alguna información preliminar que no fue advertida o, si lo fue, no se actuó con la celeridad necesaria para denunciar el hecho ante la Fiscalía. Y, la segunda, que tiene que ver con las siete probables prácticas con las que se instrumentaron los mecanismos corruptores, según la SPPA.

Esas actividades necesariamente evidencian la existencia de grupos criminales organizados al interior de las empresas —sea que actúen solos, o con «injerencia de un agente interno que ocupa un nivel gerencial» (SPPA, 2023, p. 8) o de un externo con injerencia sobre el nivel de decisión y máxima autoridad— e implican la participación de agentes internos, sean

⁴⁸ «Este emporio estatal incluye empresas petroleras y eléctricas —que sumadas tienen presupuestos superiores a los USD 14 000 millones, es decir, cerca del 50 % de todo el Presupuesto General del Ecuador para el 2023—» (La Posta, 2023).

⁴⁹ La primera noticia criminal fue publicada en el portal digital La Posta, el lunes 9 de enero de 2023. El titular de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción anunció el 16 de enero que su informe lo publicaría el 23 de enero de 2023, como en efecto ocurrió, mediante comunicación de esa fecha, dirigida al presidente de la República. La cronología de los hechos de esta trama consta en la publicación de *El Comercio*: «Lo que se sabe de la denuncia de corrupción en sector de energía» (El Comercio, 2023).



servidores, funcionarios o directivos de la empresa pública, y su relacionamiento con privados interesados en obtener beneficios ilícitos.

La descripción de los mecanismos se resume en los siguientes procedimientos, en los que participarían «servidores públicos de las áreas agregadoras de valor o de apoyo» (SPPA, 2023, p. 8), y funcionarios públicos con nivel gerencial de las empresas⁵⁰:

⁵⁰ Concretamente, existirían dos niveles: «25. Nivel 1 - Servidores públicos de las áreas agregadoras de valor o apoyo, que podrían tener contacto directo con los proveedores o coludirse

- Entrega del usufructo o control de la empresa a un beneficiario, que lo intercambia con retribución temporal programada al directivo —conocida como «franquicia»—, mediante una «cuota constante, directa o pactada, a favor o concertada entre los niveles gerenciales» (SPPA, 2023, p. 6).
- Generación injustificada de contratos innecesarios, a través de la preparación de decisiones gerenciales de alto nivel de las empresas públicas, «sugiriendo, imponiendo o aprobando proyectos [que] devienen en contratos carentes de fundamento técnico [Se concreta con intercambios equivalentes] que se intuye requiere aprobación por los directorios» (SPPA, 2023, p. 6).
- Direccionamiento por parte de un agente interno —funcionario directivo— de contratos a favor de un tercero escogido previamente, mediante términos de referencia elaborados, al igual que un comité de aprobaciones y administradores del contrato designados con ese propósito.
- Competencia coludida de oferentes que participan en concursos simulados, con el fin de asegurarse de que siempre haya un ganador en cada procedimiento precontractual.
- Colonización de la empresa a través de la permanencia de elementos leales que agilicen los procedimientos orientados al beneficio de grupos articulados, por acciones directas o indirectas de la máxima autoridad y operadores.
- Utilización de la contratación pública como medio para el lavado de activos, a través de empresas proveedoras de bienes, servicios y obras, y la «injerencia externa de grupos de interés a través de cabildadores, la permisividad de la autoridad y un entramado de conexiones accionarias [sic]» (SPPA, 2023, p. 7).
- Utilización de la forma empresarial de «holding», de origen privado, para articular intereses favorables al grupo externo beneficiario de las decisiones del Directorio.

para acordar posibles cometimientos de diferentes delitos de corrupción. 27. Nivel 2 - Funcionarios públicos con nivel de gerentes en las empresas públicas —exceptuando al Directorio de la empresa— y agentes externos con suficiente poder para influenciar decisiones de una entidad. Estos dos grupos podrían trabajar con funcionarios públicos de rango inferior en cada contratación o con agentes externos operarios, descritos en el primer nivel [sic]» (SPPA, 2023, p. 8).

En esta especie de uso patrimonialista del Estado, y bajo un esquema de delincuencia organizada, la trama de corrupción se mimetiza con el ropaje de la legalidad. Lo hace mediante una estructura en la que los directorios de todas las empresas públicas que conforman el conglomerado corporativo a cargo de EMCO EP se integran por funcionarios del Ejecutivo: el presidente del Directorio de EMCO EP, quien los presidirá; el titular del ministerio, cuya competencia sea correspondiente al giro del negocio de la empresa; y un delegado del presidente de la República⁵¹. Así, es altamente probable que «[...] las decisiones estratégicas que involucren al Presupuesto General del Estado recaigan sobre la integridad de una sola persona con su voto dirimente —presidente de EMCO EP—» (SPPA, 2023, p. 12).

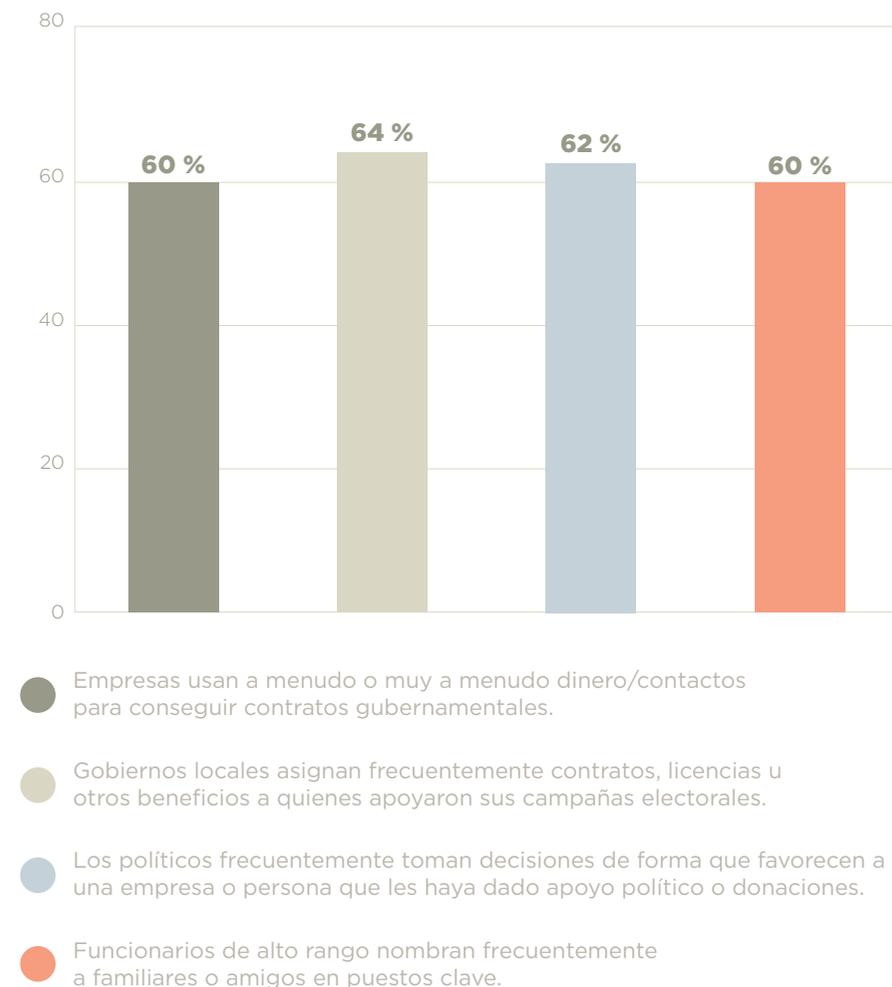
La confianza pública en el Estado es la receptora del impacto positivo o negativo que generan los procesos administrativos irregulares, si se considera que la contratación pública es la forma mediante la cual el Estado establece los mecanismos idóneos y legales con los que los órganos del poder público, en el ejercicio de las competencias y los ámbitos de gestión reservados por la ley, procuran cumplir el propósito de satisfacer las necesidades ciudadanas de bienestar por medio de la prestación de servicios de calidad, para cuyo efecto suscriben instrumentos obligacionales con terceros, públicos o privados, previa la realización de procesos concursales competitivos de selección de ofertas, de conformidad con los principios que rigen la contratación administrativa y la ley⁵².

En tal sentido, resalta lo que, a propósito de los procesos de compras públicas, deja en evidencia un estudio de 2023 sobre la confianza pública:

⁵¹ Decreto Ejecutivo 163, del 18 de agosto de 2021.

⁵² De acuerdo con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la contratación administrativa para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios se rige por los «principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional» (Ecuador Asamblea Nacional, 2008).

Gráfico 5: Percepción ciudadana sobre la transparencia en la contratación pública (2023)



Fuente: Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Transparencia Internacional, & GIZ Ecuador (2023). Elaboración propia.

Mecanismos de alertas tempranas

Estos niveles de descrédito de la administración estatal⁵³ importan mucho en la medida en que reflejan la imagen que tiene en la ciudadanía la administración pública, en tanto órgano ejecutor de las políticas públicas en los distintos niveles de Gobierno. Al ser negativa, como en efecto lo es, la propia legitimidad de su poder de coerción estaría en cuestionamiento, más allá de los episodios —aislados, repetidos o cotidianos— de corrupción. Esto significaría que el ejercicio del poder político legítimo del Estado de derecho es obstruido por la acción ilícita de estructuras conformadas para favorecer a terceros con decisiones de las autoridades públicas, desnaturalizando el legítimo rol del Estado (Sullivan, citado en Umbría Acosta, 2016).

El análisis *post factum* de los hechos reviste que su apreciación objetiva cuente con el examen de los rasgos, las características y las especificidades de su proceso de irrupción en la realidad material. Y, en ese sentido, es equivocado pensar que la política criminal tiene por objeto exclusivo «elaborar respuestas jurídicas para extirpar el delito de la sociedad» (Peña Cabrera Freyre, 2016, p. 295). El cuidado que debe tener el Estado en no vulnerar derechos fundamentales implica también la obligación de reparar en la importante capacidad de generación procedimental que poseen los órganos administrativos en la contratación pública, y en la riqueza empírica que tienen los hechos para retroalimentar y fortalecer el ordenamiento jurídico, con una perspectiva preventiva o, al menos, alertiva.

La potestad estatal se basa en normas de derecho público eminentemente imperativas. La competencia normativa regulatoria de las entidades administrativas no legislativas permite al Estado generar cláusulas rigurosas e incluso exorbitantes en normas jurídicas secundarias y en instrumentos de cooperación interinstitucional, que garanticen la seguridad jurídica de los actos administrativos, a resultas de asegurar el buen destino de los recur-

⁵³ Considérese que, según la ficha técnica del estudio, la encuesta se realizó entre el 25 de julio y el 19 de agosto de 2022, y el entramado de corrupción de EMCO EP salió a la luz pública en el mes de enero de 2023. De forma que es probable que el porcentaje negativo de percepción ciudadana sobre la contratación pública y su falta de transparencia, si no ha aumentado, al menos haya variado (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Transparencia Internacional, & GIZ Ecuador, 2023).

sos económicos que se invertirán en la ejecución de las obligaciones contractuales, gracias a la implementación de mecanismos que cuiden la fiabilidad de la información.

En los delitos contra la eficiencia de la administración pública, particularmente en los casos de contratación administrativa, la producción documental es inconmensurable. Y muchos de los documentos que integran un expediente precontractual son proporcionados por los propios intervinientes en un proceso concursal. No obstante, su fuente, es decir, el órgano productor o custodio de la información, es necesariamente estatal, pues son las entidades públicas las que los generan o guardan.

En esta materia, es necesario disponer de información confiable. Y, en la medida en que los distintos órganos e instituciones públicas —a los que, en el ejercicio de sus competencias, les corresponde diseñar y establecer políticas públicas correspondientes a sus atribuciones en las diversas materias y segmentos de la administración pública— puedan disponer de información oficial —esto es información producida en forma adecuada—, la probabilidad de vulnerar el ejercicio del derecho a la seguridad jurídica por parte de agentes extraños que amenacen la seguridad de los procesos de compras públicas se reducirá progresivamente mediante la implementación de mecanismos institucionales de intercambio de información y conocimiento de las bases de datos del Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE).

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) —en tanto ente que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública (SN-CP)⁵⁴— procesa y custodia la base de datos e información precontractual y contractual constante en las herramientas del SOCE, de todas las enti-

⁵⁴ De acuerdo con el Artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el SERCOP tiene, entre otras atribuciones atinentes a la rectoría del SNCP, las siguientes: «19. Analizar y controlar todos los procesos de contratación pública, y en torno a este análisis emitir las recomendaciones de cumplimiento obligatorio o tomar acciones concretas según corresponda, así como poner en conocimiento de los organismos de control de ser pertinente, sin perjuicio de las demás establecidas en la normativa aplicable; 20. El ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública coadyuvará en la identificación de conductas de colusión en contratación pública, con la finalidad de que sean sancionadas por los entes de control competentes» (Ecuador Asamblea Nacional, 2008, Artículo 10).

dades que conforman los niveles de Gobierno central, Gobierno descentralizado y empresas públicas. La abundante masa de datos que periódicamente se procesa en el SOCE constituye un elemento de alta potencialidad de provisión de información fidedigna para el estudio, el análisis y el diseño de programas de alerta temprana; la generación de estrategias articuladas de monitoreo, comportamiento financiero y corporativo en la gestión administrativa precontractual; y el acceso a herramientas para verificar la procedencia de fondos, el ejercicio transparente del presupuesto y el gasto público.

