



Foto: media.primicias.ec



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Escuela de
**Seguridad
y Defensa**

Boletín

ISSN 2737-646X | IAEN - N.º 6 | Junio de 2024

Créditos

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales:
Patricio Haro Ayerve

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa:
Galo Cruz

Coordinación y edición:
Carla M. Álvarez Velasco

Dirección editorial:
Bolívar Lucio

Corrección de estilo:
David Chocair

Diagramación y portada:
Gabriel Cisneros

Contenido

Presentación

Carla M. Álvarez Velasco

Artículos

Seguridad y democracia en perspectiva comparada: ¿hacia dónde va la región andina?
Daniel Pontón Cevallos

Construcción de paz como respuesta a la violencia
Gualdemar Jiménez

Convergencias y divergencias entre la gestión de riesgos de desastres y la seguridad ciudadana
Fernando Barragán Ochoa

Crimen organizado y su impacto en la violencia de género: diferentes abordajes argumentativos
Roxana Arroyo Vargas

Publicaciones sugeridas

Presentación

El inédito crecimiento de la violencia y de la criminalidad en Ecuador ha supuesto una crisis de consecuencias todavía no cuantificadas. Para enfrentarla, los distintos Gobiernos que se han sucedido en Carondelet desde 2021 han debido implementar una serie de políticas y estrategias orientadas a contener ambos fenómenos.

Durante el período gubernamental comprendido entre mayo de 2021 y el 22 de noviembre de 2023 el expresidente Guillermo Lasso decretó 23 estados de excepción (Plataforma Presidencial, 2024), lo que implica un decreto ejecutivo por cada 1,3 meses. En este período sucedieron 15 masacres carcelarias, las cuales produjeron un aproximado de 500 muertes violentas (Paladines, 2023, pp. 31-32). Además, Ecuador cerró el año 2023 siendo el país con la tasa de violencia más elevada de toda América Latina (InSight Crime, 2024).

En noviembre de 2023, se produjo un cambio de mando. El 21 de dicho mes, inició actividades el nuevo Gobierno de Ecuador. En este mandato, el presidente recién posesionado continuó con la lógica de seguridad implementada en el período anterior. De hecho, hasta el momento se han declarado tres estados de excepción (a un promedio de uno cada dos meses), a esto se suma la declaración de conflicto armado no internacional (CANI), mediante el Decreto Ejecutivo N.º 111 del 9 de enero de 2024. Estas medidas permitieron la participación de los militares en el control de las cárceles, el apresamiento masivo de supuestos miembros de organizaciones terroristas² y, por último, la convocatoria a una consulta popular cuyo tema central fue la participación de los militares en la seguridad ciudadana.

2 Véase <https://shorturl.at/bklX3>

Sin embargo, a lo largo del primer quimestre del 2024, se observó un incremento de la violencia en sus distintas manifestaciones, como secuestros,³ extorsiones⁴ y, en algunas localidades, incluso asesinatos.⁵

En este escenario, ¿qué balance se puede hacer de estas iniciativas? ¿Cómo deben enfrentar los desafíos de la criminalidad el Estado y la sociedad ecuatoriana? ¿Qué sucede con la democracia en un contexto de predominio de la mano dura? ¿Cómo se ven afectados los derechos humanos en medio del CANI? ¿Qué ocurre con las mujeres en medio del fuego cruzado? ¿En qué coincide la gestión de riesgos con la gestión de la seguridad ciudadana?

El análisis de la situación de inseguridad en Ecuador requiere respuestas a estas preguntas, y tanto la comunidad académica nacional como internacional se

ha interesado por desempeñar la comprensión del contexto ecuatoriano actual, con el objetivo de aportar luces sobre este fenómeno. Como parte de estos aportes, desde el IAEN, un grupo de docentes e investigadores de la Escuela de Seguridad y Defensa y de la Escuela de Relaciones Internacionales han plasmado un conjunto de reflexiones que se compilan en esta sexta edición del *Boletín Paralelo Cero*. En este documento, los autores reflexionan sobre los aportes de las medidas adoptadas hasta el momento, buscando trascender el conteo exhaustivo de las víctimas de la violencia y de las razones del crecimiento de las actividades criminales, para incorporar la perspectiva de la democracia, la gestión de riesgos, los derechos humanos y la cuestión de género, temáticas que serán tratadas en cada uno de los artículos aquí presentados

Dra. Carla Álvarez
Editora de Paralelo Cero

3 En los primeros tres meses de 2024, Ecuador cuadruplicó al cifras de alerta por secuestros a escala nacional, las cuales pasaron de 75 llamadas durante el primer trimestre de 2023 a casi 300 en el mismo período de 2024 (*Primicias*, 18 de marzo de 2024).

4 Durante el primer trimestre de 2024, la ciudad de Guayaquil experimentó un incremento del 476 % en extorsiones, en comparación con el mismo período en 2023 (*Primicias*, 4 de abril de 2024).

5 A escala nacional se registra un descenso del 20 % de los asesinatos en el primer cuatrimestre del año 2024, pasando de 2085 en 2023 a 1707 en 2024. No obstante, el número de muertes aumentó en las provincias de Orellana, Manabí, Los Ríos, Santa Elena, Sucumbíos, Cañar, Tungurahua, Imbabura y Bolívar (Ecuavisa, 27 de abril de 2024).

Referencias bibliográficas

Börzel, T., & Risse, T. (2015). Ecuavisa (4 de abril de 2024). Estado de excepción: más de 13 000 detenidos, pero solo 180 casos están en etapa de juicio. <https://shorturl.at/bklX3>

_____ (27 de abril de 2024). Nueve provincias tienen más muertes violentas en lo que va del 2024, en comparación con el 2023. <https://shorturl.at/cxz36>

Manjarrés, J., y Newton, C. (2024). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2023. *InSight Crime*. <https://insightcrime.org/es/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2023/>

Paladines, J. (2023). *Matar y dejar matar. Las masacres carcelarias y la (des)estructuración social del Ecuador*. El Siglo.

Plataforma Presidencial (2024). Consulta de decretos. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Presidencia de la República del Ecuador (2024). Decreto Ejecutivo No. 111 de 9 de enero de 2024. https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf

Primicias (18 de marzo de 2024). Guayaquil, Quevedo y Quito registran más alertas por secuestros en 2024. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/guayaquil-quevedo-quito-aumento-alertas-secuestros-2024/>

_____ (4 de abril de 2024). Alertas por extorsiones en Guayaquil

aumentaron casi cinco veces en 2024. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/alertas-extorsiones-guayaquil-incremento-primer-trimestre/>

Seguridad y democracia en perspectiva comparada: ¿hacia dónde va la región andina?

Daniel Pontón Cevallos¹

Docente titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

1. Introducción

El objetivo de este documento es explorar la consolidación democrática en los países de la región andina en el contexto de la lucha contra el crimen organizado. Este asunto es relevante porque existe un dilema en la política comparada que determina que la presencia del crimen organizado es un detonante importante en el menoscabo y debilitamiento de las instituciones democráticas de un país. Sin embargo, por otro lado, se argumenta que es la falta de consolidación de esas instituciones democráticas lo que genera las condiciones para el surgimiento de esta amenaza.

Esta paradoja, difícil de abordar, suele llevar a que los esfuerzos académicos y analíticos se centren en fortalecer las capacidades de los gobiernos y los Estados para contener y neutralizar la arremetida del crimen organizado, sin considerar los medios y los costos de estas estrategias en términos del debilitamiento de las instituciones democráticas y las implicaciones que

esto tiene para la proyección del crimen organizado. Por esta razón, en un contexto en el que la lucha contra el crimen organizado en América Latina se ha constituido en un asunto prioritario en la agenda de todos los organismos de integración regional, ¿cuál es la situación de la región andina en cuanto a la consolidación de la democracia?

Este texto inicia con una discusión sobre el Estado democrático y su relación con la inseguridad y el crimen organizado. Luego de ello, se analiza de manera comparativa la situación de la democracia en la región andina desde la perspectiva de la opinión pública. Por último, se examinan las respuestas sociales y políticas al crimen y se discuten sus posibles riesgos a la democracia.

2. Democracia, Estado y seguridad

A partir del fin de la Guerra Fría, la variable “Estado” ha desempeñado un rol fundamental en la evaluación de la seguridad internacional, en relación con una serie de amenazas comunes de orden transnacional

¹ Doctor en Sociología por la Universidad Nacional de El Cuyo. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales y de la Universidad Central del Ecuador. Coordinador de la Maestría en Victimología. Correo electrónico: daniel.ponton@iaen.edu.ec; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2608-396X>.

como el terrorismo y el crimen organizado. De hecho, se clasifica a los Estados según su grado de peligrosidad y riesgo (colapsados, fallidos, débiles, fuertes, entre otras clasificaciones) en la seguridad internacional (Rotberg, 2003). En palabras de Santos (2009, p. 10), “el fracaso del Estado se ha definido por su incapacidad para proveer los bienes políticos fundamentales asociados con la estabilidad como la seguridad, el estado de derecho, la administración de servicios públicos y el bienestar social, entre otras cosas”.

Lejos de entrar en el debate sobre las críticas a este concepto por desconocer distintas acepciones de Estado y descontextualizar las razones por las que un país llega a adquirir la etiqueta de débil o fallido (Callejas, 2014), en los estudios de seguridad, el Estado es una categoría civilizatoria y pacificadora de la sociedad, al menos en el hemisferio occidental. De hecho, Morris (2014) rescata la figura del *leviatán hobessiano* para desarrollar el concepto de “guerras productivas” en función de establecer la capacidad de los Estados para proveer protección, estabilidad y paz a los países.

No obstante, la crítica liberal a este modelo hobessiano consiste en que esta apuesta por un gran Estado protector no debería traducirse en una renuncia a las libertades civiles ni en una sumisión incondicional a una Estado opresor y violento, sino más bien en una obediencia razonable marcada por la ley, la separación

de poderes y el uso proporcional de la fuerza (Cortés, 2010). La paz liberal kantiana, entonces, emerge como la única opción razonable y civilizatoria de garantizar la seguridad de los Estados en el contexto internacional. Cualquier exceso en la aplicación de la fuerza del Estado, justificado por muchas posiciones políticas extremistas con “un mal menor”, es considerado una perturbación y una derivación que rompería el equilibrio de la tensión entre seguridad y libertad. La esencia de la seguridad, entonces, reside tanto en sus fines como en sus medios. El republicanismo liberal democrático se constituye así en un juego de equilibrios y contrapesos sociales e institucionales, de economía del uso de la fuerza, y de una gestión pública orientada a resolver problemas en función de evidencias científicas.

Cuatro premisas se posicionan en el Estado democrático para la garantía de la seguridad internacional: 1) Estados fuertes en control territorial y provisión eficiente de servicios públicos; 2) ejercicio de la violencia legítima (legal); 3) justicia efectiva, imparcial e independiente; y 4) promoción de la democracia como ejercicio de autonomía individual y colectiva, sin dominación.

En materia comparada, se pueden observar diferencias significativas entre regiones a escala mundial respecto a su grado de consolidación de la democracia y sus logros en materia de control delictual. Las regiones con mayor consolidación de la democracia a nivel

mundial² son América del Norte y Europa occidental, las cuales presentan índices de criminalidad y de violencia mucho menores a otras regiones.³ En contraste, el promedio de América Latina, y en especial la región andina, considerada una democracia débil o en mucho de los casos un “régimen híbrido”, presenta índices de criminalidad y violencia por encima de los promedios mundiales. También es clave analizar el indicador de resiliencia, que muestra la poca capacidad de los Gobiernos y las instituciones para contener y reponerse a los embates de la criminalidad. La región andina apenas supera el promedio mundial.

3. La democracia en la región andina

La región andina ha estado permanentemente ubicada en “el ojo de huracán” de la seguridad internacional. Al ser el centro de producción de la economía criminal de la cocaína y de otros tipos de drogas, la región se ha visto afectada por una serie de conflictos criminales que han impactado enormemente tanto el desarrollo de sus instituciones democráticas como económico y el bienestar de la población. La producción histórica de cocaína en los últimos años, así como la proliferación de otras actividades

Tabla 1

Democracia y crimen organizado en perspectiva comparada

País/región	Índice de democracia según región	Índice de criminalidad	Índice de mercados criminales	Índice de actores criminales	Resiliencia	Tasa de homicidios
América Latina	5,8	6,1	5,8	6,5	4,0	21,0
Región andina	5,7	6,5	6,3	6,8	4,9	19,1
América del Norte	8,4	4,8	4,9	4,7	7,2	6,0
Europa occidental	8,2	4,3	4,2	4,5	7,0	1,0
Mundo	5,5	5,0	4,9	5,2	4,8	6,0

Fuente: Economist Intelligence (2023); Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023); Banco Mundial (2020); InSight Crime (2024) Cuadro: elaboración propia.

2 Índice realizado por la Unidad de Inteligencia de The Economist (EIU, por sus siglas en inglés), que se basa en la agrupación de cinco grandes grupos de indicadores: procesos electorales y pluralismo, funcionamiento del Gobierno, participación política, cultura política y derechos civiles.

3 Esto se mide en función del índice de Criminalidad Organizada creado por el Global Initiative Against Organized Crime (Gitoc), cuyo resultado en una combinación de indicadores agrupados en mercados criminales y actores criminales. También se incorpora en el análisis la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes.

de delincuencia organizada como el tráfico de armas, de personas y especies naturales, la minería ilegal, entre otros, han agudizado este panorama. La región, al igual que el resto de América Latina, es considerada la más violenta del mundo. Un ejemplo palpable de esta perspectiva es Ecuador, un país que pasó de

ser un territorio de relativa calma a ser considerado uno de los más violentos del mundo. En este contexto, la seguridad y las actividades relacionadas, como la lucha contra la corrupción, se han posicionado como prioritarias.

En el índice de la democracia diferenciada por países, Ecuador y Bolivia se ubican por debajo del promedio de la región andina y América Latina. Por su parte, Colombia, en 2023, a pesar de tener el índice de democracia más alto en comparación, presentó el índice más elevado de criminalidad. Mientras tanto, Bolivia, que alcanzó el índice de criminalidad más bajo de la región, incluso por debajo del promedio regional y mundial, cuenta con el nivel más bajo de democracia (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2023; Economist Intelligence, 2023).

De acuerdo con la Corporación Latinobarómetro (2024) en Perú y Bolivia, la democracia tiene un mayor grado de apoyo entre la población (50 % y 51 %, respectivamente), en comparación con el promedio de América Latina (48 %). Por su parte, Colombia presenta el mismo nivel que la media latinoamericana (48 %), mientras que Ecuador se ubica muy por debajo del promedio con apenas 37 %. En otras palabras, en dicho país, uno de cada tres ecuatorianos apoya la democracia y dos de cada diez respaldan al autoritarismo, siendo este último promedio el más alto en comparación con los otros países andinos.

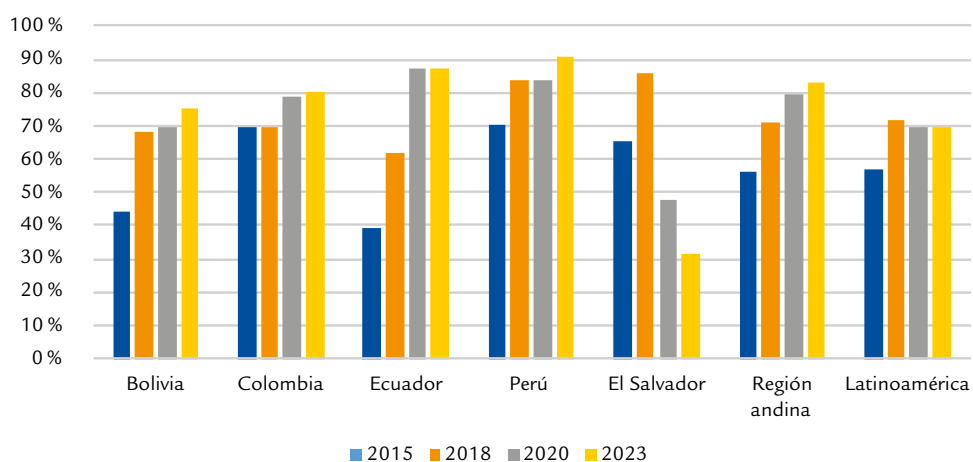
Respecto al grado de insatisfacción con la democracia (en otras palabras, la insatisfacción respecto a la capacidad de la democracia para resolver los problemas personales y colectivos), el promedio de la región andina es superior al latinoamericano: el 83,2 % de la población se encuentra “no muy satisfecho” y “nada satisfecho” con la democracia. Es relevante mencionar que, en todos los países andinos, esta insatisfacción ha crecido durante los últimos ocho años. Destaca el descontento en Perú y Ecuador, donde casi nueve de cada diez personas expresan descontento con el modelo democrático.

Contrasta el hecho de que El Salvador, un país con promedios de insatisfacción superiores a los países andinos, al menos durante 2015 y 2018, ha experimentado un crecimiento en su satisfacción en el último quinquenio. Así, en 2023, solo un tercio de la población salvadoreña se mostró insatisfecha. Seguramente, las políticas de mano dura en el manejo de la inseguridad, ejercidas en ese país por el presidente Bukele, han contribuido a esa mejora. De forma paradójica, El Salvador es considerado un régimen híbrido (de escaso avance) en el índice de la democracia, dado que en 2022 se ubicó en el puesto 93 por debajo de Ecuador, Perú y Colombia. Esto quiere decir que, si bien las políticas autoritarias, en función de su efectividad, pueden mejorar la credibilidad de un gobierno y un sistema, no necesariamente implican avances significativos en

los índices de democracia global, los cuales se basan, en esencia, en el equilibrio de poderes y el respeto a los derechos humanos.

Gráfico 1

Insatisfacción con la democracia: no muy satisfecho-nada satisfecho



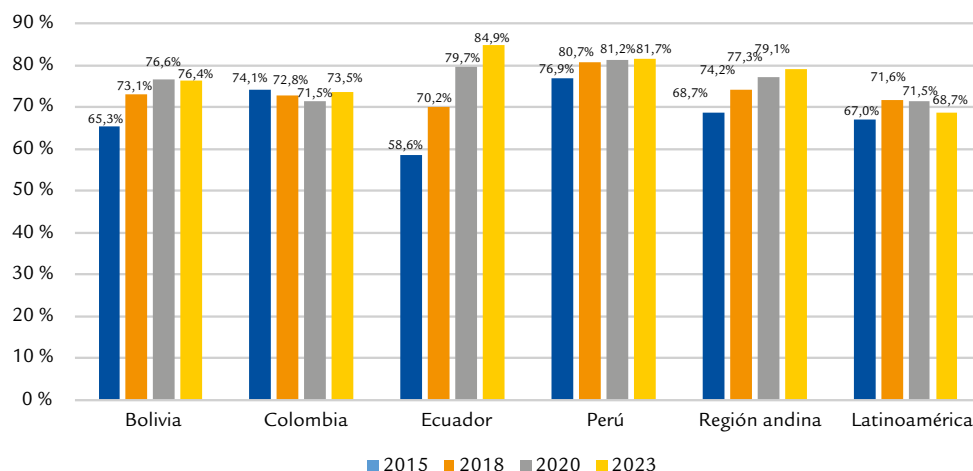
Fuente: Corporación Latinobarómetro (2024).

Este retroceso de la satisfacción con la democracia no puede ser atribuido únicamente a la inseguridad. El tema del empleo, la economía, la política y otros factores, sin duda, también tienen incidencia. No obstante, la inseguridad y la corrupción se posicionan en primera línea. Así, en América Latina, entre 2020 y 2023, el promedio de inconformidad con la lucha contra la corrupción es del 66 % de la población. En Perú y Ecuador, la insatisfacción es mayor; de hecho, más del 75 % de las personas creen que se ha avanzado poco o nada en ese tema. En Colombia, los niveles de inconformidad son un poco menores (70 % de la población) y en Bolivia, el promedio de malestar es ligeramente menor que la media regional (65 %).

Gran parte de este problema ha afectado la credibilidad de la justicia y de la policía. En general,

la región andina ha experimentado un crecimiento sostenido de la superior al latinoamericano en este período de tiempo. El caso más evidente de este deterioro es Ecuador, que ha pasado de tener un 58 % de la población que desconfía de la justicia en 2015 a contar con casi un 85 % en 2023. Es relevante mencionar que este promedio es el más alto de la región. En general, todos los países andinos superan el umbral del 70 % de desconfianza en la justicia. Algo similar ocurre con la confianza en la policía. En 2023, la desconfianza en la policía en la región andina bordea el 70 %, mientras que en América Latina es el 60,4 %. Bolivia es el país con mayor desconfianza en la policía, con un 80 %, seguido de Ecuador con un 72,7 %. Los militares, por su parte, se encuentran entre las instituciones de mayor credibilidad.

Gráfico 2
Confianza en el sector justicia: poca o ninguna



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2024).

4. Respuesta a la inseguridad y democracia

Las respuestas a la inseguridad son importantes también para evaluar la democracia. En la región, a raíz del caso de Bukele en El Salvador, se han empezado a popularizar las políticas de mano dura como alternativa para enfrentar el crimen. No obstante, estas estrategias no son nuevas y han estado presentes de forma recurrente. Según World Prison Brief (2021), en todos los países andinos se ha incrementado la población penitenciaria en la última década. Sin embargo, los centros penitenciarios están lejos de ser espacios idóneos para la contención del crimen, en los que se respeten los derechos humanos. En efecto, la tasa de hacinamiento o sobrepoblación ha sobrepasado el 200 % en países como Perú y Bolivia durante la década pasada. El caso más visible de una crisis penitenciaria ha sido Ecuador. Desde 2019,

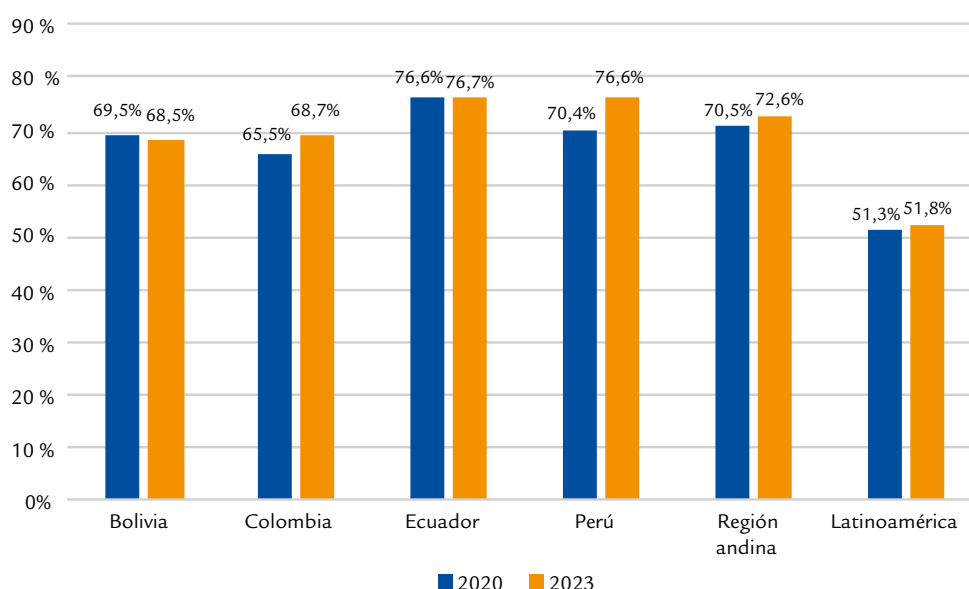
han ocurrido una serie de masacres (más de 600 muertes) ante la sorprendente incapacidad e inacción del Gobierno para contenerlas. Esta crisis, al parecer, se circunscribe en esta lógica de mano dura gubernamental, que promueve y ha naturalizado los “tratos crueles”, la “autorregulación” y el “merecimiento justo” como una pedagogía social para contener el crimen (Pontón y Álvarez, 2023).

Las respuestas gubernamentales de mano dura frente al crimen han encontrado asidero en el problema migratorio. Más del 70 % de la población andina dicen estar “de acuerdo” y “muy de acuerdo” con que los migrantes causan el crimen. En América Latina, este porcentaje supera el 50 %; no obstante, en Perú y Ecuador es superior al 75 %. En otras palabras, siete de cada diez personas relacionan la inmigración con la inseguridad, lo que fomenta el autoritarismo y la intolerancia e

irrespeto hacia las diferencias. De manera particular, los niveles de estigmatización sobre la población venezolana han crecido a raíz del problema migratorio surgido en ese país desde hace ocho años.