Los datos son elementos que, si bien están contenidos en fuentes abiertas de información pública, no constituyen información *per se*; sino que, con su procesamiento sistemático y metodológico, alimentan el proceso de producción de la información sobre la base de hipótesis racionales y objetivas en un caso concreto, como sería la incidencia de capitales ilícitos en contratación administrativa, conductas colusorias, composición societaria, información económico-financiera, jurídica, administrativa, tributaria y aduanera de estructuras organizativas societarias y vínculos corporativos, y gestión administrativa pública, presupuestaria estatal, técnica y de diversa índole informativa de esencial conocimiento. Más allá de la necesaria actividad de capacitación y asesoramiento en materia de implementación de instrumentos y herramientas, la producción de información estratégica y la instrumentación de mecanismos de interoperabilidad son indispensables a la hora de actuar preventivamente.

Las actividades del crimen organizado atentan contra la estabilidad democrática, en cualquiera de las formas en que se manifiesten. La cada vez más deteriorada confianza pública en la institucionalidad estatal impacta enormemente en el recelo ciudadano con el propio prestigio de la democracia. De hecho, el 93 % de los ecuatorianos considera que la corrupción es un «problema grande» (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Transparencia Internacional, & GIZ Ecuador, 2023, p. 12). De ahí que le compete al Ejecutivo cuidar que los valores democráticos y los principios fundamentales se concreten por medio de políticas públicas efectivas y, en lo relativo a compras públicas, que incrementen la eficiencia en la inversión y garanticen la transparencia en el manejo de los fondos. En todo caso, sea a través de veedurías ciudadanas o por medio de la cooperación con los organismos

multilaterales y bilaterales de crédito (SPPA, 2022), la cuestión es que los datos masivos constantes en el SNCP ciertamente tienen la potencia suficiente para identificar los riesgos en las distintas áreas, disminuir la discrecionalidad y la opacidad en los actos y los procedimientos precontractuales, mejorar la calidad de la información en los delitos económicos y financieros, identificar reportes de contrataciones, comportamientos y conductas de los servidores y los funcionarios públicos, entre otros elementos esenciales con gran capacidad de producir información estratégica.

La generación de una cultura de integridad en la contratación pública permite que la lucha contra la corrupción en las compras públicas no se reduzca a la identificación de hechos penales aislados y su posterior persecución judicial; sino que, en cada uno de los elementos agregadores de valor en la cadena administrativa de los procedimientos precontractuales, los servidores y los funcionarios públicos actúen y vigilen concurrentemente. La actitud preventiva o alertiva radica en la oportunidad con la que se actúe. La probabilidad de que existan actos de corrupción en el sector público no podrá disminuir si es que se persiste en la equivocada perspectiva de que son connaturales al funcionario público en forma exclusiva, cuando lo cierto es que el esquema en el que se desarrollan es propio de una organización en la que participan agentes públicos y privados, independientemente de que tengan relación o no con el narcotráfico.

«La conquista del Estado»

Esa relación entre privados y narcotráfico, que en diversas formas se presenta —aunque oculta— en distintos escenarios de la realidad objetiva, ha quedado al descubierto en una trama conspirativa que, en el caso de la corrupción en las empresas públicas del Estado ecuatoriano de última data, bien puede ser vista como propia de la «conquista del Estado» —de la que habla Giuseppe Carlo Marino⁵⁵—, a través de alianzas entre burguesía y miembros de grupos criminales que buscan acceder directamen-

⁵⁵ Término utilizado por Giuseppe Carlo Marino para explicar las relaciones asociativas de la mafia siciliana con la alianza gestada entre la aristocracia y la burguesía, en nombre de los intereses y los derechos sicilianos, en la estrategia de reabrir una negociación con el Estado italiano «[...] esta vez con el objetivo de no enfrentarse a él desde el exterior sino de conquistar una cuota importante del poder nacional» (Marino, 2002, p. 78).

te al aparataje estatal para asegurar la consecución de beneficios económicos mediante prácticas corruptas, con el ropaje de legalidad. Para ello, la delincuencia organizada constituye un instrumento eficaz de los grupos criminales para desafiar al monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, someterlo y tornarlo funcional a sus designios, puesto que lo va permeando en la medida en que lo requieran sus necesidades de cooperación de cuadros, apropiación de espacios en la gestión y las competencias estatales, e instauración de mecanismos de desintegración del poder público legítimo en los distintos niveles de Gobierno.

En efecto, en dicho caso, se muestran actuaciones de organizaciones estructuradas definidas y asociadas a un grupo conocido como la «mafia albanesa», pues la mayoría de sus integrantes provienen de este país de los Balcanes. Llegan como emisarios de la mafia italiana, como 'Ndrangheta y Camorra, y de otros países europeos, como Grecia. Sus operaciones se sitúan en Ecuador a partir de 2009.

Conforme sus miembros se fueron asentando en el país mediante actividades económicas y societarias relacionadas con el negocio de la exportación y la construcción, con la apariencia de empresarios e inversionistas, desarrollaron operaciones de narcotráfico y lavado de activos, detrás del velo societario y empresarial creado como instrumento de legalidad aparente, con suficiente capacidad tecnológica y poder económico para sustentar sus negocios en Ecuador, y también para contar con impunidad judicial en los distintos procesos abiertos por narcotráfico (Plan V, 2023).

Tales actividades han sido denunciadas por la prensa. Específicamente la relacionada con la corrupción en las empresas públicas del Estado ecuatoriano ha sido evidenciada a través de un medio de prensa digital nacional⁵⁶, que dio cuenta de presuntas irregularidades en el procedimiento de

⁵⁶ El medio digital es *La Posta*, y mantiene un programa diario denominado *Café La Posta*, en cuya edición del 9 de enero de 2023, publicó el reportaje periodístico de investigación intitulado «El Gran Padrino, La red de corrupción del Gobierno», al que le sucedieron nuevas entregas en los días siguientes. Posteriormente, publicó en Internet el documento producto de sus investigaciones periodísticas: «El Gran Padrino. La investigación periodística sobre corrupción y narcotráfico que llevó a una acusación de juicio político contra el presidente de la República del Ecuador» (La Posta, 2023).

archivo judicial de una investigación policial sobre envíos internacionales de droga, realizada entre mayo de 2021 y enero de 2022⁵⁷, de la que se develaron una serie de acciones realizadas por una persona particular: Rubén Cherres Faggioni, quien, por una parte, ha mantenido relaciones societarias con un empresario de nacionalidad albanesa, al que se lo asocia con la «mafia albanesa» a partir de 2011 (Plan V, 2023), y, por otra, ha tenido estrechos y duraderos lazos de amistad y confianza con Danilo Carrera Drouet, cuñado⁵⁸ del presidente de la República⁵⁹, Guillermo Las-

⁵⁷ Sobre la investigación policial a los movimientos de Rubén Cherres Faggioni con supuestos miembros de la llamada mafia albanesa, el portal digital Plan V publicó, en febrero de 2023, el artículo «Una investigación de la DEA antecedió el caso León de Troya en Ecuador». Véase Anexo 7.

⁵⁸ El señor Rubén Cherres Faggioni —según da cuenta el *Informe del Gran Padrino.- Delitos contra la Administración Pública y la Seguridad del Estado*, de la Comisión Especializada Ocasional por la Verdad, Justicia y Lucha contra la Corrupción, creada por la Asamblea Nacional, en el caso denominado El Gran Padrino— tendría una relación estrecha con el cuñado del presidente de la República, Danilo Carrera Drouet, que a su vez es presidente del Directorio del Banco de Guayaquil, entidad bancaria en la que Lasso Mendoza tiene intereses. En efecto, en la entrada 43 del informe, se lee lo siguiente: «43. Con fecha 13 de febrero de 2023, el medio digital LA POSTA hizo público el informe integrado No. 04-UCTCI-DAI-DNIA-2022 de la Investigación Previa No. 130801821050133 de fecha 15 de enero del 2022 elaborado por la Unidad Nacional de Investigación Contra el Tráfico Ilícito para el Consumo Interno, mediante el cual se exponen los vínculos de los señores Rubén Cherres Faggioni, Danilo Carrera Drouet y el ciudadano de origen albanés Gjika Dritan, evidenciándose los nexos de corrupción interna entre empresarios privados, miembros de la cúpula policial y la mafia albanesa. El informe policial detalla seguimientos y transcripciones de llamadas, donde se demuestra la íntima relación de amistad y negocios entre Rubén Cherres Faggioni y Danilo Carrera Drouet —cuñado del primer mandatario— para la designación de altos cargos gubernamentales; lo que se evidencia en la transcripción de la interceptación telefónica de Rubén Cherres, revela sobre el aporte de USD 1 500 000 en la campaña del binomio Lasso-Borrero, para comprar pruebas de COVID, camisetas y mascarillas» (Ecuador Asamblea Nacional, 2023).

⁵⁹ Guillermo Lasso Mendoza ha tenido influencia, o ha sido artífice —y así ha sido visto por la opinión pública—, en las decisiones políticas y económicas que han sido adoptadas por los Gobiernos en los que ha participado o colaborado, directa o indirectamente. Una de ellas fue la adopción del dólar estadounidense como moneda de curso legal en Ecuador —dolarización—, en enero de 2000, cuando fue cabeza del frente económico del Gobierno de Jamil Mahuad Witt —1998-2000—. O, como líder fundador del partido CREO, cuyos legisladores aprobaron las reformas legales de desinversión del Estado y liberalización en varios ámbitos de la economía, en el Gobierno de Lenin Moreno Garcés —2017-2021—, las cuales ha sido intensificadas y profundizadas en su ejercicio presidencial, a partir de mayo de 2021, en que asumió el cargo. Al respecto, véase el Anexo 8

so Mendoza, y destacado personaje representativo de la élite económica guayaquileña. Estas acciones estaban destinadas a incidir directamente en la designación de altos cargos en el Gobierno Nacional, entre ellos directivos y funcionarios en las empresas públicas, con presuntos fines de enriquecimiento jurídicamente reprochables⁶⁰. Estos, según lo reveló después en enero de 2023 el entonces titular de la SPPA, habrían formado parte de una red delictiva tejida para manipular los negocios públicos del conglomerado empresarial estatal⁶¹, a través de la competencia coludida en concursos públicos corrompidos, la injerencia externa de grupos interesados mediante cabilderos y un entramado de conexiones accionarias, y la creación o utilización de empresas para lavar activos en la contratación pública (SPPA, 2022).

Ahora bien, los hechos denunciados no deben ser vistos como coincidentes, o siquiera como incidentes asociativos, sino como eventos con un nexo causal que vincula a los particulares con una agenda privada de intereses ilícitos desarrollada con «[...] la práctica corrupta entre empresas y administraciones públicas [que] esconde numerosos ejemplos de conductas de corrupción privada vinculada a las primeras, como *modus operandi* propio dirigido al mayor éxito de ambas formas de corrupción en la búsqueda de un fin único

60 «A lo largo de la presente investigación se observan un sinnúmero de conversaciones de Hernán Luque Lecaro con: Danilo Carrera Drouet —cuñado del presidente Guillermo Lasso—; Rubén Cherres —operador de Danilo Carrera—, una de las particularidades de este operador externo radica en que también fue funcionario del Banco de Guayaquil, por ende, conoció a Guillermo Lasso y Danilo Carrera. La característica de estas conversaciones es que, o bien hablan de colocar en puestos a determinadas personas, o se refieren a presuntos direccionamientos en las empresas públicas, llegando incluso a mencionar al primer mandatario» (Ecuador Asamblea Nacional, 2023, p. 85). «El pasado 9 de enero, *La Posta* publicó un audio atribuido al expresidente de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), Hernán Luque, que habla de recibir USD 150 000 mensuales y abrir cuentas bancarias en Andorra. En el audio, también se escucha a los ciudadanos supuestamente identificados como Leonardo Cortázar y Rubén Cherres. Este último menciona la entrega de “USD 30 000 para Danilo”, en una presunta alusión a Danilo Carrera. La semana pasada, en cambio, el mismo medio publicó otro audio, esta vez atribuido a una persona identificada como Leonardo Cortázar, en el que se señala a Carrera como “el padrino” de una estructura ilícita que recaudaba sobornos en contrataciones y licitaciones públicas» (Ecuador Chequea, 2023).

61 La noticia *criminis* dio lugar a que la Fiscalía General del Estado iniciase una investigación previa, llamando al proceso investigativo Caso Encuentro, por los delitos de «13. [...] Delincuencia organizada, cohecho y concusión» (Ecuador Chequea, 2023).

marcado por la idea de beneficio económico» (Ruiz Rodríguez, 2019, p. 80), para sacar ventaja de los intereses públicos, y asegurarse impunidad.

Y en eso radica la gravedad, más aún si se considera que se trata de negocios de las empresas estratégicas controladas por el Ejecutivo, cuya estructura orgánica tiene un diseño en el que la incidencia en las decisiones gerenciales de todas ellas corresponde fundamentalmente a los directivos delegados del jefe del Ejecutivo. A esto se suma que, desde la creación de EMCO EP, en diciembre de 2015⁶², su Directorio siempre ha estado conformado por altos funcionarios del Ejecutivo y que, a lo largo de su vida institucional, los miembros de cada uno de los directorios de las empresas públicas han estado bajo la égida, la supervisión y la vigilancia del jefe del Ejecutivo, en razón de que sus nombramientos tienen ese origen político y administrativo⁶³. Finalmente, se debe considerar que el principal directivo de EMCO EP tiene a su cargo y responsabilidad la gestión gerencial, económica y financiera, administrativa, estratégica y del giro del negocio de todas las empresas, por presidir los directorios de cada una⁶⁴, y que la SPPA ha dejado al descubierto ante la opinión pública que en las empresas públicas del sector estratégico campean mecanismos extorsivos y/o de soborno «para conseguir decisiones o asignación de contratos»⁶⁵.