Gráfico 3

Los inmigrantes causan el crimen: de acuerdo y muy de acuerdo

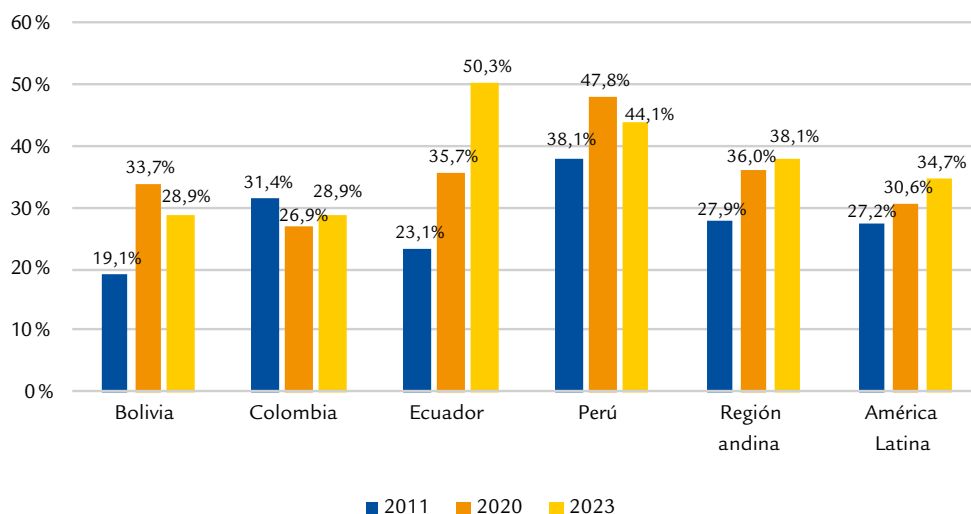


Fuente: Corporación Latinobarómetro (2024).

Por último, en los países andinos, las Fuerzas Armadas (FF. AA.) son una institución que presenta mejores niveles de aceptación entre la ciudadanía que la Policía y el sistema de justicia. Según la Corporación Latinobarómetro (2024), la aceptación de las FF. AA. ha fluctuado entre el 45 % y el 55 % desde 2010, con niveles de “muchacha confianza” o “algo de confianza”. En Ecuador, la confianza en las FF. AA. alcanzó el 52,5 %, el porcentaje más alto entre los países andinos. Esta confianza y reputación institucional ha dado paso para que en ciertos países de la región se considere que

con un gobierno militar de corte dictatorial es posible superar la crisis de inseguridad. En Ecuador, más del 50 % de la población apoyaría un régimen militar como medida de orden para resolver los problemas de las democracias. En Perú, este apoyo ha fluctuado por encima del 43 % entre 2020 y 2023. El promedio de la región andina es superior al latinoamericano, siendo Perú y Ecuador los países que más impactan en esta cifra. Los altos niveles de inseguridad, corrupción e inestabilidad que se viven en estos países podrían ser los factores que explican esta tendencia.

Gráfico 4
Apoyaría a un gobierno militar



Fuente: Corporación Latinobarómetro (2024).

5. Conclusiones

La seguridad y la democracia son variables intrínsecamente ligadas. La creencia de que para garantizar la seguridad se debe renunciar de forma irrestricta a las libertades democráticas es poco demostrable empíricamente. El retroceso democrático atenta contra el equilibrio de poderes, limita la transparencia y reduce la efectividad, al tiempo que propicia la corrupción. En última instancia, la debilidad institucional facilita que el crimen organizado coopte el Estado.

La región se ha convertido en un epicentro del crimen organizado, debido a los despuntes históricos de la actividad del narcotráfico. Esto ha provocado un crecimiento importante en las prácticas criminales comunes, que a su vez generan importantes retrocesos

en el desarrollo y el bienestar de la población de los países afectados. En este sentido, se ha observado un deterioro peligroso en la satisfacción con la democracia en la región, en la que el crimen y la corrupción son variables cruciales a considerar, aunque no las únicas.

La desconfianza en la justicia y en la Policía es un tema relevante en el retroceso democrático. Está comprobado que la poca confianza en estas instituciones se asocia con un aumento en la justicia por mano propia. Si las entidades de justicia están diseñadas para el procesamiento de conflictos sociales, su deterioro en confianza puede ser considerado como un disparador de la violencia social. En este contexto, muchos conflictos sociales se resuelven mediante la violencia. En contraste, se posiciona la confianza

en los militares, en tanto que el discurso a favor de gobiernos militares resurge como un fantasma en la región.

A pesar de la atención que recibe la corrupción en la opinión pública, se observa poco avance en su erradicación. No avanzar en la lucha contra la corrupción atenta contra la calidad de la democracia, pues fomenta la cooptación criminal del Estado y la sociedad, al tiempo que atenta contra la contienda democrática clave para el equilibrio de poderes y la transparencia. Por otro lado, la migración, la desconfianza y las políticas de mano dura se posicionan como salidas poco promisorias para la consolidación de la democracia. Se puede concluir que el avance del crimen organizado y la inseguridad se da en un preocupante proceso de deterioro de las instituciones democráticas de la región, lo cual se presenta como un entorno poco favorable para avanzar en salidas efectivas a esta situación.

6. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2020). Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) | Data. <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>.
- Callejas, J. (2014). La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategias y Seguridad* 9(1), 87-110.
- Corporación Latinobarómetro (2024). Informe 2023: La recesión democrática en América Latina.
- Cortés, F. (2010). El contrato social liberal: John Locke. *Co-Herencia* 7(13), 99-132.
- Economist Intelligence (2023). Democracy Index 2022: Frontline Democracy and the Battle for Ukraine. www.eiu.com
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023). The Organized Crime Index. <https://ocindex.net/>
- InSight Crime (2021). Balance de InSight Crime de los homicidios en 2021. *InSight Crime*. <https://es.insightcrime.org/noticias/balance-insight-crime-homicidios-2021/>
- Morris, I. (2017). *Guerra ¿Para Qué Sirve?* Ático de los libros.
- Pontón, D., y Álvarez, C. (2023). Penalidad neoliberal y necropolítica: una aproximación a las masacres carcelarias en Ecuador. *Delito Y Sociedad*, (56), e0101. <https://doi.org/10.14409/dys.2023.56.e0101>
- Rotberg, R. (2003). *One Failure and Collapse of Nation-States*. <http://assets.press.princeton.edu/chapters/s7666.pdf>
- Santos, G. (2009). *Estados fallidos: definiciones conceptuales*. México, D. F.
- World Prison Brief (2021). Highest to Lowest - Prison Population Rate. <https://n9.cl/jaym3>

Construcción de paz como respuesta a la violencia

Gualdemar Jiménez¹

Docente titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

1. Trabajar desde la perspectiva de derechos

Para muchos, abordar los derechos humanos o la construcción de paz en un contexto de inseguridad puede parecer contradictorio. Por ello, es esencial tratar estos temas desde diversas perspectivas y con una visión crítica, con el fin de construir alternativas que permitan la comprensión y el respeto mutuo a partir de la diversidad y el respeto a la vida. Comienzo citando el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Naciones Unidas, 1948). Esta perspectiva, conocida como naturalista, sostiene que todas las personas tienen derechos inherentes simplemente por ser humanos. Sin embargo, no logra explicar por qué aún hay personas sin acceso a la educación, al trabajo o a la salud, entre otros derechos. Esto evidencia que el naturalismo de los derechos, a menudo, no es

más que una buena intención o una aspiración de lo que deberían hacer las personas y los gobiernos.

Sin embargo, para comprender la falta de cumplimiento de los derechos, es esencial examinar las relaciones sociales en sus aspectos sociales, culturales y económicos, estos últimos a menudo poco discutidos. En el marco económico, particularmente bajo la lógica del capital, se asume como algo natural la existencia de una estructura que favorece la acumulación de riqueza en manos de unos pocos, en detrimento de las grandes mayorías.

Por otra parte, los derechos de primera generación se refieren a los derechos civiles y políticos. Estos consagran las libertades fundamentales, tales como el derecho a la vida, la libertad de movimiento, de expresión, de reunión, y religiosa, así como los derechos políticos al voto, a ser elegido, y a agruparse políticamente (Viola, 2016, p. 3). Se espera que sean de cumplimiento inmediato, y que el Estado intervenga lo menos posible para no interferir en el disfrute de estos derechos, que se caracterizan por su ejercicio individual. Sin

¹ Doctor (c) en Ciencias Sociales por la Universidad Pablo de Olavide. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Especialista en derechos humanos. Correo e: gualdemar.jimenez@iaen.edu.ec; Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0053-8113>

embargo, esto presenta una contradicción, dado que los derechos son interdependientes entre sí y su ejercicio y efectividad están ligados al cumplimiento de otros derechos. Parafraseando a Max-Neef, el derecho o necesidad de protección engloba varios satisfactores como el cuidado, sistemas de jubilación, salud, trabajo y vivienda. Todos estos satisfactores —políticas públicas, programas de atención en salud, educación, vivienda, etc.— deben estar interconectados para que la necesidad o el derecho puedan ser accesibles para las personas (Max-Neef, 1998).

Por ejemplo, cómo podría una persona satisfacer su derecho a la vivienda o a la alimentación si no cuenta con una política pública que le permita tener acceso al trabajo; o cómo un niño sin una alimentación balanceada podría rendir académicamente en iguales condiciones a las de aquel niño que sí tiene recursos para alimentarse o para seguir cursos de complemento educativo. Por esta razón, los discursos de no intervención del Estado, que sostienen que los derechos deben ser satisfechos por cada persona de manera individual, encubren a los grupos privilegiados que los enuncian. Estos discursos ignoran que un campesino no podrá tener la “libertad” de consumo que sí tiene un ejecutivo de la banca, porque, aunque ambos son personas, se encuentran en situaciones económicas completamente diferentes.

Por tanto, es un error aislar los derechos como si fueran objetos de

propiedad individual que se pueden usar o implementar a conveniencia. La interdependencia de los derechos reduce la jerarquización y, al hacerlo, debilita la justificación de quienes creen que unos derechos son más importantes o prioritarios que otros. La individualización de los derechos favorece a la tendencia neoliberal que propone el debilitamiento del Estado, permitiendo la “acumulación capitalista basada en la exclusión [...] desregulación de los mercados, de los flujos financieros y de la organización del trabajo, con la consiguiente erosión de las funciones del Estado” (Flores, 2004, p. 40). Por ello, la producción capitalista presenta contradicciones con otras perspectivas de los derechos que los abordan desde su globalidad e interdependencia, en las que el Estado debe actuar para modificar la realidad social y económica de la población.

La transversalidad de los derechos ofrece una mirada crítica que lleva a cuestionar y reconocer la ineficiencia del modelo económico vigente, el cual excluye a la gran mayoría de la población mundial. En Ecuador, 26 de cada 100 personas viven en condiciones de pobreza (Coba, 2024), y estas inequidades, sumadas a los daños ambientales fruto de una sobreexplotación de la naturaleza, responden a un consumo indiscriminado y desigual y fortalecen una cultura de violencia (Flores, 2004). En este sentido, los derechos humanos, además de ser un ideal colectivo, son procesos que se han ido plasmando a través de

las luchas sociales (Flores, 2004), buscando la concreción de satisfactores de necesidades para la vida.

Así, los derechos buscan un reconocimiento positivo por medio de normas jurídicas que puedan facilitar su exigencia, a pesar del riesgo que esto puede traer, ya que se podría creer que el único derecho es aquel que está reconocido (Gallardo, 2010) por aquellos que tienen el poder de hacerlo (legisladores). Este reconocimiento no está dado por el mero hecho de ser persona, sino por aquellas personas que tienen un interés, opción o posibilidad de reconocer, en un momento y espacio social y político determinado, el cual puede cambiar o ser modificado. En este sentido, el derecho que no nace de una lucha o conciencia social corre el riesgo de ser sustituido o eliminado cuando cambie la situación en la que fue reconocido.

2. Reconocer la violencia

La inseguridad puede abordarse de múltiples maneras. Una de ellas es intentar reducir la violencia mediante más violencia y otra es hacerlo desde un enfoque crítico y constructivo hacia la paz. En el primer caso, el énfasis se pone en las manifestaciones externas de la violencia, como son la comisión de actos delictivos. Una de las estrategias más comunes para combatir la violencia y la delincuencia es el populismo penal, que se refleja en el endurecimiento de las penas, bajo la creencia de que esta medida puede disuadir a los sectores sociales

que cometen actos fuera de la ley. Sin embargo, no se han realizado evaluaciones o estudios profundos que permitan afirmar que esta medida es eficiente. Por ejemplo, en Ecuador, en el año 2000, había una población carcelaria de 8029 personas y para octubre de 2021, se registraron 37 679 personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022). Durante estos veintiún años, el país ha implementado un sinnúmero de reformas jurídicas orientadas a incluir nuevos delitos y aumentar las sanciones, pero, como se evidencia en el número de detenidos, estas medidas no han sido efectivas.

Es necesario reconocer la violencia en cada una de sus formas, tanto directa como estructural. Además, es esencial entender que la paz no se limita a la ausencia de conflictos, sino que implica la presencia de justicia social y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, así como un ambiente de armonía y bienestar en la sociedad (Galtung, 2016). La respuesta violenta, en la que el actor estatal intenta someter a un grupo o persona, podría ser bien vista por un segmento de la población que busca vivir en paz; sin embargo, el resultado suele ser una tranquilidad temporal, porque no se abordan las causas profundas que generan la violencia.