62 Mediante el Decreto Ejecutivo 842, del 7 de diciembre de 2015, se creó EMCO EP.

63 La integración del Directorio de EMCO EP estuvo trazada por tres instrumentos normativos: (1) Decreto Ejecutivo 842, del 7 de diciembre de 2015, durante la residencia de Rafael Correa Delgado. (2) Decreto Ejecutivo 1051, del 14 de mayo de 2020, en la administración de Lenin Moreno Garcés. (3) Decreto Ejecutivo 163, del 18 de agosto de 2021, en el Gobierno de Guillermo Lasso Mendoza.

64 En el Decreto Ejecutivo 163, del 18 de agosto de 2021, el presidente de la República determinó lo siguiente: «Art. 1.- Disponer que los directorios de las empresas públicas creadas por la Función Ejecutiva estarán integrados de la siguiente manera: (1) La o el presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas, o su delegada o delegado permanente, quien lo presidirá. (2) La o el titular del ministerio del ramo correspondiente, o su delegada o delegado permanente. (3) Una o un delegado del presidente de la República».

65 De hecho, la SPPA admite que su informe sobre presuntas irregularidades aborda mecanismos, es decir, andamiajes estructurados de piezas o elementos conectados entre sí para ejecutar una función determinada, a resultas de conseguir la realización de un propósito, de actividades ilícitas que corroen la legitimidad del poder público, como: «11. [...] clientelismo

La conformación de los directorios de las empresas públicas con funcionarios de alto nivel, cuya designación proviene de la Presidencia de la República, en lugar de brindar mayor capacidad de gobernanza corporativa a su interior, provocó, según la misma SPPA, una vulnerabilidad ocasionada por una composición institucional que refleja procesos de concentración de decisiones en el Gobierno corporativo de las empresas públicas (SPPA, 2022). Esa configuración hiperpresidencialista, de gran capacidad de maniobra en las empresas públicas (SPPA, 2022), vendría a ser utilizada como instrumento para alcanzar la «conquista del Estado» por parte de las organizaciones criminales, y lograr objetivos de minimización de riesgos orientados a sacar provecho de beneficios ilícitos, mediante la colonización de espacios oficiales de gestión y recursos públicos, representada, a su vez, en la designación de cuadros administrativos, técnicos, gerenciales y decisores instrumentales, con asignación de roles y competencias imperfectas para direccionar e inducir procesos de contratación, y usar el modelo de gobernanza, en las gerencias y los directorios, de forma discrecional, arbitraria y corrupta.

Pero al descubrimiento de esta estructura criminal en las empresas públicas le subyace otro hecho que evidencia no solo su capacidad de utilizar el sistema económico para mimetizarse con el ropaje formal de legalidad societaria y empresarial, sino también la de penetrar en la organicidad estatal de seguridad pública, para asegurarse impunidad. En el caso concreto, el actor privado, Rubén Cherres Faggioni (+)⁶⁶, a quien se le atribuyó la

económico, o político —intercambio de favores, bienes, servicios, posiciones—, mecanismos de ‘puerta giratoria’ —intercambio de posiciones entre funciones estatales y privadas en la industria interesada—, organización delincencial —de corta, mediana y larga data— para contratar, mecanismos de ‘franquicia’ —entrega empresas públicas a cambio del usufructo de corruptos por tiempos definidos—, formas de recaudación de ‘cuotas’ —pagos por desempeño de cargos o contrataciones preferentes— y mecanismos de extorsión y/o soborno —para conseguir decisiones o asignación de contratos—, según el Decreto Ejecutivo 163, del 18 de agosto de 2021.

66 Durante la redacción del presente trabajo, el viernes 31 de marzo de 2023, los restos de cuatro personas, maniatadas y asesinadas, fueron encontrados en el interior de una vivienda situada en el sector de Punta Blanca, provincia de Santa Elena. Las investigaciones forenses dieron cuenta de que una de ellas era Rubén Cherres Faggioni. Se inició, por medio de la Fiscalía, la investigación previa para identificar a los responsables y la causa del asesinato (Ecuador Fiscalía General del Estado, 2023).

gestión ilícita en las nominaciones directivas en el conglomerado de empresas públicas⁶⁷ —y era reconocida su estrecha y larga relación con el cuñado del presidente Guillermo Lasso Mendoza, el señor Danilo Carrera Drouet, perteneciente a la burguesía guayaquileña⁶⁸— fundó, con Dritan Gjika, miembro de la «mafia albanesa», trece empresas (Plan V, 2023) en Ecuador, con distintos objetos sociales: construcción —diez: una en noviembre de

67 «Pese a no ocupar algún cargo dentro del Gobierno, Cherres, empresario guayaquileño de 63 años, se habría jactado del supuesto poder que tenía para que alguna persona cercana a él ocupara un puesto dentro de las empresas públicas salpicadas. Uno de esos casos se habría dado en BanEcuador, donde su hermano Eduardo Cherres se convirtió en subgerente del banco estatal. “Hermano... aunque te parezca mentira yo pongo ministros ahí”, se escucha en unos de los audios filtrados, en el que participa Cherres. “Estudió hasta el bachillerato, pero se presenta como empresario en sus transacciones comerciales. Pero solo ha pagado entre USD 3 y USD 142 de impuestos en toda su vida. También se describe como petrolero, según consta en sus documentos personales. A pesar de que ha sido accionista o gerente de al menos 13 empresas, ninguna está relacionada con el sector de hidrocarburos”, se desprende en un reportaje del medio *Plan V*. Las filtraciones también han destapado la presunta cercanía del empresario con Danilo Carrera, quien es cuñado del primer mandatario. Dentro del informe de 145 páginas que relaciona a Cherres con la mafia albanesa, hay supuestas conversaciones de Danilo Carrera, exministros y exsecretarios de Gobierno con el empresario» (Vistazo, 2023).

68 En tanto se define como la clase social a la que se le asocia con la producción de bienes y servicios sociales, la concentración de poder político propio de su naturaleza de ser factor de cambios sociales relacionados con la acumulación de riqueza y la privatización de medios productivos, la burguesía debe ser vista desde un espectro nacional, porque son los países en su integridad en donde se desarrolla y ejerce influencia, independientemente de la coexistencia de nacionalidades, pueblos y colectivos que caracterizan estados interculturales y plurinacionales, como es el caso del Estado ecuatoriano. En este sentido, bien podría afirmarse que la asociación inmediata que se hace del «empresariado» con la «burguesía», en el caso ecuatoriano, no es precisamente correspondiente, puesto que el vacío generado por la falta de un proyecto nacional en el que el empresariado haya tenido la convicción de construir un modelo capitalista de desarrollo fue llenado por el Estado, que fue instrumentalmente utilizado para que, en el proceso social y económico, ocupase espacios en los que las élites económicas no tenían interés ni vocación. Al respecto, véase lo que, ya desde la época de las reformas de liberalización económica y financiera de los años 90 del siglo XX, definía al empresariado ecuatoriano: «Finalmente, la misma realidad latinoamericana incentivó la intervención del Estado. Al no existir en América Latina una “burguesía nacional”, no fue posible que ella asumiera el papel que pretendieron asignarle sectores políticos de la derecha y de la izquierda. Las peculiares características del empresariado latinoamericano no le permitieron cumplir el papel que tuvo en los Estados Unidos y en los países europeos y por tanto no pudo reeditar el modelo capitalista de desarrollo que edificó en dichas naciones. El austero empresario “weberiano” y el innovador hombre de negocios “schumpeteriano” no existieron en Latinoamérica, quizá salvo casos muy excepcionales. El vacío existente fue llenado por el Estado, más por necesidad que por vocación» (Hurtado Larrea, en Hongru, Kashin, & Lavagna, 1990, p. 16).

2011, una en 2018, y ocho el 17 de junio de 2021, al mes siguiente de que fuera posesionado el presidente de la República—, inmobiliaria —una en 2018—, actividades agrícolas —una en septiembre de 2021— y de tratamiento de desechos —una en 2012—. Dritan Gjika, en 2018, adquirió acciones de la empresa Agricomtrade, de la que la empresa «Impex Fruit Quinientos Seis Sociedad Anónima [sic]» —que fue creada en Costa Rica, y cuyos representantes estuvieron involucrados en la corruptela de Odebrecht— vendió sus acciones al mencionado ciudadano albanés (Plan V, 2023).

Justamente, Dritan Gjika, en 2008, 2014 y 2021, constituyó tres empresas en las que aparece como dueño solo él: Cresmark, dedicada a la importación de cosecha de cannabis; y Cannmaná y Agricomtrade, orientadas a la venta de banano. Esta última, en 2017, vendió fruta a ocho importadoras internacionales, en las que figura Alba Exotic Fruit sh.pk., de nacionalidad albanesa, con la que Agricomtrade llevó banano ecuatoriano a Europa. En agosto de 2019, cuatro contenedores provenientes de Ecuador llegaron al puerto de El Pireo, en Grecia, y en un operativo de la DEA (United States Drug Enforcement Administration) y autoridades griegas se descubrieron 500 kilos de cocaína⁶⁹.

Pues bien, en mayo de 2021, la Policía ecuatoriana comenzó a investigar los movimientos de Gjika, como integrante de una estructura criminal dedicada al narcotráfico y el lavado de activos. Lo hizo en el marco de una investigación denominada León de Troya, iniciada el 13 de mayo de 2021 y cerrada el 15 de enero de 2022, con la emisión del respectivo informe⁷⁰ por parte de la Unidad Nacional de Investigación Contra el

⁶⁹ «Tras el hallazgo de 2019, la prensa albanesa reportó que Alba Exotic Fruit había realizado 151 viajes con el mismo itinerario desde Ecuador, desde 2017. En un documento publicado por la exdiputada albanesa Jorida Tabaku, aparece uno de estos registros de embarque a nombre de Agricomtrade, la empresa de Gjika. “Es fácil para cada uno de nosotros calcular cuántos kilos de cocaína se pueden haber transportado. Uno de los criterios establecidos por el Bundestag está relacionado con el tráfico de estupefacientes y la transformación de Albania en una base de drogas duras y un nodo en el tráfico internacional”, dijo Tabaku» (Plan V, 2023).

⁷⁰ «4. Con fecha 15 de enero del 2022, se elabora el Informe [N]o. 04-UCTCI-DAI-DNIA-2022, por parte de la Unidad Nacional de Investigación Contra el Tráfico Ilícito para el Consumo Interno, entregado a la Fiscalía el 17 de enero de 2022 dentro de la investigación

Tráfico Ilícito para el Consumo Interno, de la Policía Nacional del Ecuador, respecto de una investigación previa iniciada en torno a la presunta comisión del delito de tráfico de sustancias ilícitas sujetas a fiscalización, en la provincia costera de Manabí. Sobre la base de este informe, en que los investigadores policiales determinaron la existencia de vínculos entre Cherres y Gjika, se abrió el respectivo expediente investigativo por parte de la Fiscalía y, posteriormente, por iniciativa de la misma Policía, fue archivado a cuenta de no haberse logrado obtener elementos de convicción que aportasen al proceso investigativo⁷¹.

La revelación de la existencia del informe se la hizo a inicios del mes de enero de 2023, semanas antes del 5 de febrero, cuando la ciudadanía fue convocada —en noviembre de 2022— por iniciativa del Gobierno Nacional⁷² para pronunciarse mediante referéndum sobre reformas a la Constitución⁷³. Aun cuando la propaganda oficial del Gobierno apostaba

previa No. 130801821050133, mediante el cual se evidencia los vínculos de Rubén Cherres Faggioni con Danilo Carrera Drouet y Gjika Dritan, líder de la mafia albanesa de narcotráfico. En dicho informe se evidencia con seguimientos e interceptación de llamadas las gestiones efectuadas entre Rubén Cherres y Danilo Carrera para la designación de altos cargos en el Gobierno Nacional» (Ecuador Asamblea Nacional, 2023, p. 70).

⁷¹ A partir de las revelaciones periodísticas, la Fiscalía General del Estado dispuso que se realice un control jurídico sobre la actuación del fiscal del caso —Marcelo Vásconez Crespo, a febrero de 2023, es fiscal de la Unidad de Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional, en Manta, provincia de Manabí—. Esta decisión, a cargo de la titular del máximo órgano de investigación penal ecuatoriano, fue tomada solo después de haberse difundido públicamente tal informe «[...] reservado en el que se relaciona a Rubén Cherres, quien antes fue mencionado en una estructura que presuntamente ejercía injerencia en empresas públicas, con la mafia albanesa. El documento incluso fue presentado en la Asamblea Nacional» (Vistazo, 2023).

⁷² Mediante el Decreto Ejecutivo 607, del 29 de noviembre de 2022, el presidente de la República convocó a referéndum; y el Pleno del Consejo Nacional Electoral, por medio de la Resolución PLE-CNE-1-6-12-2022, del 6 de diciembre de 2022, aprobó la convocatoria.

⁷³ En medio de un entorno de inseguridad pública inédito en la historia nacional, retrasada reactivación económica, mítines carcelarios, reiteradas declaratorias de estados de excepción y denuncias de corrupción en el Gobierno central, en octubre de 2022, la Asamblea Nacional resolvió declarar que el Gobierno incumplió el Plan Nacional de Desarrollo y su plan de Gobierno. Específicamente, resolvió: «1. Determinar el incumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Gobierno presentado por el presidente de la República, señor Guillermo Lasso, al Consejo Nacional Electoral, y por consiguiente la inobservancia a sus

por ganar la consulta en todas sus preguntas, al punto de que se instaló en el imaginario popular que eso ocurriría, la perdió.

En seis de las ocho preguntas, se consultó a Ecuador sobre si aprobaba o no la extradición de ecuatorianos involucrados en delitos del crimen organizado transnacional, la autonomía de la Fiscalía General del Estado, la reducción del número de asambleístas, el mayor control de los movimientos políticos, la modificación de la forma de designación de los miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y la eliminación de su capacidad de designación de autoridades de control. Las otras dos preguntas versaron sobre temas de medioambiente⁷⁴.

La propuesta fracasó en todas las preguntas⁷⁵, en medio de cuestionamientos públicos sobre la opacidad con la que se desarrolló el Gobierno respecto de un supuesto conocimiento del propio presidente de la República sobre la existencia del informe León de Troya y una presunta —y cada vez más creíble— influencia suya para que el informe fuera archivado⁷⁶.

Los resultados adversos del referéndum dieron impulso a los eventos políticos, al punto de generar un proceso de reacomodamiento de las fuerzas políticas que devino en la formulación de tres cargos constitucionales, ante

obligaciones contempladas en la Constitución de la República, y en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sobre la disposición de presentar el informe de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo» (La República, 2022).

74 Consejo Nacional Electoral: <https://www.cne.gob.ec/preguntas-referendum/>

75 De acuerdo con el reporte totalizado de resultados numéricos del Referéndum 2023, ingresados en el Sistema Informático de Escrutinios y Resultados (SIER), la opción «NO» ganó en cada una de las ocho preguntas planteadas. En la pregunta 1, obtuvo el 51,54 % de los votos válidos; en la pregunta 2, el 56,71 %; en la pregunta 3, el 53,07 %; en la pregunta 4, el 54,55 %; en la pregunta 5, el 57,63 %; en la pregunta 6, el 57,87 %; en la pregunta 7, el 55,41 %; y, finalmente, en la pregunta 8, el 55,96 % (Ecuador Consejo Nacional Electoral, 2023).

76 Sobre el turbio comportamiento del presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, y los órganos policiales, en este grave caso de narco tráfico, delincuencia organizada y corrupción en las empresas públicas, que vincula a su cuñado, Danilo Carrera, su delegado a la EMCO EP, Hernán Luque Lecaro, y Rubén Cherres Faggioni, presuntamente vinculado a la mafia albanesa, véase el Anexo 9.

la Corte Constitucional, por actos de corrupción: dos por concusión y uno por peculado⁷⁷ en las empresas públicas EP PETROECUADOR y FLOPEC EP. En su dictamen, el máximo órgano de justicia constitucional autorizó el inicio del proceso de juicio político del presidente de la República por presunta responsabilidad política en el delito de peculado⁷⁸. Descartó los cargos de concusión en las empresas públicas y en EP PETROECUADOR, no por no ser creíble que hubieran ocurrido, sino porque, a decir de la Corte, fueron relatados incoherentemente en la solicitud de admisibilidad⁷⁹. En todo caso, la Corte consideró que «[...] los proponentes han hecho referencia a otros indicios, como el caso “León de Troya”, que no son parte de la solicitud, ni se formulan como una causal del juicio político al presidente de la República»⁸⁰.

77 El Artículo 129 de la Constitución de la República instituye como causales de enjuiciamiento político del presidente de la República: «2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito» (Ecuador Asamblea Constituyente, 2008, Artículo 129).

78 Los fundamentos de la solicitud de juicio político se centraron en acusar una probable responsabilidad política del presidente de la República en los presuntos delitos de concusión en las empresas públicas —primer cargo—, concusión en la EP PETROECUADOR —segundo cargo— y peculado en FLOPEC EP —tercer cargo—. La Corte Constitucional inadmitió el primero y el segundo cargo, y admitió únicamente el tercero. En concreto, la Corte dijo: «VI. Dictamen.- En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve: 1. Inadmitir la solicitud de juicio político respecto de los cargos primero y segundo de la acusación, concernientes al delito de concusión. 2. Admitir la solicitud de juicio político del tercer cargo de la acusación, concerniente al delito de peculado» (Ecuador Corte Constitucional, 2023, p. 40).

79 «95.2. En lo que concierne al examen del contenido de la solicitud, el primer cargo, si bien singulariza uno de los tipos penales del Artículo 129 de la Constitución —concusión—, así como los hechos; la solicitud contiene una contradicción que lleva a que no cumpla con el criterio de coherencia narrativa. 95.3 En lo que concierne al examen de la solicitud, el segundo cargo, si bien singulariza uno de los tipos del Artículo 129 de la Constitución —concusión—, así como los hechos; la solicitud carece de coherencia narrativa y de un mínimo de verosimilitud» (Ecuador Corte Constitucional, 2023, p. 39).

80 «D. Temas de la solicitud que no son objeto del presente dictamen. [...] 39. Además, los proponentes han hecho referencia a otros indicios, como el caso ‘León de Troya’, que no son parte de la solicitud, ni se formulan como una causal del juicio político al presidente de la República. En este dictamen, a la Corte no le corresponde pronunciarse sobre estas afirmaciones, por lo que no serán parte del análisis constitucional de este dictamen, ni podrán ser consideradas en el juicio político» (Ecuador Corte Constitucional, 2023, p. 12).

Independientemente de los límites trazados por la Corte Constitucional, lo sustancial del juicio es el desvelamiento del esquema de corrupción. Y, aunque el proceso de juicio político recién haya iniciado a fines de marzo de 2023⁸¹—, lo que salta a la vista es la eclosión que, al interior del poder público, ha provocado este caso que particulariza la relación asociativa gestada, a partir de la amistad personal y el ejercicio de la prepotencia, la impostura y el interés compartido de obtener ganancias ilícitas, entre criminalidad organizada y burguesía⁸²; así como el socavamiento de la institucionalidad estatal para facilitar objetivos delictivos —de la que se ha servido para sus actividades— de facilitación de los espacios de la administración pública y penetración en el sistema político al punto de llegar a afectar el prestigio de la más alta magistratura del Estado.

Precisamente en eso radica la gravedad del aprovechamiento sistemático desde las posiciones de poder (Marino, 2002, p. 80): en el uso de las empresas constituidas como vehículo simulador de las actividades criminales, que operan con un pragmatismo de eficacia delictiva que tiene a la mimetización social como estrategia de posicionamiento. De una parte, disputan hasta lograr el dominio del territorio en cualquier actividad ilícita del que provienen los ingresos que sostienen a la organización⁸³, y per-

81 El proceso del juicio político inició el 31 de marzo de 2023, cuando el Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional conoció el Dictamen 1-23-DJ de la Corte Constitucional respecto a la solicitud de juicio político en contra del presidente Guillermo Lasso Mendoza, con el que se admitió la solicitud de juicio por la causal de presunto peculado; para, posteriormente, enviar el expediente a la Comisión de Fiscalización y Control Político, que se encarga de sustanciar el proceso y preparar el informe para someterlo a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional (El Universo, 2023).

82 «En septiembre del 2022, Vistazo publicó un reporte sobre el accionar de la mafia albanesa en Ecuador, en el que se describe que los líderes de las organizaciones criminales actúan bajo la fachada de emprendedores. “Algunos emisarios a países como Ecuador no escatiman en mostrar estilos de vida suntuosos. Se muestran como empresarios exitosos, que llegan a hoteles caros, acuden a centros exclusivos y a gimnasios que reciben a gente adinerada”, reveló un periodista albanés que investigaba la penetración de la mafia en América Latina» (Vistazo, 2023).

83 «La mafia 'Ndrangheta, que predomina en la región italiana de Calabria, obtiene sus ingresos del tráfico ilegal de drogas y de armas. Lava sus capitales con empresas de fachada. Para 2007 movía unos USD 50 000 millones, esto es, el 3,5 % del PIB de ese país.

mean la formalidad institucional con la constitución societaria y la fachada empresarial⁸⁴. De otra, diversifican sus opciones de facilitación de las actividades delictivas, por medio del acceso a los espacios natos de influencia de la élite económica⁸⁵, para asegurar las operaciones y su expansión hacia sectores de la economía que permitan lavar los ingresos ilícitos y diversificar las fuentes de obtención.

La relación de Cherres con personas de la conocida «mafia albanesa» fue descubierta por una investigación policial por la presunta comisión del delito de tráfico de estupefacientes. A partir de ello, la derivación investigativa condujo a desvelar una presunta colusión para beneficiarse ilícitamente de negocios y contratos públicos en los sectores estratégicos, entre Cherres y Hernán Luque Lecaro⁸⁶, expresidente de EMCO EP, quien, si bien

Tiene como proveedores de drogas, y particularmente de cocaína, a grupos criminales colombianos. Según un informe conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y Europol, desde los años 90 el grupo criminal italiano calabrés tenía relaciones con el Cartel de Cali. La periodista Cecilia Anesi ha mapeado a la 'Ndrangheta. Según su investigación, los albaneses empezaron como conductores de los traficantes italianos; trabajaban en los puertos de Ámsterdam y Rotterdam, donde se recibían los grandes cargamentos de cocaína. Las cosas, sin embargo, cambiaron cuando los albaneses entendieron que podían entrar al negocio por su cuenta y encargarse de la cadena completa, inclusive, llegando directamente hasta los proveedores en Latinoamérica. Específicamente, Colombia y Ecuador», señala una publicación de Vistazo (Arroyo, 2023). «Cherres puso en apuros al Gobierno de Lasso con la crisis que se inició con las publicaciones del portal digital *La Posta* que lo señalaron como hombre de confianza y “amigo” de Danilo Carrera Drouet, cuñado del mandatario, como un operador que ha movido los hilos para el nombramiento de ministros de Estado y como un empresario ligado a supuestos narcotraficantes albaneses» (El Universo, 2023).

84 «La facilidad de abrir compañías para exportar fruta —particularmente banano— y productos de mar fue aprovechada por los empresarios de fachada de nacionalidad albanesa. Esto es lo que hizo el albanés Arber Cekaj, que empezó a venir a Ecuador a partir de 2009, con la imagen de empresario. Utilizó una veintena de empresas exportadoras de fruta. Informes de la Dirección de Antinarcóticos de la Policía dan cuenta del aumento exponencial del tráfico de sustancias hacia Europa. El volumen creció ocho veces entre 2015 y 2021 [...]», según publicación de Vistazo (Arroyo, 2023, p. 20).

85 «Maestros del escapismo, del camuflaje y de la mimetización con la élite económica de los países donde actúan, los miembros de la mafia albanesa lograron infiltrarse en el Ecuador», según publicación de Vistazo (Arroyo, 2023, p. 21).

86 «Hernán Luque fue presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) mediante el Decreto Ejecutivo 107 en julio de 2021. En la misma página

podría no ser estrictamente un individuo caracterizado como burgués, en cambio podría decirse que pertenece a una clase media en ascenso, o pequeña burguesía (Borja Cevallos, 2003, Vol. 1, p. 110), dada su trayectoria empresarial y en la banca privada.

A pesar de la alta reprochabilidad penal de los hechos delictivos, y de la capacidad de estos de generar conmoción social por ser temas de interés público —al punto de comprometer la propia permanencia del jefe del Ejecutivo en el Gobierno—, ni Cherres Faggioni fue sujeto de denuncia por parte del presidente de la República o de algún alto funcionario estatal, ni Luque Lecaro tampoco lo ha sido, ante la Fiscalía General del Estado⁸⁷. El velo de oscuridad desplegado en este aciago capítulo de corrupción ha motivado el obvio cuestionamiento de la opinión pública sobre el proceder presidencial respecto del conocimiento que tuvo, primero, sobre la existencia del informe policial y, después, sobre los actos de corrupción en las empresas públicas. Esto, ciertamente, pone en duda las credenciales éticas que legitiman la acción del Gobierno y la autoridad

institucional se señala que Luque tiene preparación académica en BS Finanzas en Florida State University, y en Administración de Empresas en el Tecnológico de Monterrey. Además, tiene una gran trayectoria en el sector empresarial y en la banca privada. También se desempeñó como Gerente General de la Bolsa de Valores de Guayaquil; Gerente General de CreditLine S. A.; Vicepresidente de Negocios del Banco Amazonas; Vicepresidente Comercial, Vicepresidente de Banca Personal y Vicepresidente de Oficinas del Banco de Guayaquil. Su biografía detalla que ha ocupado altos cargos como Gerente de Ventas y Mercadeo en la multinacional 3M en Ecuador; Gerente Contralor en Laboratorios Abbott; Vicepresidente Comercial y Gerente de Exportaciones y OEM en Continental General Tire [...]» (El Comercio, 2023).

87 Mediante Oficio FGE-DSP-2023-002032-O, del 16 de marzo de 2023, la fiscal general del Estado, Diana Salazar Méndez, le hizo saber al asambleísta por la provincia de Tungurahua Esteban Torres Cobo que, en contra de Rubén Cherres Faggioni y Hernán Luque Lecaro, no existía hasta esa fecha, o sea dos meses después de haberse conocido los hechos delictivos a ellos atribuidos, investigación previa alguna. Concretamente, la comunicación dice lo siguiente: «En atención al Oficio Nro. AN-TCLE-2023-0004-O de 16 de marzo de 2023, a través del cual solicita a la suscrita: “se me informe si el honorable señor presidente de la República, Guillermo Lasso Mendoza, por su cuenta o a través de algún funcionario, ha presentado ante la Fiscalía General del Estado denuncia alguna contra los señores Hernán Modesto Luque Lecaro y Rubén David Cherres Faggioni”. Informo a usted que, una vez revisado el Sistema de Actuaciones Fiscales SIAF, y de acuerdo con los parámetros de búsqueda por usted establecidos, no se registra ninguna investigación previa que tenga como denunciante al señor presidente de la República Guillermo Lasso Mendoza u otro funcionario de Estado [sic]» (El Universo, 2023).

moral respecto de la cual los gobernados someten sus actos a la institucionalidad y la ley⁸⁸, y hace peligrar la gobernabilidad democrática.