En el segundo caso, el abordaje de la inseguridad desde el pensamiento crítico se basa en otras lógicas. La violencia se manifiesta mediante la amenaza o el uso de la fuerza, y puede originarse tanto en

ámbitos privados como colectivos. Se desarrolla en contextos específicos (Mayra, 2005) que son influenciados por relaciones de poder. La violencia tiene múltiples causas que se expresan de diversas formas, por lo que es necesario controlar más allá de lo visible. Esto implica intervenir en las relaciones sociales y de poder que fortalecen y perpetúan la violencia estructural, la cual sostiene las injusticias y las desigualdades (Muñoz, 2004). Así, la violencia se reproduce y se hace evidente en la exclusión y en la discriminación, dejando a una parte de la población sin posibilidades de satisfacer sus necesidades, lo que reduce la posibilidad de resolver conflictos de manera pacífica.

Es crucial contar con un análisis sobre las víctimas y victimarios, reconociendo que una persona puede cumplir ambos roles, para el desarrollo de una estrategia estatal que permita mejorar los niveles de inseguridad. Un ejemplo de ello son los jóvenes, que según información pública emitida por el Ministerio del Interior, en 2020 y 2021, los jóvenes de 15 a 29 años constituían el segundo grupo poblacional más afectado por homicidios con armas de fuego. Esta tendencia cambió en 2022, cuando se convirtieron en el grupo más afectado, seguido por las personas de 30 a 44 años. Aquí hay dos hechos importantes para ser tomados en cuenta en la política pública: el primero es la tendencia ascendente de los homicidios con armas de fuego en comparación con la violencia cometida con otros instrumentos (Jiménez, 2023). Esto evidencia la persistencia de formas violentas para resolver conflictos o someter en situaciones delictivas.

El segundo hecho es que los jóvenes, especialmente hombres, son los principales victimarios y también las principales

víctimas de estos sucesos. De hecho, para 2021, el 93,46 % de las personas privadas de libertad eran hombres, y además, el 71 % de la población penitenciaria tenía solamente educación básica. Ambos indicadores deberían llamar la atención porque evidencian un proceso sistemático de exclusión social (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2022).

La respuesta del Estado al fenómeno de la inseguridad ha incluido medidas como el libre porte de armas, el aumento de las penas y la militarización. Sin embargo, ninguna de estas alternativas ha mejorado las condiciones sociales en las que viven los sectores marginales, ni ha contribuido a la construcción de propuestas sociales alternativas para resolver conflictos, y mucho menos a la construcción de la paz. Una propuesta crítica debe llevar a evaluar las acciones que se han implementado, para descartar aquellas que no han aportado una mejoría en las condiciones de seguridad humana, es decir, aquellas que no fortalecen el goce igualitario de derechos por parte de toda la población.

3. Alternativas de paz

La paz es un anhelo social, pero su construcción requiere un esfuerzo permanente de todos los actores de la sociedad. Esto implica reconocer las causas de los conflictos y promover acciones y herramientas que permitan su resolución pacífica. Alcanzar la paz no significa eliminar todos los conflictos de la sociedad. Por el contrario, para lograrla es necesario reconocer la conflictividad y abordarla de manera colectiva e individual, reduciendo así la posibilidad de una explosión violenta. Un paso importante hacia este objetivo es entender que reducir las violencias contribuye a la construcción de la paz. Para esto,

es fundamental implementar estrategias y acciones concretas que puedan ser evaluadas y que aborden las causas profundas de los conflictos, promoviendo la convivencia pacífica en diversos espacios sociales y culturales.

Por otra parte, es necesario que la sociedad atienda cada uno de los niveles de violencia. Por ejemplo, para abordar las manifestaciones de violencia directa, es esencial promover estrategias educativas que fomenten el respeto a la diversidad y abran espacios de diálogo para la resolución pacífica de conflictos a todas las edades. En estos casos, los facilitadores pueden ser pares de las personas en conflicto, lo que reconoce la capacidad de cada uno para contribuir y reduce la percepción jerárquica de que las soluciones deben provenir exclusivamente de actores externos. Esto permite abrir espacios de acceso a la justicia, reducir la impunidad y asegurar que sea la comunidad quien supervise el cumplimiento de los acuerdos alcanzados.

Los espacios de denuncia deben estar libres de prejuicios e impunidad, y enmarcarse en un sistema judicial transparente, eficiente y equitativo que garantice los derechos de todas las personas y no se limite solo a la sanción, sino que también promueva la restitución del daño causado, devolviendo así la confianza en la comunidad, fortaleciendo el tejido social y apoyando la disminución de la reincidencia en actos violentos. Para abordar la violencia estructural, más compleja, se debe trabajar en cambiar patrones y estereotipos sociales, al tiempo que se reducen los niveles de exclusión y marginalidad. Es crucial reconocer que la pobreza y la pobreza extrema son consecuencias de un sistema inequitativo y no responsabilidad del individuo.

Promover la equidad y la justicia social es posible mediante la implementación de políticas públicas que redistribuyan la riqueza y garanticen el acceso equitativo a recursos y oportunidades. Esto requiere una reducción de la perspectiva individualista del desarrollo para, en su lugar, potenciar tanto las capacidades individuales como colectivas, así como el trabajo comunitario y las asociaciones comerciales.

Un elemento determinante en la violencia estructural es la creación de un fenotipo de progreso o fracaso, lo cual profundiza la discriminación y la exclusión. Asimismo, factores como el género, la edad, la pertenencia étnica o la cultura también han servido como elementos excluyentes. En Ecuador, se han implementado medidas para fomentar la inclusión mediante cuotas, las cuales representan un paso importante. Sin embargo, estas cuotas no deben ser el fin último de las políticas públicas, ya que el objetivo es naturalizar la convivencia respetuosa en la diversidad y garantizar un acceso equitativo y universal a los derechos, para que estos no se conviertan en un privilegio.

La violencia estructural está íntimamente ligada a la violencia cultural. Esto se debe a que los sectores beneficiados y los empobrecidos suelen responder a fenotipos, así como características étnicas y culturales específicas, lo que muestra que la estructura del sistema focaliza tanto la riqueza como la pobreza. Es necesario trabajar en dos frentes: el primero debe abordar la exclusión económica y educativa para mejorar las condiciones de vida de los sectores empobrecidos. El segundo, debe promover el reconocimiento cultural a través de políticas de interculturalidad que valoren la diversidad y fomenten espacios de interpretación intercultural como

medio para prevenir los prejuicios y estereotipos que pueden desencadenar violencia cultural.

Por último, la visión de derechos debe reflejarse en la promoción y educación en derechos humanos. Es fundamental brindar formación y valorar las luchas sociales que han permitido el disfrute de los derechos que hoy tenemos. De esta manera, reducir la violencia y avanzar hacia la construcción de la paz implica desarrollar individuos capaces de cuestionar y mitigar las expresiones violentas de quienes excluyen u objetivan a las personas. Así, la sociedad, desde un enfoque colaborativo y sostenido, puede denunciar y desobedecer aquellas prácticas que no contribuyen al bien comunitario y a la creación de condiciones para una convivencia pacífica y armónica en nuestras comunidades.

4. Referencias bibliográficas

- Coba, G. (23 de enero de 2024). 26 de cada 100 ecuatorianos viven con USD 3 o menos al día, según el INEC. *Primicias*. <https://n9.cl/9omco>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022). *Personas privadas de la libertad en Ecuador*. CIDH.
- Flores, J. (2004). Derechos humanos, interculturalidad y racionalidad de resistencia. *DIKAIOSYNE*(12), 39-58.
- Gallardo, H. (2010). Teoría crítica y derechos humanos. Una lectura Latinoamericana. *Revista de derechos humanos y estudios sociales*, II(4), 57-89.
- Galtung, J. (2016). La violencia cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategias 183 Política y Violencia*, 147-168.
- González, M. (25 de enero de 2022). El COIP ha sido reformado 69 veces desde su entrada en vigencia, en 2014. *Primicias*. <https://n9.cl/ri237>
- Jiménez, G. (2023). Porte de armas: Derecho o privilegio. *Scientific*, 8(28), 287-304. <https://doi.org/10.29394/Scientific.isn.2542-2987.2023.8.28.15.287-304>
- Max-Neff, M. (1998). *Desarrollo a escala humana*. Nordan-Comunidad.
- Mayra, A. M. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Papeles de población*(43). CIEAP/UAEM.
- Muñoz, F. (2004). La paz. En B. Molina y F. Muñoz (coords.), *Manual de paz y conflicto* (pp. 21-41). Universidad de Granada.
- Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://n9.cl/imy5>
- Primicias* (25 de marzo de 2024). El desempleo en Ecuador alcanza la tasa más alta en 22 meses. *Primicias*. <https://n9.cl/0car2>
- United Nations International Children's Emergency Fund [Unicef] (10 de febrero de 2021). Los niños no pueden seguir sin ir a la escuela, afirma Unicef. <https://n9.cl/d4fq5>
- Viola, A. (2016). Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. *Revista de la facultad de derechos y ciencias políticas - UPB*, 46(124), 17-32. <https://n9.cl/x71gkg>

Convergencias y divergencias entre la gestión de riesgos de desastres y la seguridad ciudadana

Fernando Barragán Ochoa¹

Docente titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

1. Introducción

En un mundo en constante evolución, la búsqueda del desarrollo sostenible enfrenta diversos obstáculos que desafían tanto la resiliencia como la seguridad de la población y sus espacios. Por un lado, los riesgos de desastres plantean severas amenazas que pueden truncar el progreso socioeconómico, lo que impulsa la necesidad de una gestión de riesgos de desastres (GRD) eficaz y proactiva. Por otro lado, los problemas de violencia y delincuencia comprometen la seguridad y el bienestar individual y comunitario, exigiendo respuestas estratégicas en el ámbito de la seguridad ciudadana. Aunque estos dominios divergen en sus métodos y enfoques, comparten un objetivo común: fortalecer las bases para un desarrollo seguro y resiliente de las sociedades y sus territorios.

Este documento explora las intersecciones y las diferencias entre la GRD y la seguridad ciudadana, organizando la discusión en tres partes principales. La primera parte aborda los aspectos conceptuales,

incluyendo la evolución de cada campo y las áreas donde convergen y divergen en términos conceptuales y prácticos. La segunda parte se centra en el contexto ecuatoriano, examinando cómo estas disciplinas se aplican y se regulan a nivel nacional, así como las percepciones y roles de los profesionales y otros actores clave. Este segmento también evalúa cómo los ciudadanos participan y son influenciados por estas políticas. La tercera parte sintetiza los hallazgos de la presente investigación y reflexiona sobre sus implicaciones, proponiendo caminos para una integración más efectiva en la planificación y ejecución de políticas públicas.

Este análisis se nutre de un estudio bibliográfico complementado con una encuesta dirigida a profesionales en los campos de la GRD y la seguridad ciudadana en Ecuador. En el primer caso, se envió la encuesta a miembros de la Asociación de Profesionales en Gestión de Riesgos del Ecuador (APGR) y, en el segundo caso, se aplicó una encuesta a estudiantes de la Maestría de Investigación en

¹ Doctor en Geografía por la Université Paris 1 Pantheon Sorbonne. Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN. Coordinador de la Maestría en Gestión de Riesgos de la misma Escuela. Correo electrónico: fernando.barragán@iaen.edu.ec; Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1059-4175>.

Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). En total se cuenta con una veintena de respuestas, cuyos resultados se exponen en este trabajo. Esta metodología mixta proporciona una base para una reflexión inicial sobre una temática que requiere un examen más profundo y abre el camino para futuras investigaciones que podrían profundizar en la comprensión y mejora de estas disciplinas interrelacionadas.

En el complejo entramado de políticas públicas y estrategias de desarrollo, la GRD y la seguridad ciudadana emergen como campos críticos pero distintos, cada uno abordando aspectos esenciales de la seguridad y el bienestar humano. Mientras que la gestión de riesgos de desastres se centra en prevenir y mitigar los efectos de eventos catastróficos, la seguridad ciudadana busca enfrentar los desafíos de la violencia y el delito para proteger a los ciudadanos. Este análisis profundiza en la evolución conceptual de ambos campos, explorando sus puntos de convergencia y divergencia para identificar cómo pueden complementarse entre sí y dónde sus enfoques necesitan ser diferenciados.

2. Raíces y ramificación de la GRD y la seguridad ciudadana

La gestión del riesgo de desastres, desde sus inicios en la segunda mitad del siglo xx, ha evolucionado significativamente como campo de conocimiento académico, marcado

por una serie de innovaciones conceptuales y cambios de paradigmas. En la década de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas comenzó a adoptar medidas frente a las consecuencias de los desastres, marcando el inicio del reconocimiento de la necesidad de un enfoque coordinado para la gestión de desastres a escala internacional. En la década de 1970, el término “gestión del riesgo de desastres” comenzó a utilizarse más ampliamente, influenciado por teorías del desarrollo que destacaban la creciente vulnerabilidad de las poblaciones ante catástrofes.

La Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres, celebrada en Yokohama, Japón, en 1994, marcó un hito con la adopción de la Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro, estableciendo un compromiso internacional hacia la reducción de riesgos de desastres. El Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres, declarado por las Naciones Unidas (1990-2000), también subrayó la importancia de una acción internacional coordinada. Posteriormente, la Conferencia Mundial sobre Reducción de los Desastres en Kobe, Japón, en 2005, adoptó el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015, reforzando los principios establecidos con anterioridad y enfatizando la necesidad de un enfoque proactivo.

En esta misma línea, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Reducción del Riesgo de

Desastres, celebrada en Sendai, Japón, en 2015, marcó la adopción del Marco de Sendai 2015-2030, en el que se actualizaron y ampliaron los objetivos globales, destacando la importancia de la educación y la preparación de la población para reducir los riesgos. La transición de un enfoque reactivo a uno más preventivo y de construcción de resiliencia ha sido una característica distintiva de la evolución de la gestión del riesgo de desastres, enfatizando el empoderamiento de las poblaciones más vulnerables y la adopción de enfoques multidisciplinarios que incorporan las ciencias sociales para tratar la gestión del riesgo de desastres como un problema socioambiental complejo.

Por su parte, el concepto de “seguridad ciudadana” emergió en América Latina durante las transiciones a la democracia en las décadas de 1980 y 1990, como una respuesta diferenciada a la noción de “seguridad pública” o “seguridad nacional”. Mientras que estas últimas se centraban en la protección del Estado, la seguridad ciudadana surgió con un enfoque orientado hacia la protección de los ciudadanos, enfatizando los derechos y la convivencia en un contexto democrático. Este cambio conceptual se enmarca en un período de reconfiguración política en la región, en el que la necesidad de abordar los problemas de delincuencia y violencia se hizo patente, sobre todo en contraste con los enfoques represivos característicos de regímenes autoritarios. La seguridad ciudadana se plantea, entonces, como un concepto distinto de la “seguridad humana” más amplia, centrándose, de manera específica, en las amenazas directas como el delito y la violencia contra las personas.

El desarrollo teórico y académico de la seguridad ciudadana recibió un impulso significativo de organismos

internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en especial a partir de la década de 1990. Estos aportes iniciales ayudaron a cimentar la base para un campo de estudio interdisciplinario que integraría elementos de la sociología, la criminología y la política pública, entre otros. Desde finales de la década de 1990 se visualiza un creciente interés académico que refleja un compromiso por desarrollar un entendimiento más profundo del tema y por formular políticas públicas más eficaces que respondan a los altos niveles de violencia e inseguridad.

3. Puentes y barreras entre la GDR y la seguridad ciudadana

La convergencia conceptual entre GRD y la seguridad ciudadana se manifiesta en varios aspectos que abordan la protección y el bienestar de las comunidades. Ambos campos comparten una orientación hacia la prevención y la mitigación de amenazas, aunque tradicionalmente se han enfocado en diferentes tipos de amenazas. Sin embargo, sus enfoques preventivos y centrados en la comunidad ofrecen una base común para la integración de estrategias que promuevan entornos más seguros y resilientes.

Primero, ambos campos reconocen la importancia de la resiliencia comunitaria como un objetivo clave. En la GRD, la resiliencia se refiere a la capacidad de las comunidades para resistir, adaptarse y recuperarse de los efectos de los desastres. Por su parte, la seguridad ciudadana enfatiza la resiliencia frente a amenazas sociales, como la delincuencia y la violencia, promoviendo entornos seguros que fomenten el desarrollo social y económico. En ambos casos, la resiliencia no solo implica

la capacidad de respuesta inmediata, sino también estrategias de mediano y largo plazo que incluyen educación, planificación urbana y políticas sociales, destacando la adopción de enfoques prospectivos.

En segundo lugar, la interdisciplinariedad constituye otra área de convergencia. La GRD integra conocimientos de diversas disciplinas, tanto desde el punto de vista técnico, como meteorología, geología, ingeniería, como desde el punto de vista de las ciencias humanas y sociales, incluyendo antropología, sociología y geografía. De igual manera, la seguridad ciudadana combina criminología, psicología, sociología y derecho, entre otras, para abordar las causas subyacentes de la delincuencia y la violencia. Esta convergencia metodológica implica colaboración entre expertos de diversas disciplinas que enriquecen las estrategias y políticas.

Además, ambos campos promueven la participación comunitaria como un elemento esencial para el éxito de las políticas y programas. En la GRD, la inclusión de las comunidades locales en la planificación y ejecución de medidas de mitigación asegura que las soluciones sean pertinentes y culturalmente apropiadas. De manera similar, la seguridad ciudadana se beneficia de la implicación de los ciudadanos en la vigilancia comunitaria, la prevención del delito y las iniciativas de rehabilitación, lo que aumenta la legitimidad y eficacia de las intervenciones de seguridad. En ambos campos, la adopción de un enfoque proactivo es fundamental. La GRD promueve un modelo preventivo que busca anticipar y reducir los riesgos. De forma paralela, la seguridad ciudadana ha evolucionado hacia estrategias más preventivas centradas en la reducción de oportunidades para el delito y en fortalecer las estructuras sociales, en lugar de limitarse a respuestas punitivas.

4. Contrastes y especificidades de la GRD y la seguridad ciudadana

Aunque la GRD y la seguridad ciudadana comparten principios fundamentales, existen divergencias en sus ámbitos conceptuales que las distinguen. Estas diferencias se manifiestan en sus enfoques, objetivos y metodologías adoptadas para enfrentar los riesgos y amenazas en sus respectivos dominios. El alcance y las características de los riesgos que cada campo aborda varían. La GRD se centra en amenazas naturales y antropogénicas de gran escala, como terremotos, inundaciones, huracanes y desastres industriales, con el objetivo de mitigar los impactos físicos y económicos de eventos que, por su naturaleza, son en gran medida impredecibles y pueden tener consecuencias importantes a corto y largo plazo. Por otro lado, la seguridad ciudadana se ocupa de la prevención y gestión de delitos y violencia, enfocándose en la seguridad personal y colectiva en entornos urbanos o comunitarios. Aunque también trata incidentes que pueden escalar con rapidez, su enfoque está más orientado hacia las interacciones humanas y la conducta social, con el objetivo de mantener el orden público y proteger los derechos individuales y colectivos.

En cuanto a los aspectos metodológicos, la GRD se ha desarrollado sobre discursos catalogados como científicos y técnicos, apoyados en las ciencias duras, mientras que las aproximaciones más sociales, enfocadas por ejemplo en percepciones y representaciones, son relativamente recientes. Por su parte, la seguridad ciudadana ha sido construida desde sus inicios con el aporte de métodos más sociológicos y psicológicos, que plantean intervenciones destinadas a modificar comportamientos, mejorar la percepción

de seguridad y fortalecer las instituciones de justicia y ley.

El marco temporal para la evaluación de resultados y efectividad también difiere entre ambos campos. En la GRD, las intervenciones pueden evaluarse en términos de la capacidad para prevenir desastres o reducir su severidad cuando ocurren, dentro del marco de construcción de territorios y sociedades más resilientes. En seguridad ciudadana, las evaluaciones de eficacia a menudo requieren un monitoreo constante y sostenido, enfocándose en tendencias a largo plazo en tasas de criminalidad y percepciones de seguridad entre la población. En Ecuador, la GRD y la seguridad ciudadana operan bajo principios que, aunque compartidos en su esencia preventiva y proactiva, divergen en su aplicación y enfoque específico. Esta sección profundiza en cómo Ecuador navega estos dos dominios para comprender las oportunidades y desafíos para la formulación de políticas más efectivas y la creación de comunidades más seguras y resilientes.

5. Tejiendo redes normativas entre la GRD y la seguridad ciudadana

En el marco normativo ecuatoriano, la GRD y la seguridad ciudadana se presentan como dos áreas fundamentales para la protección y el bienestar de la ciudadanía. La recientemente promulgada Ley Orgánica para la Gestión Integral del Riesgo de Desastres establece un marco para prevenir, mitigar y manejar los efectos adversos de eventos de origen natural o antropogénico. Su objetivo es minimizar la exposición de la población y los bienes a estos eventos, integrando la gestión del riesgo en la planificación nacional y sectorial. Esto implica que todas las entidades públicas deben incluir estrategias de gestión de riesgo en

sus programas y actividades. Además, promueve la educación sobre los riesgos y los preparativos necesarios ante posibles desastres, enfatizando la importancia de una sociedad preparada y resiliente.

Por otro lado, la Ley de Seguridad Pública, que aborda la seguridad ciudadana, se enfoca en la protección de los ciudadanos contra la delincuencia, el fortalecimiento de los derechos humanos y la promoción de un ambiente pacífico y seguro. Esta ley busca la participación de la comunidad en la prevención del delito y la violencia, la cual se fomenta a través de la planificación y ejecución de estrategias de seguridad de manera participativa, haciendo hincapié en la importancia de la cooperación entre la policía y la población civil.

Si bien ambas leyes operan en campos distintos, comparten un enfoque preventivo y proactivo. La GRD se concentra en la prevención y mitigación de desastres, mientras que la seguridad ciudadana se centra en la prevención de la delincuencia y en la mejora de la calidad de vida a través de entornos seguros y ordenados. En última instancia, ambos marcos legales buscan proteger la vida y los bienes de los ciudadanos, asegurando un entorno en el que puedan desarrollarse de manera segura y tranquila.

6. Voces profesionales sobre la articulación de la GRD y la seguridad ciudadana

Las diferencias analizadas también se reflejan en cómo los profesionales de cada campo conciben sus respectivos enfoques. Esto quedó evidenciado en los resultados de una pregunta abierta que solicitaba definiciones de la GRD y la seguridad ciudadana. Los resultados de esta encuesta fueron analizados y sintetizados en el gráfico 1.

Gráfico 1

Nubes de palabras de conceptos clave en las definiciones de GRD y seguridad ciudadana planteados por profesionales de ambas ramas



Fuente y elaboración: propia del autor a partir de las encuestas realizadas.

Un análisis comparativo de las dos nubes de palabras revela una cartografía conceptual que expresa tanto intersecciones como divergencias. En cuanto a las convergencias conceptuales, se identificó un eje común centrado en la importancia del proceso y la planificación. Términos como “evaluación”, “control” y “prevención” indican un énfasis en metodologías proactivas y sistemáticas. La presencia de palabras como “proceso” y “plan” en ambas nubes de palabras subraya una recurrencia de enfoques estructurados y estratégicos hacia la acción preventiva y reactiva.

Las diferencias, por otro lado, muestran una orientación distintiva hacia los objetivos y métodos de cada campo. En la gestión de riesgos, términos como “desastre”, “riesgo”, “amenaza” e “incertidumbre” se destacan como puntos focales.

Estos términos implican una práctica profesional inclinada hacia la identificación y evaluación de factores que podrían desencadenar efectos adversos. Aquí, la gestión de riesgos se presenta como un campo inmerso en el análisis cuantitativo y cualitativo de amenazas para la identificación de medidas de precaución y estrategias de intervención temprana. En el vocabulario de la seguridad ciudadana, por su parte, se identifica una dimensión que trasciende la previsión de peligros tangibles. Palabras como “ciudadanía”, “convivencia” y “sociedad” indican un vínculo con el bienestar colectivo y con el funcionamiento de la sociedad; abarca la promoción de relaciones interpersonales saludables, la garantía de los derechos civiles y la consolidación de un entorno donde los individuos puedan coexistir en armonía.