¿Qué explica la abstención del Ejecutivo de denunciar hechos de tal significación penal y con un volumen político trascendental, a pesar de la obligación ética y la responsabilidad legal de hacerlo?⁸⁹

La respuesta —que, a pesar de su interdicción institucional, o al menos ineficaz empeño, el Estado está obligado a dar al ciudadano, sobre la base de los principios de transparencia, responsabilidad, independencia y de autonomía de los poderes públicos— es urgente y vital para la gobernabilidad democrática, y la misma historia. En primer lugar, en términos jurisdiccionales penales, a través de la Fiscalía General del Estado —en tanto órgano autónomo de la Función Judicial, y titular de la acción pública penal, encargada de la investigación preprocesal y procesal penal—, el Consejo de la Judicatura —como órgano de Gobierno de dicha función estatal—, y los operadores judiciales, sean jueces unipersonales o tribunales de garantías penales, en sus decisiones judiciales. Y, en segundo, en términos políticos, tanto en el desarrollo del juicio político presidencial, cuanto en la madurez de los actores políticos y la ciudadanía, frente al impacto provocado por el crimen organizado en su embestida hacia la «conquista de Estado», por la trascendencia de este capítulo en la historia política nacional en el último período democrático⁹⁰, las circunstancias de

88 «Mandar es hacerse creer, tener crédito, suscitar confianza. El poder descansa sobre un sistema de creencias. La corrupción gubernativa —que lamentablemente es un signo de los tiempos— erosiona la autoridad, afecta la credibilidad de los órganos del poder y se convierte en una de las acechanzas más peligrosas contra la gobernabilidad democrática de un pueblo porque corroe los valores ético-sociales sobre los que descansa la organización comunitaria» (Borja Cevallos, 2003, Vol. 1, p. 263).

89 El Artículo 422 del Código Orgánico Integral Penal, dice: «Deber de denunciar.- Deberán denunciar quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley, en especial: 1. La o el servidor público que, en el ejercicio de sus funciones, conozca de la comisión de un presunto delito contra la eficiencia de la administración pública» (Ecuador Asamblea Nacional, 2014, Artículo 422).

90 Desde el retorno al régimen democrático en agosto de 1979, ningún presidente ha sido sometido a enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, aunque el Congreso

extrema violencia, inseguridad y criminalidad a las que se encuentra sometido Ecuador, la decadencia del sistema político, la precarización de lo público, la pérdida de la confianza pública y hasta personal entre ciudadanos, la violencia estructural y el proceso acelerado de descomposición social, que ha llevado al país a un estado de postración, pobreza extrema, desmoralización, extravío y desesperanza.

Conclusiones

Las actividades ilícitas generadas por la criminalidad organizada se producen a causa de un entorno desplegado para garantizar el desarrollo de los negocios criminales y la maximización de ganancias, por medio de mecanismos de penetración en la organicidad estatal y expansión en el orden político, a través de la cooptación de cuadros en los niveles administrativos y de decisión de las instituciones públicas.

Los delitos cometidos por la criminalidad organizada en la administración pública se relacionan con el entorno del orden político en el que se desarrollan los negocios ilícitos, mediante el acceso al aparato estatal en los distintos niveles de Gobierno —central y desconcentrado—, en donde se concretan los procedimientos administrativos de generación de servicios públicos, mantenimiento del orden público y seguridad integral.

La corrupción constituye un factor cohesionador de conductas penales de diverso tipo, en el que los vacíos jurídicos, los errores en el procedimiento, la ausencia de control y la alta discrecionalidad, o las malas prácticas, generan un escenario propicio para montar mecanismos corruptos con los que los agentes o grupos externos al Estado se aprovechan de la debilidad institucional y la vulnerabilidad en la gobernanza institucional, los procesos administrativos de gestión o los niveles de decisión de las entidades públicas.

Nacional, en 1997, destituyó al presidente Abdalá Bucaram Ortiz. En el primer semestre del mandato de Lenin Moreno Garcés —2017-2021—, debido a las denuncias de sobornos pagados por Odebrecht, aunque se inició un proceso de juicio político en contra del entonces vicepresidente Jorge Glas Espinel, no prosperó porque la Comisión de Fiscalización de la Asamblea Nacional, en enero de 2018, decidió no continuar con él ya que Glas fue removido de su cargo, por habersele dictado, en diciembre de 2017, por parte del Tribunal Penal de la Corte Nacional de Justicia, sentencia condenatoria por el delito de asociación ilícita para delinquir.

La ineficacia estatal en el control de los negocios públicos, la discrecionalidad excesiva en la designación de cuadros técnicos y decisores encargados de gestionar los procedimientos precontractuales y contractuales, el comportamiento institucional en la ejecución presupuestaria, el abuso de poder por parte de las autoridades decisoras, así como en la constitución, la estructura económica y la conducta asociativa de las sociedades empresariales y contratistas del Estado, impiden prevenir potenciales actos de corrupción en los que los sujetos privados se relacionan en forma directa con las autoridades públicas, para realizar actividades propias de la administración.



Bibliografía

Textos

- Andrade Andrade, P. (2015). *Política de industrialización selectiva y nuevo modelo de desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Corporación Editora Nacional.
- Borja Cevallos, R. (2003). *Enciclopedia de la política*, Vols. 1-2. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Click Report. (2022). *Informe Agosto-2022*. Recuperado de <https://storagecriterios.blob.core.windows.net/archivos/CLICK%20REPORT%20AGOSTO%202022.pdf>
- Ecuador Asamblea Nacional. (2023). *Informe del Gran Padrino. Delitos contra la Administración Pública y la Seguridad del Estado*. Recuperado de <https://colabora.asambleanacional.gob.ec/s/84JNWSb3zzRLD57#pdfviewer>
- Ecuador Fiscalía General del Estado (2023). *Informe de labores Enero-Diciembre 2022*. Recuperado de <https://www.fiscalia.gob.ec/transparencia/2023/rendicion-de-cuentas/Informe-de-gestion.pdf>
- Ecuador Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta. (2022). *Rendición de cuentas. Informe de Gestión GAD Manta (Enero-Diciembre 2021)*. Recuperado de <https://manta.gob.ec/db/rendicion-de-cuentas/2021/Respondiendo%20a%20los%20ciudadanos/INFORME%20RENDICI%C3%93N%20DE%20CUEENTAS%20ENERO%20-%20DICIEMBRE%202021.pdf>
- Ecuador Secretaría de Política Pública Anticorrupción. (2022). *Estrategia Nacional Anticorrupción 2022*. Recuperado de https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2022/06/Estrategia-Nacional-Anticorrupcio%CC%81n-2022_f.pdf
- Ecuador Secretaría de Política Pública Anticorrupción. (2023). *Primer informe sobre presuntas irregularidades denunciadas*. Recuperado de https://www.planv.com.ec/sites/default/files/primer_informe_sobre_presuntas_irregularidades_denunciadas_compressed.pdf
- Fernández Ruiz, J. (2010) Disertación sobre el servicio público. *FORO Revista de Derecho*, (13), 5-21. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2891/1/03-Fern%C3%A1ndez.pdf>
- Freedman, L. (2021). *Estrategia*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Transparencia Internacional, & GIZ Ecuador. (2023). *Barómetro de la corrupción Ecuador 2022*. Quito: Fundación Ciudadanía y Desarrollo. Recuperado de <https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/publicaciones/barometrocorrupcionecuador2022/>
- Herrera Román, N. E. (2012). *La crisis financiera de 1998-99 y el relevo de los grupos financieros en el Ecuador*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5276/2/TFLACSO-2012NEHR.pdf>
- Hongru, C., Kashin, V. N., & Lavagna, R. (1990). *Los nuevos límites del Estado*. Quito: CORDES.
- Galbraith, J. K. (2013). *Anatomía del poder*. Barcelona: Ariel.
- Marino, G. C. (2002). *Historia de la mafia. Un poder en las sombras*. Barcelona: Newton & Compton Editori.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo. (2020). *Impacto financiero del COVID-19 en Ecuador: desafíos y respuestas. Making Development Happen*, Vol. 6. Recuperado de www.oecd.org/dev/Impacto-financiero-COVID-19-Ecuador.pdf
- Paladines Paredes, L. (2018). La migración internacional en Ecuador: sus causas, consecuencias y situación actual. *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales*, (14), 73-98. Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/5819/581967819004/html/#:~:text=La%20migraci%C3%B3n%20internacional%20de%20ecuatorianos%20provoc%C3%B3%20dos%20grandes%20consecuencias%2C%20en>
- Pan American Development Foundation. (2021). *Corrupción en tiempos de COVID-19: La otra pandemia en el Ecuador*. Observatorio Derechos y Justicia. Recuperado de <https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/04/Corrupcion-y-covid-19.pdf>
- Peña Cabrera Freyre, A. (2016). *Crimen Organizado y Sicariato. Tratamiento penal de la delincuencia e inseguridad ciudadana*. Lima: Idea Solución Editorial.
- Sonorama TV. (2023). *En contexto*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=5SejO2HXcro>
- Ruiz Rodríguez, L. R. (2019). Corrupción pública/corrupción privada: los escenarios de encuentro. En Basílico, R., & Terradillos Basoco, J. *Delitos contra la administración pública* (pp. 79-112). Buenos Aires: Euros Editores.
- Quiroz Villalobos, M. E. (2019). La desconfianza hacia la democracia en América Latina, *Cuestiones constitucionales*, (40). Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/885/88571713008/html/>
- Sandel, M. J. (2020). *La tiranía del mérito*. Barcelona: Penguin Random House.
- Schneider, F., & Enste, D. (2002). *Ocultándose en las sombras. El crecimiento de la economía subterránea*. Washington: Fondo Monetario Internacional. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues30/esl/issue30s.pdf>
- Schultze-Kraf, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Recuperado de https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1899/2933#content/contributor_reference_1
- Umbría Acosta, L. (2016). Cuatro tesis sobre las economías ilícitas. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (18). Recuperado de <https://www.redalyc.org/journal/5526/552656690002/html/>
- Velásquez Ortiz, J. (2021). Justo a tiempo. En Mahuad Witt, J. *Así dolarizamos al Ecuador* (pp. 33-58). Bogotá: Planeta.

Normativa

- Ecuador Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador de 2008*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador Asamblea Nacional. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento 395, 4 de agosto 2008.
- Ecuador Asamblea Nacional. (2009). *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial 588 Suplemento, 12 de mayo de 2009.
- Ecuador Asamblea Nacional. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial 180 Suplemento, 10 de febrero de 2014.
- Ecuador Asamblea Nacional. (2021). *Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción*. Registro Oficial 392, Segundo suplemento, 17 de febrero de 2021.
- Ecuador Empresa Coordinadora de Empresas Públicas. (2023). *Sistema de Gestión Antisoborno*. Recuperado de <https://www.emco.gob.ec/sistema-de-gestion-antisoborno/>
- Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Catálogo de Instituciones y Entidades Operativas Desconcentradas del Sector Público*. Recuperado de <https://www.finanzas.gob.ec/catalogo-de-instituciones-y-entidades-operativas-desconcentradas-del-sector-publico/>
- Ecuador Registro Oficial. (2023). Recuperado de <https://www.registroficial.gob.ec>

Instrumentos internacionales

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Sentencias y dictámenes

Ecuador Corte Constitucional. (2023). *Dictamen No. 1-23-DJ/23, caso No. 1-23-DJ. Sentencia No. 37-19-IN/21, Caso No. 37-19-IN*.

Artículos de prensa

- Arroyo, M. B. (2023). La conexión albanesa. *Vistazo*, No. 1333: 17-21.
- Ecuador Chequea. (2023). Todo lo que se sabe de los allanamientos del «caso Encuentro». *Ecuador Chequea*. Recuperado de <https://ecuadorchequea.com/todo-lo-que-se-sabe-de-los-allanamientos-del-caso-encuentro/>
- Ecuador Consejo de la Judicatura. (2019). *Designadas nuevas autoridades del Consejo de la Judicatura*. Recuperado de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/saladeprensa/noticias/item/7106->

- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2018). *CPCCS-T designa Consejo de la Judicatura Transitorio*. Boletín de Prensa No. 98. Recuperado de <https://www.cpccs.gob.ec/2018/06/cpccs-t-designa-consejo-de-la-judicatura-transitorio/>
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2018). *El CPCCS-T ratifica el cese definitivo de los vocales del Consejo de la Judicatura*. Boletín de Prensa No. 9, 14 de junio de 2018. Recuperado de <https://www.cpccs.gob.ec/2018/06/el-cpcc-t-ratifica-el-cese-definitivo-de-los-vocales-del-consejo-de-la-judicatura/>
- Ecuador Consejo Nacional Electoral. (2023). *CNE proclamó resultados del Referéndum 2023 y de la Consulta Popular de Sevilla Don Bosco*. Recuperado de <https://www.cne.gob.ec/cne-proclamo-resultados-del-referendum-2023-y-de-la-consulta-popular-desevilla-don-bosco/>
- Ecuador Fiscalía General del Estado. (2023). *Twitter @FiscaliaEcuador* Recuperado de https://twitter.com/fiscaliaecuador/status/1641974106269655042?s=51&t=WEUTAHb8L7utokAjómF_g
- Ecuador Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Presidente Moreno dio a conocer las ternas para el Consejo de Participación*. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/presidente-moreno-dio-a-conocer-las-ternas-para-el-consejo-de-participacion/>
- Ecuavisa. (2023). La migración irregular de ecuatorianos a Estados Unidos vuelve a dispararse. *Ecuavisa*. Recuperado de <https://www.ecuavisa.com/noticias/ecuador/la-migracion-irregular-de-ecuatorianos-a-estados-unidos-vuelve-a-dispararse-114309749>
- El Comercio. (2023). Lo que se sabe de la denuncia de corrupción en sector de energía. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/sabe-denuncia-corrupcion-sector-energia.html>
- El Comercio. (2023). ¿Quién es Hernán Luque Lecaro?. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/quien-hernan-luque-lecaro.html>
- El Universo. (2023). Asamblea Nacional inicia trámite de juicio político al presidente Guillermo Lasso. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/asamblea-nacional-inicia-tramite-de-juicio-politico-al-presidente-guillermo-lasso-nota/>
- El Universo. (2023). ¿Quién fue Rubén Cherres, el empresario que fue encontrado muerto en Punta Blanca?. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/ruben-cherres-muerto-en-punta-blanca-nota/>
- El Universo. (2023). Veinte pruebas sustentan el juicio político contra Guillermo Lasso, según el pedido de asambleístas. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/pruebas-para-el-juicio-politico-contra-guillermo-lasso-nota/>
- España, S. (2019). Ecuador decreta estado de excepción ante protestas por el alza del precio del combustible. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/10/03/america/1570125319_107758.html