7. Actores en escena

La participación de diversos actores es una de las características comunes en la GRD y la seguridad ciudadana, y uno de los potenciales elementos de convergencia. En este sentido, para el análisis del entorno operativo de estos dos campos, se solicitó a los encuestados identificar a los actores relevantes. Los resultados se observan en el gráfico 2 y muestran la distinción en la percepción de la ciudadanía como actor relevante: un 69 % reconoce su importancia en seguridad ciudadana, en contraste con un 46 % en la GRD. Este último dato llama la atención y evidencia los desafíos para la participación ciudadana en las estrategias de reducción de riesgos, limitando el rol que los ciudadanos pueden desempeñar en la mitigación de riesgos. Las Fuerzas Armadas y los Gobiernos autónomos descentralizados presentan porcentajes altos en ambos campos, reflejando una importancia transversal, aunque cada uno de ellos con enfoques y prácticas diversas. Ambos actores mantienen una percepción equitativa en la GRD, lo que implica una expectativa de su involucramiento directo y constante en la planificación y ejecución de estrategias de prevención y respuesta, en el marco del funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

La Policía Nacional obtiene un alto reconocimiento en seguridad ciudadana con un 85 %, un puntaje previsible considerando su rol en el mantenimiento del orden público. Sin embargo, se observa una importante disminución en su relevancia para la GRD, con un 46 %. Los medios de comunicación tienen una participación significativa en la seguridad ciudadana (54 %) debido a su papel

en la disseminación de información. Sin embargo, su menor porcentaje en la GRD (31 %) llama la atención y evidencia los límites en el desarrollo de la comunicación de riesgos de desastres como campo aplicado. La Secretaría de Gestión de Riesgos destaca como el actor más relevante en la GRD, con un 92 %.

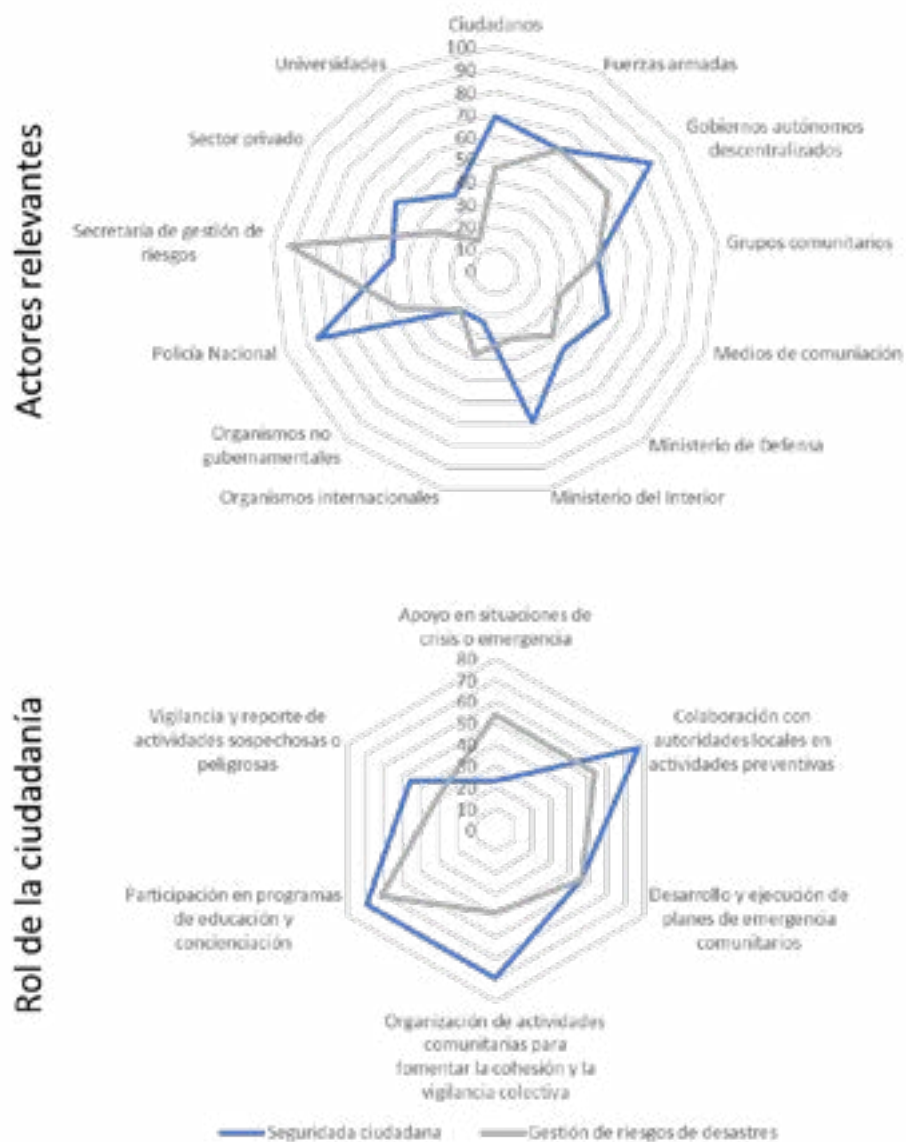
Las universidades aparecen con un bajo porcentaje en ambos campos, pero en especial en la GRD (15 %). Este resultado también llama la atención, ya que limita el potencial de los aportes de las investigaciones académicas para la GRD y subraya la necesidad de potenciar estrategias de vinculación con la sociedad desde las instituciones de educación superior en torno a esta temática.

8. Compromiso ciudadano: el pulso de la participación en GRD y seguridad

La ciudadanía como eje central de la GRD y la seguridad ciudadana implica una necesidad de profundizar los roles asignados y percibidos como prioritarios desde cada enfoque. En el contexto de la seguridad ciudadana, se observa que la colaboración con autoridades locales en actividades preventivas es considerada como la contribución más significativa de la ciudadanía (77 %). Esto no solo implica un enfoque proactivo hacia la prevención del delito, sino que también refleja la importancia de la relación entre comunidad y autoridades para la creación de un entorno seguro. Sin embargo, en la GRD, este aspecto obtiene un menor porcentaje (54 %), lo que indica una percepción de menor interacción entre comunidad y autoridades, un desafío clave para mejorar las capacidades de respuesta y resiliencia local.

Gráfico 2

Comparación de importancia de actores y del rol de la ciudadanía en GRD y seguridad ciudadana según profesionales de ambas áreas



Fuente: elaboración propia del autor a partir de las encuestas realizadas.

Resalta la cifra relativa al apoyo de la ciudadanía en situaciones de crisis o emergencia, que es mayor en la GRD (54 %) que en la seguridad ciudadana (23 %). Este resultado subraya una perspectiva reactiva en la GRD, más allá de los enfoques planteados en las últimas décadas por parte de los organismos internacionales. La participación en programas de educación y concienciación es reconocida de manera significativa en ambos campos, con un porcentaje ligeramente superior en seguridad ciudadana (69 %) en comparación con la GRD (62 %). Más allá de esta diferencia, se identifica un reconocimiento transversal de la importancia de la conciencia pública y la educación como herramientas fundamentales para ambos enfoques.

La organización de actividades comunitarias para fomentar la cohesión y la vigilancia colectiva recibe un alto reconocimiento en seguridad ciudadana (69,23 %), lo que muestra la relevancia de la solidaridad y la participación en la creación de comunidades seguras y unidas. La disminución de este porcentaje en la GRD (38,46 %) indica una menor percepción de la importancia de la cohesión comunitaria en la preparación y respuesta ante desastres, un punto crítico para mejorar la eficacia de las acciones en esta área.

Por último, la vigilancia y el reporte de actividades sospechosas o peligrosas reciben porcentajes moderados en ambos sectores, pero con un menor puntaje en la GRD (31 %) que en seguridad ciudadana (46 %). Esto puede reflejar una visión que posiciona al seguimiento técnico de las amenazas como un elemento crucial. Esta perspectiva continúa limitando la capacidad de generación de conocimiento por parte de la ciudadanía a partir de procesos de investigación ciudadana o del uso de

información generada por las poblaciones locales para el constante monitoreo de las condiciones de los factores de riesgo.

9. Conclusiones

En el análisis sobre la GRD y la seguridad ciudadana emerge la necesidad de una aproximación que no solo articule estrategias existentes, sino que también expanda las fronteras del conocimiento y la praxis en ambos campos. La integración de políticas, la participación ciudadana, la educación, la innovación metodológica, la investigación y la planificación territorial se presentan como claves para avanzar hacia una gestión más eficaz y holística de los desafíos contemporáneos.

La convergencia de la GRD y la seguridad ciudadana se puede fortalecer de manera significativa mediante la integración de estrategias y políticas públicas. Este enfoque no solo optimiza recursos, sino que también facilita la implementación de respuestas coordinadas en situaciones de crisis, potenciando la eficiencia y eficacia en la protección de las comunidades. Asimismo, el rol activo de la ciudadanía en estos procesos es fundamental; al empoderar a los individuos y comunidades en la planificación y ejecución de estrategias, se garantiza que las medidas adoptadas sean pertinentes y culturalmente adecuadas. Esto requiere un marco de trabajo que no solo involucre a los ciudadanos en la implementación de políticas, sino que también los incorpore en las etapas de diseño y evaluación de estas.

En el ámbito de la educación y concienciación pública, es vital desarrollar programas que integren conocimientos sobre la GRD y la prevención de la violencia y delincuencia. Estos programas deberían diseñarse de manera que fomenten una

cultura de resiliencia y seguridad, educando a la población sobre cómo actuar ante desastres y de qué manera contribuir a la seguridad comunitaria. La innovación en las metodologías de gestión y evaluación es otro pilar crucial. La adopción de herramientas tecnológicas avanzadas y enfoques analíticos más sofisticados puede mejorar significativamente la capacidad para prever y gestionar riesgos, permitiendo intervenciones más tempranas y precisas.

La investigación futura debería explorar nuevas áreas temáticas que vinculen la GRD y la seguridad ciudadana con otras disciplinas como el cambio climático, la urbanización y la migración. Este enfoque interdisciplinario puede revelar interdependencias previamente no reconocidas y abrir caminos para soluciones innovadoras que aborden las causas subyacentes de la vulnerabilidad y la inseguridad. Por último, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial ofrecen un marco privilegiado para integrar los desafíos de la gestión de riesgos y la seguridad ciudadana desde una perspectiva territorial. Estos planes deben diseñarse de manera que alineen las políticas de desarrollo urbano y rural con estrategias de mitigación de riesgos y seguridad pública, asegurando que la planificación territorial contribuya de forma activa a la creación de entornos seguros y resilientes.

La articulación de estos ejes no solo proporciona un camino hacia una mayor efectividad en la GRD y la seguridad ciudadana, sino que también plantea un cambio paradigmático en la manera en que estas disciplinas interactúan y se integran en las políticas y la planificación territorial. Este enfoque integral no solo es necesario para responder a las amenazas actuales, sino que también es crucial para preparar a las sociedades para enfrentar los desafíos futuros de manera proactiva y sustentable.

10. Referencias bibliográficas

- APGRE, GIZ. (2020). *Estudio de percepción y representación social del riesgo*. APGRE, GIZ.
- González, R. (2024) Seguridad ciudadana como metaderecho humano y rendición de cuentas como garantía: algunas notas conceptuales. *Estado & comunes*, 18(1). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.320
- Hernández, E., y Meneses, B. (2016). La resiliencia comunitaria en contextos de violencia urbana. *Revista de Psicología - GEPU*, 7(2). <https://n9.cl/p5j5z>
- Naciones Unidas (2020). *Directrices comunes de las Naciones Unidas para contribuir a la creación de sociedades resilientes*. ONU.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito [UNODC] (2011). Instrumento de evaluación de las necesidades en materia de prevención de la delincuencia <https://n9.cl/3aykq>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación División de Medio Ambiente, Cambio Climático y Bioenergía (2009). Análisis de Sistemas de Gestión del Riesgo de Desastres. <https://n9.cl/r63np>
- Román, M. (2023). Seguridad ciudadana: Políticas y estrategias de intervención. *Perspectivas Internacionales*, 7(1), 253-274. <https://n9.cl/fbezv>
- Rosales-Veitia, J. (2021). Evolución histórica de la concepción de la gestión de riesgos de desastres: algunas consideraciones. *Revista Kawsaypacha: Sociedad Y Medio Ambiente*, (7), 67-81. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202101.004>

Crimen organizado y su impacto en la violencia de género: diferentes abordajes argumentativos

Roxana Arroyo Vargas¹

Docente titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

1. Introducción

En este trabajo se plantean dos aspectos a reflexionar sobre el crimen organizado y su impacto en la sociedad. El primero se refiere a la necesidad de profundizar en el tema de la política de seguridad del Estado ecuatoriano para enfrentar al crimen organizado, una situación que adquiere una dimensión prioritaria después de la promulgación del Decreto Ejecutivo 218, que “reconoce la persistencia de un conflicto armado interno”. Este acontecimiento origina diferentes narrativas y posiciones que abordan un fenómeno multidimensional como el crimen organizado transnacional y su relación con el narcotráfico, el cual impacta las economías de los Estados, los sistemas democráticos, destruye el tejido social y se manifiesta en uno de los continentes más desiguales, como lo es América Latina.²

Un segundo aspecto se refiere a las manifestaciones relacionadas con la violencia de género contra

las mujeres, que se expresa en nuevos escenarios de femicidio, como lo señalan Sagot (2017) y Carcedo (2011), en los sistemas criminales, en los que los cuerpos de las mujeres siguen estando en disputa y son tratados como cuerpos desechables. En este sentido, en esta guerra declarada, los asesinatos de mujeres no son consecuencia de causas colaterales, sino que son la expresión de estas nuevas formas de guerra contra las mujeres, como menciona Segato (2016). Ambos aspectos son planteados como puntos de partida para una necesaria reflexión respecto a la respuesta estatal contra el crimen organizado.