- France 24. (2021). Brasil tiene la mayor tasa de mortalidad por COVID-19 de las Américas. *France 24*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20210420-brasil-ya-tiene-la-mayor-tasa-de-mortalidad-por-covid-19-de-las-am%C3%A9ricas>
- González, M. A. (2023). Caso Las Torres: Tribunal sentencia a 13 años de cárcel al excontralor Pablo Celí. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/las-torres-sentencia-primer-instan-pablo-celi-pabloflores/>
- Junta de Beneficencia de Guayaquil. (2021). *El suicidio, puede ser uno de los efectos de la pandemia en la salud mental*. Recuperado de <https://www.juntadebeneficencia.org.ec/en/home/3709-suicidio->
- La Historia. (2022). *Twitter @lahistoriaec*. Recuperado de https://twitter.com/lahistoriaec/status/1609000880447045639?s=51&t=IWIM_O3OqPwDTt3EGUfzLw
- La Posta. (2023). El Gran Padrino. La investigación periodística sobre corrupción y narcotráfico que llevó a una acusación de juicio político contra el presidente de la República del Ecuador. *La Posta*. Recuperado de <https://investigacioneslaposta.com/>
- La República. (2022). Asamblea declara «incumplimiento» del gobierno de Lasso. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.ec/blog/2022/10/04/asamblea-precisa-incumplimiento-al-plan-de-gobierno-de-guillermo-lasso/>
- Orozco, M. (2021). Mayo del 2021 registró la tasa más alta de desempleo en este año: 6,3 %. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/encuesta-inec-desempleo-alto-mayo.html>
- Ospina-Valencia, J. (2018). Odebrecht: los casos más destacados en América Latina. *Deutsche Welle*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/la-cadena-de-corrupci%C3%B3n-de-odebrecht-los-casos-m%C3%A1s-destacados-en-am%C3%A9rica-latina/a-46367480>
- Pérez, A. (2022). La nueva ola migratoria de ecuatorianos: Entre la muerte y el sueño americano. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/la-nueva-ola-migratoria-de-ecuatorianos-entre-la-muerte-y-el-sueno-americano-FB3982456>
- Plan V. (2022). Avilmat, una contratista incómoda para la Alcaldía de Manta. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/avilmat-una-contratista-incomoda-la-alcaldia-manta>
- Plan V. (2022). ¿Cuánto dinero se lava en Ecuador? Estas son las escasas e inconsistentes cifras oficiales. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/cuanto-dinero-se-lava-ecuador-estas-son-escasas-e-inconsistentes-cifras>
- Plan V. (2022). El pasado turbio de las empresas que compró Leandro Norero. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/el-pasado-turbio-empresas-que-compro-leandro-norero>
- Plan V. (2023). 15 aspectos desconocidos de las operaciones de la mafia albanesa en Ecuador. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/15-aspectos-desconocidos-operaciones-la-mafia-albanesa-ecuador>
- Plan V. (2023). Esta es la historia de Dritan Gjika, el albanés socio de Cherres, que hizo negocios con una empresa acusada de narcotráfico. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/esta-la-historia-dritan-gjika-el-albanes-socio-cherres-que-hizo-negocios>
- Plan V. (2023). Una investigación de la DEA antecedió el caso León de Troya en Ecuador. *Plan V*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/una-investigacion-la-dea-antecedio-el-caso-leon-troya-ecuador>
- Primicias. (2023). Expectativa vs. realidad: ¿Qué hacen realmente los alcaldes y prefectos?. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/primicias-tv/seccionales-2023/promesas-campana-candidatos-alcaldes-prefectos/>
- Primicias. (2023). Lasso sabía de la investigación policial sobre narcotráfico que fue archivada. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/informe-frente-parlamentario-casoencuentro-leondetroya-narcotrafico/>
- Revista de Manabí. (2018). Preguntas de la consulta popular ecuatoriana 2018. *Revista de Manabí*. Recuperado de <https://revistademanabi.com/2018/01/06/preguntas-de-la-consulta-popular-ecuatoriana-2018/>
- Tapia, E. (2020). Lenin Moreno anuncia siete medidas; recorta USD 4 000 millones del gasto público. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/lenin-moreno-medidas-economicas-coronavirus.html>
- Tapia, E. (2023). Ingresos de las empresas cuestionadas llegan a USD 18 523 millones. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/empresas-publicas-corrupcion-ecuador/>
- TC Televisión. (2018). Audio revelado entre Carlos Pólit y José Serrano. *TC Televisión*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_JXHqSXbMSQ
- Vistazo. (2023). ¿Quién era Rubén Cherres? El empresario vinculado a la mafia albanesa que fue asesinado en Santa Elena. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/quien-era-ruben-cherres-el-empresario-vinculado-a-la-mafia-albanesa-que-fue-asesinado-en-santa-elena-NX4819285>
- Vistazo. (2023). ¿Quién es Dritan Gjika? El empresario albanés socio de Rubén Cherres. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/quien-es-dritan-gjika-el-empresario-albanes-socio-de-ruben-cherres-XA4453347>
- Vistazo. (2023). ¿Quién es el fiscal que archivó la investigación en la que se vincula a Rubén Cherres con la mafia albanesa?. *Vistazo*. Recuperado de <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/quien-es-el-fiscal-que-archivo-la-investigacion-en-la-que-se-vincula-a-ruben-cherres-con-la-mafia-albanesa-XG4448572>

Anexos

Anexo 1: Cronología de los hechos de intromisión de la Función Ejecutiva en la Función Judicial, a partir de la consulta popular y el referéndum del 4 de febrero de 2018

El 4 de febrero de 2018, Ecuador fue consultado sobre temas relacionados con el ámbito económico, institucional, político, penal y ambiental. Fueron siete preguntas: cinco de referéndum, dos de consulta popular. La Pregunta 3 refería lo siguiente:

3.- ¿Está usted de acuerdo con enmendar la Constitución de la República del Ecuador para reestructurar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros, y que el Consejo que asuma transitoriamente sus funciones tenga la potestad de evaluar el desempeño de las autoridades cuya designación le corresponde; pudiendo, de ser el caso, anticipar la terminación de sus períodos, de acuerdo al Anexo 3? (Sí o No).

La pregunta obtuvo el 63,2 % de aprobación. Y, seguidamente, mediante siete ternas enviadas por el Ejecutivo, la Asamblea Nacional designó a los siete miembros del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (CPCCS-T), que reemplazaron a los anteriores. El CPCCS-T procedió con la evaluación de los funcionarios cuya designación era de su competencia, la cual fue vista por sectores de oposición y prensa independiente como discrecional, sin independencia ni imparcialidad y tampoco objetividad, con alto contenido político y realizada con el propósito de destituir a los siguientes órganos, y colocar a cuadros afines al Gobierno: (1) Los siete vocales del Consejo de la Judicatura, que es el órgano de Gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, instituido por el Artículo 178 de la Constitución de la República. (2) El fiscal general del Estado, Carlos Baca Mancheno, quien durante el proceso de evaluación, fue sujeto de juicio político por la Asamblea Nacional, que lo destituyó a fines de abril de 2018 por revelar a la opinión pública un audio de una conversación telefónica —cuya autenticidad documental y veracidad fáctica no fueron negadas por los intervinientes— en la que se escucha al entonces

presidente de la Asamblea Nacional, José Serrano Salgado, conversar con el excontralor general del Estado, Carlos Pólit Faggioni, y proponerle: «[...] pero, pero definitivamente tenemos que bajarle al, no nos queda más, él no puede ser fiscal hasta finales de este año» (TC Televisión, 2018). Finalmente, en marzo de 2018, en el marco de ese mismo oscuro episodio, el Pleno de la Asamblea Nacional destituyó a Serrano Salgado del cargo de presidente de la Asamblea Nacional, aunque lo mantuvo como legislador. (3) El contralor general del Estado, subrogante, Pablo Celi De la Torre, quien injustificadamente no fue evaluado por intereses políticos del CPCCS-T para mantenerlo en el cargo, pero que, en abril de 2021, fue sujeto de un proceso penal por el delito de delincuencia organizada por el cobro irregular de pagos y sobornos y el ilícito desvanecimiento de glosas de contratistas del Estado, del que, con otras diez personas, mereció una sentencia de culpabilidad penal con condena de trece años, por parte del tribunal de juicio de la Corte Nacional de Justicia, en febrero de 2023. El CPCCS-T, en junio de 2018, destituyó al Consejo de la Judicatura y, seguidamente, integró el Consejo de la Judicatura Transitorio (CJ-T), cuyos miembros fueron designados sin concurso de oposición y méritos. El CJ-T tuvo un período de duración de seis meses, pues, luego de disputas intestinas que terminaron en la deserción de dos de sus miembros, en enero de 2019 fue integrado el Consejo de la Judicatura (CJ), que tuvo, como primer encargo político del CPCCS-T, la cesación mediante evaluación de los jueces de la Corte Nacional de Justicia, pese a no haberse cumplido los tiempos constitucionalmente establecidos para ser examinados, en un proceso cuya normativa reglamentaria dictada por el CJ fue posteriormente declarada inconstitucional por el fondo, por la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 37-19-IN/21, Caso No. 37-19-IN, de 21 de diciembre de 2021, que en lo esencial resolvió: «2. Declarar la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución 10-2019, así como del tercer inciso del artículo 10 de la Resolución No. 35-2019, por ser contraria al principio de legalidad».

Al respecto, véase:

- Ecuador Consejo de la Judicatura. (2019). *Designadas nuevas autoridades del Consejo de la Judicatura*. Recuperado de <https://www.funcionjudicial.gob.ec/saladeprensa/noticias/item/7106-designadas-nuevas>

- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2018). *CPCCS-T designa Consejo de la Judicatura Transitorio*. Boletín de Prensa No. 98. Recuperado de <https://www.cpccs.gob.ec/2018/06/cpccs-t-designa-consejo-de-la-judicatura-transitorio/>
- Ecuador Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (2018). *El CPCCS-T ratifica el cese definitivo de los vocales del Consejo de la Judicatura*. Boletín de Prensa No. 99. Recuperado de <https://www.cpccs.gob.ec/2018/06/el-cpcc-t-ratifica-el-cese-definitivo-de-los-vocales-del-consejo-de-la-judicatura/>
- Ecuador Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Presidente Moreno dio a conocer las ternas para el Consejo de Participación*. Recuperado de <https://www.presidencia.gob.ec/presidente-moreno-dio-a-conocer-las-ternas-para-el-consejo-de-participacion/>
- González, M. A. (2023). Caso Las Torres: Tribunal sentencia a 13 años de cárcel al excontralor Pablo Celi. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/las-torres-sentencia-primera-instancia-pablo-celi-pabloflores/>
- Revista de Manabí. (2018). Preguntas de la consulta popular ecuatoriana 2018. *Revista de Manabí*. Recuperado de <https://revistademanabi.com/2018/01/06/preguntas-de-la-consulta-popular-ecuatoriana-2018/>
- TC Televisión. (2018). Audio revelado entre Carlos Pólit y José Serrano. *TC Televisión*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_JXH-qSXbMSQ

Anexo 2: Ola de emigración de ecuatorianos (1960, 2000-2009 y 2014 en adelante)

En 2022, cerca de 108 000 ecuatorianos que salieron del país no regresaron. Entre 2021 y 2022, alrededor de 190 000 ciudadanos ecuatorianos se han ido de Ecuador y, en el mismo período, 202 000 extranjeros salieron. Al respecto, una publicación de *Vistazo* señala:

Ecuador vive una tercera ola de migración. La primera inició en la década de 1960, cuando entró en crisis el mercado de los

sombreros de paja toquilla, base de la economía de las provincias de Cañar y Azuay. Muchos artesanos y campesinos de estas zonas abrieron las primeras rutas terrestres hacia Estados Unidos. Esas fueron las prematuras experiencias clandestinas de migración. Así lo describe una investigación denominada Análisis de las políticas públicas en torno a la trata de personas y el tráfico de migrantes en Ecuador, de Save the Children International. La segunda ola fue en la década de 2000, tras la crisis financiera. En ese entonces, el destino no solo fue Estados Unidos, sino, sobre todo, España e Italia, que no pedían visa. Entre 2000 y 2004, un promedio de 150 000 ecuatorianos abandonaba el país anualmente. A partir de 2009, el éxodo ecuatoriano se detuvo e incluso retornaron miles con programas en favor de los migrantes. Pero, en 2014, cuando se derrumbaron los precios del petróleo, los ecuatorianos volvieron a buscar oportunidades en otros países. Ese año fueron 8 000 los que migraron y la cifra empezó nuevamente a ascender sin que hasta ahora baje. En 2017 fueron 41 000 y quizá este año sean más de 100 000, si solo se cuenta a los que abandonaron el país por vías regulares (Pérez, 2022).

Y, según reporta *Ecuavisa*:

en el primer trimestre del año fiscal —iniciado en octubre de 2022— la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos registra 35 510 migrantes irregulares procedentes de Ecuador que han sido detenidos, expulsados o deportados. De seguir la misma tendencia, este año —2023— superaría a 2021, cuando se produjeron más de 97 000 detenciones, expulsiones y deportaciones en la frontera (Ecuavisa, 2023).