2. El debate inacabado sobre la seguridad humana

El Decreto Ejecutivo N.º 218, emitido por la presidencia, reconoció la persistencia de un conflicto armado interno en Ecuador debido a la presencia de veintidós organizaciones criminales que fueron identificadas como terroristas y marcadas

1 Doctora en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid “Instituto Bartolomé de las Casas”. Decana de la Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN. Correo electrónico: Roxana.arroyo@iaen.edu.ec. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0215-6709>

2 Al respecto, véase los informes elaborados por PNUD (2021), Informe Regional sobre Desarrollo Humano. Atrapados: Alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina.

como objetivo para las Fuerzas Armadas (*Primicias*, 2024). Este hecho impacta directamente a la sociedad civil. Dicho conflicto interno origina diversas narrativas de los diferentes actores involucrados que, de una u otra forma, destacan ciertos factores e invisibilizan o disminuyen la importancia de otros en el abordaje de un fenómeno tan complejo como es el del crimen organizado transnacional, que afecta a gran parte de América Latina. Uno de los aspectos se refiere a las diversas narrativas respecto a cuál debe ser la política de seguridad del Estado. En este ámbito confluyen la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas, la Asamblea Nacional, el Poder Ejecutivo, los medios de comunicación y la sociedad civil, todos con diferentes posturas.

En un escenario de profunda conmoción nacional, el presidente Daniel Noboa, por medio del Decreto 218, enfatiza la problemática persistente de los sistemas penitenciarios y el aumento de los índices de violencia, la presencia y penetración del crimen organizado que impacta el tejido social e institucional, los crecientes índices de asesinatos por sicariato en el país y actos terroristas que atentan contra la soberanía y el territorio nacional, así como la ausencia de una política adecuada para responder a este contexto que preocupa a toda la ciudadanía. Frente a esta realidad, la presidencia convoca a un referéndum y consulta popular³

en busca de un respaldo para sus propuestas.

El análisis de los resultados de las once preguntas, seis sobre cambios normativos y cinco sobre modificaciones a las normas, revela una clara necesidad de alteraciones sustanciales tanto en la Constitución como en el Código Orgánico Integral Penal (COIP). Esto también aplica para el rol de las coordinaciones entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que se inclina hacia la defensa de la soberanía y de la ciudadanía, respondiendo a una concepción de seguridad.

Otras voces, como la de Alianza por los Derechos Humanos Ecuador, se solidarizan con los familiares de todas las víctimas de la escalada de violencia que azota el país. Al mismo tiempo, enfatizan la necesidad de respuestas adecuadas y eficaces para abordar la crisis de inseguridad. Entre estas medidas, proponen diseñar e implementar de forma urgente un plan de seguridad ciudadana, construido de manera participativa y con un enfoque territorial y de derechos humanos; recuperar el control de los centros de privación de libertad; limitar y controlar las fuentes de financiamiento del crimen organizado; y depurar las instituciones del Estado de la penetración de bandas criminales, entre otras acciones (Alianza por los Derechos Humanos Ecuador, 2024).

3 El referéndum implica cambios parciales en normas constitucionales, mientras que la consulta popular modifica leyes secundarias. El objetivo de ambos procesos está encaminado a cambiar leyes vigentes en temas relacionados con políticas económicas y sociales.

Este argumento resalta la necesidad de revivir el debate sobre cuál debería ser el paradigma de política de seguridad que brinde una respuesta adecuada a la ciudadanía. Este paradigma debe integrar aspectos como la defensa de la soberanía, estatal y ciudadana, desde un enfoque holístico y multidimensional, que no sea estatocéntrico. Debe adoptarse un enfoque de seguridad humana, tal como lo ha propuesto la Organización de las Naciones Unidas, promovido inicialmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 y por el sistema regional de los Estados Americanos.

La Resolución 66/290 de la Asamblea General establece los lineamientos para entender este concepto: la seguridad debe estar centrada en las personas, quienes tienen derecho a vivir en libertad y dignidad, libres de pobreza y desesperación. Esta resolución reconoce la indivisibilidad entre paz, desarrollo y derechos humanos. No sustituye la seguridad del Estado, sino que la complementa.

g) Siguen recayendo en los gobiernos la función y la responsabilidad primordiales de asegurar la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos. La función de la comunidad internacional consiste en complementar la labor de los gobiernos y proporcionarle el apoyo necesario, cuando lo soliciten, a fin de fortalecer su capacidad para responder a las amenazas actuales e incipientes. La seguridad humana exige una mayor colaboración y asociación entre los gobiernos, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil (ONU, 2012, literal g).

En este sentido, es importante resaltar que este debate no es nuevo en Ecuador. Colmenares (2020) ya había analizado

cómo, entre 2001 y 2016, se discutió el tema de la seguridad, considerando la relación entre seguridad humana y desarrollo, así como los diferentes enfoques conceptuales vinculados ya sea a una visión multidimensional, amplia o restringida de la seguridad humana. En el caso de Ecuador, durante la Asamblea Constituyente de 2008, se adoptó el concepto de seguridad humana en su artículo 393:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno (CRE, 2008, art. 393).

En la actualidad, es crucial retomar la polémica sobre la necesidad de medir la efectividad y el alcance de la política de seguridad del Estado. Asimismo, es fundamental evaluar si esta política debe centrarse, de forma exclusiva, en la seguridad ciudadana, a través de la modificación de leyes y el fortalecimiento de la seguridad estatal, o si debe avanzar hacia un enfoque más holístico y multidimensional. Este último debería integrar tanto la seguridad ciudadana como la estatal, sin reducirse solo a estas, sino que también debería conjugar la seguridad internacional y humana. Para enfrentar el crimen organizado, las soluciones integrales son desafiantes y, sin duda, requieren estrategias progresivas.

La seguridad humana pretende integrar en un esquema de análisis los factores “humanitarios” (derechos humanos, salud, medio ambiente, democracia, seguridad alimentaria), con consideraciones más tradicionales sobre seguridad del “Estado”

(como la “defensa”). La seguridad humana y la seguridad estatal se encuentran plenamente interrelacionadas. No se conseguirá una efectiva seguridad del Estado, sin alcanzar niveles adecuados de seguridad humana y viceversa (Rojas y Álvarez, 2012, p. 17).

En este contexto, es esencial entender las necesidades fundamentales de la población, en especial, en las áreas en las que operan bandas criminales. Se deben proponer políticas más integrales que garanticen un mayor acceso de la población a sus derechos fundamentales, como la salud, el empleo, la educación y el crecimiento económico, entre otros.

3. Agudización de la violencia basada en género contra las mujeres y cuerpos feminizados

Una política de seguridad que responda a la agudización del crimen organizado no puede ignorar su impacto en las nuevas formas de violencia de género contra las mujeres. Como bien señalan los estudios realizados por la Fundación Aldea en 2022, es crucial prestar atención a los nuevos escenarios feminizados que están emergiendo.

Al momento, existen nuevas formas en la que se presentan los femicidios en el país. Se trata de muertes públicas con armas de fuego que, se supone, serían perpetrados por bandas delincuenciales organizadas. Tienen señales de crueldad y misoginia en los cuerpos: mujeres baleadas a quemarropa, vejadas, violadas, descuartizadas, entre otras (Fundación Aldea, 2022, p. 57).

Este fenómeno se agudiza en 2023, como lo evidencia el reporte de la Fundación Aldea en 2023.

Desde el 1 de enero hasta el 25 de septiembre de 2023, se registraron en

Ecuador 238 muertes violentas por razones de género, de las cuales son: 94 femicidios/feminicidios íntimo, familiar, sexual o de otra índole, 14 transfeminicidios y 130 feminicidios en sistemas criminales. En promedio, se produce un feminicidio cada 26 horas y 55 minutos en el país. Estos datos incluyen tres casos de años anteriores que originalmente se reportaron como desapariciones (Fundación Aldea, 2023, p. 4).

Esta misma organización concluyó su informe de 2023 con la noticia de que se registraron 321 femicidios, de los cuales 178 estuvieron vinculados con el crimen organizado y 128 ocurrieron en el ámbito familiar y sexual (*Primicias*, 2024, párr. 1). Si el Estado no desarrolla una política de seguridad que integre la perspectiva de género y de derechos humanos, el análisis será limitado y se continuará considerando que las muertes de mujeres son meros daños colaterales de la violencia generalizada, sin reconocer el impacto diferenciado por género. Este indica que la violencia se constituye en parte de una estrategia que responde a la lógica del crimen organizado en el contexto de este conflicto armado interno, adquiriendo nuevas dimensiones en una sociedad ya marcada por desigualdades de género.

Es crucial comprender que, en los territorios dominados por disputas de mafias y redes delictivas, los cuerpos de las mujeres son exhibidos como desechables. En estos contextos, las mujeres a menudo se convierten en blanco de venganzas y ajustes de cuentas entre los hombres que integran estas organizaciones criminales (Arroyo y Yépez, 2022). Para entender estas formas de violencia, como señala Monárrez (2009) en sus estudios realizados en Ciudad Juárez, es fundamental analizar el estatus social de las víctimas y reconocer que estos

Según Segato (2016), los cuerpos son inscritos como territorios en los que el biopoder actúa como una forma de control que demanda lealtades. Este poder se ejerce de forma directa sobre los cuerpos femeninos o feminizados, los cuales son expuestos en espacios públicos con mensajes aleccionadores, convirtiéndolos en actos con fines ejemplarizantes (Segato, 2016, p. 69). En estos territorios, la violencia contra las mujeres y los asesinatos se muestran como evidencia de la capacidad de dominio. El poder de los grupos criminales se reafirma por medio de la exhibición pública y depredadora de los cuerpos femeninos.

Esta nueva territorialidad no es otra cosa que el *hidden script* [guión oculto] y la precondition de las guerras no convencionales, las nuevas formas de la guerra: el poder actúa en este estadio directamente sobre el cuerpo y es por eso que, desde esta perspectiva, es posible decir que los cuerpos y su ambiente espacial inmediato constituyen tanto el campo de batalla de los poderes en conflicto como bastidores donde cuelgan y exhiben las señas de su anexión (Segato, 2016, pp. 69-70).

A pesar de ello, esta realidad suele estar invisibilizada y no se profundiza suficientemente en el impacto diferenciado que el crimen organizado tiene en hombres y mujeres. Es crucial analizar cómo esta violencia contra las mujeres y niñas se manifiesta en el contexto del crimen organizado en diferentes niveles: individual, interpersonal (familia/pareja), comunitario, institucional y estructural (Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, 2021). Un análisis de interseccionalidad podría arrojar luz sobre qué factores individuales de las mujeres, principalmente la edad, el contexto socioeconómico, el grupo étnico e incluso los rasgos físicos, pueden tener una influencia especial en los

territorios controlados por la delincuencia organizada.

Asimismo, a nivel interpersonal, es importante considerar que las mujeres pueden estar involucradas en relaciones afectivas o de otra índole con hombres que son sus cónyuges, padres o familiares y que pertenecen a organizaciones criminales. En este nivel, es crucial tomar en cuenta las relaciones de poder que estos hombres pueden ejercer sobre las mujeres, amparados en la impunidad que les brinda su vinculación con el crimen organizado. A nivel comunitario, las condiciones socioeconómicas adversas o la ausencia del Estado facilitan la presencia de estas organizaciones criminales, lo que compromete la protección de las mujeres y niñas más allá de la existencia de normativas de protección contra la violencia que sufren.

Esto lleva a que, en dichas comunidades, los grupos de crimen organizado se propaguen de tal manera que debiliten la gobernabilidad local y que, en muchas ocasiones, terminen sometiendo a las autoridades e incluso al Estado, quienes se vuelven partícipes y cómplices de las dinámicas sociales y de la violencia que se vive (Tickner *et al.*, 2019, En: Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina, 2021, p. 20).