Anexo 3: Definición del crimen organizado (Convención de Palermo, COIP)

Se parte de la definición de crimen organizado propuesta por la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transna-

cional, o Convención de Palermo, que establece:

Artículo 2. Definiciones para los fines de la presente Convención: a) Por «grupo delictivo organizado» se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

La definición es lo suficientemente amplia y contemplaría el ámbito público y el privado, así como la integración de los grupos organizados delictivos con individuos y personas jurídicas privadas, así como funcionarios y servidores públicos, al igual que mandatarios elegidos. En todo caso, a lo largo del estudio, se apreciará el alcance de la definición al momento de contrastar la capacidad coercitiva del Estado de derecho frente a la impuesta mediante la violenta acción de los grupos delincuenciales organizados en estructuras.

El Derecho Penal ecuatoriano define a la delincuencia organizada como el acto en virtud del cual

la persona que mediante acuerdo o concertación forme un grupo estructurado de dos o más personas que, de forma permanente o reiterada, financien de cualquier forma, ejerzan el mando o dirección o planifiquen las actividades de una organización delictiva, con el propósito de cometer uno o más delitos sancionados con pena privativa de libertad de más de cinco años, que tenga como objetivo final la obtención de beneficios económicos u otros de orden material (Ecuador Asamblea Nacional, 2014, Artículo 369).

Anexo 4: Los sistemas de salud frente a la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 —advertida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde diciembre de 2019, pero que irrumpió en marzo de 2020— es un ejemplo inédito de que nunca dejará de ocurrir algo que

devele la real capacidad de respuesta disponible de un país ante un hecho; más todavía cuando son eventos de connotaciones desconocidas. Países desarrollados —como Estados Unidos de América, la nación más rica del mundo— denunciaban la falta de preparación logística, e incluso moral, para enfrentar la pandemia. En el caso estadounidense, por ejemplo, Michael Sandel (2020) denunció que

los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) distribuyeron en un primer momento unos kits de test defectuosos y tardaron tiempo en encontrar una solución. Además, décadas de deslocalización de la producción industrial de las empresas estadounidenses habían hecho que el país fuese dependiente casi por completo de China y de otros fabricantes extranjeros en cuanto al suministro de mascarillas quirúrgicas y equipos de protección médica. Sin embargo, más allá de la falta de preparación logística, el país tampoco estaba preparado moralmente para la pandemia. Los años previos a esta crisis habían sido una época de hondas divisiones en los planos económico, cultural y político (Sandel, 2020, pp. 11-12).

Datos de prensa daban cuenta de que, en Europa, países como Italia, España, Inglaterra y Alemania, para citar los más conocidos, vieron que su capacidad hospitalaria instalada era superada por los innumerables contagios. En China, la situación no era menos peligrosa y, en Sudamérica, las estadísticas de mortandad a causa del virus en México, Brasil, Argentina o Perú eran altas en 2020 y fueron aún más en el primer semestre de 2021. Según reportó, el 20 de abril de 2021, la agencia de noticias AFP:

Brasil suele alegar que su elevado número de muertes de Covid-19 se debe a su gran número de habitantes, pero la segunda ola de la pandemia lo ha convertido ya en el país con mayor índice de mortalidad en el continente americano y en el Hemisferio Sur. Estados Unidos es el país con más muertos por coronavirus en todo el mundo —casi 570 000—, seguido por Brasil —con unos 375 000—. Pero, en términos relativos, Brasil, con 176 decesos por cada 100 000 habitantes, tomó en los últimos días la delantera frente a sus vecinos más afectados: Perú —174—, Estados Unidos

—172— y México —165—, según datos actualizados diariamente por la AFP con base en fuentes oficiales. Según proyectaba el demógrafo José Eustaquio Alves en el primer cuatrimestre de 2021, la tasa de mortalidad del país sudamericano, de 212 millones de habitantes, tiraba a superar además en menos de un mes a la de Reino Unido —187— e Italia —194— y quedar solo por detrás de Bélgica y de un puñado de países del centro y el este de Europa. «Brasil batió en marzo y abril todos sus récords de muertes [por coronavirus] y dio un salto en el ranking mundial», dijo este martes a la AFP el consultor, profesor jubilado del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE); añadiendo que Brasil «ahora tiene el mayor coeficiente de muertes en el continente americano y en todo en el Hemisferio Sur» (France 24, 2021).

Anexo 5: Contexto social y económico de Ecuador en la pandemia de COVID-19

No cabe leer la realidad posterior con el mismo lente con que corresponde hacerlo respecto a la anterior. Uno es el Ecuador —y el mundo— antes de la pandemia y, otro muy distinto □y aún inescrutable□, lo es una vez que su embate ha causado estragos en todos los sectores de la vida social, particularmente en la vida, la salud y la economía de la gente, a partir de 2020. En efecto, la reducción drástica del Producto Interno Bruto (PIB), la caída de los precios internacionales del crudo y la necesidad imperiosa de aplicar medidas sanitarias de atención emergente a la población generaron en 2021 el consecuente efecto negativo en las cuentas fiscales y un desbalance de proporciones alarmantes. En efecto, un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE, 2020) concluía que la caída del PIB fue

[...] de entre un 7,3 % y un 9,6 %, según las estimaciones del Banco Central del Ecuador, o una contracción del 10,9 % según el FMI. [...] Ante estas circunstancias, es inevitable que se produzca un fuerte impacto sobre el balance fiscal. De esta manera, la tendencia de consolidación que se había observado desde 2016, con reducciones sucesivas del déficit público, se vería revertida en

2020, año en que se estima que el déficit podría alcanzar un 7,5 % [...], frente a un 3,2 % previsto en los Presupuestos Generales antes del impacto de la pandemia [...] (OCDE, 2020, p. 4).

En todo caso, tanto la pérdida de plazas de empleo como la reducción del nivel de ingreso y el consumo poblacional desde las capas sociales medias hacia abajo fueron elementos negativamente gravitantes para el desarrollo humano. El contexto social y económico en el que se encontraba Ecuador, y el escenario de confrontación política marcado a partir de las protestas violentas de octubre de 2019, surgidas a raíz de la decisión gubernamental de incrementar los precios de los combustibles, fue agravándose desde marzo de 2020, en que oficialmente se reconoció la presencia de la pandemia en el mundo, según reseñó una publicación de El País (España, 2019). Todo ello confluyó en una crisis en todos los órdenes: social, económico, seguridad, política, institucional, salud pública e, inclusive, en la salud mental de la gente (Junta de Beneficencia de Guayaquil, 2021).

El estado de ánimo de la ciudadanía se deterioró por la falta de trabajo, la escasez de dinero, la inflación de precios, la ausencia de crédito, el impacto de la corrupción, el papel de las redes sociales en la desigualdad, la dinámica de la pobreza y los determinantes socioeconómicos de la salud, y la inseguridad galopante. De acuerdo con cifras del reporte mensual sobre la economía laboral del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), publicados el 22 de junio de 2021, el empleo adecuado o formal —es decir, aquel con el que los trabajadores ganan el salario mínimo o más y laboran 40 horas a la semana o más— era del 34 % en enero de 2021 y en mayo pasó al 31,5 %; en tanto que el desempleo se ubicó en mayo de 2021 en 6,3 %, la cifra más alta desde enero anterior, cuando fue de 5,7 %, según lo reportado en una publicación de El Comercio (Orozco, 2021).

Anexo 6: Empresas públicas activas coordinadas por la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP)

Según el Catálogo de Instituciones y Entidades Operativas Desconcentradas del Sector Público (Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, 2023), son siete empresas de los sectores estratégicos:

- CNEL EP: Brinda el servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica.
- CELEC EP: Ejecuta los procesos de generación, transmisión, telecomunicaciones y exportación de energía eléctrica; además la planificación, el diseño y el desarrollo de megaproyectos hidroeléctricos, eólicos y geotérmicos.
- EP PETROECUADOR: Se encarga de las actividades de transporte, refinación, almacenamiento y comercialización nacional e internacional de hidrocarburos, teniendo como objetivo garantizar el abastecimiento interno de productos derivados de petróleo.
- FLOPEC EP: Es una empresa pública ecuatoriana cuyas principales actividades son el transporte marítimo nacional y regional de productos sucios, limpios y de cabotaje, en segmentos de operación con buques tanqueros de tipo Handymax, Panamax, Aframax y Suezmax.
- CNT EP: Es un operador estatal que ofrece servicios de telefonía de línea fija y móvil, televisión satelital e Internet.
- ENAMI EP: Es la concesionaria de áreas mineras. Para acceder a participar puede asociarse, constituir compañías de economía mixta, celebrar asociaciones, uniones transitorias, alianzas estratégicas y en general todo acto o contrato permitido por las leyes ecuatorianas, con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y públicas o privadas. Goza del derecho preferente para solicitar áreas libres en caso de que un inversionista privado demuestre interés.
- EPA EP: Es la Empresa Pública del Agua.

Y cinco de los sectores no estratégicos:

- Santa Bárbara EP
- Servicios Postales EP
- Astinave EP
- Comunica EP
- Creamos Infraestructura EP

Anexo 7: Una investigación de la DEA antecedió el caso León de Troya en Ecuador (Plan V)

El informe policial llevaba el nombre de León de Troya. El portal digital Plan V da cuenta de que la investigación policial se la hizo en torno a

Víctor Ramón L. J. [que] nació en la parroquia Bolívar, de Guayaquil, en 1973. No registra profesión, pero ha sido socio y gerente de al menos tres empresas. Una de ellas es OsakaFish, que es una de las compañías que la Policía Antinarcoóticos indagó en Manta por supuestos vínculos con el narcotráfico y con la mafia albanesa. El medio La Posta filtró esa investigación policial. Según este documento, los agentes buscaban identificar a los miembros de una presunta organización que operaba en Manabí y Guayas y que se dedicaba al tráfico ilícito de drogas obtenidas en Loja y El Oro, fronteras con Perú. El informe dice que OsakaFish fue usada para esos fines. [...] En el informe policial, los investigadores se refieren a Víctor Ramón L. J. como HD León. En los seguimientos policiales, esa referencia aparece en 50 ocasiones. Es la segunda persona más mencionada en el reporte solo después de Rubén Cherres, un empresario guayaquileño que ha sido señalado por tener supuestos nexos con la mafia albanesa. Cherres, a su vez, es amigo de Danilo Carrera, cuñado del presidente Guillermo Lasso. En otra filtración de La Posta, Cherres y Carrera mantienen conversaciones sobre supuestas compras para cargos públicos y designaciones de altos funcionarios de Estado. En esa indagación, a Víctor Ramón L. J. y a José Eduardo V. R. se los observó trasladarse de manera frecuente desde Guayaquil a Manta, durante las fechas del seguimiento. Según los reportes, ambos se trasladaban por lo general en un vehículo Kia Quoris, de placas GSY2454. El Frente Parlamentario Anticorrupción aseguró, tras citar a la Agencia Nacional de Tránsito, que ese vehículo está a nombre del exasambleísta correísta Julio César Quiñónez. Según el informe policial, Víctor Ramón L. J. tuvo reuniones con el ucraniano Filatov Yuriy, quien fue vinculado a un proceso por tráfico de drogas el

7 de noviembre de 2022. La Fiscalía acusó al extranjero y a otras siete personas por contaminar un contenedor de calamar en Contecon, que tenía como destino Bélgica, con cocaína. Su conexión con Cherres.- En los seguimientos policiales, que arrancaron el 13 de mayo, en ninguna ocasión fueron observados juntos Cherres y Víctor Ramón L. J., pero, por fuentes reservadas, los agentes conocieron sobre una reunión previa, el 5 de mayo de 2021 en Manta, de la que no hay registros fotográficos. En esa cita estuvieron presentes Víctor Ramón L. J., José Eduardo V. R., Cherres y Dritan Gjika. Este último ha sido socio de Cherres en más de una docena de empresas y la Policía lo considera como presunto el líder de una organización internacional de narcotráfico. Tras ese encuentro, los agentes obtuvieron autorizaciones de dos jueces para las vigilancias y seguimientos a este grupo. Hay otro momento clave. Una vez, la Policía encontró en el mismo vehículo a Gjika y a Cherres, durante una revisión vehicular. Cuando empezaron a seguir a Cherres, a la Policía le dejó de interesar 'León' porque entraron al mundo de Cherres lleno de nexos políticos y empresariales, dijo una fuente reservada a Plan V. Tras la filtración, Víctor Ramón L. J. confirmó que conocía a Cherres desde hace 20 años. Ambos fueron compañeros en Aduanas en Guayaquil. En declaraciones registradas por diario El Universo, Víctor Ramón L. J. volvió a ver a Cherres hace un par de años en un restaurante en Samborondón y en ese momento le comentó que se dedicaba a la pesca (Plan V, 2023).

Anexo 8: Trayectoria política de Guillermo Lasso Mendoza (1998-2023)

En su tercer intento, desde el 24 de mayo de 2021, Guillermo Lasso Mendoza, ejerce el cargo de presidente de la República del Ecuador. Fundador del partido político CREO, de línea liberal en lo económico y conservadora en lo social, que fue fundado en 2012, precisamente para apuntalar su candidatura presidencial, primero en las elecciones de 2013 y, luego, en las de 2017. Es miembro declarado del Opus Dei. Accionista mayori-

tario de uno de los dos principales bancos privados del país: el Banco de Guayaquil. Perteneciente a la llamada «élite» económica guayaquileña, ha tenido una trayectoria política influyente a partir de 1998, en que formó parte del Gobierno del demócrata cristiano Jamil Mahuad Witt, desempeñándose, primero, como gobernador de la provincia de Guayas y, seguidamente, como superministro de Economía. En dicho Gobierno se produjo un descalabro económico inédito en la historia ecuatoriana, marcado por una fuerte ola migratoria, debacle del sistema financiero, corrida de depósitos, déficit de la balanza de pagos, devaluación monetaria, alta inflación, derrumbe de los precios internacionales del petróleo, default de la deuda externa, entre otros rubros económicos que devastaron la economía, a causa de factores externos y de decisiones de política económica cuya autoría, diseño e implementación, los actores políticos han señalado a Lasso Mendoza como responsable. En todo caso, tan calamitosa situación dio lugar a que, en enero de 2000, se adoptase el dólar estadounidense como moneda oficial de Ecuador. En enero de 2000, el Gobierno de Mahuad fue defenestrado y lo sucedió su vicepresidente, Gustavo Noboa Bejarano, hasta culminar su período. Posteriormente, en 2003, en el Gobierno del coronel Lucio Gutiérrez Borbúa, que tuvo un papel protagónico en la caída del presidente Mahuad, Lasso Mendoza fungió de asesor económico del presidente y «embajador itinerante». En abril de 2005, el Gobierno de Gutiérrez fue derrocado y le sucedió su vicepresidente, Alfredo Palacio González, hasta enero de 2007, en que le sucedió Rafael Correa Delgado. Durante los diez años de mandato del presidente Correa Delgado —de 2007 a 2017— y los cuatro de Lenin Moreno Garcés —de 2017 a 2021—, Guillermo Lasso Mendoza fue progresivamente construyendo una imagen de opositor propositivo de un proyecto político de liberalización económica, desregulación financiera, austeridad fiscal, reducción del papel del Estado en el proceso social y económico, y asistencialismo en lo social, con una agenda económica aperturista y de libre mercado, de disminución del tamaño del Estado y reducción de lo público, desregulación del sistema financiero, eliminación de subsidios en especial de los combustibles, beneficios tributarios a los grandes capitales, flexibilización laboral, entre los principales aspectos de su plan de Gobierno. Su gestión de Gobierno ha sido marcada por una

intensificación de la agenda gubernativa, que durante los cuatro años de la gestión del presidente Moreno Garcés se implementó mediante reformas legales que tuvieron el apoyo del partido CREO, de Lasso Mendoza, en la Asamblea Nacional.

Anexo 9: Extracto del Informe del Gran Padrino. Delitos contra la Administración Pública y la Seguridad del Estado (Comisión Especializada Ocasional de la Asamblea Nacional)

En el *Informe del Gran Padrino*, la Comisión Especializada Ocasional de la Asamblea Nacional sostiene que:

5. El 19 de enero de 2022, mediante oficio No. FPM-FEDOTI-1421- 2022-000138-O, el agente fiscal Ab. Rubén Darío Zambrano, de la Fiscalía de Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional No. 1, de conformidad con numeral 4 del Art. 586 y 587 del COIP solicitó el archivo de la investigación previa No. 130801821050133 (Ecuador Asamblea Nacional, 2023, p. 70).

El informe entregado por el Frente Parlamentario Anticorrupción asegura que el presidente Guillermo Lasso sabía de las presuntas relaciones de Rubén Cherres con Danilo Carrera desde el 7 de julio de 2021. El Frente Parlamentario Anticorrupción —que agrupa a legisladores de varios partidos— fue el primero en terminar su informe ante las denuncias de supuestos casos de corrupción en el Gobierno y sobre el archivo de una investigación policial de presuntas actividades vinculadas con el narcotráfico. El documento, de 92 páginas entregado el jueves 23 de febrero de 2023, se denomina Caso Encuentro a León de Troya. León de Troya es, precisamente, como se denominó la investigación policial sobre la supuesta relación de Rubén Cherres con el albanés Dritan Gjika, investigado por narcotráfico; y de Cherres con Danilo Carrera, cuñado del presidente Lasso. El Frente Parlamentario pone su atención en las decisiones que se tomaron en la Policía al haber

pedido el archivo del caso. La excomandante Tannya Varela.- Según el informe, el 1 de septiembre de 2021, la excomandante de la Policía, Tannya Varela, decidió la desintegración del equipo investigador del caso León de Troya. Esta decisión fue ejecutada por el general Giovanni Ponce, como director nacional de Investigación Antidrogas. «Desmantelar un equipo de investigación de uno de los casos emblemáticos de lucha contra el narcotráfico constituye un atentado a la seguridad del Estado, considerando que el narcotráfico representa una amenaza a la seguridad pública», dice el Frente Parlamentario. Y añade que hubo una evidente inacción de la excomandante. No hubo, en el caso de Varela, «proactividad, diligencia y preocupación para ahondar y profundizar en las investigaciones a sabiendas de la presencia de estructuras criminales transnacionales». General Giovanni Ponce.- El general Giovanni Ponce, como director Antidrogas, dice el informe, conocía de esta investigación y de los integrantes de dicho equipo; puesto que todos ellos fueron derivados y desplazados a otras ciudades con otras funciones institucionales antes de la declaratoria judicial de archivo del caso en referencia. Ponce, además, fue uno de los generales cuya destitución fue pedida por el presidente Lasso tras el femicidio de María Belén Bernal. El primer mandatario, sin embargo, se retractó de esa decisión. Y eso les parece sospechoso a los legisladores: «Abre una razonada sospecha de que pudo haber mediado algún nivel de compulsión para mantener en silencio el archivo de la investigación policial y la investigación previa [...] del denominado caso León de Troya». El presidente sabía del informe.- El informe del Frente Parlamentario Anticorrupción concluye que el presidente Guillermo Lasso tenía conocimiento, desde el 7 de julio de 2021, de las irregularidades que bordeaban las relaciones del ciudadano Cherres Faggioni con la mafia albanesa, [d]el ciudadano Cherres Faggioni con Danilo Carrera, cuñado del primer mandatario, para la obtención de supuestos favores políticos, nombramiento de ministros y gerentes de empresas públicas. Ese día, a las 13:40 aproximadamente, el presidente mantuvo una reunión con la excomandante general Tannya Varela Coronel, y el Tcnl. José Luis

Erazo, oficial que lideraba la investigación en el caso León de Troya. El informe critica las decisiones que Lasso tomó después de conocer esas relaciones. Los legisladores consideran que el presidente permitió «que el silencio revestido de una cuestionada decisión del fiscal de Manta (Ndlr. al archivar la investigación) se convirtiera en el sustento para el aparente respeto de la independencia de funciones del Estado». Pero, además, Lasso tampoco exigió a la Fiscalía la revisión integral de las actuaciones «de los miembros de la Policía Nacional que sugirieron el archivo de la investigación previa, así como también, la conducta del propio fiscal que operó dicho archivo» (Primicias, 2023).



Reflexiones transversales

Las actividades ilícitas creadas por la criminalidad organizada se producen a causa de un entorno generado para garantizar el desarrollo de los negocios criminales y la maximización de ganancias, ambiente facilitado por mecanismos de penetración en la organicidad estatal y expansión en el orden político, a través de la cooptación de cuadros en los niveles administrativos y de decisión de las instituciones públicas.

Las agendas de seguridad en los distintos Gobiernos no han logrado cohesionar al Estado. Al contrario, lo han fragmentado hasta incapacitarlo en la contención de la oferta y la demanda de drogas. La administración del Estado en seguridad es disfuncional, desarticulada y exacerbada por una desconfianza interinstitucional. Los sistemas de control a través de sus instituciones —Judicatura, Fiscalía, Policía Nacional, cárceles, Aduana, Fuerzas Armadas, Servicio de Rentas Internas, Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), Superintendencia de Bancos y Superintendencia de Compañías— no tienen una gestión coordinada con indicadores medibles.

Las instituciones de control, frente al mercado criminal de las drogas, han ejecutado acciones operativas, privilegiando únicamente el uso de la fuerza desde una visión securitista y con enfoque en el decomiso de sustancias prohibidas. Securitizar la política antidrogas impide mirar otras dimensiones —salud pública y economía— que permitan enfrentar un mercado ilegal en crecimiento, como el asociado a la droga, y con un enfoque social en el ser humano.

Las organizaciones criminales que lucran y medran del mercado ilegal de las drogas han diseñado un sistema multimodal e intermodal de transporte y carga desde los lugares de producción hasta las plataformas de exportación, que comprende el sistema logístico privado que moviliza la cocaína. En todo este recorrido degradan el tejido social e interactúan con otros portafolios criminales de alta rentabilidad. Para los fines del negocio ilícito se comparten rutas y se apoyan en los mismos funcionarios públicos y actores privados cooptados que son parte de la organicidad criminal. La permisividad deja en entredicho el control estatal pues en este ambiente de interdicción coacciona a los ciudadanos.

Los delitos cometidos por la criminalidad organizada en la administración pública se relacionan con el entorno del orden político en el que se desarrollan los negocios ilícitos, mediante el acceso al aparato estatal en los distintos niveles de Gobierno, en donde se concretan los procedimientos administrativos de generación de servicios públicos, mantenimiento del orden público y seguridad integral.

El crimen organizado, a través de sus operadores, está en condiciones de permear todos los poderes del Estado ecuatoriano. Y, aparentemente, lo podría hacer en todos los niveles de Gobierno. Esta vulnerabilidad debilita los modelos de gestión de las instituciones, impide el diseño de políticas públicas de prevención y produce desconfianza, ineficacia, descoordinación y baja articulación en la gestión de seguridad. Esto facilita el accionar de las organizaciones criminales que alcanzan dimensiones transnacionales. Instrumentalizar al Estado es el objetivo del crimen organizado para sus fines económicos. En este sentido, el poder económico ilegal de las élites de las organizaciones criminales podría corromper y promover altos cargos en instituciones de control y apoyar candidaturas políticas. De esta manera se crea una relación siamesa entre el direccionamiento estratégico de control y los poderes económicos ilegales.

Los mercados ilegales relacionados con las drogas son empresas con redes policéntricas y objetivos económicos. Para tal efecto han creado procesos funcionales de comunicación y encadenamientos logísticos hasta llegar al cliente en los lugares de consumo. En el actuar delictivo, en estas dimensiones de tiempo y espacio, suceden una serie de ilicitudes y una abundancia de conflictos que se añaden a los problemas estructurales existentes, especialmente en territorios con menos capacidades de resiliencia. El debate social sobre los problemas estructurales que impactan en materia de inseguridad se reduce a la necesidad de utilizar la fuerza para enfrentar a los delincuentes. Esa estrategia deja de lado la posibilidad de construir, en el largo plazo, una sociedad más virtuosa y solamente se queda en un cortoplacismo que abona a mayores conflictos sin resolver.

La posición geoestratégica de Ecuador, el acceso a Asia a través de la cuenca del Pacífico, la infraestructura vial y aeroportuaria y los fenómenos

de corrupción e impunidad son incentivos que atraen a organizaciones criminales europeas y asiáticas que disputan el mercado con las mafias latinoamericanas que mantenían hegemonía sobre la producción y la distribución de la cocaína. Esta presencia activa podría explicar la forma disruptiva de visibilizar la violencia radical y los actos de terrorismo con elevados costos sociales que se expresan en cantones de frontera, circulación y puertos de salida del alcaloide.

La corrupción constituye un factor cohesionador de conductas penales de diverso tipo, en el que los vacíos jurídicos, los errores en el procedimiento, la ausencia de control y la discrecionalidad, o las malas prácticas, generan un escenario propicio para montar mecanismos corruptos con los que los agentes o grupos externos al Estado se aprovechan de la debilidad institucional y la vulnerabilidad en la gobernanza institucional, los procesos administrativos de gestión o los niveles de decisión de las entidades públicas.

Según Global Financial Integrity (2020), los flujos financieros ilícitos anuales, como producto del negocio de las drogas a nivel mundial, se calculan en USD 121 600 millones. Los de la cocaína producida en Colombia, Perú y Bolivia alcanzan los USD 94 000 millones. En Ecuador se estima que bordean los USD 2 400 millones, esto considerando solo el valor comercial del kilo en puerto de embarque. Son esas sumas de dinero subterráneo las que originan el fenómeno de corrupción e impunidad de actores estatales. Se añade, por la condición de dolarización del país, un ambiente ideal para el lavado de activos y los incentivos para mayores cadenas de ilegalidad.

La corrupción descontrolada podría ser el disparador de una maquinaria estructurada de producción de violencia. La mafia de la droga, utilizando políticas mafiosas con el poder de la economía del ilícito, coacciona a los ciudadanos con fuerza, subcontrata pandillas de sicarios, asesina, extorsiona y evade la justicia. Entre 2022 y 2023, en Ecuador hubo tres sentencias por lavado de activos y, del total de las causas judiciales, el 80 % no estaban precedidas de investigaciones previas, sino que fueron resultado de acciones reactivas de Policía en flagrancia.

La corrupción y la impunidad asociada con el poder económico ilegal de la droga han provocado una sensación de Estado fallido o narco-Estado. Validar esos sentimientos resulta complejo. Se podría aseverar que el Estado ecuatoriano se encuentra en entredicho: los ciudadanos perciben que no existe y se sienten colonizados por el crimen organizado. Con el Estado interdicho se amenaza la pervivencia de la democracia y se incrementa la posibilidad de que la mafia criminal filtre la política y que actores políticos trabajen para la mafia criminal.

Ecuador, en términos de democracia y por la presencia invisibilizada de la economía ilegal, genera un desequilibrio mayor de poderes. La posibilidad de ser disruptivos con el fenómeno de inseguridad y violencia pasa por un acuerdo nacional que converja en una agenda política conciliada, devuelva la estabilidad, pacifique al país, limite los discursos de odio, abandone la hipocresía alrededor de fenómenos y externalidades de los que otras sociedades —aplicando modelos distintos— obtienen beneficios, entienda, de manera resiliente, que los mercados no desaparecerán y que se puede resistir, permita crear espacios lícitos y, desde la conceptualización y la comprensión del impacto del poder de la economía criminal, encuentre ambientes de desarrollo, progreso y bienestar.

Bibliografía

Global Financial Integrity. (2020). Natural resources. *Why are natural resources at risk of illicit financial flows?* Global Financial Integrity. Recuperado de <https://gfintegrity.org/issue/natural-resources/>