Este análisis diferenciado, como lo plantea Fundación Aldea (2022, p. 57), “intensifica el riesgo para las mujeres, lo que aumenta el nivel de peligrosidad en la forma cómo se perpetran los femicidios”. La falta de comprensión de la violencia y la discriminación estructural contra las mujeres, niñas y cuerpos feminizados impide reconocer cómo las organizaciones criminales se basan en una estructura y una cultura patriarcal que perpetúa roles y estereotipos de género. Incluso las mujeres

que forman parte de estas estructuras criminales se encuentran en posiciones jerárquicamente subordinadas. Como señala Fundación Aldea, “esto es un reforzamiento de una cultura patriarcal y violenta contra las mujeres, este fenómeno forma parte de la violencia y la discriminación sistémica” (2022, p. 57). No se trata de un fenómeno colateral ni aislado, sino que forma parte de un “continuum de violencia sexual”, en palabras de Liz (1988).

La violencia contra la mujer no es un fenómeno aislado sino producto de una violencia estructural que impregna todo el tejido social, estemos en tiempo de paz o de guerra. Invisibilizar esto es negar las graves consecuencias que la violencia y la discriminación tienen en la vida de las mujeres y la responsabilidad de la comunidad internacional y los Estados en su ámbito interno para la prevención, sanción y erradicación de la violencia y la discriminación (Arroyo, 2004, p. 69).

4. Conclusiones

Es crucial profundizar en los alcances de la política de seguridad implementada por el Estado ecuatoriano tras la declaración de conflicto interno, según el Decreto Ejecutivo N.º 218. Cabe preguntarse si es imperativo retomar el debate que quedó inconcluso y que se refleja en el artículo 393 de la Constitución de Ecuador sobre la seguridad humana. Además, es necesario evaluar si esta categoría puede enriquecer la política de seguridad que busca responder a la problemática del crimen organizado que en la actualidad enfrenta la sociedad ecuatoriana.

Incorporar un análisis que visibilice el impacto diferenciado de la violencia contra mujeres, niñas y cuerpos feminizados por parte del crimen organizado, subrayaría

que las víctimas de femicidio en este contexto no son meros daños colaterales. Por el contrario, son parte de la lógica del ejercicio del poder de estas organizaciones, las cuales se ven amparadas por una sociedad que perpetúa la estructura patriarcal que subyace en su fundamento. Esta realidad subraya la necesidad de integrar un enfoque de género y de derechos humanos en las políticas y acciones de seguridad que se implementen.

Las políticas de seguridad deben incorporar un enfoque de derechos humanos e interseccionalidad. Es importante destacar que los datos georreferenciales ofrecen perspectivas de análisis que permiten comprender y profundizar en el fenómeno de los asesinatos en general, y especialmente el impacto diferenciado por género causado por las organizaciones criminales en áreas específicas. Aunque es esencial que el Estado reaccione con medidas de seguridad necesarias e inmediatas, estas no pueden considerarse una solución integral frente a un fenómeno tan multidimensional y complejo sin tener en cuenta las condiciones contextuales y los indicadores de acceso a derechos y las desigualdades existentes en estas zonas.

5. Referencias bibliográficas

- Alianza por los Derechos Humanos Ecuador (2024). Pronunciamiento. <https://alianzaddhh.org/>
- Asamblea General de la ONU (2012). Seguimiento del párrafo 143, relativo a la seguridad humana, del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. A/RES/66/290
- Arroyo, R., y Yépez. (2022). Continuum de la violencia y vida desnuda: el femicidio, expresión de la misoginia patriarcal. *El femicidio en el Ecuador: un estudio interdisciplinario*. IAEN.

- Arroyo, R. (2004) Violencia estructural de género: una categoría necesaria de análisis para los derechos humanos de las mujeres. *Revista Pensamiento Jurídico feminista*, 1, p. 69-84.
- Benhabib, S. (1992). Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 6, 38.
- Carcedo, A., y Ordóñez, C (2011). *Femicidio en el Ecuador*. Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género.
- Código Penal Integral [COIP] (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial, Suplemento 180.
- Colmenares, A. (2020). Seguridad Humana en el Ecuador. Calibrando las ideas desde a través de una cartografía conceptual. *Relaciones Internacionales*, 43.
- El Mercurio* (2023). En Ecuador aumentan femicidios en contextos criminales. *El Mercurio*. <https://n9.cl/gzwe25>
- Fundación Aldea (2023). Reporte Femi(ni)cidio Ecuador. Memoria, Justicia y Reparación.
- (2022). Femicidios en Ecuador. Realidades ocultas, datos olvidados e invisibilizados.
- Liz, K. (1988). *Surviving sexual violence*. Polity Press.
- Monárrez, J. (2009). *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*. El Colegio de la Frontera.
- Monárrez, J., y Cervera, L. (2013). *Actualización y georreferenciación del femicidio en Ciudad Juárez (1993-2010)*. *Geografía de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua*. El Colegio de la Frontera.
- Presidencia de la República (2024). Decreto Ejecutivo 218.
- Primicias* (2024). En el Ecuador se cometieron 321 femicidios en el 2023, denuncian colectivos de mujeres. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-femicidios-denuncian-colectivos-mujeres/>
- Programa Regional de la Iniciativa Spotlight para América Latina (2021). La violencia contra las mujeres y niñas en contextos de crimen organizado. Centroamérica, Colombia, México y República Dominicana.
- González, M. (2024). La “guerra interna” en Ecuador se extenderá de manera indefinida. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/guerra-interna-ecuador-indefinidamente/>
- Rojas, F, y Álvarez, A. (2012). Seguridad Humana. Un estado del arte. En F. Rojas (ed.), *Seguridad Humana Nuevos Enfoques*. Flacso-Sede Costa Rica.
- Sagot, M. (2017). ¿Un mundo sin femicidios? Las propuestas del feminismo para erradicar la violencia contra las mujeres. *Feminismo, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina*. Consejo latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Segato, R. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Traficante de Sueños.

Publicaciones sugeridas



“Terrorismo, contraterrorismo y contrainteligencia. Una aproximación conceptual y estratégica”

Revista Academia de Ejército del Ejército Ecuatoriano

<https://journal.espe.edu.ec/ojs/index.php/Academia-de-guerra/article/view/3379/2662>

Autor: Galo Cruz

Resumen: el fenómeno terrorista constituye uno de los problemas de mayor complejidad en el mundo actual y lo seguirá siendo en el futuro inmediato. La atención que los Estados y las instituciones asignan a la lucha contra el terrorismo es importante, en algunos casos prioritaria y, sin embargo, este flagelo no ha sido

derrotado; por el contrario, continúa extendiéndose y diversificándose. Ante esto, surge la pregunta: ¿es posible cambiar la perspectiva de análisis y la manera de enfrentar al terrorismo? Para responder esta pregunta es imperativo comprender la naturaleza del fenómeno, su historia, los conceptos que lo definen e incluso su propia psicología, para desarrollar y fortalecer las capacidades de inteligencia, en especial de contrainteligencia, que nos permitan tener resultados más efectivos.



“The Chinese surveillance state in Latin America? Evidence from Argentina and Ecuador”

The Information Society

<https://www.tandfonline.com/eprint/VRIWPExMDI9QGZTKYPHK/full?target=10.1080/01972243.2024.2317057>

Autores: Maximiliano Facundo Vila Seoane & Carla Morena Álvarez Velasco

Resumen: Western authors fear that Chinese exports of surveillance technologies to Global South countries may lead to reproduction of the problematic surveillance practices that the Chinese state practices within its borders. However, much of this literature

is not based on empirically-grounded research. To examine such concerns, we investigated two surveillance projects built in Argentina and Ecuador in cooperation with Chinese enterprises—JSel in Argentina and ECU 911 in Ecuador. Based on empirical evidence, we argue for a more situated and differentiated approach for examining such projects that considers the distributed agency among local and Chinese actors, as well as the economic, social, and political factors that led to their deployment.

Publicaciones sugeridas



Pequeños productores, ciudades y leche: desafíos en el abastecimiento alimentario en los Andes norte del Ecuador

<https://editorial.iaen.edu.ec/libros/pequenos-productores-ciudades-y-leche-desafios-en-el-abastecimiento-alimentario-en-los-andes-norte-del-ecuador/>

Autor: Fernando Barragán Ochoa

Año y editorial: 2023, IAEN.

Resumen: el libro explora las relaciones entre pequeños productores y el abastecimiento alimentario urbano, enfocándose en la producción lechera. El estudio se centra en las localidades de Machachi y Nono, cerca de Quito. Por medio de una combinación de análisis estadístico, entrevistas y observación de campo, se abordan temas como la transición demográfica, la estructura urbana, las condiciones de vida, las estrategias de producción y las redes de comercialización. El autor resalta los desafíos enfrentados por los pequeños productores, incluyendo acceso limitado a la tierra y al agua y cómo estos obstáculos afectan su capacidad de comercialización. La obra concluye con una reflexión sobre la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios en el mediano y largo plazo y el papel fundamental de los pequeños productores en la seguridad alimentaria.



“Masculinidades, suicidio y pandemia covid-19: apuntes sobre un fenómeno sociopsicológico”

Revista Sul-Americana de Psicologia

<https://ediciones.ucsh.cl/index.php/RSAP/article/view/3529>

Autores: Juan José Ponce, Johanna Espín, Daniel Pontón y Carla Álvarez

Resumen: Este artículo presenta relaciones analíticas claves para entender el vínculo entre la construcción social de las masculinidades y el suicidio en varones. La metodología empleada consistió en una revisión de la literatura relevante, incluyendo las investigaciones recientes que estudian el suicidio en varones en el contexto de la pandemia covid-19. Los hallazgos principales permiten ubicar un debate epistémico y metodológico en el estudio del suicidio varonil, entre enfoques epidemiológicos-estadísticos y metodologías cualitativas como las autopsias verbales —psicosociales— y sociológicas. Se presentan perspectivas globales de este fenómeno que describen la interacción entre la autoeficacia varonil y el rol de proveeduría económica, los factores de desintegración social y aislamiento relacionados con la edad, y la etnicidad y diversidad sexual en varones. También se describen perspectivas psicológicas sobre el suicidio, tales como el síndrome depresivo masculino y el suicidio como escape. Además, se revisó la literatura existente para Hispanoamérica y Ecuador en particular.

Publicaciones sugeridas



“La construcción de la seguridad con enfoque integral en Ecuador”

Defesa Nacional, fronteiras e migrações: estudos sobre segurança integrada e ajuda humanitária

<https://shorturl.at/qryDR>

Autores: Roberto Xavier Jiménez Villarreal, Diego Francisco Pérez Enríquez y Tássio Franchi

Año y editorial: 2023, Appris Editora

Resumen: Bajo la Constitución de 2008 se creó la noción de la seguridad integral como categoría guía de la estructura de la seguridad en el Estado. Ello generó tensiones que atravesaron a todo

el sistema político y en ese contexto surge el problema de determinar cuál es la necesidad de adopción de un nuevo sistema de seguridad pública, y esto busca optimizar la organización y los recursos destinados a la seguridad pública y del Estado. Este texto analiza el período 2008-2014, revisando los mecanismos que dieron origen al concepto de seguridad con enfoque integral; analizando la literatura existente y la normativa del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Además, se plantea la tensión entre la institucionalidad lograda por FF. AA. y un sistema que todavía carece de delimitaciones que estructuralmente permitan fortalecer el sistema de seguridad pública y privada Estado.



“Portar armas: derecho o privilegio”

Revista Científica

https://www.indteca.com/ojs/index.php/Revista_Scientific/article/view/1157

Autor: Gualdemar Jiménez

Resumen: El artículo aborda la discusión sobre el porte de armas en Ecuador desde dos niveles: la conceptualización de los derechos y libertades, y la realidad de los efectos del uso de armas. Se analiza críticamente la premisa de que el porte de armas es un derecho, argumentando que los bienes materiales son satisfactores de necesidades y no derechos en sí mismos. A través de un enfoque

mixto, se examinan estadísticas oficiales sobre homicidios, evidenciando el impacto desproporcionado en jóvenes y mujeres. Se discuten las políticas de control de armas implementadas en Ecuador desde 2007 y sus resultados. El artículo concluye que la política pública no debe dirigirse a legalizar instrumentos potenciadores de violencia, sino a construir acuerdos colectivos para resolver conflictos de manera no violenta. Se enfatiza la importancia de abordar las causas sociales de la inseguridad, como la desigualdad y exclusión, y de cambiar el enfoque policial hacia uno social.



IAEN
Biblioteca
JOSÉ MONCADA



📍 Plataforma de Gestión Financiera, subsuelo bloque amarillo (Av. Amazonas y Unión Nacional de Periodistas)
✉ biblioteca.josemoncada@iaen.edu.ec 📞 3829900 ext. 269

VISÍTANOS ➤ www.biblioteca.iaen.edu.ec



**Dirección
Editorial**



Visítanos en:
editorial.iaen.edu.ec



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador | Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad

