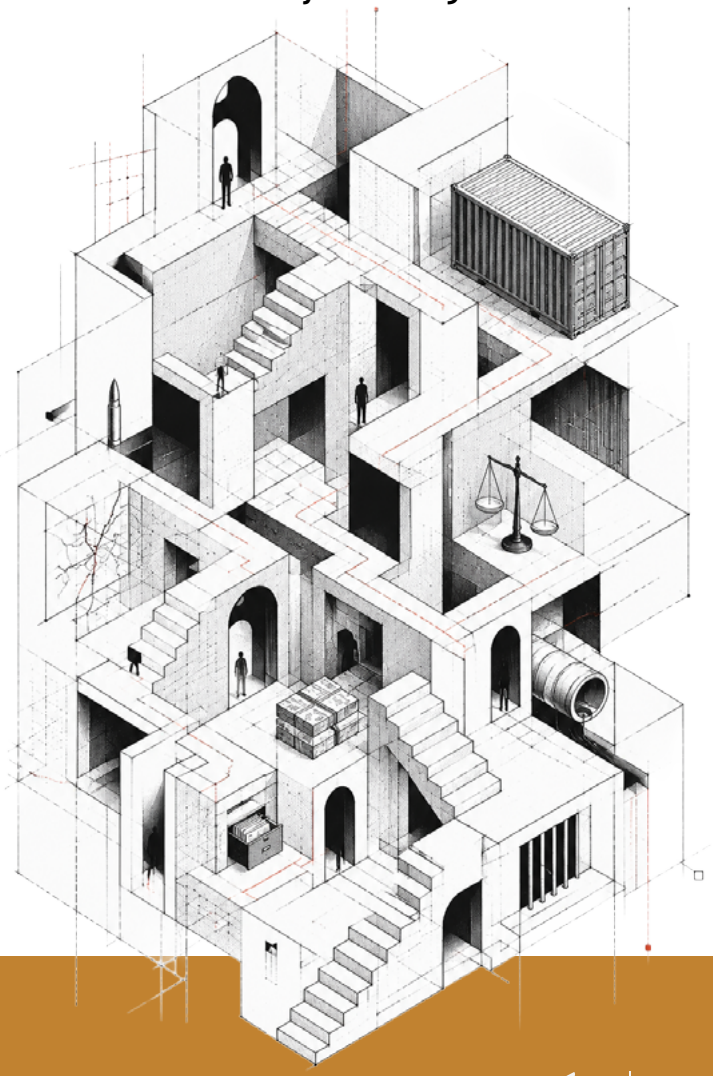
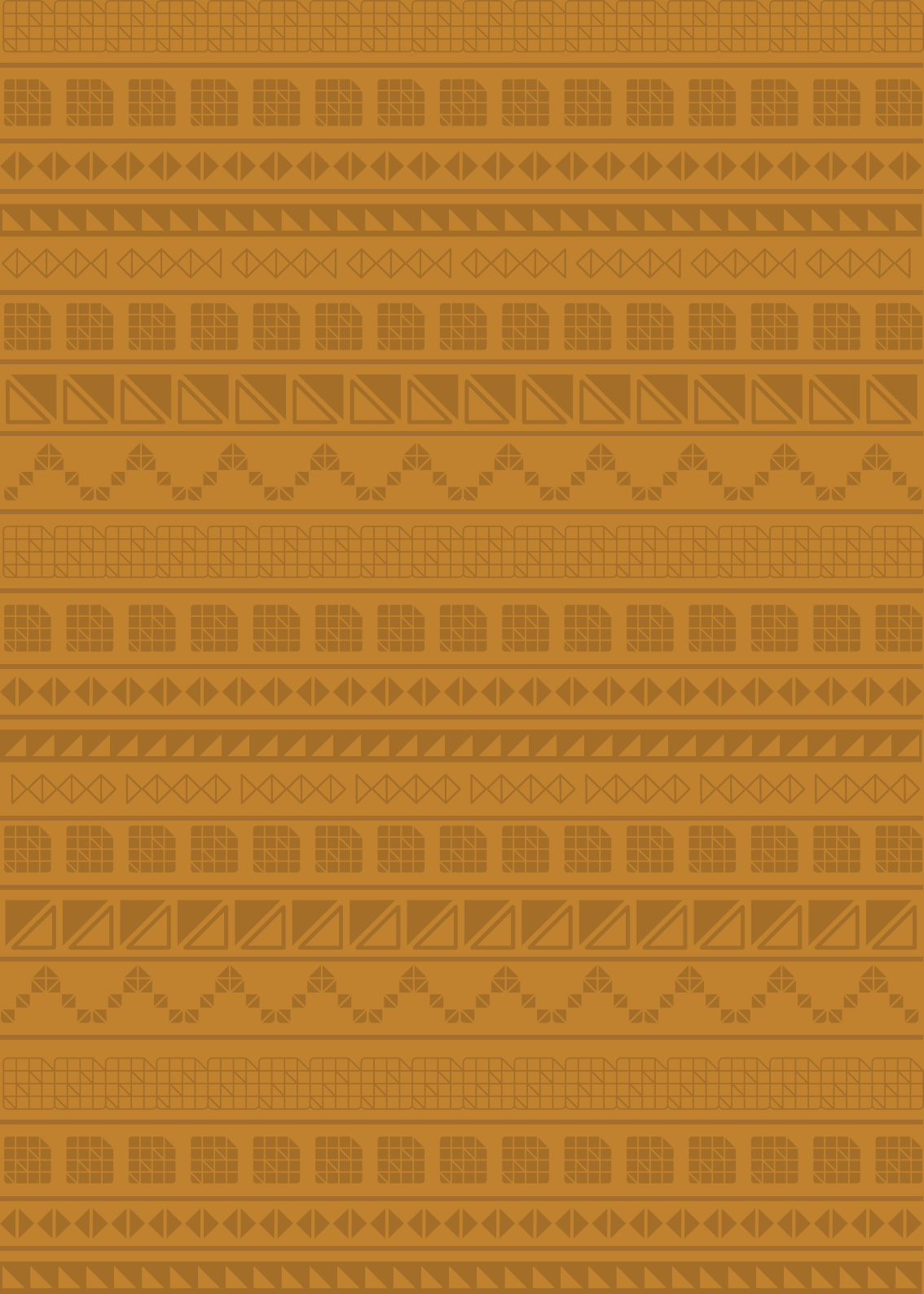
Carla Álvarez Velasco y
Daniel Pontón Cevallos (coords.)

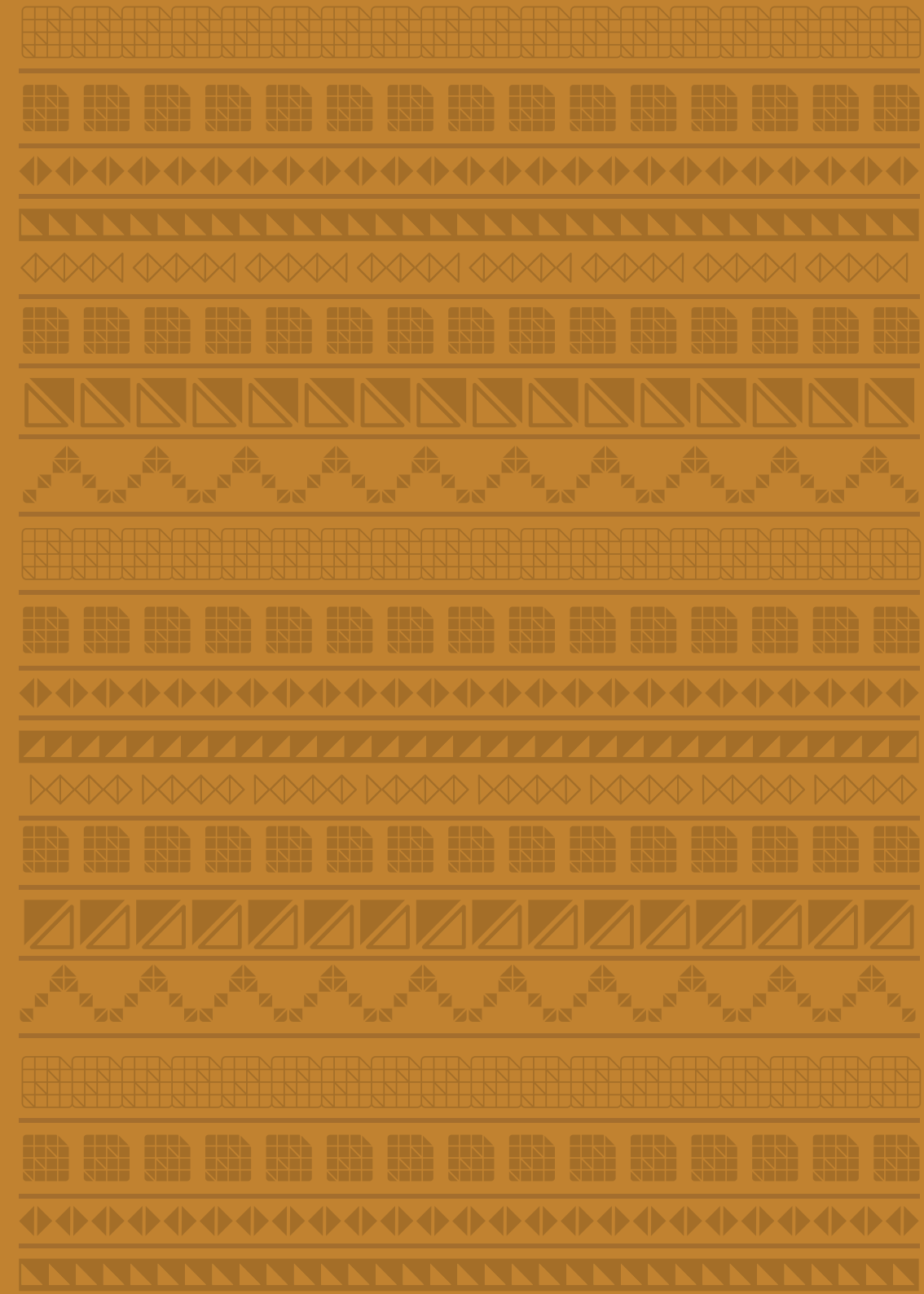
El narcotráfico en Ecuador:

orígenes, instituciones y convergencias criminales



Editorial IAEN





El narcotráfico en Ecuador: orígenes, instituciones y convergencias criminales

Carla Álvarez Velasco

Daniel Pontón Cevallos

Coordinadores

Editorial IAEN

364.10609866
A4731n
Álvarez Velasco, Carla Morena
El narcotráfico en Ecuador: orígenes, instituciones y convergencias criminales / Carla Álvarez Velasco y Daniel Pontón Cevallos autores y coordinadores; Bertha García Gallegos, Claudia Donoso Moreno, Williams Gilberto Jiménez-García, Daniel Sansó-Rubert Pascual, Andrés Rodríguez Mera, Lorena Piedra Cobo, Carolina Andrade Quevedo, Carlos Pontón Cevallos, Fernando Carrión Mena, Renato Rivera Rhon, autores.
. – 1ª. Ed.-- Quito: Editorial IAEN, 2026.
422 p.; 15 x 21 cm (Colección editorial-Diálogos y seguridades)

ISBN electrónico: 978-9942-29-130-1
ISBN impreso: 978-9942-29-132-5

1. Narcotráfico-Ecuador 2. Tráfico de drogas 3. Crimen organizado-Ecuador 3. Delincuencia organizada 4. Seguridad pública - Ecuador 5. Inteligencia estratégica (Sugerida)- Ecuador 6. Lavado de activos - Ecuador 7. Tráfico ilícito de armas (Sugerida) 8. Minería ilegal 9. Delincuencia organizada transnacional 10. Relaciones internacionales - Ecuador - Estados Unidos 11. Política de seguridad (Sugerida) - Ecuador I. Título

Este libro cumplió un proceso de revisión externo por pares doble ciego. Además, se vincula con la línea 1 de investigación (Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos) y oferta académica del IAEN.

Colección editorial
Diálogos y seguridades

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.
Tel.: (593 2) 382 9900
Quito, Ecuador
www.iaen.edu.ec
Información: editorial@iaen.edu.ec

Dirección editorial: Elizabeth Salgado Coronel
Coordinación de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Maquetación: Cristina Salcedo Rodríguez
Diseño de interiores y portada: Elizabeth Salgado Coronel
Cuidado editorial: Elizabeth Salgado Coronel
© IAEN, 2026

CC BY—NC—ND
Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar, comunicar públicamente la obra y hacer obras derivadas.

Tabla de contenido

9 **Sobre las personas autoras**

14 **Introducción**
Carla Álvarez Velasco y Daniel Pontón Cevallos

26 **Presentación**
Marcelo Bergman

Parte I: Orígenes históricos y formación del problema

33 La configuración geopolítica de Ecuador como actor internacional del narcotráfico: los precursores
Bertha García Gallegos

67 Apoyo estadounidense al combate del narcotráfico en Ecuador: historia de una agenda bilateral securitizada
Claudia Donoso Moreno

107 Crónica de una muerte anunciada: el desplazamiento del narcotráfico colombiano hacia Ecuador
Williams Gilberto Jiménez-García y Daniel Sansó-Rubert Pascual

145 Prohibido prohibir: la construcción pública de la ilegalidad
Andrés Rodríguez Mera

Parte II: Construcción normativa: política e instituciones del prohibicionismo

183 Policía y narcotráfico en Ecuador: sentidos y racionalidades de la narcogubernamentalidad en perspectiva histórica
Daniel Pontón Cevallos

219 Narcotráfico y profesionalización de la inteligencia en Ecuador: orígenes y efectos institucionales de larga duración
Lorena Piedra Cobo

247 ¿Quiénes se enriquecen con las crisis de seguridad?
Carolina Andrade Quevedo

291 Evolución normativa e institucional en el combate contra el lavado de activos
Carlos Pontón Cevallos

Parte III: Convergencias criminales y reconfiguración de mercados

337 América Latina y el Caribe: plataforma internacional del delito
Fernando Carrión Mena

371 Tráfico de armas y drogas: convergencias criminales y jerarquías de seguridad
Carla Álvarez Velasco

393 Del narcotráfico a la minería ilegal
Renato Rivera Rhon

Sobre las personas autoras

Bertha García Gallegos

Es doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Profesora investigadora emérita de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador-PUCE. Su trayectoria académica ha versado sobre los estudios del Estado y la política, las Relaciones cívico-militares y los estudios militares en América Latina y el Ecuador.

Claudia Donoso Moreno

Doctora en Estudios Interdisciplinarios por la University of British Columbia, Canadá. Docente e investigadora, maestría en Relaciones Internacionales y directora del Departamento de Estudios Internacionales y Asuntos Globales en St. Mary's University, San Antonio-Texas. Sus intereses de investigación son: seguridad humana en zonas de frontera, migración y asilo, seguridad y política en Latinoamérica, feminismo interseccional, y teoría crítica en estudios de seguridad.

Williams Gilberto Jiménez García

Es doctor en Ciencias Humanas y Sociales por la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente se desempeña como asesor de rectoría de la Universidad Nacional de Colombia. Su trayectoria académica se ha concentrado en el estudio del narcotráfico, el crimen organizado, los mercados ilegales, la violencia homicida, la seguridad urbana, la política criminal y las dinámicas territoriales de la criminalidad.

Daniel Sansó-Rubert Pascual

Es doctor por la Universidad de Santiago de Compostela y profesor del Departamento de Sociología III, Tendencias Sociales, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED. Se ha desarrollado en los campos de la criminología, la seguridad, la criminalidad organizada transnacional, la inteligencia criminal, el terrorismo, la victimología, las políticas de seguridad y la relación entre democracia, derechos fundamentales y Estado de derecho.

Andrés Rodríguez Mera

Es doctor en Ciencia Política por FLACSO Ecuador, profesor de la Carrera de Comunicación en la Universidad Central del Ecuador e investigador acreditado por el MINEDEC. Su trayectoria académica e investigativa se ha concentrado en el estudio de los regímenes de regulación de sustancias ilegalizadas, las disputas públicas y colectivas por derechos, las narrativas mediáticas sobre el prohibicionismo y la acción colectiva de organizaciones cannábicas en Ecuador.

Daniel Pontón Cevallos

Es profesor titular en la Universidad de Postgrado del Estado IAEN en calidad de profesor titular. Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa actualmente. Sus áreas de investigación y trabajo son policía, violencia, cárceles, seguridad ciudadana, política de drogas, reclutamiento juvenil y crimen organizado.

Lorena Piedra Cobo

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Andina Simón Bolívar, se desempeña como docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Coordina la Red de Estudios Estratégicos y Seguridad de la Fundación Konrad Adenauer en Ecuador. Sus líneas de investigación incluyen inteligencia estratégica, gobernanza de la seguridad, relaciones civiles-militares, sistemas penitenciarios, delincuencia organizada transnacional y políticas públicas de seguridad en América Latina.

Carlos Pontón Cevallos

Magíster en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar, especialista en Derecho Procesal, abogado de los Tribunales de Justicia y licenciado en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Desde 2009 se desempeña como profesor adjunto de la PUCE, en las facultades de Derecho y Sociedad y de Economía y Gestión Empresarial.

Fernando Carrión Mena

Colegio de México y doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Su trayectoria articula investigación, docencia, gestión pública y producción intelectual en torno a estudios urbanos, centros históricos, seguridad, narcotráfico y sociología del fútbol.

Carla Álvarez Velasco

Es doctora en Estudios Políticos por FLACSO Ecuador y profesora-investigadora titular del Instituto de Altos Estudios Nacionales. Su trayectoria académica se ha concentrado en el estudio de las políticas de control de drogas, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas de fuego, la violencia armada y las respuestas estatales frente al crimen organizado.

Renato Rivera Rhon

Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Se desempeña como profesor invitado en FLACSO Ecuador y como analista sénior en la Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). Su trayectoria académica se centra en el estudio de la economía del crimen organizado y en el análisis de las respuestas institucionales frente a este fenómeno.

Introducción

En un libro controvertido titulado *¿Guerra, para qué sirve?*, escrito por el historiador estadounidense Ian Morris y publicado en 2017, el autor argumenta que, más allá de los horrores y sufrimientos que las guerras han traído a la humanidad, la guerra sí ha servido para algo, pues, a largo plazo, ha logrado que la humanidad sea más rica y viva con mayor seguridad. En sus palabras: "la guerra es un infierno, pero (insisto, a lo largo de los años) se demuestra que las alternativas habrían sido peores".

La narrativa guerrista del globalismo institucionalizado ha denominado "guerras" a las estrategias de reducción del hambre, la pobreza, el cambio climático y otros problemas. No obstante, el discurso de la "guerra contra las drogas", cuyo impulso directo y contundente fue promovido por Estados Unidos a partir de los años setenta en todo el mundo, nos obliga a replantear la potente afirmación de Morris y a preguntarnos: ¿realmente la guerra contra las drogas logrará que la sociedad sea más segura, más próspera y más feliz?

Contestar esta pregunta podría constituirse en una empresa compleja por la amplitud temporal y espacial del problema. En el ámbito temporal, habrá quienes digan, con suficiente evidencia, que esta guerra es un fracaso total, pues después de más de cincuenta años de costosos esfuerzos internacionales de militarización y criminalización de la actividad del narcotráfico, el consumo mundial ha tendido a aumentar, se han creado nuevas y más letales drogas, y la industria del narcotráfico sigue siendo la principal fuente de poder del crimen organizado internacional. Es más, el fracaso de la guerra contra las drogas ha ido sustituyendo cada vez más sus postulados moralistas iniciales, como el abstencionismo, por propósitos menos ambiciosos y de más corto plazo, como la reducción del daño. Muchos críticos de la política internacional

contra el narcotráfico sostendrán que, actualmente, esta es más una estrategia de gobierno y control geopolítico mundial que una cruzada sanitaria contra la epidemia global de drogas. Por esta razón, en la lógica de Francis Fukuyama, dado que no existiría guerra sin victorias, la "guerra contra las drogas" sería una guerra sin historia y, por tanto, destinada a repetirse absurda y circularmente como una tragedia griega1.

Del otro lado, habrá quienes defiendan el "guerrerismo contra las drogas" y sostengan que no existe "paraíso sin sacrificio"; es decir, que los esfuerzos e, incluso, las equivocaciones de esta guerra son esfuerzos que valen la pena, simbólica y moralmente, para construir, utópicamente, una sociedad mejor, más pacífica y más sana en el futuro. Después de todo, no existe proyecto político que se impulse sin utopías o discursos movilizadores. Consecuentemente, la "guerra contra las drogas" está compuesta por una serie de capítulos o guerras intermedias (la guerra contra los cárteles, contra el lavado de activos y contra otros delitos conexos) cuyos esfuerzos fragmentados constituyen partes integrantes de un mismo dispositivo de control. Así, la guerra contra las drogas puede entenderse como una sucesión de batallas parciales, articuladas bajo una estrategia general definida por lo que Alessandro Baratta (2004) denomina ideología normativa de la "defensa de lo social", que, al final de cuentas, actuaría como "el gran arquitecto de la historia" de la humanidad.

Existen, además, los denominados "agnósticos" o incrédulos, expresión que hace referencia a un grupo de personas o actores que, sin tener motivaciones ideológicas o normativas respecto de esta guerra, operan al interior de los organismos de control. Se genera así una fuente de legitimación de este régimen prohibicionista a través de las prácticas y rutinas institucionales. Al final de cuentas, la "guerra contra las drogas" también sostiene un esquema

1 Se alude a la idea de Francis Fukuyama según la cual la historia puede entenderse como un proceso ideológico o filosófico. En este sentido, una guerra "sin historia" sería un conflicto no motivado por la disputa entre grandes ideas universales (como comunismo y liberalismo), sino por intereses más inmediatos, materiales y carentes de identidad política definida.

burocrático que se alimenta de intereses institucionales, políticos y geopolíticos cortoplacistas, los cuales aseguran la vigencia institucional de este régimen de control. Estos intereses reciben de forma innata las lógicas de este sistema y, sobre todo, forjan la memoria narrativa de la guerra contra el narcotráfico. Si contar la historia refleja una correlación de poder, la ausencia de ganadores y perdedores de esta guerra hace que la historia del narcotráfico se cuente a través del poder de la memoria y del registro institucional.

Por último, la historia de la guerra contra las drogas también se cuenta desde la agencia criminal; es decir, desde la voz de individuos y organizaciones que actúan al margen de la ley, a quienes el sistema busca confrontar y, en muchos casos, silenciar por su naturaleza abyecta, pero que, en la práctica, se constituyen en verdaderos protagonistas de la configuración y morfología de este sistema de control. Se refiere a la historia de criminales, mafiosos y organizaciones que miran la historia desde otra perspectiva. Comprender a los empresarios del crimen, sus racionalidades, intereses y motivaciones apunta, quizá, a descifrar el germen de la constante e interminable dialéctica de confrontación entre puritanos y bandoleros sobre la cual se sostiene este contradictorio sistema prohibicionista.

Pero, lejos de resolver el problema del sentido o sinsentido de la "guerra contra las drogas", la complejidad de responder la pregunta planteada en esta introducción nos conduce a la dimensión espacial. En otras palabras, es necesario evitar las generalizaciones y pensar que la historia de la "guerra contra las drogas" también se debe contar desde la especificidad de los territorios y, especialmente, desde los fracasos y contradicciones de los márgenes. Este libro pretende contar la "guerra contra el narcotráfico" desde la perspectiva de Ecuador, país en el que los orígenes de esta batalla o, por lo menos, de su etapa más conflictiva, se remontan a finales de los años setenta y principios de los ochenta del siglo anterior.

En este sentido, el crecimiento del consumo de cocaína y, posteriormente, la expansión del crack en Estados Unidos durante las décadas de 1970 y 1980 contribuyeron a que la región andina

(principal zona proveedora de cocaína y sus derivados a escala mundial) adquiriera un papel estratégico dentro de la política estadounidense de contención militar y policial frente al narcotráfico. Desde esta mirada hemisférica y regional se delineó también la participación de Ecuador en la cruzada denominada "guerra contra las drogas". A partir de entonces, se configuró un conjunto de elementos discursivos que contribuyeron a definir el rol geopolítico del país dentro de dicho régimen de control.

Durante décadas, Ecuador fue caracterizado principalmente como un país "de tránsito" dentro de las rutas globales del tráfico de cocaína. En función de ese papel, ocupó una posición estratégica, aunque subordinada, dentro del sistema internacional de control de drogas. Esa situación se convirtió en una especie de mito que, intencionadamente, ha desdibujado las responsabilidades internas sobre el crecimiento del fenómeno, ha invisibilizado la larga trayectoria de varios actores criminales nacionales y ha nublado la posibilidad de hacer una lectura integral del fenómeno.

La crisis de inseguridad vivida por Ecuador en los últimos años, que lo ha convertido en uno de los países más peligrosos del mundo, requiere generar esfuerzos académicos multidisciplinarios para comprender las distintas aristas que han conducido al país a esta situación. En este sentido, uno de los aspectos que mayor interés ha generado es conocer y dar cuenta de la penetrante escalada de la industria de la cocaína, que lo ha posicionado como el principal punto de salida de este alcaloide hacia el mundo, ha desplegado una impresionante economía criminal y ha dado lugar a una cruzada nacional e internacional para su contención. Pese a ello, el narcotráfico y la lucha contra este fenómeno no son nuevos, sino que forman parte de un largo y complejo proceso de la política mundial de drogas, que se ha ido agravando con el tiempo. ¿Cómo se ha configurado el narcotráfico en Ecuador a partir de la guerra contra las drogas? ¿Se puede hablar de una historia del narcotráfico en el país? ¿Cuáles son sus principales perspectivas, intereses, hitos históricos y fases? A partir de una mirada plural de la historia política de las drogas, los distintos capítulos

que conforman este libro buscan dar cuenta, desde distintas perspectivas, del fenómeno del narcotráfico en Ecuador.

Este libro busca desmontar ese mito, pues parte de la premisa de que las problemáticas asociadas al narcotráfico en Ecuador no son recientes, sino estructurales y profundamente enraizadas en dinámicas nacionales, regionales y globales. En consecuencia, los textos aquí reunidos reconstruyen la dinámica del narcotráfico en el país, entendiendo a Ecuador como un territorio periférico, pero activamente involucrado en diversas fases de la economía ilícita de la cocaína, incluidas su producción, circulación y exportación. Además, ofrecen aproximaciones desde una perspectiva multidimensional, alejada de los enfoques meramente punitivos o moralistas. En su lugar, privilegian una mirada que articula la economía política del crimen, la sociología y la criminología críticas, el análisis geopolítico y la perspectiva de derechos humanos.

A lo largo de tres secciones y once capítulos, escritos por reconocidas investigadoras e investigadores, este libro analiza la transformación de Ecuador: de una autopercibida "isla de paz" a uno de los países con mayores incautaciones de cocaína del mundo y, en 2025, al país más violento de América Latina y el Caribe.

La primera sección ofrece una introducción histórica, geopolítica y estructural al fenómeno del narcotráfico en Ecuador. Para ello, examina los orígenes del crimen organizado en el territorio nacional, el papel de Estados Unidos en el proceso de securitización de la comercialización de la cocaína y sus impactos en la región andina y, específicamente, en Ecuador. Asimismo, incorpora una lectura sobre la cercanía geográfica e histórica con Colombia y las repercusiones que esta vecindad ha tenido en la configuración reciente del narcotráfico en el país. Finalmente, la sección analiza las implicaciones de la política prohibicionista sobre el consumo de drogas, instaurada y reforzada a escala internacional por la llamada "guerra contra las drogas", así como sus efectos sobre la sociedad. Esta sección está compuesta por cuatro capítulos.

El primero, titulado "La configuración geopolítica del Ecuador como actor internacional del narcotráfico y el crimen organizado:

los precursores", de Bertha García Gallegos, desmonta la idea de que Ecuador ha sido únicamente un territorio de tránsito. La autora sostiene que, desde la década de 1980, el país ha desarrollado estructuras delictivas propias, complicidades sociales y arreglos políticos tolerados que han contribuido a la expansión del crimen organizado, inicialmente a través del tráfico de precursores químicos utilizados para el procesamiento de la hoja de coca.

El segundo capítulo, escrito por Claudia Donoso Moreno y titulado "Apoyo estadounidense al combate del narcotráfico en Ecuador: historia de una agenda bilateral securitizada", examina la evolución de las relaciones de seguridad entre Ecuador y Estados Unidos, con especial énfasis en el combate al narcotráfico. A partir de un análisis histórico, la autora argumenta que la relación bilateral ha estado marcada por una agenda securitizada y militarizada, que ha ignorado las causas estructurales del crimen y ha limitado la soberanía nacional ecuatoriana. Donoso sostiene que este enfoque ha fracasado porque ha contribuido a reproducir la violencia, la criminalidad y la dependencia nacional; además, muestra cómo Ecuador se convirtió en un "receptor de derrames" del conflicto colombiano. Frente a ello, plantea que la seguridad vinculada con las drogas debe dejar de ser entendida como una competencia exclusivamente militar y abordarse, en cambio, desde la justicia social, el desarrollo económico y la protección de derechos.

El tercer capítulo, escrito por Williams Jiménez-García y Daniel Sansó-Rubert, se titula "Crónica de una muerte anunciada. El desplazamiento del narcotráfico colombiano hacia Ecuador bajo la lente de la globalización desviada (2000-2024)". El argumento principal de los autores es que el fortalecimiento de las políticas antidrogas en Colombia generó un conjunto de factores de expulsión que, combinados con factores de atracción estructurales en Ecuador, produjeron un proceso de desplazamiento criminal que puede interpretarse a través del concepto de "globalización desviada". Esta noción se plantea como un proceso mediante el cual las mismas estructuras que facilitan el comercio internacional, la inversión y la conectividad económica (como la infraestructura

vial y portuaria, la dolarización y la liberalización del intercambio de bienes y servicios) pueden ser cooptadas por redes criminales transnacionales y utilizadas en su beneficio.

Para cerrar la primera sección, se incluye el capítulo de Andrés Rodríguez Mera, "Prohibido prohibir. La construcción pública de la ilegalidad para cannabis, cocaína y bazuco en Ecuador". El texto analiza la construcción sociopolítica de la ilegalidad de tres sustancias ilícitas en el contexto ecuatoriano. El autor muestra que la prohibición no responde exclusivamente a evidencia científica, sino también a construcciones morales e intereses políticos de alcance transnacional, que han contribuido a etiquetar a las personas consumidoras como sujetos desviados. Asimismo, señala la ausencia de datos públicos sobre consumo desde 2014 y la falta de evidencia empírica que demuestre una relación directa entre consumo y criminalidad, pese a que el discurso oficial reproduce de manera persistente esta asociación. En consecuencia, Rodríguez sostiene que el Estado ecuatoriano ha promovido una política antidrogas incoherente, ineficaz y moralista, que criminaliza la pobreza y la marginalidad, privilegia la represión y el encarcelamiento, y reproduce los problemas que dice combatir.

La segunda sección analiza la seguridad, el aparato estatal y la institucionalidad frente al narcotráfico; por tanto, se centra en las respuestas oficiales ante este delito. En esta línea, los capítulos que la conforman examinan la evolución de la respuesta estatal frente al tráfico de drogas. De manera específica, se aborda la profesionalización del aparato policial y de inteligencia, así como la construcción del marco normativo e institucional orientado a prevenir y castigar el blanqueamiento de ganancias ilícitas provenientes del mundo de las drogas. No obstante, el conjunto de textos pone sobre la mesa, de distintas maneras, las tensiones entre soberanía nacional y cooperación internacional, así como la existencia de intereses que buscan aprovechar las brechas de control para lucrar.

El primer texto de esta sección, titulado "Policía y narcotráfico en Ecuador: sentidos y racionalidades de la narcogubernamentalidad

en perspectiva histórica", fue escrito por Daniel Pontón Cevallos. En este trabajo, el autor utiliza como marco conceptual la noción de gubernamentalidad, inspirada en Michel Foucault, y la adapta al contexto de la guerra contra las drogas en Ecuador. A partir de esta perspectiva, analiza el papel de la Policía Nacional del Ecuador en la consolidación del régimen global antidrogas y plantea que la institución policial no se ha limitado a ejecutar políticas, sino que también ha sido un actor clave en su diseño, adaptación e implementación. Esto la ha convertido en un dispositivo de poder técnico, político y simbólico en torno al narcotráfico. En este sentido, más que un brazo ejecutor, la Policía ha sido productora de racionalidades, políticas y tecnologías de control del régimen antidrogas. Estos planteamientos llaman a repensar con urgencia la política de drogas y seguridad desde un enfoque de derechos humanos, prevención y reforma institucional profunda.

El segundo texto, escrito por Lorena Piedra Cobo, se titula "Narcotráfico y profesionalización de la inteligencia en Ecuador: orígenes y efectos institucionales de larga duración". En este capítulo, la autora analiza el origen, la evolución y los efectos institucionales de la profesionalización de la inteligencia estatal en Ecuador, con especial atención a su vinculación con el combate al narcotráfico. En consonancia con el capítulo anterior, aunque desde un enfoque teórico distinto (el institucionalismo histórico), Piedra argumenta que el aparato de inteligencia ecuatoriano se configuró tempranamente como resultado de procesos de transferencia internacional de agendas, en los que influyeron doctrinas, técnicas y prioridades foráneas, principalmente provenientes de Chile, Italia, Estados Unidos y, en menor medida, Francia.

Esto implicó que la construcción de capacidades de inteligencia antinarcóticos no respondiera plenamente a un diseño propio, sino a adaptaciones frente a intereses y agendas externas, particularmente estadounidenses. Dichas adaptaciones fueron reforzadas mediante entrenamiento, financiamiento y doctrinas extranjeras, impartidas localmente a través de programas, convenios y asistencia técnica, lo que configuró una estructura de dependencia. Como resultado, se consolidó una lógica profesional

que internalizó amenazas y soluciones externas, sin considerar de manera suficiente el contexto nacional, sus racionalidades, intereses y particularidades.

El tercer capítulo de esta sección fue escrito por Carolina Andrade Quevedo y se titula "¿Quiénes se han enriquecido con la crisis de seguridad que vive Ecuador?". La autora analiza cómo la crisis de seguridad en Ecuador ha generado condiciones estructurales, institucionales y económicas que han facilitado el crecimiento y la sofisticación del negocio criminal de la cocaína, así como su articulación con el lavado de activos. El texto explica las dinámicas que permiten que determinados actores públicos y privados se enriquezcan mediante el crimen organizado, especialmente desde una perspectiva económica y de política pública. Asimismo, plantea que la fragilidad institucional, la corrupción estructural y la cooptación del sistema económico y financiero constituyen factores clave para explicar estos procesos de enriquecimiento, en tanto la criminalidad organizada busca permanentemente aprovechar cualquier brecha de control para lucrar.

La segunda sección finaliza con el capítulo "La evolución normativa e institucional en el combate contra el lavado de activos", escrito por Carlos Pontón Cevallos. Este texto se complementa con el anterior, pues aborda las condiciones legales e institucionales que han permitido la reproducción de un statu quo favorable a la expansión del lavado de activos vinculado al narcotráfico. El autor sostiene que, a lo largo de los últimos 35 años, pese a la implementación de importantes reformas legales, la creación de instituciones especializadas y la alineación con estándares internacionales, el lavado de dinero proveniente del negocio de las drogas, lejos de disminuir, ha aumentado de manera exponencial, alimentando tanto la economía criminal como la violencia y la corrupción. Si bien esta persistencia forma parte del engranaje estructural de la economía criminal, también expresa la falta de voluntad política para implementar controles adecuados y reducir la corrupción estatal y empresarial.

La tercera sección se adentra en la reconfiguración criminal, redes y actores contemporáneos. En esta se analiza cómo, en América Latina y en Ecuador, los grupos delictivos mutaron hacia formas fragmentadas, violentas y territorializadas. Asímismo, examina delitos convergentes y habilitantes del narcotráfico como la minería ilegal y el tráfico de armas.

El primer capítulo de esta sección se llama "América Latina: plataforma internacional del delito" y fue escrito por Fernando Carrión Mena. El texto propone un marco de análisis sistémico, en el que Ecuador y América Latina y el Caribe se han convertido en una plataforma internacional del delito, misma que se encuentra articulada a redes criminales globales que operan principalmente en torno al narcotráfico —en especial de la cocaína—. En este sentido, la región no es solo un territorio afectado por el crimen: es un territorio integrado donde el narcotráfico organiza un sistema delictivo global, articulado en redes, con impactos estructurales sobre la economía, el Estado y la sociedad. Esta inserción se explica debido a su rol en la cadena de valor del mercado internacional de las drogas, su urbanización desigual, el endemismo de las violencias, la debilidad institucional y la ausencia de un tratamiento regional del fenómeno.

El segundo capítulo se titula "Tráfico de armas y drogas: convergencias criminales y jerarquías de seguridad" y lo escribió Carla Álvarez Velasco. Este texto plantea que el tráfico de armas y de drogas son delitos convergentes, complementarios e igualmente dañinos para una sociedad, sin embargo, solo uno de ellos fue seguritizado, ha concentrado la atención del Estado ecuatoriano y ha orientado buena parte de sus esfuerzos institucionales, en gran medida debido a la influencia externa. Por su parte, el tráfico de armas, pese a su función habilitante de otros delitos, ha permanecido casi inadvertido como problemática de seguridad. ta situación no es exclusiva de Ecuador, sino que se reproduce en buena parte de América Latina; no obstante, el caso ecuatoriano permite observar con particular claridad este proceso.

El tercer capítulo de esta sección fue escrito por Renato Rivera Rhon y se titula "Del narcotráfico a la minería ilegal: fragmentación, insurgencia y gobernanza criminal en Ecuador". Este texto sostiene que el narcotráfico y la minería ilegal deben entenderse como componentes interdependientes de un mismo sistema criminal. Este sistema ha proliferado en un contexto de erosión interna del Estado ecuatoriano, lo que ha facilitado la consolidación de estos regímenes criminales. Frente a ello, la respuesta estatal se ha concentrado en la implementación de estrategias punitivas y militarizadas, que resultan insuficientes y contraproducentes cuando desconocen factores estructurales como la desigualdad, la corrupción, la ausencia estatal y la legitimidad social que ciertas economías criminales pueden adquirir en contextos de abandono institucional.

Para cerrar, este libro no pretende ofrecer una narrativa lineal ni una cronología exhaustiva de la trayectoria del narcotráfico en Ecuador y sus consecuencias. Por el contrario, su propósito es trazar una cartografía crítica de este fenómeno en el país y poner en evidencia los discursos y las tramas de poder que lo sustentan, los intereses, las debilidades y los silencios institucionales que lo permiten, así como los actores que, desde la legalidad o la ilegalidad, se han beneficiado de él.

Los lectores y las lectoras encontrarán aquí varias invitaciones: la primera es a desmontar aquellas simplificaciones que cotidianamente se replican en los medios de comunicación, en las redes sociales y en la boca de distintas figuras relevantes del entorno. También es una invitación a cuestionar el sentido común, fuertemente imbuido en la lógica punitiva, cuya aplicación nos ha dejado una guerra sin victorias, sin memoria histórica y sin respuestas estructurales. Finalmente, el texto en su conjunto hace un llamado a pensar el fenómeno del narcotráfico como un problema de criminalidad, sin desconocer que también es un problema de economía política que interpela la democracia, la justicia, los derechos, la seguridad y, en definitiva, el futuro del país.

Presentación

Ecuador ha sido sacudido por el impacto de las drogas y el narcotráfico. Lamentablemente, aparece hoy como un país que atraviesa una severa crisis de inseguridad, marcada por la proliferación del crimen organizado a gran escala. Si bien otros países de la región también registraron incrementos de la violencia y de la actividad delictiva, la escala y la magnitud de este crecimiento en Ecuador han superado incluso las de sus países vecinos. En muy poco tiempo, el país pasó de un equilibrio relativo de criminalidad moderada a un círculo vicioso de alta criminalidad y limitada capacidad estatal para contenerla.

Este libro constituye una contribución relevante para comprender el efecto que ha tenido la llamada "guerra contra las drogas" en la realidad social y de seguridad del país. Aunque algo parece haberse quebrado hace algunos años, los trabajos aquí reunidos muestran que el impacto del narcotráfico en Ecuador no es nuevo, sino que ha mutado durante las últimas décadas. Para comprender cabalmente estas transformaciones, *Configuración del narcotráfico en Ecuador: orígenes, instituciones y convergencias criminales*, escrito por reconocidos especialistas en la materia, aporta conocimiento e instrumentos analíticos necesarios para desentrañar la compleja realidad del país.

Una de las preguntas centrales que debemos hacernos en América Latina es por qué la violencia ha aumentado hasta los niveles que observamos y en qué medida las altas tasas de homicidio se vinculan con la fuerte presencia del narcotráfico. Como se advierte en otras latitudes, e incluso en algunos países latinoamericanos, el tráfico de drogas no incrementa necesariamente la violencia; lo hace bajo condiciones específicas y en combinación con otros procesos. El caso ecuatoriano permite observar con claridad algunos de los factores que explican por qué, en los últimos años, el

país ha llegado a registrar una de las tasas de homicidio más altas de la región.

Algunos capítulos de esta obra muestran que la presencia del narcotráfico en Ecuador ha sido continua desde la década de 1980. Sin embargo, también evidencian que, hasta 2018, el país mantenía tasas de violencia relativamente moderadas, que luego se cuadruplicaron —o aumentaron incluso más— en apenas cuatro años. ¿Por qué ocurrió este cambio? Si la guerra contra las drogas se desarrolla desde hace varias décadas, ¿por qué la violencia se desató solo en años recientes? Este volumen ensaya varias hipótesis para responder estas preguntas.

Por un lado, la profundización de las redes del crimen organizado y su cooperación con actores colombianos han contribuido al aumento del volumen de droga traficada y al desarrollo de nuevas rutas. Asimismo, la geopolítica del narcotráfico, por razones analizadas en varios de los trabajos aquí reunidos, elevó la importancia de Ecuador en el contexto regional. Pero, sobre todo, los capítulos destacan una variable clave: la fragmentación de las bandas criminales y su diversificación hacia otras actividades ilícitas, una vez consolidado el control territorial. En esa línea, el crecimiento de los delitos ambientales, la minería ilegal, el tráfico de armas y la extorsión aparece, para algunos autores, como resultado de esa fragmentación y de la consolidación de territorios clave para estas economías ilegales.

Estas conclusiones coinciden con varios de los procesos observados en otros países de América Latina. La fragmentación y diversificación criminal son notorias en México, Colombia y Brasil, entre otros casos, y también comienzan a manifestarse en Chile, Argentina y otros países de la región. Una de las enseñanzas que dejan estas experiencias es que, una vez deteriorado el entorno criminal, se desata un proceso en el que emergen nuevas bandas y facciones, crecen las ganancias del crimen organizado, se facilita el reclutamiento y se amplía la "cartera" criminal. Todo ello ocurre a gran velocidad. En pocos años, la dinámica delictiva puede multiplicarse. Entender esta dinámica debe ser una de las tareas más

importantes de la investigación académica, y este libro contribuye a abrir camino hacia un diagnóstico preciso.

Con este fin, el presente volumen abarca múltiples temáticas vinculadas con el mundo de las drogas y el narcotráfico en Ecuador y en la región colindante. El lector encontrará abordajes jurídicos, económicos, políticos y sociales sobre el impacto que ha tenido el narcotráfico en el país y en sus territorios, principalmente en las zonas costeras y fronterizas. Asimismo, varios trabajos evalúan el impacto de los procesos ocurridos en Colombia, país vecino con una amplia trayectoria en materia de narcotráfico y con incidencia directa en Ecuador. Otros capítulos analizan la cooperación internacional en materia policial, política y de inteligencia criminal. Varios autores prestan especial atención a la capacitación y el apoyo de Estados Unidos en el entrenamiento y la transferencia de conocimientos a autoridades ecuatorianas, procesos que han contribuido a la conformación de actores clave en la lucha contra el narcotráfico. Cada uno de los trabajos se apoya en marcos conceptuales sólidos y en metodologías, principalmente cualitativas, orientadas a construir argumentos coherentes y de calidad académica.

Sin embargo, no solo importa entender qué ocurre, sino también qué se ha hecho para mitigar los impactos de la guerra contra las drogas en Ecuador; es decir, cuáles han sido las lecciones aprendidas de las iniciativas implementadas. Los autores de los distintos capítulos se dedican, en buena medida, a analizar los efectos de nuevas leyes y disposiciones, las intervenciones en la aplicación de la ley, así como los convenios y apoyos recibidos por las fuerzas del orden. En resumen, varios trabajos revisan la respuesta estatal al avance del narcotráfico durante las últimas décadas. Estos estudios son fundamentales para diseñar, hacia adelante, políticas públicas que permitan identificar qué funciona y qué no funciona frente a los efectos negativos que ha producido el impacto de las drogas en el país. Los responsables de la política pública en Ecuador deberían tomar nota de estos hallazgos para insistir en los aciertos y evitar los numerosos fracasos que se estudian en este libro.

Las lecciones aprendidas en la región no son muy alentadoras cuando el objetivo ha sido reducir la violencia criminal provocada por el lucrativo tráfico de drogas. La insistencia en políticas prohibicionistas y bélicas ha tenido poco éxito en la mayoría de los países, mientras que las bandas y los grupos del crimen organizado parecen haberse multiplicado. Distintos arreglos de convivencia implícita han producido escenarios de violencia moderada en algunas ciudades de Brasil, Bolivia, Perú y Argentina, aunque han fracasado en México y, en ocasiones, también en Colombia. Ecuador enfrenta ahora el desafío de definir qué modelo deberá adoptar para contener el impacto del narcotráfico y sus efectos sobre el entorno criminal que vive el país. La simple "guerra contra las drogas" ha dejado, hasta ahora, un saldo que invita a la reflexión.

Parte I

Orígenes históricos y formación del problema

La configuración geopolítica de Ecuador como actor internacional del narcotráfico: los precursores

Bertha García Gallegos

1. Introducción

Hasta los ataques registrados en la frontera norte de Ecuador en 2018, perpetrados por el Frente Oliver Sinisterra, disidencia de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el tema del crimen organizado permaneció encubierto bajo otras premuras declaradas en la política de seguridad de los gobiernos de turno desde el fin del conflicto con Perú. La sobreexposición del tema militar asociado con la defensa de la frontera sur no permitió apreciar, en su justa dimensión, los esfuerzos policiales que desde finales de la década de 1980 se desarrollaban para descubrir y desmontar las estructuras criminales ya presentes en el país.

En este capítulo se exponen, precisamente, esos esfuerzos policiales desde el Operativo Ciclón, en 1992, seguido por la identificación de, al menos, otras tres estructuras visibles en las décadas posteriores, aunque no apreciadas por los analistas en su verdadera magnitud sino hasta los hechos de la frontera norte de 2018. Estas estructuras construyeron rutas territoriales, posicionamientos políticos y competencias logísticas en su empeño por conectar el tráfico de drogas entre los grandes productores de cocaína (como Perú y Colombia) y los mercados internacionales.

Este capítulo tiene por propósito presentar, en forma de relato documentado, la historia de cuatro actores empresariales nacionales que impulsaron y ayudaron a conformar el fenómeno del crimen organizado en Ecuador. Ellos fueron lo que aquí se denomina carteles nacionales precursores: Reyes Torres, César Fernández, Óscar Caranqui y Édison Washington Prado Álava, alias Gerald.

Hasta los hechos de la frontera norte de 2018 (en particular, el secuestro y asesinato de tres periodistas del diario *El Comercio*, quienes intentaban entrevistar a Walter Arizala, alias Guacho, señalado como jefe del Frente Oliver Sinisterra), el problema de las drogas se discutía, sobre todo, desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, los límites y las proporciones de las tablas o umbrales de consumo interno, debate que caracterizó al gobierno de Rafael Correa.

Durante la administración de Correa, y de acuerdo con la Constitución de 2008, el problema de las drogas se trató dentro de la perspectiva de la salud pública. El artículo 364 establece que las adicciones son un problema de salud pública y que no se criminalizará a las personas consumidoras. En febrero de 2014 se introdujeron modificaciones en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), en los artículos 219-228, que cambiaron la parte penal de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, entonces vigente. Entre esos cambios se incorporaron parámetros para reorganizar la criminalización de las actividades consideradas ilícitas y distinguir, mediante un sistema de umbrales, a las personas usuarias de los pequeños traficantes. Posteriormente, la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización derogó al Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) y lo sustituyó por un Comité Interinstitucional y una Secretaría Técnica (Suplemento del Registro Oficial n.º 615, 26 de octubre de 2015)[1].

El término carteles nacionales precursores se utiliza en este capítulo para distinguir a estos actores, quienes iniciaron contactos con actores internacionales del narcotráfico, principalmente en

1 Si bien durante el gobierno de Lenín Moreno se inició, en la práctica, un acercamiento a las Fuerzas Armadas para permitir su vinculación a la gestión frente al crimen organizado, fue la Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos de Seguridad, de 2023, conocida como Reforma Integral 2023, la que formalizó normativamente la tendencia hacia la militarización de las acciones contra la criminalidad organizada (Suplemento del Registro Oficial n.º 279, 29 de marzo de 2023).

Colombia (carteles de Medellín y de Cali, y las FARC) y en México (cartel de Sinaloa). También habrían tomado contacto con mafias europeas (albanesas e italianas), relaciones que posteriormente abrieron paso a la presencia de inversores externos.

El texto expone los contextos históricos de la explotación criminal de las dos vías o rutas que ofrece la geografía ecuatoriana: hacia el Pacífico, por sus puertos, y hacia el Atlántico, mediante ríos navegables que conectan con la ruta de Brasil. Se pone especial atención en las actividades que moldearon las mentalidades empresariales de los casos presentados, los nexos de oportunidad que estas personas tuvieron (especialmente políticos), las formas de expansión institucional (mediante la banca y el sector empresarial), los lugares de asentamiento territorial y las estructuras jurídico-penales con las que se enfrentaron o que eludieron, en el contexto de un Estado que no logró resolver de manera consistente los casos correspondientes al crimen organizado.

La metodología cualitativa consistió en el seguimiento documental y periodístico de las trayectorias, las cronologías y la interpretación de los casos, a partir de experiencias previas de investigación sobre el campo de estudio. Entre 2010 y 2013, la autora de este artículo y Cristina Chuquimarca (del Programa Democracia, Seguridad y Defensa de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador) participaron en las actividades y discusiones promovidas por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) e IDEA Internacional, orientadas a investigar casos de vinculación entre redes ilícitas y política en diversos países de América Latina. Estos esfuerzos culminaron en el libro *Redes ilícitas y política en América Latina* (Briscoe *et al*., 2014) y en el interés de la autora por continuar explorando esta línea de investigación.

Es preciso reiterar que este trabajo se ocupa de la historia de los grupos empresariales en formación y no de los grupos subalternos conexos, conocidos como bandas, que proliferaron a partir

del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las FARC, en 2016. Ese acuerdo favoreció el fortalecimiento de las disidencias, muchas de las cuales se posicionaron en la frontera con Ecuador, en zonas identificadas con los cultivos de coca.

2. Siglo XX y contexto del narcotráfico en Ecuador

En enero de 2018 estalló la violencia en la frontera norte de Ecuador. Un coche bomba destrozó un comando policial en el cantón San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas, que colinda con el municipio de Tumaco (departamento de Nariño), en Colombia. Esta zona, junto con el corredor Putumayo-Sucumbíos, en la frontera colombo-ecuatoriana, es una de las áreas más críticas en términos de violencia asociada al narcotráfico.

En la zona se concentran extensas superficies destinadas a la siembra de hoja de coca: en 2017 se contabilizaron 23 148 ha, cifra que representaba el 16 % del total nacional, estimado en 146 000 ha (*El País*, 2017). La zona destaca por la presencia de grupos armados ilegales, disidencias guerrilleras de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN), comerciantes ilícitos y estructuras paramilitares como el Clan del Golfo (Girón, 2026).

A esta acción, considerada terrorista por el Gobierno ecuatoriano, le siguieron otras, como el secuestro y asesinato de tres periodistas que, en marzo de 2018, intentaron obtener una entrevista con Walter Arizala Vernaza, alias Guacho[2], disidente de las FARC que se encontraba acantonado en Tumaco. Otros dos ecuatorianos fueron asesinados de manera parecida. La conmoción familiar, social y política de estos hechos reveló la profundidad del crimen organizado que ya había permeado el país.

2 Ecuatoriano que ingresó a las filas de las FARC y estuvo vinculado al Bloque Daniel Aldana, en el departamento de Nariño. Tras los diálogos de paz, pasó a la disidencia como comandante del Frente Oliver Sinisterra, estructura señalada por el control de zonas con cultivos de coca y rutas del narcotráfico. Fue señalado como responsable del secuestro y asesinato del equipo periodístico ecuatoriano de diario *El Comercio* a comienzos de 2018 (Semana, 2018).

Por la frontera norte ecuatoriana se traficaba más de un tercio de la producción de cocaína proveniente de Colombia; sin embargo, llamaba la atención que su tasa de homicidios fuera baja respecto de otros territorios considerados críticos y que no se registrara presencia de carteles de la droga (Bargent, 2019). Sin embargo, grupos armados surgidos de las disidencias de las FARC se disputaban las rutas hacia los puertos ecuatorianos, donde contaminaban contenedores y cooptaban a pobladores y pequeños pescadores para actividades delictivas como intermediarios y encuentros en alta mar.

Varios depósitos clandestinos de cocaína, modernas lanchas (*go fast*) y submarinos fueron interceptados por la Policía ecuatoriana en varias ocasiones (*Plan V*, 2018a). En la frontera norte de Ecuador, estratégicamente importante en materia de seguridad, comercio y movilidad humana, el Estado mantiene cierta institucionalidad y presencia, pese a que los conflictos producen impactos sociales más intensos (Carrión, 2013).

De acuerdo con investigaciones de *Infobae* e InSight Crime, Ecuador integra las dos rutas más importantes del tráfico de drogas en la región. La primera es la ruta del Pacífico: la droga sale de Ecuador o Colombia, se envía a países de Centroamérica y, desde allí, ingresa a México para su posterior distribución en Estados Unidos. Hacia el final de la primera década del siglo XXI era notoria la diversificación de rutas marítimas, incluidas las islas Galápagos (InSight Crime, 2013); mientras que el paso por Panamá permitió que la droga fuera enviada a Europa mediante los puertos de Amberes, Algeciras y Málaga.

La segunda ruta es el eje Putumayo-Brasil, que articula corredores transfronterizos e involucra a Colombia, Perú y Ecuador. Esta dinámica evidencia la porosidad de las fronteras amazónicas y su funcionalidad para el tránsito de las economías ilícitas. En este contexto, Brasil consolida un doble papel: por un lado, es uno de los principales mercados de consumo de cocaína a nivel global; por otro, opera como plataforma logística para el envío de

sustancias hacia mercados extrarregionales, particularmente en Europa, Asia y Oceanía (InSight Crime, 2016).

Las rutas se abren y expanden conforme a las oportunidades del mercado. Los precios varían según las circunstancias. Así, mientras el kilo de cocaína cuesta entre $400 y $500 en Colombia, en Nueva York ese mismo kilo está valorado en $120 000 y en Australia, en $250 000 (*Plan V*, 2018b)[3].

El precio varía de acuerdo con las circunstancias, los actores, las fuentes, la distribución y las transacciones monetarias, pese a que

> no solo debe tenerse en cuenta la venta final del producto para realizar cálculos aritméticos, sino también la estela de dinero que se moviliza a partir de actividades intermedias en la amplia y densa cadena de suministro de la cocaína. (Mujica *et al*., 2026, p. 87)

Según *La Jornada* (2023), que menciona un estudio de la Universidad de los Andes al que no se tuvo acceso, los precios varían en las regiones donde las FARC solían actuar como comprador y regulaban precios piso. Dicho estudio menciona que, en 2023, un kilo de cocaína costaba cerca de $1800 en Colombia, pero se elevaba a $14 000 cuando llegaba a México.

Desde una perspectiva jurídica, el elemento transversal de la criminalidad organizada es la existencia misma de una organización criminal. Su definición no está determinada tanto por la concurrencia de una pluralidad de personas ni por los delitos que cometen, sino por la forma en que estas se estructuran, pues cuentan con objetivos, funciones, decisiones, normas de comportamiento, tendencia a la permanencia y capacidad de autoconservación (Luzón, 2011).

En Ecuador se alinean condiciones propicias para la participación de individuos y organizaciones criminales en economías ilícitas que tienden a expandirse en el contexto de la globalización y de las dinámicas del mercado internacional de la cocaína. Además

3 Bélgica es el principal destino europeo de la cocaína transportada por vía marítima desde América Latina y el Caribe (Expansión, 2018).

de contar con una economía dolarizada, el país se involucra en la intersección de las nuevas rutas del Pacífico y la Amazonía, configuradas a partir de procesos de disputa y atomización de los principales carteles y grupos de Colombia y México. Estas condiciones han sido reforzadas por el desarrollo de los puertos y carreteras nacionales. La modernización de la Red Vial Estatal del Ecuador, impulsada en el marco del Plan Estratégico de Movilidad y Transporte a partir de 2008, incrementó la capacidad operativa y el volumen de tráfico del transporte de contenedores y camiones. Esta estrategia formó parte del desarrollo de infraestructura para el acopio, la transformación, el transporte y la comercialización de productos destinados a la satisfacción de necesidades básicas internas y a la participación de la economía ecuatoriana en el contexto regional y mundial, según lo determina la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008, en su artículo 337.

En general, todos los países sudamericanos se conectaron exitosamente con las economías emergentes de China, India y otros países asiáticos durante la primera década del siglo XXI, debido a la gran demanda y al aumento de los precios de las materias primas (Lee y Chih-Ming, 2019). En este auge, las instalaciones portuarias de Guayaquil, Esmeraldas, Manta y Puerto Bolívar, en la costa del Pacífico, jugaron un rol estratégico. Esmeraldas, ubicada en el noroeste de Ecuador, en la desembocadura del río homónimo, presenta una posición geográfica estratégica respecto de los otros puertos por su cercanía con el canal de Panamá (Cámara Marítima del Ecuador, 2014).

Entre otras causas, el país terminó el siglo XX con una inestabilidad financiera y política que se expresó en la crisis bancaria y en la recurrente interrupción de mandatos presidenciales. Entre 1998 y 1999, más de la mitad de la banca privada quebró; dos millones de personas emigraron a otros países en busca de empleo; el 52,18 % de la población quedó sumida en la pobreza; y el 20 %, en la indigencia. En ese contexto, el gobierno de Jamil Mahuad, en medio de una crisis político-militar e indígena, anunció la dolarización de la economía (Herrera, 2022).

A partir de 2003, el país volvió a crecer a una tasa del 2,8 %, y el sector petrolero fue el más dinámico por la puesta en marcha del nuevo Oleoducto de Crudos Pesados (OCP). La tasa de inflación, que en 1999 fue del 52,24 %, tendió a estabilizarse luego de los primeros años de ajuste de la dolarización. Algo similar ocurrió con la tasa de desempleo, que en 2000 se ubicó en 17 %, mientras que en 2012 se situó en 4,6 %. Aunque las exportaciones industriales y de productos primarios sin petróleo se multiplicaron más de tres veces, las exportaciones petroleras lo hicieron 6,81 veces y el sector minero se desarrolló entre 2003 y 2012. Estos datos evidencian que el modelo económico del país era extractivo primario (*El Telégrafo,* 2012a).

Esta bonanza económica cambió posteriormente. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (2022), la emergencia sanitaria por covid-19 impactó en el desempeño económico de los países de la región y del mundo. En Ecuador, en 2020, el producto interno bruto experimentó una caída de 7,8 %. La recuperación posterior ha sido difícil y desigual.

Desde otro ángulo, destaca la extrema debilidad de las instituciones políticas. Los procesos de transición a la democracia incluyeron una Ley de Partidos Políticos, pero el proceso de institucionalización no funcionó. Durante el gobierno de Jaime Roldós ya surgieron las primeras rupturas y se volvió al tipo de liderazgos personalistas (Freidenberg, 2016). Durante el gobierno de Rafael Correa, entre 2007 y 2017, se produjo el intento más claro de reorganizar este sistema político desde el enfoque hegemónico del movimiento Alianza PAIS. Elegido en 2006 como presidente, su gobierno coincidió con la mayor disponibilidad de recursos petroleros, promovió la Asamblea Nacional Constituyente que desembocó en la promulgación de la CRE de 2008 y, desde allí, la redefinición del rol del Estado hacia uno de bienestar común y garantista de derechos. Ensayó políticas destinadas a superar la pobreza y aumentar la inversión social en educación y salud. Los diez años de su gobierno también se caracterizaron, según Meléndez y Moncagatta (2017), por autoritarismo, corrupción y un severo deterioro de las condiciones del Estado de derecho.

En 2018, durante el gobierno de Lenín Moreno, se celebraron una consulta popular y un referéndum orientados a reformar la CRE. Entre sus principales objetivos constaron fortalecer las sanciones por corrupción, reestructurar el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (incluida la terminación anticipada del período de sus miembros) y que sean imprescriptibles los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes (Instituto de la Democracia, 2018).

Por otro lado, Ecuador se ubicó en el puesto 115 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2023 de Transparencia Internacional, con una puntuación de 34 sobre 100, lo que evidencia altos niveles de percepción de corrupción en el sector público. En el contexto regional, Uruguay se posicionó como el país mejor evaluado y Venezuela registró los niveles más bajos. Para 2024, Ecuador obtuvo 32 sobre 100 y se ubicó en la posición 121 de 180 países, lo que consolidó su tendencia negativa (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2025).

En relación con el Estado de derecho, Ecuador ocupó el puesto 87 de 113 países en el Índice Mundial de Estado de Derecho 2017-2018 (World Justice Project[4], 2018) y el puesto 23 de 30 a nivel regional. En la medición de 2023, el país se situó en la posición 96 de 142 a nivel global y en el puesto 23 de 32 en América Latina (World Justice Project, 2023). En contraste, Uruguay, Costa Rica y Chile registraron los mejores desempeños regionales, mientras que Nicaragua, Haití y Venezuela presentaron los niveles más bajos.

3. Acercamiento teórico y aproximación a la frontera norte

Para una conceptualización más precisa del crimen organizado, es necesario distinguir el concepto de cartel del de mafia. Según Diego Gambetta (2007), el cartel es una asociación ilícita que

4 Este índice evalúa el cumplimiento del Estado de derecho a partir de dimensiones como el control de la corrupción, la protección de los derechos fundamentales, el acceso a la justicia, la calidad de los servicios públicos y el control de la violencia. Para ello, considera la percepción de la ciudadanía y de personas expertas.

busca proteger el producto; es decir, garantizar la seguridad de la mercancía a lo largo de la cadena logística, lo que incluye tráfico de influencias, control de territorios, abuso de posiciones de dominio, entre otros mecanismos. La principal actividad del cartel es el narcotráfico.

Otro fenómeno es la mafia o el capitalismo mafioso, entendido como una organización criminal más amplia que combina actividades ilícitas y relaciones de poder social, político o económico mediante acuerdos de colusión para repartir mercados. La condición para que estos acuerdos se mantengan es que la mayor parte de los beneficios esté dirigida, en primer lugar, a las empresas coludidas y no al protector mafioso. Además, este modelo opera en la ilegalidad, pero permea las actuaciones de la legalidad, ya que busca, ante todo, asegurar el mantenimiento en el poder (Gambetta, 2007).

Según esta distinción, los cuatro casos estudiados corresponden al tipo de carteles. Otros fenómenos concomitantes, en cambio, deberán ubicarse de acuerdo con sus actividades específicas. Al menos en las fuentes revisadas, no se advierten indicios de que estos casos hayan incursionado en la extorsión, el tráfico de personas o la intimidación a autoridades.

En su obra, Wainwright (2017) sostuvo que el narcotráfico es una empresa criminal que busca emular las economías lícitas mediante flujos e intercambios de capital (personas, armas, drogas) y que aprovecha las tecnologías que ofrece la globalización. La droga, como producto secreto e ilegal, genera un marco de violencia, intimidación y corrupción para poder producirla y traficarla. El autor sostiene que las políticas orientadas a reducir la oferta de coca parten del supuesto de que la disminución del suministro conlleva la reducción del consumo. Sin embargo, estas estrategias incrementan los costos de producción de la cocaína y trasladan los costos fiscales a los contribuyentes que financian la seguridad. Asimismo, la necesidad de sustituir y erradicar estas plantaciones introduce presiones adicionales sobre estas economías ilícitas y refuerza su capacidad de adaptación.

De acuerdo con Wainwright (2017), los carteles reclutan a jóvenes y trabajadores en contextos de clandestinidad y secreto, lo que exige gestionar sus relaciones laborales y los vínculos con proveedores y clientes mediante mecanismos informales, al margen de acuerdos contractuales regulados por instancias legales. En este marco, la violencia (expresada en su capacidad de intimidación y eliminación de adversarios) constituye un componente central de su *modus operandi*. Asimismo, estas organizaciones recurren a esquemas de subcontratación para incorporar actores especializados en eslabones de la cadena ilícita (Girón, 2026).

Como cualquier empresa multinacional, utilizan indicadores similares para orientar sus operaciones: analizan mercados, observan precios, demanda y oferta, identifican rutas eficientes y evalúan riesgos y oportunidades. Esto lo hacen desde una lógica inversa a la empresarial, en el sentido de que priorizan contextos de baja regulación, alta vulnerabilidad institucional y oportunidades para evadir el control estatal.

3.1. Fronteras: guerrillas, plantaciones y narcotráfico

Varios estudios antropológicos mencionados en este trabajo coinciden en que la frontera entre Ecuador y Colombia[5] se ha configurado como un espacio de interacción social y económica caracterizado por prácticas informales de intercambio (tabaco, textiles y aguardiente) que se remontan al período colonial. Con las nacientes repúblicas y los Estados nacionales del siglo XIX, hubo cierta persistencia estructural, por cuanto estos territorios fueron considerados periféricos y de frontera, tanto en términos políticos como administrativos, con escasa vigilancia del Estado y economías locales transfronterizas.

Según estos estudios, las poblaciones de la Amazonía nororiental fueron incorporadas a una economía regional basada en la explotación de caucho entre finales del siglo XIX y principios del

5 La zona corresponde al espacio amazónico localizado entre la ribera sur del río Putumayo y la ribera norte del río San Miguel, en el departamento colombiano de Putumayo, e incluye el sur del municipio de Puerto Asís.

XX. El comercio con Colombia, Perú y Brasil se vio facilitado por la llegada de colonos (Cuesta y Trujillo, 1999) y por el transporte fluvial, que contribuyó a la bonanza económica y permitió conformar sociedades exportadoras de caucho (Cassament, 1988, citado en Cuesta y Trujillo, 1999). Estas compañías tuvieron relación directa con el río Amazonas, que, a su vez, conectaba con el océano Atlántico y con puertos de ultramar[6].

Al declinar la demanda de caucho amazónico en el mercado mundial hacia 1910, surgió la descolonización espontánea o vaciamiento de la región. Sin embargo, la producción de caucho dejó una infraestructura (aunque limitada) de rutas fluviales, trochas y senderos en la selva, además de algunos enclaves y puestos comerciales. Puede decirse que, entre 1910 y 1970, el territorio fronterizo fue abandonado y continuó aislado geográficamente, aunque fortaleció sus economías locales de subsistencia e intercambio informal.

Desde 1970 hubo un proceso incipiente de ocupación e integración territorial, con apertura de vías y migración interna desde la Sierra hacia el Oriente, que se fortaleció en 1980 con la bonanza petrolera. Se inauguraron la carretera Quito-Lago Agrio, el Sistema de Oleoducto Transecuatoriano entre Esmeraldas y Lago Agrio, y asentamientos urbanos en la provincia de Napo (luego dividida en Sucumbíos, Napo y Francisco de Orellana). A diferencia del caucho, la bonanza petrolera sí dejó infraestructura estable, con carreteras, presencia del Estado y conexión del Oriente ecuatoriano con el mercado nacional.

Estas condiciones fueron aprovechadas por el narcotráfico colombiano desde la década de 1990. La intensificación del conflicto armado en Colombia y la expansión de los cultivos de coca hacia el sur del país (departamento de Putumayo) generaron el

6 Las vías de intercambio comercial abarcaron la red fluvial del Putumayo hasta su desembocadura en el Amazonas, así como el río Aguarico hasta su desembocadura en el Napo. Se trata de un sistema de comunicación que permitió el intercambio comercial, social y político de la zona. Informes de la época dieron cuenta de que, entre la zona de Lago Agrio y la ribera del Putumayo, ya existía un alto número de colombianos indocumentados (Comisión Andina de Juristas, 1993; Comisión Andina de Juristas, 1992).

desplazamiento y la diversificación de rutas del narcotráfico colombiano. La frontera Carchi-Nariño se consolidó como una zona de paso más frecuente, articulada a rutas desde el sur de Colombia, así como a flujos de droga, precursores y movilización de actores armados (Cuesta y Trujillo, 1999).

Esta reorganización estuvo acompañada por el surgimiento de actores empresariales y políticos vinculados con el narcotráfico. Algunos alcanzaron visibilidad pública e incluso incursionaron en la esfera política, como Pablo Escobar, quien en 1982 logró un puesto en la Cámara de Representantes de Colombia, mientras que otros, como Carlos Lehder, se inclinaron por financiar campañas políticas. En varios casos, estos actores consolidaron alianzas con grupos armados que operaban en territorios fronterizos o de alta conflictividad agraria (Páez, 1991).

En la década de 1990, el conflicto armado colombiano se expandió hacia el sur, en el departamento de Nariño, y se proyectó sobre la frontera ecuatoriana hasta las provincias de Carchi y Esmeraldas. En este período, ciudadanos ecuatorianos comenzaron a cruzar la frontera para incorporarse a la fuerza de trabajo requerida en este eslabón de la economía ilícita. Paralelamente, la población asentada en la ribera sur del río Putumayo se especializó en actividades agrícolas orientadas a abastecer a la población colombiana vinculada, de manera predominante, con la producción y el cuidado de cultivos de coca (Páez, 1991).

4. Precursores del crimen organizado en Ecuador

4.1. Cartel de los Reyes Magos

El primer caso relevante de desarticulación de una red de narcotráfico en Ecuador ocurrió el 19 de junio de 1992, con la captura de Jorge Reyes Torres durante el operativo policial denominado Ciclón. En esta intervención, la Policía Antinarcóticos desplegó acciones en diversas zonas del país, incluida la provincia de Santo Domingo, e incautó aproximadamente 50 bienes, entre ellos

haciendas, departamentos, bodegas, vehículos, muebles, joyas, obras de arte y armas.

De acuerdo con reportes periodísticos, "uno de los bienes más costosos decomisados fue la hacienda San Antonio, en la vía Santo Domingo-Quevedo, con más de 6000 ha, carreteras asfaltadas, una pista de aterrizaje, cabezas de ganado, caballos, etc." (*Plan V*, 2023). La Policía Nacional calculó la fortuna de Reyes Torres en cientos de millones de dólares y afirmó que la había adquirido con dinero proveniente de las drogas (*El Universo*, 2009a).

Reyes nació en Cariamanga, Loja, cerca de la frontera con Perú. Fue señalado como líder del cartel de los Reyes Magos, agrupación que operaba en Ecuador y que, según reportes de prensa, tenía vínculos con Pablo Escobar (*El Tiempo*, 1992). "Fue detenido por primera vez en 1992 y estuvo preso hasta el 2000. Un año después, fue apresado nuevamente por la Policía y desde entonces permaneció en el ex penal García Moreno en Quito" (Vizcaíno, 2009). Durante el operativo Ciclón no se halló droga, pero su propósito fue desmantelar la banda. Días después, se aprehendió a tres personas vinculadas con Reyes, quienes estuvieron a punto de incinerar 80 paquetes de cocaína. Con esta operación se inició una saga de 13 juicios por narcotráfico, asesinato, secuestro y testaferrismo (*El Tiempo*, 1992).

La Policía capturó al hermano de Jorge, Víctor Reyes Torres, prófugo de Ciclón, en la vía Santo Domingo-La Concordia, en septiembre de 2004. La historia estuvo marcada por decisiones judiciales polémicas y por la muerte, en 2009, de un juez de la Sala Penal de la Corte Nacional de Justicia (*El Universo*, 2009b). Según reportes periodísticos, las inversiones de la familia Reyes Torres se expandieron durante la década de 1980 a Quito, Guayaquil y Santo Domingo, y se caracterizaron por contar con cultivos extensivos de exportación (*El Universo*, 2009c).

Según Bonilla (1992), el operativo Ciclón se materializó debido a la voluntad política del expresidente Rodrigo Borja. Si bien el Estado no tenía una institucionalidad fortalecida, su gobierno desarrolló acciones estratégicas contra el narcotráfico que se

enmarcaron en un acuerdo previo con el Departamento de Estado de Estados Unidos para fortalecer las operaciones de interdicción de la Policía Antinarcóticos.

De la información recabada en la operación se desprende que la familia Reyes inició actividades vinculadas con el contrabando de precursores químicos desde Perú, al menos, veinte años antes de la operación Ciclón. Según Bonilla (1992), los informes de la Oficina de Asuntos Antinarcóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos de 1991 estimaron que el 30 % de los químicos importados a Ecuador desde Perú se desviaban a Colombia para el refinamiento de cocaína.

Un hecho que consolidó las sospechas de la Policía fue el secuestro de una avioneta que pertenecía a la empresa Transportes Aéreos Ecuatorianos, de la familia Reyes Torres. Según las pesquisas, la avioneta fue desviada de su ruta original en octubre de 1991 y habría caído en poder de las FARC, en una operación conjunta con Sendero Luminoso, de Perú. La versión entregada por la tripulación secuestrada (luego de ser devuelta) fue que sus integrantes fueron dormidos con somníferos y despertaron en un lugar desconocido, que más tarde se supo era cercano a Guayaquil. En las investigaciones posteriores se conoció que la nave habría sido retenida por las FARC debido a un conflicto pendiente con Reyes, quien habría intentado cobrar un seguro superior a medio millón de dólares por el secuestro. Reyes también habría organizado el envío de 700 kilos de cocaína decomisados en Houston en mayo de 1989 (Bonilla, 1992).

Otros antecedentes judiciales contra Reyes, en los que resultó varias veces exonerado, fueron dos juicios sustanciados (uno por tráfico de drogas y otro por tenencia de armas), una acusación por tentativa de asesinato y robo, y un juicio por introducción ilegal de equipos de intercepción de frecuencias.

Un seguimiento a sus operaciones financieras reveló que Reyes habría actuado en presunta complicidad con funcionarios de un reconocido banco adscrito a las Fuerzas Armadas, que otorgaba un trato preferencial a sus operaciones con divisas extranjeras.

Según esta versión, el banco aceptaba depósitos de dinero de la familia y de las empresas de Reyes Torres sin someter el trámite a controles respecto del origen de los fondos (Bonilla, 1992; *Noticias Equinoccio*, 2024)[7].

Además, Reyes Torres contaba con empresas en los ramos de la agroindustria y los bienes raíces en todo el país: empresas dedicadas a la ganadería y a cultivos de exportación, así como sociedades vinculadas con empresas europeas para la importación y comercialización de productos. También contaba con una empresa de transportes aéreos. Se calcula que el valor de los bienes de Reyes Torres y su familia ascendía a $1000 millones (Bonilla, 1992).

4.2. Operación Aniversario

La operación Aniversario se desarrolló en la provincia de Manabí y desarticuló la red atribuida a César Fernández, exgobernador de la provincia. Las investigaciones iniciaron cuando la Policía Judicial recibió una llamada telefónica sobre un posible movimiento de droga que se produciría en la ciudad de Portoviejo, en Manabí. El 23 de octubre de 2003, los agentes allanaron una propiedad del exgobernador: una empacadora de camarón ubicada en un hangar del aeropuerto Los Reales Tamarindos, en la capital manabita. También allanaron la empacadora de camarones Farmasa, en Portoviejo (*La Hora*, 2004b).

La Policía encontró y detuvo a varias personas de nacionalidad colombiana y mexicana. Entre las pruebas contra Fernández constan las declaraciones de los agentes del Departamento de Antinarcóticos, las fotografías del expediente en las que aparece reempaquetando el alcaloide, los diagramas y rastreos de

7 La historia de Jorge Reyes Torres mantuvo el interés de los medios durante largo tiempo. Los procesos judiciales en su contra y a su favor pueden leerse como muestra de las dificultades del Estado ecuatoriano y de su sistema penal para abordar estos casos. La opacidad propia de las realidades clandestinas solo puede despejarse con el paso del tiempo. En la época en que ocurrieron estos hechos, no se contaba con todos los elementos. El trabajo de Adrián Bonilla citado aquí constituye una referencia clásica sobre el tema en Ecuador.

llamadas, y el alcaloide aprehendido: 83 paquetes de droga en Farmasa y 228 paquetes en el hangar (*La Hora*, 2004a, 2004b). La Policía también incautó droga en las bodegas de su empresa de pollos y en su residencia, así como una avioneta que habría usado en este negocio (*El Universo*, 2012).

Fernández fue condenado a 16 años de prisión. El Estado le expropió varias propiedades y empresas en Manabí, una mansión en la vía Portoviejo-Picoazá, un avión jet y varias aeronaves, aunque, según Uribe (2014), habría logrado ocultar muchas de sus propiedades mediante testaferros y familiares. La pena fue reducida en dos ocasiones, en atención a la edad y la buena conducta, y cumplió una condena de seis años y seis meses (*El Comercio*, 2012a).

En 2012, la Fiscalía le abrió un nuevo proceso a Fernández tras el operativo Jaque Mate, ejecutado en el Puerto Marítimo de Guayaquil y en el aeropuerto José Joaquín de Olmedo. Las autoridades descubrieron más de cien kilos de droga en el equipaje de viajeros y en contenedores contaminados que ingresaban al puerto mediante empresas privadas (*El Comercio*, 2012b). "También sus operadores se escurrían en los patios de preembarque de los aeropuertos, donde alteraban las seguridades y sellos para introducir maletas con droga" (Fiscalía General del Estado, 2012).

Con el operativo Jaque Mate, la Fiscalía vinculó a Fernández y a otros diez detenidos, entre ellos dos extranjeros, con cuatro delitos: tráfico de drogas, asociación ilícita, tenencia ilegal de armas y lavado de activos (*El Comercio*, 2012b). Las investigaciones dejaron en evidencia una importante red delictiva internacional que operaba en Guayaquil, Quito y Santo Domingo (Uribe, 2014). En ese contexto, Fernández fue descrito como un hombre "imprescindible para los políticos en las décadas del ochenta y noventa del siglo pasado. Los candidatos lo buscaban para lograr aceptación en grupos empresariales de Manabí, especialmente en Portoviejo" (*El Universo*, 2012).

Fernández comenzó a amasar su fortuna trabajando para su padre, Gilberto Fernández, en el negocio de la venta de vehículos. Más adelante, a finales de la década de 1970, montó su propio

negocio en el área avícola. Entró a la política para apoyar a la alianza Unión Republicana Conservadora, que llevó a la Presidencia y Vicepresidencia de la República a Sixto Durán Ballén y Alberto Dahik, respectivamente. Fue gobernador de Manabí durante ese gobierno.

Según *El Telégrafo* (2012), Fernández poseía numerosos bienes, entre casas, haciendas, avionetas y otras propiedades, cuyo origen no podía verificarse con claridad como resultado de un trabajo o negocio legal o legítimo. El mismo medio, con base en datos proporcionados por el Ministerio del Interior, lo señaló como uno de los altos contactos de carteles mexicanos de la droga y como una persona influyente en la provincia de Manabí.

Se afirma que atravesó pérdidas financieras luego de que el fenómeno de El Niño de 1997 causara la plaga de la mancha blanca, que afectó sus cultivos de camarón, y después de la crisis financiera de 1999 (*El Universo*, 2003a). Presuntamente, Fernández inició en aquel momento vínculos con el crimen organizado al facilitar el lavado de dinero mediante conexiones comerciales en Manabí. Después, se habría involucrado en el transporte de drogas con carteles extranjeros (Uribe, 2014). Siguió ejerciendo dominio político luego de su salida de prisión y se alió con el partido Sociedad Patriótica. Apoyó las candidaturas de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio en la segunda vuelta electoral que definió el período presidencial 2003-2007 (*El Universo*, 2003b).

Tras la caída de Lucio Gutiérrez, en abril de 2005, Alfredo Palacio asumió la Presidencia de la República. En ese momento, Palacio nombró a Fernández como representante en la Oficina de Planificación ante la Junta Directiva de la Corporación Reguladora de Manejo Hídrico (Uribe, 2014). La cercanía de Fernández y de su familia con instituciones del Estado habría permitido (presuntamente) que mantuviera conexiones estratégicas para su negocio, con acceso a información privilegiada de la Policía sobre los operativos antinarcóticos planificados en Portoviejo (Uribe, 2014).

4.3. Óscar Caranqui

El 23 y 24 de junio de 2004, la Policía Nacional del Ecuador desplegó el operativo Bruselas, en el que fueron incautadas 31 propiedades de Óscar Caranqui (*El Norte*, 2013a). Sin embargo, no se pudo capturar al investigado, quien permaneció prófugo hasta el 30 de marzo de 2005. Por sospechas de narcotráfico y enriquecimiento ilícito, Caranqui y su esposa, Nancy Mora, fueron procesados. Caranqui ingresó al penal García Moreno tras ser sentenciado por tráfico de drogas camuflado en un cargamento de artesanías dirigido al mercado europeo y asiático (*La Hora*, 2005). "El último cargamento estaba dirigido a un extranjero de nombre Raymond Koster, en Bruselas, aunque se desconoce si el hombre realmente existe porque según investigaciones utilizaban nombres ficticios" (*La Hora*, 2004b).

La red de narcotráfico habría estado vinculada con el asesinato de dos agentes de la Policía. Según investigaciones citadas por *La Hora*:

> El camuflaje de la droga se realizaba en una de las haciendas de Caranqui, pero los empleados dijeron en las investigaciones que personas extrañas no ingresaban a las propiedades, así como ni el mismo Caranqui. La otra opción era la hacienda de Huaca, en Tulcán. (2004b)

Según *El Universo* (2009b), antes de su arresto, Caranqui acumuló una fortuna en Imbabura. La Fuerza Pública le decomisó más de 31 propiedades, entre casas, edificios y haciendas. Una de ellas, Huayra Huasi, ubicada en Antonio Ante, pasó a funcionar como centro de operaciones de la Fuerza de Tarea 1 de las Fuerzas Armadas, creada para vigilar el norte del país.

Desde su celda, Caranqui habría acumulado una red de poder y privilegios mediante "una red de sicarios y supuestos negocios ilegales" (*El Comercio*, 2009), que incluía la presunta planificación y ejecución de asesinatos de personas que participaban en investigaciones en su contra. Según una investigación policial citada por

El Universo en enero de 2007, Caranqui "tenía una lista de varias autoridades como blancos de amenazas de muerte".

En junio de 2013, Caranqui fue asesinado por otro recluso en la cárcel La Roca (*El Comercio*, 2016). Su hijo, Óscar Andrés Caranqui, pasó a administrar sus negocios y sostuvo que su dinero provenía de almacenes de artesanías en las islas del Caribe y de un local que ofrecía servicios de telecomunicaciones en España (*El Norte*, 2013b).

4.4. Alias Gerald: el Pablo Escobar ecuatoriano

Édison Washington Prado Álava, alias Gerald, fue capturado en 2017 en el marco de una operación internacional coordinada entre Ecuador, Estados Unidos y Colombia. Las autoridades colombianas lograron decomisar 150 toneladas de droga atribuidas a su estructura en diferentes operativos (*El Universo*, 2017b), mientras que 80 integrantes de la organización fueron detenidos. Aunque se desconocen los detalles tácticos, se conoció que el operativo estuvo sustentado en labores de inteligencia.

Según reportes periodísticos, las investigaciones de las autoridades ecuatorianas que condujeron a la captura de Prado Álava iniciaron con el hallazgo de los cuerpos de tres albañiles en la provincia de Manabí. Las víctimas habrían participado en la construcción de caletas para ocultar dinero vinculado a la logística del narcotráfico de Prado Álava (*El Universo*, 2017a). A partir de estos hechos, la Fiscalía inició las indagaciones que permitieron desarticular la red.

En 2017, el operativo conjunto desarticuló la organización denominada Sol Naciente. En Ecuador no se incautó droga, pero sí $12 millones ocultos bajo el piso de inmuebles ubicados en distintas ciudades de las provincias de Manabí y Guayas (*El Universo*, 2017a). El operativo expuso la estructura delictiva liderada por Prado Álava, que contaba con seis embarcaciones de bandera ecuatoriana y una flotilla de lanchas rápidas destinadas al transporte de droga hacia Estados Unidos. Diversos reportes la han caracterizado como una de las organizaciones criminales más

sofisticadas y tecnificadas del corredor del Pacífico colombiano (*La Opinión*, 2018).

Luego de su captura, alias Gerald implementó diversas estrategias para impedir su extradición a Estados Unidos, entre ellas intentar demostrar que era miembro de las FARC (*El Universo*, 2018) para ser sometido a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Finalmente, el 24 de febrero de 2018 fue extraditado a Estados Unidos, donde enfrentó cargos por concierto para delinquir y narcotráfico (*El Heraldo*, 2018).

La historia de Prado Álava, quien llegó a ser considerado por la prensa como el Pablo Escobar ecuatoriano. Lo reclutaron cuando se desempeñaba como pescador en las costas de Esmeraldas para llevar droga a alta mar (*Semana*, 2017). Según este medio, su trayectoria en el narcotráfico habría comenzado alrededor de 2004, cuando su habilidad para navegar en aguas del océano Pacífico llamó la atención de Los Rastrojos y de los hermanos Comba, del cartel del Norte del Valle, para el transporte de droga desde Tumaco y otras zonas de Nariño hacia Panamá, Costa Rica, Guatemala y México. Así comenzó su ascenso en la cadena de mando.

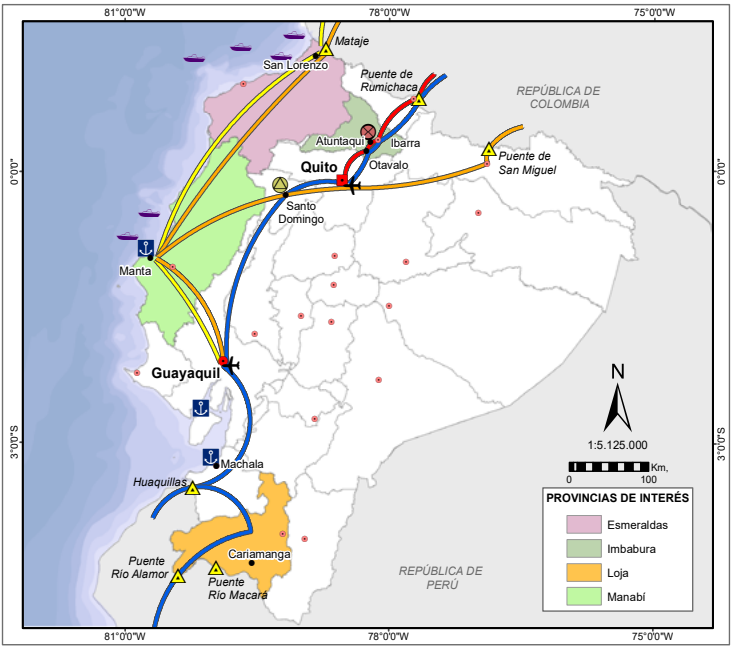
Según investigaciones locales, alias Gerald habría organizado una banda dedicada al sicariato, integrada por familiares. También se lo vinculó con el grupo criminal Los Choneros y se afirmó, incluso, que habría colaborado con la fuga de 18 personas privadas de libertad, en febrero de 2013, de la cárcel La Roca, en Guayaquil. Como brazo armado, su misión habría sido controlar el paso de la droga por las costas de Manabí y Guayas, mientras que en Esmeraldas servía de apoyo en materia de seguridad para los cargamentos de droga que partían del Pacífico desde Tumaco. La prensa habló de él como el "narcotraficante del siglo" (*Expreso*, 2017).

El mapa 1 muestra la influencia territorial de los cuatro actores analizados: Jorge Reyes Torres, César Fernández, Óscar Caranqui y Édison Washington Prado Álava, alias Gerald. Se identifican sus rutas principales y áreas de influencia en función de actividades como la apropiación de tierras, la instalación de negocios y el acceso a sitios estratégicos. Se aclara que tanto el mapa como las

rutas tienen un carácter orientativo y que estas dinámicas pueden operar en ambas direcciones.

Mapa 1

Ubicación e influencia territorial de los carteles nacionales precursores analizados



RUTAS DE MOVILIZACIÓN	
Jorge Hugo Reyes Torres (1980 - 1992)	Perú (Sullana) – Loja – El Oro – Guayas (Guayaquil) Colombia (Nariño) – Quito – Santo Domingo – Guayas (Guayaquil)
Cesar Fernández (1997 -2003)	Colombia (Cali – Tumaco) – Esmeraldas – Manabí (Manta) Colombia (Cali – Tumaco) – Esmeraldas – Manabí (Manta) – Guayaquil
Oscar Caranqui (1997 -2003)	Colombia (Nariño) – Ibarra – Otavalo – Quito
Washington Prado (2004-2017)	Colombia (Tumaco) – Esmeraldas – Manabí (Manta) – Guayas Manabí (Manta) – Santo Domingo – Sucumbios – Colombia (Putumayo)

SIMBOLOGÍA	
Quito (Capital Nacional)	Aeropuerto
Guayaquil	Puerto Marítimo
Cabecera Provincial	Paso Fronterizo Legal
Ciudades de Interés	Lanchas Go fast
Límite Provincial	Hacienda Huayra Huasi (Antonio Ante)
	Hacienda San Antonio (Sto. Domingo de los Tsáchilas)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR PROGRAMA DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y DEFENSA	
TEMA:	Mapa de Ubicación e Influencia Territorial de Capos Ecuatorianos
FUENTE:	Cartografía Base IGM - SNI Investigación Dra. Bertha García, 2018
ELABORACIÓN: Ing. Alejandro Sánchez, 2018	ESCALA DE TRABAJO: 1:5.125.000
REDISEÑO Y EDISIÓN: Ing. Luisa Andrade, 2026	SISTEMA DE REFERENCIA: WGS 84, Zona 17S

Fuente: Sistema Nacional de Información. Elaboración: Alejandra Sánchez, geógrafa, para Democracia, Seguridad y Defensa, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), 2019.

5. Tendencias y mutaciones

Es posible que las nuevas estrategias del negocio del narcotráfico en Ecuador no necesiten del apoyo de las estructuras domésticas del crimen organizado, sino que respondan a la velocidad de los cambios del negocio transnacional y al nuevo rol que ejerce el país dentro de esa estructura. El tráfico de precursores químicos es tan importante como el de las drogas.

El caso de Jorge Reyes evidenció que el tráfico de precursores químicos desviados para producir cocaína en Colombia, provenientes de Perú, se inserta en circuitos formalmente legales. Por eso, la dificultad para establecer la trazabilidad criminal de estos insumos radica en que una proporción significativa de sus importaciones se efectúa a través de canales formales. En efecto, numerosos productos industriales (como perfumes y cosméticos) requieren el uso de precursores (RPP, 2012). En este contexto, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes realiza el seguimiento de los riesgos y problemas asociados a su desvío (Naciones Unidas, 2020; UNODC, 2016).

Se documentó que Jorge Reyes operaba en circuitos de tráfico de precursores químicos entre Perú y Colombia, y utilizaba el territorio ecuatoriano como corredor de tránsito mediante rutas terrestres, en lugar de infraestructuras portuarias. En mayo de 2018, un reporte de la Policía Nacional del Ecuador indicó que, entre enero y abril de ese año, se incautaron más de 30 t de sustancias empleadas en la fabricación de drogas (*El Comercio*, 2018a). Asimismo, entre 2013 y 2017, las incautaciones pasaron de 24,6 a 88,4 t. De hecho, la Dirección Antinarcóticos identificó 35 tipos de sustancias y señaló que ninguna se fabrica en Ecuador:

> Entre los químicos más comunes están el cloruro de calcio, el bicarbonato de sodio y la sosa cáustica (altamente tóxica), que sirve para extraer la pasta de coca. En ese listado consta el permanganato de

> potasio que se usa para obtener la base de cocaína; y el ácido sulfúrico, un líquido que separa la cocaína 'pura' de la pasta base. [...] En esta trasformación se emplean además acetonas y gasolina cuyo comercio no es restringido por las autoridades. (*El Comercio*, 2018a)

La UNODC señala que

> esta tendencia está asociada a dos factores: el aumento de los cultivos de hoja de coca, que se ha disparado desde el 2016, sobre todo en la zona de Nariño que limita con el Ecuador y la generación de alianzas estratégicas con inversionistas extranjeros.

Desde 2016, el Departamento de Estado de los EE. UU. ha advertido sobre la presencia de carteles mexicanos en Colombia y Ecuador (*El Comercio*, 2018b).

También, desde 2016, hay reportes sobre la irrupción de mafias italianas y albanesas en el país, mediante empresas de fachada y vínculos con bandas organizadas y callejeras desde 2019 (InSight Crime, 2022). Diversos análisis sitúan un punto de inflexión en 2016, cuando se hicieron visibles operaciones de actores extranjeros insertados desde 2009. Desde entonces, se ha expandido la actividad de organizaciones transnacionales en la costa ecuatoriana, caracterizada por el uso abierto de la violencia contra las fuerzas de seguridad (Caprio *et al*., 2023).

Según *El Comercio* (2018a), tras los hechos violentos registrados en la frontera norte durante la primera parte de 2018:

> Tras los sucesos violentos de la primera parte del año 2018, Esmeraldas recibió una fuerte dotación de uniformados atentos a los movimientos extraños. Lo propio ocurrió en Colombia, en el departamento de Nariño y la zona de Tumaco, donde operaban grupos armados de disidentes de la guerrilla y varios delincuentes violentos que están en contacto con grandes mafias internacionales.

Desde entonces, las operaciones para transportar droga buscaron salidas distintas: unas, por la Amazonía hacia Brasil; otras, por tierra hacia playas del sur del Ecuador (*El Comercio*, 2018a; InSight Crime, 2022; Fiscalía, s. f.).

Informes policiales, como los incluidos en el caso Pampa desde 2014 (Fiscalía, s. f.), señalan la presencia de actores que, bajo la apariencia de empresarios exitosos, se establecen de forma clandestina en el país para operar empresas de exportación de alimentos, empacadoras de pescado, boutiques, concesionarias de vehículos y otros negocios, en ocasiones junto a sus familiares y desde zonas exclusivas de las principales ciudades. Las detenciones han evidenciado que varios de estos individuos mantenían vínculos con organizaciones criminales transnacionales.

6. Conclusiones

Ecuador se insertó en el mercado regional y mundial del narcotráfico como país central de acopio y tránsito. Pero también queda en evidencia el rol de las formaciones delictivas nacionales (carteles) en la construcción de geografías de las actividades ilícitas que en este estudio se denominan carteles nacionales precursores, a diferencia de las bandas criminales formadas, básicamente, por grupos subalternos involucrados en la logística del sistema criminal. Estos carteles abrieron paso y tomaron contacto con las organizaciones más importantes de su época. Mediaron en la transnacionalización del país, así como en la formación de capacidades de actores logísticos y estructuras de seguridad, incluidos grupos de choque.

Tempranamente, y por diversas razones, Ecuador no desarrolló el rol de productor de hoja de coca ni de cocaína industrial. Entre esos factores se encuentra su importancia estratégica en materia comercial, de movilidad humana y poblacional. El país ha operado como centro de operaciones de grupos de narcotraficantes mexicanos, colombianos y europeos en zonas portuarias y en la frontera norte.

Los cuatro casos estudiados han sido relevantes para el posicionamiento estratégico, la reproducción y la acumulación de capitales, la formación de territorios y la captación de las primeras huestes de trabajadores, así como por las relaciones sociopolíticas que teje el narcotráfico internacional. El caso de Reyes Torres tuvo un

largo período de gestación en contrabandos diversificados hasta llegar al lavado de activos y a la injerencia en la justicia penal, lo que hace que este caso permanezca abierto en términos judiciales. En relación con los otros casos, no es posible descartar dinámicas residuales que, bajo determinadas condiciones, podrían reactivarse en el futuro.

En Ecuador, la inteligencia policial ha estado orientada al seguimiento de estructuras delictivas y a la obtención de elementos probatorios para su judicialización. No obstante, el conocimiento público sobre las organizaciones criminales se ha producido, en gran medida, a partir de su exposición durante operativos de alto impacto ejecutados por la Policía. Resulta ilustrativo, en este sentido, el caso de los Reyes Magos, en el que, en 1992, la voluntad política del Gobierno, en un escenario de institucionalidad precaria, permitió ejecutar una operación de alta complejidad como el operativo Ciclón.

Frente a la situación en la frontera colombo-ecuatoriana, los gobiernos de turno continúan recurriendo a enfoques tradicionales centrados en el uso de la fuerza, en particular con la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de interdicción que, si bien son necesarias, tienen un alcance limitado. En este contexto, en Ecuador no se consolida una estrategia integral y sostenida para enfrentar el avance del crimen organizado.

Como reflexión final, existe la necesidad urgente de desarrollar un diagnóstico riguroso de las condiciones políticas, judiciales y policiales que permita una gestión efectiva del fenómeno, más allá de enfoques reduccionistas basados en la lógica de la guerra o de la lucha. En este trabajo se abordó solamente la expansión y configuración de geografías críticas del narcotráfico. En relación con las primeras formaciones delictivas nacionales de alto nivel, se esbozó el tema de los precursores químicos. Queda pendiente el análisis de otros mercados ilícitos asociados al crimen organizado (presentes en el país), tales como el tráfico de combustibles, armas y explosivos, la trata de personas y su vinculación con la minería ilegal de oro, entre otros.

En los últimos años, y tras varias investigaciones fiscales, han comenzado a visibilizarse ante la opinión pública estructuras delictivas más complejas y sofisticadas, como en el caso Metástasis y otros similares. Estas tramas articulan dimensiones empresariales, políticas y judiciales que involucran a actores de alto perfil (comúnmente denominados de "cuello blanco") y a niveles operativos subalternos encargados de la logística, la protección y la ejecución de acciones violentas. En este contexto, resulta urgente impulsar investigaciones que aborden la formación histórica de las distintas facetas y componentes de este problema de seguridad de alta complejidad, desde una perspectiva centrada en los procesos estructurales y no únicamente en coyunturas críticas.

7. Bibliografía

Aladino, M., y Rivadeneira-Pacheco, J. L. (2024). Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en el Ecuador. *Riecomunicar*, 26.

Alvarado, Z. (2023). *El lavado de activos y su afectación a la administración pública del Estado ecuatoriano*. Editorial Tecnocientífica Americana.

Ambos, K., Caro Coria, D., Galain, P., y Malarino, E. (2015). *Lavado de activos y compliance: perspectiva internacional y derecho comparado*. Juristas Editores E.I.R.L.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2022, diciembre). *Impacto del COVID-19 en los sistemas financieros de los países andinos: lecciones aprendidas y desafíos hacia adelante*. https://n9.cl/xgbls

Bargent, J. (2019). *Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa*. InSight Crime. https://n9.cl/pxvg2

Bonilla, A. (1992). *National security decision-making in Ecuador: The case of the war on drugs*. University of Miami.

Briscoe, P., Perdomo, C., y Uribe, B. (2014). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Netherlands Institute for Multiparty Democracy y Netherlands Institute of International Relations.

Cámara Marítima del Ecuador. (2014). Inversiones en infraestructura portuaria en los últimos años. *Informativo Marítimo Portuario*, 4-12.

Caprio, V., Estévez, J. I., y Velázquez, F. (2023). *Mafia albanesa en Ecuador: cooperación criminal en la cadena del narcotráfico en el siglo XXI* [Tesis de licenciatura, Universidad ORT Uruguay]. https://rad.ort.edu.uy/server/api/core/bitstreams/43aa9a51-0f98-438a-aa33-7e46e4c1a02c/content

Carrión, F. (2013). En el límite de la vida: la violencia fronteriza. En F. Carrión, D. Mejía y J. Espín (eds.), *Aproximaciones a la frontera* (pp. 95-106). Flacso Ecuador.

Código Orgánico Integral Penal [COIP]. (2014, 10 de febrero). Registro Oficial Suplemento n.º 180.

Comisión Andina de Juristas. (1992). *Informe Misión*. https://cidh.oas.org/annualrep/92span/cap.2a.htm

Comisión Andina de Juristas. (1993). *Informe sobre derechos humanos*. https://cidh.oas.org/annualrep/92span/cap.2a.htm

Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008, 20 de octubre). Registro Oficial n.º 449. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Cuesta, S., y Trujillo, P. (1999). *La frontera de fronteras: Putumayo; violencia, narcotráfico y guerrilla*. Abya Yala.

De la Torre, M. (2018). Utilización del sector financiero para el lavado de dinero: perspectiva desde la legislación ecuatoriana. *Jurídicas CUC*.

El Comercio. (2009, 11 de octubre). Óscar Caranqui es el bloguero del pabellón de máxima seguridad. https://www.elcomercio.com/actualidad/oscar-caranqui-bloguero-del-pabellon.html

El Comercio. (2012a, 2 de agosto). Conozca cómo fue liberado César Fernández. https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/conozca-liberado-fernandez-2010/

El Comercio. (2012b, 2 de agosto). Fernández, indagado por posibles envíos de droga en contenedores. https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/fernandez-indagado-posibles-envios-de/

El Comercio. (2016, 12 de septiembre). Los "inquilinos" más conocidos que acogió el expenal García Moreno. https://www.elcomercio.com/afull/reclusos-expenalgarciamoreno-asesinos-ecuador-privadosdelibertad.html

El Comercio. (2018a, 1 de mayo). Mafias trafican 35 clases de químicos para fabricar cocaína. https://www.elcomercio.com/actualidad/clases-quimicos-trafico-fabricacion-cocaina.html

El Comercio. (2018b, 23 de julio). Resquicios de los narcos. https://www.elcomercio.com/opinion/editorial/resquicios-narcos-editorial-opinion-droga.html

El Heraldo. (2018, 24 de febrero). Extraditado a Estados Unidos alias Gerard, conocido como el "Pablo Escobar" ecuatoriano. https://www.elheraldo.co/judicial/extraditado-estados-unidos-alias-gerard-conocido-como-el-pablo-escobar-ecuatoriano-462846

El Norte. (2013a, 31 de julio). Hijo de Óscar Caranqui maneja los negocios. https://www.elnorte.ec/sucesos/hijo-de-oscar-caranqui-maneja-los-negocios-XSEN39606

El Norte. (2013b, 13 de agosto). Seis inmuebles incautados a narcotraficantes permanecen en manos del Consep. https://www.elnorte.ec/imbabura/seis-inmuebles-incautados-a-narcotraficantes-permanecen-en-manos-del-consep-YYEN40067

El País. (2017, 9 de octubre). Tumaco, entre cultivos de coca, muertes, grupos armados ilegales y miedo. https://www.elpais.com.co/colombia/tumaco-entre-cultivos-de-coca-muertes-grupos-armados-ilegales-y-miedo.html

El Telégrafo. (2012a, 31 de diciembre). El desempeño económico en dolarización. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/masqmenos/1/el-desempeno-economico-en-dolarizacion

El Telégrafo. (2012b, 4 de agosto). El narcotráfico y César Fernández de nuevo son noticia. https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/editoriales/1/el-narcotrafico-y-cesar-fernandez-de-nuevo-son-noticia

El Tiempo. (1992, 19 de julio). Acusados los Reyes Magos, en Ecuador. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-160772

El Universo. (2003a, 23 de noviembre). César Fernández Cevallos: el empresario que atraía a los políticos. https://www.eluniverso.com/2003/11/23/0001/8/781AED79E2AD46BC8120CF8AD426AF14.html

El Universo. (2003b, 20 de noviembre). Fotografías de prensa vinculan a César Fernández con la campaña de Gutiérrez. https://www.eluniverso.com/2003/11/20/0001/8/7656D71BD5584558AFF36F53AACDD8F4.html

El Universo. (2009a, 20 de junio). Caso Reyes Torres, vigente 17 años después del Ciclón. https://www.eluniverso.com/2009/06/21/1/1422/65C08120256645D1ACADFCACF1CA5A70.html

El Universo. (2009b, 29 de junio). Caso Reyes Torres enfrenta a fiscal y jueces de la Corte. https://www.eluniverso.com/2009/06/30/1/1355/C1B6CF80077E4385A77D0C7A6A08AFEE.html/

El Universo. (2009c, 12 de agosto). Una hacienda de Óscar Caranqui servirá para habilitar base militar. https://www.eluniverso.com/2009/08/12/1/1447/hacienda-oscar-caranqui-servira-habilitar-base-militar.html

El Universo. (2012, 5 de agosto). César Fernández, del poder en política al escándalo por drogas. https://www.eluniverso.com/2012/08/05/1/1422/cesar-fernandez-poder-politica-escandalo-drogas.html

El Universo. (2017a, 13 de abril). 12 millones de dólares y 11 detenidos, en operativo antinarcótico en Manabí y Guayas. https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/13/nota/6137050/12-millones-dolares-11-detenidos-operativo-antinarcotico-manabi

El Universo. (2017b, 30 de abril). Agente encubierta logró llevar a Édison Prado a Colombia para su captura. https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/30/nota/6159895/agente-encubierta-logro-llevarlo-colombia-su-captura

El Universo. (2018, 16 de enero). 26 abogados han detenido extradición de alias Gerald a Estados Unidos. https://www.eluniverso.com/noticias/2018/01/16/nota/6569524/26-abogados-han-detenido-extradicion-alias-gerald

Expansión. (2018, 10 de septiembre). Bélgica, principal destino de cocaína por vía marítima desde América Latina. https://expansion.mx/mundo/2018/09/10/belgica-principal-destino-de-cocaina-por-via-maritima-desde-america-latina

Expreso. (2017, 29 de abril). El narcotraficante del siglo. https://www.expreso.ec/actualidad/narcotraficante-siglo-60182.html

Fiscalía General del Estado. (2012). *Fiscalía formuló cargos de narcotráfico contra César Fernández*. https://www.fiscalia.gob.ec/fiscalia-formulo-cargos-de-narcotrafico-contra-cesar-fernandez/

Fiscalía General del Estado. (s. f.). *Caso Pampa*. https://www.fiscalia.gob.ec/caso-pampa/

Freidenberg, F. (ed.). (2016). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*. Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Nacional Electoral.

Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2025). *Ecuador empeora su calificación en el Índice de Percepción de Corrupción*. https://n9.cl/c87ef

Gambetta, D. (2007). *La mafia siciliana: el negocio de la protección privada*. Harvard University Press. https://books.google.com.ec/books?id=y3bv3tqWftYC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

Girón, Y. (2026). Economías ilegales y redes transnacionales del cártel de Sinaloa con Colombia. *Estado & comunes*, *1*(22), 47-68. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.421

Herrera, G. (2022). *Migración y política migratoria en el Ecuador en el período 2000-2021* (PNUD LAC PDS, n.° 35). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-33-Ecuador-ES.pdf

InSight Crime. (2013). *Narcotraficantes diversifican las rutas marítimas que salen de Ecuador*. https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/narcotraficantes-diversifican-las-rutas-maritimas-fuera-de-ecuador/

InSight Crime. (2016). *Brasil es el principal país de trasbordo de cocaína para Europa, África y Asia*. https://insightcrime.org/es/noticias/noticias-del-dia/brasil-principal-pais-trasbordo-cocaina-europa-africa-asia/

InSight Crime. (2022). *Narcotraficantes albaneses compiten por posición en Ecuador*. https://insightcrime.org/es/noticias/narcotraficantes-albaneses-compiten-posicion-ecuador/

Instituto de la Democracia. (2018). El referéndum y consulta popular. *Opinión Pública: Gaceta Electoral*, *21*.

La Hora. (2004a, 18 de septiembre). Caso Aniversario, a César Fernández lo encontraron empaquetando droga. https://n9.cl/5ybdg2

La Hora. (2004b, 1 de julio). Óscar Caranqui: de chofer de un hotel a acaudalado empresario. *La Hora*. https://www.lahora.com.ec/archivo/Oscar-Caranqui-de-chofer-de-un-hotel-a-acaudalado-empresario-20040701-0224.html#google_vignette

La Hora. (2005, 7 de diciembre). Óscar Caranqui sentenciado a 16 años de prisión. https://www.lahora.com.ec/imbaburacarchi/Oscar-Caranqui-sentenciado-a-16-anos-de-prision-20051207-0157.html#google_vignette

La Jornada. (2023, 23 de abril). Cocaína, crack y frenesí de la explotación. https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/23/politica/cocaina-crack-y-frenesi-de-la-explotacion/

La Opinión. (2018, 25 de febrero). Cae Prado Álava, "el Pablo Escobar de Ecuador", fue extraditado a Estados Unidos. https://laopinion.com/2018/02/25/la-caida-de-washington-prado-alava-el-pablo-escobar-de-ecuador-que-fue-extraditado-de-colombia-a-estados-unidos/

Lee, P., y Chih-Ming, C. (2019). La cooperación económica entre Asia y Latinoamérica: una mirada desde el Sur. *Comentario Internacional*, 19, 137-164. https://doi.org/10.32719/26312549.2019.19.6

Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización. (2015, 26 de octubre). Suplemento del Registro Oficial n.° 615. https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/LEY-ORGANICA-DE-PREVENCION-INTEGRAL-FENOMENO-SOCIO-ECONOMICO-DROGAS.pdf

Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y la Seguridad Integral. (2023, 29 de marzo). Suplemento del Registro Oficial n.° 279. https://www.atencionintegral.gob.ec/wp-content/uploads/2023/06/Ley-Organica-Reformatoria-a-Varios-Cuerpos-Legales-para-el-Fortalecimiento-de-las-Capacidades-Institucionales-y-la-Seguridad-Integral.pdf

Luzón, M. (2011). La tipificación penal de la organización y el grupo criminal: problemas concursales. *Revista de Jurisprudencia*. https://elderecho.com/la-tipificacion-penal-de-la-organizacion-y-el-grupo-criminal-problemas-concursales

Meléndez, C., y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, *37*(2), 413-447.

Miño, W. (1991). *Lavado de dólares y narcoeconomía en el Ecuador*. UNP.

Mujica, J., Zevallos Trigoso, N., y Campos Vásquez, C. (2026). Flujos de dinero en la cadena de suministro del mercado de cocaína en Perú. *Estado & comunes*, *1*(22), 69-92. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.408

Naciones Unidas. (2020). *Precursores y sustancias químicas frecuentes*. https://www.incb.org/incb/uploads/documents/PRECURSORS/TECHNICAL_REPORTS/2020/AR_with_Annexes/Precursors_with_annex_S_ebook_final.pdf

Noticias Equinoccio. (2024, 31 de enero). Tráfico de cocaína y lavado de dólares. *Noticias Equinoccio*. https://www.radioequinoccio.com/index.php/editoriales/item/12205-trafico-de-cocaina-y-lavado-de-dolares

Páez, A. (1991). La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano. En B. Bragley, A. Bonilla y A. Páez, *La inserción ecuatoriana en la dinámica andina del narcotráfico*. FLACSO; North-South Center, University of Miami.

Plan V. (2018a, 16 de abril). El lanchero de Manta que amasó USD 200 millones en el crimen. http://www.planv.com.ec/historias/politica/el-lanchero-manta-que-amaso-usd-200-millones-el-crimen

Plan V. (2018b, 23 de julio). La frontera norte en blanco y negro tras el coche bomba en San Lorenzo. http://www.planv.com.ec/historias/sociedad/la-frontera-norte-blanco-y-negro-tras-el-coche-bomba-san-lorenzo

Plan V. (2023, 24 de julio). Estos son los 8 líderes de tráfico de drogas que ha tenido Ecuador, según Antinarcóticos. https://planv.com.ec/historias/estos-son-8-lideres-trafico-drogas-que-ha-tenido-ecuador-segun/

RPP. (2012, 25 de octubre). El 70 % de insumos químicos proviene de industria legal. *RPP*. https://rpp.pe/politica/actualidad/el-70-de-insumos-quimicos-proviene-de-industria-legal-afirman-noticia-534157

Semana. (2017, 22 de abril). El Pablo Escobar de Ecuador. https://www.semana.com/nacion/articulo/narcotrafico-la-historia-de-un-hombre-que-paso-de-la-pobreza-a-ser-un-narco/522863

Semana. (2018, 4 de junio). Guacho, el disidente de las FARC que llevó el terror a la frontera. https://www.semana.com/nacion/articulo/perfil-de-alias-guacho-jefe-de-disidencias-de-las-farc/562752

UNODC. (2016). *Informe Mundial sobre las Drogas 2016: resumen ejecutivo*. https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf

Uribe, C. (2014). Introducción. En I. Briscoe, C. Perdomo y B. Uribe (eds.), *Redes ilícitas y política en América Latina*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Netherlands Institute for Multiparty Democracy y Netherlands Institute of International Relations.

Vizcaíno, M. (2009, 22 de junio). *Narcotráfico: el caso de Jorge Hugo Reyes Torres*. http://mariadoloresvizcaino.blogspot.com/2009/06/narcotrafico-el-caso-de-jorge-hugo.html

Wainwright, T. (2017). *Narconomics: cómo administrar un cártel de drogas*. Amazon.

World Justice Project. (2018, 31 de enero). *Índice de Estado de Derecho 2017-2018*. https://imco.org.mx/temas/indice-estado-derecho-2017-2018-via-world-justice-project/

World Justice Project. (2023). *Ecuador ocupa el puesto 96 de 142 en el Índice Global de Estado de Derecho*. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Ecuador_Espa%C3%B1ol.pdf

Apoyo estadounidense al combate del narcotráfico en Ecuador: historia de una agenda bilateral securitizada

Claudia Donoso Moreno

1. Introducción

En este capítulo se analiza la evolución de la relación entre Ecuador y Estados Unidos en el ámbito de la seguridad, desde inicios de la década de 1980 hasta marzo de 2026, particularmente en el combate al narcotráfico. Se sostiene que la agenda bilateral histórica en torno al narcotráfico entre ambos países ha sido altamente securitizada debido a la supremacía de un enfoque basado en la seguridad nacional, la geopolítica, los ciclos ideológicos internos y las disputas sobre la soberanía. Estos factores no han permitido construir una solución de largo plazo que atienda las raíces estructurales de la violencia y el narcotráfico. En consecuencia, dicha cooperación no puede entenderse como una política técnica aislada ni por fuera de este marco de interpretación.

El capítulo se basa en una investigación de fuentes secundarias, tales como artículos de prensa y fuentes noticiosas e investigativas, así como en catorce entrevistas semiestructuradas realizadas entre abril y junio de 2024 a académicos, militares y policías en servicio activo y pasivo, exfuncionarios del Gobierno del expresidente Rafael Correa y expertos del sector de seguridad y defensa de Ecuador. Los objetivos de las entrevistas fueron los siguientes: comprender las causas de la actual crisis de inseguridad; comparar las políticas de seguridad de los Gobiernos ecuatorianos desde 2007 hasta 2026 y su relación con Estados Unidos; y examinar los componentes de una reforma del sector de seguridad que incorpore el enfoque de seguridad humana. Las personas entrevistadas dieron su consentimiento verbal para participar y publicar su

nombre en este estudio. En particular, las entrevistas a exfuncionarios del correísmo se justifican porque, durante esa administración, las relaciones bilaterales en temas de seguridad (incluido el narcotráfico) entre Estados Unidos y Ecuador llegaron a un punto de quiebre.

Esta contribución se estructura en seis partes. La primera contiene el contexto político-histórico en el que emerge la guerra contra las drogas en Estados Unidos. La segunda examina la estrategia de seguridad de Estados Unidos respecto del Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, junto con sus efectos en la seguridad fronteriza de Ecuador. La tercera parte retoma la relación bilateral con énfasis en el enclave militar estadounidense en Ecuador, conocido como Base de Manta. La cuarta parte contiene la discusión sobre la reforma constitucional impulsada por el presidente Daniel Noboa, que busca reinstalar bases extranjeras en territorio ecuatoriano. Luego, se proponen alternativas al enfoque militarista de la guerra contra las drogas en los acuerdos bilaterales de ambos países, a través de una reforma integral del sector de seguridad que incorpore el enfoque de seguridad humana. Por último, se presentan las conclusiones.

2. Orígenes de la guerra contra las drogas de Estados Unidos

Desde sus inicios como nación, las doctrinas intervencionistas de Estados Unidos influyeron en su política exterior y en sus relaciones diplomáticas con otros Estados a nivel global. América Latina y el Caribe no son la excepción. La Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto promovieron la dominación del espacio territorial del continente americano desde un punto de vista geopolítico (Sánchez, 2002). La Doctrina Monroe, desarrollada por los expresidentes James Monroe y John Quincy Adams, se usó como advertencia a las potencias europeas frente a sus intentos de expandir o aumentar la colonización en el continente americano.

Durante su presidencia, entre 1817 y 1825, James Monroe declaró a Estados Unidos como guardián de la independencia y la

democracia en todo el hemisferio (Smith, 2013). Sin embargo, no solo manifestó su oposición a la colonización europea en Norteamérica, sino también a las alianzas políticas entre las naciones recién independizadas de América Latina (Smith, 2013). Por su parte, la doctrina del Destino Manifiesto fue formulada originalmente por el periodista John L. O'Sullivan, del periódico *New York Morning News*, en la década de 1840, quien defendió el derecho casi natural y providencial de expansión de Estados Unidos hacia el oeste (Smith, 2013).

Los defensores del Destino Manifiesto argumentaron que la democracia no solo debía extenderse a los territorios occidentales, sino también a América Latina y el Caribe. De esta manera, dicha doctrina sirvió para apoyar el proyecto de hegemonía regional y el acceso estratégico y comercial sin restricciones en el hemisferio occidental. Los gobiernos de la región fueron corresponsables de esta situación de subordinación, en gran medida por la inexistencia de un proyecto claro de integración regional latinoamericana respecto de sus aspiraciones como región, lo que debilitó su capacidad negociadora (Dallanegra, 1994; Paz y Miño, 2023).

Las tensiones entre la Doctrina Monroe y el latinoamericanismo permiten comprender cómo, pese a que varios países de la región buscaron establecer políticas autónomas, también se vieron continuamente presionados por los intereses de Estados Unidos, especialmente en la lucha contra el narcotráfico. En este contexto, la política antidrogas estadounidense se convirtió en una herramienta para justificar la intervención en los países latinoamericanos, ya fuera económica, política o militar. En muchos casos, dicha intervención reforzó las estructuras de violencia y dependencia (Paz y Miño, 2023).

La guerra contra las drogas es una de las políticas de seguridad más prolongadas de Estados Unidos y ha sido ampliamente cuestionada en términos de su efectividad, debido a sus limitados resultados en la reducción del tráfico y el consumo, así como a sus impactos sociales y políticos (Clark *et al*., 2021). Esta política se

enfocó en el prohibicionismo, en el que el consumo y el tráfico de drogas son vistos como amenazas a la seguridad nacional.

A inicios de la década de 1970, la política del entonces presidente Richard Nixon definió el fenómeno de las drogas como un problema criminal y de seguridad, lo que dio lugar a políticas centradas en su control y persecución. No obstante, durante la administración de Jimmy Carter hubo un cambio de enfoque cuando el asesor presidencial Peter Bourne (nombrado como zar de las drogas) reorientó la política de drogas hacia una perspectiva de salud pública, con medidas menos punitivas y más centradas en el tratamiento y la prevención. Bourne, quien era psiquiatra, entendía que el consumo de marihuana, cocaína y heroína no debía ser tratado como delito. Su mayor contribución fue reconocer que la erradicación total de las drogas era imposible y proponer un objetivo alcanzable: *harm reduction*[1] (reducción del daño) (Borda, 2002).

Desde la ética de la salud pública, Bourne abogó por la despenalización de la marihuana. Pese a ello, un clima político hostil, una serie de rumores y la presión de legisladores prohibicionistas fomentaron su dimisión en 1978 (Clark y Dufton, 2015). Su controvertida renuncia marcó también el final de la implementación de una estrategia más integral[2], impulsada por la administración demócrata.

La presidencia del republicano Ronald Reagan marcó un cambio en la política exterior y doméstica de Estados Unidos en materia de control de narcóticos. La guerra contra las drogas, declarada durante un mensaje especial del presidente Nixon al Congreso en 1971, se intensificó rápidamente bajo la presidencia de Reagan en la década de 1980. Si bien la administración anterior, la de Jimmy Carter (1977-1981), se centró en mantener un equilibrio entre el

1 Esta estrategia combinaba medidas orientadas a reducir la oferta de drogas con programas de tratamiento de la adicción previamente establecidos desde el enfoque de reducción de la demanda.

2 Bourne renunció en 1978 después de ser acusado de emitir una receta irregular para una integrante de su equipo y tras la difusión de rumores sobre un presunto consumo de cocaína. Véase PBS, 2000.

tratamiento médico y la aplicación de la ley, el enfoque de Reagan adoptó una lógica de "nosotros contra ellos".

Durante la presidencia de Reagan se promulgó la Directiva de Seguridad Nacional 221, en la que el consumo y el tráfico de drogas fueron definidos como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. En consecuencia, se fortalecieron la fuerza militar y las agencias de seguridad, lo que promovió la criminalización y securitización de las drogas. A nivel doméstico, la guerra se centró en las drogas ilegales, especialmente en el crack como fenómeno urbano, pese a la evidencia presentada por el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, según la cual los medicamentos recetados causaban más muertes por sobredosis (White, 2019). A nivel internacional, esta política buscó reducir tanto el consumo de drogas dentro de Estados Unidos como el suministro de narcóticos provenientes de países latinoamericanos (Bagley, 1991).

Bagley (1988) sostuvo que, pese al aumento masivo de la financiación, la militarización y la presión diplomática sobre los países latinoamericanos, la producción, el tráfico y el consumo de drogas aumentaron durante la década de 1980. Atribuyó este fracaso al paradigma realista subyacente en la política estadounidense, que enmarcó el narcotráfico como una amenaza a la seguridad nacional y consideró que debía abordarse mediante medidas de control de la oferta, interdicción y coerción sobre los Estados de origen y tránsito. Bagley (1988) demostró que este enfoque ignoró la complejidad transnacional de los mercados de drogas, los límites de la capacidad estatal en América Latina y la persistente demanda de drogas en Estados Unidos.

Las estrategias unilaterales y militarizadas resultaron inadecuadas para abordar el problema de las drogas y exigieron una reconceptualización de la política que tomara en cuenta la interdependencia, la debilidad institucional y las dinámicas de la demanda (Bagley, 1988). No obstante, los esfuerzos de Reagan llevaron a la militarización de las operaciones antidrogas y a una mayor intervención de Estados Unidos en América Latina, incluido Ecuador,

que se convirtió en un actor clave dentro de las redes regionales de narcotráfico debido a su ubicación geográfica y a su infraestructura logística (Crandall, 2002). Así, Ecuador, sin ser un país productor, se transformó en un objetivo de la política antidrogas.

En respuesta a la creciente amenaza del narcotráfico, el gobierno de Reagan expandió la asistencia financiera y técnica a Ecuador a inicios de la década de 1980. Esta asistencia incluyó fondos para capacitar a las fuerzas del orden, recopilar datos de inteligencia y adquirir equipos orientados a reforzar la capacidad del gobierno ecuatoriano para combatir el narcotráfico (Thoumi, 2003).

Entre 1980 y 1990, Ecuador recibió aproximadamente 30 millones de dólares en ayuda antidrogas de Estados Unidos, así como apoyo logístico de agencias estadounidenses clave, tales como la Administración para el Control de Drogas y la Agencia Central de Inteligencia (Kenney, 2007).

Más allá de la asistencia financiera y técnica durante la era Reagan, Ecuador ajustó su marco legal para responder a las demandas de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico. Como resultado, se fortaleció la estructura antinarcóticos mediante la creación de la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en 1987, alineada con las políticas prohibicionistas de Reagan (Edwards, s. a.). A diferencia de leyes anteriores, como la Ley sobre el Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes de 1958, orientada al ámbito administrativo y sanitario, la ley de 1987 institucionalizó un enfoque penal más punitivo en el marco legal contra el tráfico de sustancias estupefacientes[3]. Por ejemplo, esta ley permitió a los jueces ordenar penas de 12 a 16 años de reclusión por delitos de drogas (Edwards, s. a.).

3 A diferencia de la ley de 1987, la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970, así como sus reformas de 1972 y 1974, enfatizaban los aspectos de salud pública relacionados con el consumo. Toda persona encontrada bajo los efectos de drogas ilícitas debía recibir un diagnóstico en un establecimiento hospitalario, donde se determinaba si presentaba dependencia. Posteriormente, de ser necesario, recibía rehabilitación bajo supervisión médica.

En 1990, con la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, conocida como Ley 108, surgió el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep). Esta norma se convirtió en una de las legislaciones más punitivas de la región. La ley criminalizaba el consumo de drogas, incluso en cantidades pequeñas para uso personal, y consideraba que una persona consumidora podía ser condenada con la misma pena y severidad que una traficante (Edwards, s. a.). La criminalización, sumada al débil desarrollo de las garantías judiciales y de los mecanismos de control de la discrecionalidad policial, aumentó la prisión preventiva por delitos asociados a drogas y provocó la sobrecarga del sistema judicial.

La guerra contra las drogas de la administración Reagan marcó un punto de inflexión en las relaciones entre Estados Unidos y Ecuador. Los primeros paquetes de ayuda estadounidense contribuyeron de manera significativa al desarrollo de las operaciones antidrogas en Ecuador, pero enfrentaron limitaciones debido a problemas de gobernanza local y a dinámicas regionales más amplias. Este período sentó las bases de la futura cooperación, particularmente a medida que el comercio de drogas evolucionó en la región andina durante las décadas de 1990 y 2000.

Pese al aumento de la ayuda, los esfuerzos de Estados Unidos recibieron críticas sustanciales. Por ejemplo, Bagley (1991) argumentó que la militarización de las operaciones antidrogas durante la década de 1980, junto con la falta de atención a la pobreza y la desigualdad social, condujeron a un ciclo mayor de violencia y corrupción. La securitización de las drogas como un asunto exclusivo de seguridad nacional, y no de seguridad humana, impidió formular una respuesta distinta, capaz de promover soluciones de largo plazo a problemas sociales más complejos.

La estrategia antidrogas de Reagan no se limitó a la ayuda bilateral a Ecuador. Más allá de su política prohibicionista, la guerra contra las drogas ha funcionado como una herramienta geopolítica para fortalecer la autoridad de Estados Unidos en la región mediante estructuras de seguridad militar (Lajtman, Arias Barona

y García Fernández, 2026). Además, la asistencia antinarcóticos formó parte de las primeras medidas de control de drogas en Ecuador y generó tensiones en las comunidades locales. La aplicación de la ley de 1990 condujo —a menudo— a abusos de derechos humanos y daños colaterales en áreas rurales, especialmente en las provincias fronterizas (Thoumi, 2003).

La proximidad de Ecuador con Colombia y Perú, los principales países productores de cocaína en la región andina, convirtió al país en un corredor vital para las rutas de contrabando de drogas. Estados Unidos reconoció esta realidad geopolítica e impulsó la intensificación de su asistencia antidrogas (Crandall, 2002). La administración de Reagan sentó las bases para intervenciones más amplias en América Latina, que culminaron con iniciativas como el Plan Colombia, implementado entre 1999 y 2000. Este plan reconfiguró las rutas del narcotráfico al producir un desplazamiento de la droga hacia países vecinos, especialmente hacia la frontera norte de Ecuador (Youngers y Rosin, 2005).

En años recientes, el aumento de los controles aduaneros y de seguridad en Colombia contribuyó a reconfigurar las rutas del narcotráfico en la región. Esto favoreció un mayor uso de los puertos ecuatorianos, sin que ello implique el abandono de los corredores tradicionales. Según International Crisis Group (2025), cada kilogramo de pasta base de coca que sale del suroccidente de Colombia con destino a Ecuador se vende, en promedio, a 550 dólares en la frontera; a 800 dólares en la provincia fronteriza de Esmeraldas; y a 1000 dólares en el puerto de Guayaquil. Luego de la refinación, en 2021, el precio mayorista de la cocaína en su salida desde algún puerto de Ecuador se calculó en 2000 dólares por kilo y ascendió a 40 000 dólares en Europa occidental (International Crisis Group, 2025).

3. Plan Colombia e Iniciativa Regional Andina: efectos para la seguridad ecuatoriana

El Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina (IRA) fueron estrategias orientadas a combatir el narcotráfico y promover la estabilidad regional en el hemisferio.

El nivel de injerencia de la estrategia de seguridad de Estados Unidos en Colombia se manifestó con mayor fuerza desde finales de la década de 1990, con el Plan Colombia, durante el Gobierno del expresidente Andrés Pastrana. Para Pastrana, el Plan Colombia fue concebido como un plan de paz; Estados Unidos tuvo una visión exactamente inversa (Montalvo, 2005). Pese a que la versión original del plan consistió en una intervención social, con un componente cívico asociado a las acciones militares, este se transformó en un instrumento de intervención de Estados Unidos en Colombia, a través de alianzas con las Fuerzas Armadas de ese país y de la expansión del enfoque de seguridad nacional estadounidense en la región. De este modo, el Plan Colombia constituye un claro ejemplo del vínculo entre asistencia extranjera y militarización de la seguridad en la región (Lajtman, Arias Barona y García Fernández, 2026).

Posteriormente, el Gobierno de George W. Bush, en 2001 lanzó la IRA bajo el principio de corresponsabilidad en temas de seguridad regional. De este modo, se consolidó como la estrategia antidrogas de Estados Unidos y como expansión del Plan Colombia, a través de la distribución de recursos de cooperación hacia los países vecinos: Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil y Panamá (Montalvo, 2005). Sin embargo, pese a haber emergido como una iniciativa regional cooperativa que incluía a varios países andinos, la IRA produjo escasos resultados debido a la falta de un tratamiento coherente de la dinámica subregional. No se fomentó una acción coordinada de políticas y cooperación para afrontar el problema colombiano; por el contrario, se dio un tratamiento bilateral del problema por país (Moreano, 2005).

En este marco, el presidente Bush solicitó, inicialmente, un aporte económico para Colombia por 731 millones de dólares; sin

embargo, el Congreso de Estados Unidos redujo el monto a 520 millones en 2001 (Contraloría General de la República *et al.*, 2001). Un año más tarde, en julio de 2002, el Congreso aprobó 440 millones de dólares adicionales para la IRA (*La Hora*, 2003). En noviembre de 2003 se destinaron otros 574,6 millones de dólares para Colombia, de los 731 millones asignados a otros países de la región andina. Del monto destinado a Colombia, 424,6 millones fueron dirigidos a programas de fumigación, entrenamiento y dotación de brigadas móviles, así como a programas antinarcóticos y antiterroristas. Los 150 millones restantes se enviaron a programas de desarrollo social, fortalecimiento de la justicia y atención a personas desplazadas (*El Tiempo*, 2003).

Desde el punto de vista de Estados Unidos, su intervención en los Andes se basó en la necesidad de proteger sus intereses nacionales mediante la contención del flujo de drogas ilícitas y el fomento del desarrollo económico, en apoyo a los esfuerzos antinarcóticos de sus aliados regionales (Tokatlian, 2001). No obstante, con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, la ruptura de las negociaciones de paz en 2002 y la llegada de Álvaro Uribe a la Presidencia de Colombia, se fortaleció el componente militar del Plan Colombia y se declaró a los grupos subversivos como terroristas, con el objetivo de eliminar una nueva amenaza: el narcoterrorismo (Moreano, 2005; *BBC News Mundo*, 2021). Así se inauguró la política de seguridad democrática (PSD).

Los resultados no fueron los esperados y el Plan finalizó en 2015. El enfoque militar del Plan no abordó los factores socioeconómicos asociados al tráfico de drogas, como la violencia y la pobreza. Entonces, aunque las Fuerzas Armadas de Colombia ganaron "cierto prestigio internacional, capaz de proveer de medios y adiestramiento a otras fuerzas de seguridad de la región en una especie de tercerización de la asistencia asumida por EE. UU." (Lajtman *et al*., 2024, p. 62), el Plan no logró atender los objetivos para los cuales fue creado. Además, las provincias fronterizas de Ecuador se habían convertido en escenarios subnacionales en los

que convergen dinámicas criminales, vulnerabilidad estatal y violencia transnacional.

Debido a su proximidad con Colombia, Ecuador experimentó los efectos derivados del comercio de narcóticos en su frontera norte, así como el impacto del Plan Colombia. La debilidad de su infraestructura de seguridad y la porosidad de sus fronteras lo convirtieron en una alternativa para narcotraficantes colombianos que buscaban nuevas rutas de operación para eludir los controles de seguridad de Estados Unidos y Colombia. Sin embargo, desde finales de la década de 1980 y durante la de 1990, los carteles de Medellín y Cali ya utilizaban a Ecuador como ruta de tránsito para el comercio de drogas, armas y lavado de dinero ilícito. Como resultado, los carteles colombianos establecieron centros logísticos en áreas rurales de la frontera con Ecuador, lo que provocó un aumento de la actividad criminal y la violencia.

A medida que las operaciones policiales y militares se intensificaron con el Plan Colombia, las rutas del narcotráfico se expandieron aún más hacia Ecuador (Thoumi, 2003). Estas nuevas rutas tuvieron consecuencias devastadoras en las comunidades rurales fronterizas, especialmente en las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi. Estos territorios, ya económicamente marginados y poco integrados a la nación, se convirtieron en terreno fértil para las operaciones de los carteles de la droga (Observaciones de la Misión Internacional a la Frontera Ecuatoriana con Colombia, 2005).

La violencia y los abusos de derechos humanos en la frontera ecuatoriana se volvieron un fenómeno común y cotidiano. En contextos de pobreza, se ha documentado que los agricultores pueden ser objeto de coerción por parte de organizaciones criminales para permitir el uso de sus tierras como laboratorios clandestinos o participar en actividades vinculadas al narcotráfico (Youngers y Rosin, 2005). Asimismo, grupos paramilitares, guerrillas y organizaciones criminales en Colombia cruzaban con frecuencia la frontera con el fin de evadir operaciones policiales y militares. Estas incursiones generaron enfrentamientos violentos

con comunidades locales ecuatorianas, que se tradujeron en asesinatos, secuestros y desplazamientos forzados.

La provincia de Sucumbíos experimentó un aumento notable de los efectos del conflicto colombiano durante la década de 1990, cuando guerrillas y grupos vinculados al narcotráfico utilizaron el área para mover cocaína y lavar dinero. Lago Agrio, capital de esta provincia, sufrió las consecuencias de la llegada de las FARC mediante el desarrollo de una economía paralela, con clínicas para el tratamiento de combatientes heridos, hoteles y burdeles para el entretenimiento de guerrilleros, así como nuevas oportunidades de empleo asociadas al tráfico de drogas (Bargent, 2019b). Empresarios ecuatorianos permitían el uso de sus negocios para mover dinero o apoyar la logística de narcotraficantes colombianos mediante camiones o suministros (Bargent, 2019b).

Por su parte, en Esmeraldas, la isla de Palma Real, ubicada en el extremo occidental de la frontera con Colombia y en la desembocadura del río Mataje, se convirtió en un punto estratégico de vigilancia para el narcotráfico. Las redes criminales usaron a los pescadores de la isla para vigilar los movimientos de una de las arterias de tráfico más importantes de la región (Bargent, 2019a). Este territorio, atravesado por fuertes condiciones de marginalidad y desigualdad, se convirtió en un enclave del narcotráfico no solo colombiano, sino transnacional. La presencia de actores del crimen organizado transnacional en la zona —incluidos carteles mexicanos y la mafia albanesa (Austin y Shuldiner, 2024)— condujo a un aumento inusitado de la violencia criminal, los enfrentamientos armados, el sicariato, la extorsión, el miedo social y la corrupción, fenómenos dependientes de las economías ilegales que allí prosperan.

4. Base de Manta

Las relaciones entre Ecuador y Estados Unidos en materia de narcotráfico alcanzaron un punto decisivo el 12 de noviembre de 1999, cuando el entonces presidente ecuatoriano, Jamil Mahuad, mediante un convenio bilateral, autorizó y cedió al Gobierno

estadounidense el uso de una sección de las instalaciones aéreas militares de la Base Aérea Eloy Alfaro, de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, en la ciudad de Manta.

El convenio formaba parte de un plan de lucha antidrogas que vencía en noviembre de 2009 (*El Comercio*, 2009). Con este acuerdo, militares estadounidenses se instalaron durante diez años en lo que se conoce informalmente como la Base de Manta. En múltiples ocasiones, el gobierno de Estados Unidos declaró que la misión desplegada desde el Puesto de Control de Avanzada (*Forward Operating Location*), como parte del acuerdo de cooperación contra el narcotráfico, era exitosa. Por tanto, se esperaba que el convenio se renovara para continuar con esa misión (*El Universo*, 2006). Los Gobiernos posteriores a Mahuad mantuvieron su apoyo a esta cooperación, hasta que se produjo una ruptura con la llegada al poder del Gobierno de la Revolución Ciudadana y su postura favorable al socialismo del siglo XXI.[4]

Durante los diez años del Gobierno de Rafael Correa (2007-2017), se sostuvo un discurso de recuperación de la soberanía y de antimperialismo. Si bien el acuerdo firmado por Mahuad establecía que las instalaciones de Manta solo podían destinarse al control del narcotráfico, la base habría sido utilizada para cumplir otros intereses de la seguridad nacional estadounidense. En oposición a la presencia de militares extranjeros en territorio nacional, Correa expresó en múltiples ocasiones que le parecería aceptable que Estados Unidos mantuviera presencia militar en Manta si, a cambio, a Ecuador se le permitía tener una base en Miami (Becker, 2007).

Así, en 2007, Miguel Carvajal, subsecretario de Defensa durante el Gobierno de Correa, anunció ante la prensa la posición del país de no renovar el convenio en 2009. Adicionalmente, explicó que "no puede haber una sostenida política de seguridad si no hay un

4 El socialismo del siglo XXI no fue un fenómeno exclusivo de Ecuador, sino parte de un giro político regional que respondió, entre otros factores, a los impactos sociales del neoliberalismo y al cuestionamiento de la presencia de Estados Unidos en América Latina bajo relaciones consideradas asimétricas.

ejercicio pleno de la soberanía en todos los niveles" (*Europa Press*, 2007). En 2008, el Gobierno ecuatoriano comunicó de manera oficial a la Embajada estadounidense su decisión de concluir este acuerdo bilateral, conforme a lo establecido en el propio convenio, que señalaba que el país debía notificar su decisión un año antes de su vencimiento. La no renovación del acuerdo se sustentó tanto en razones jurídicas como políticas.

Respecto de las razones jurídicas, el acuerdo había sido denunciado en 1999 como inconstitucional por no haber sido aprobado por el Congreso Nacional. Este argumento coincidió con las razones planteadas por el expresidente Correa, a lo que se sumó el señalamiento de que el convenio no habría sido respetado por Estados Unidos. El objetivo de este acuerdo era que el *Forward Operating Location* fuera utilizado para el control del tráfico de estupefacientes. No obstante, también habría sido empleado en la lucha contra el terrorismo, el control de la migración ilegal y el combate a las guerrillas colombianas (Rossi, 2008).

La lucha contra el terrorismo formó parte de la estrategia posterior a los atentados terroristas en Nueva York y Washington, en 2001, así como del combate a grupos considerados narcoterroristas, como las FARC y otros grupos irregulares colombianos. Estos usos generaron preocupación en las autoridades ecuatorianas, que consideraron que el convenio funcionaba como una prolongación del Plan Colombia en territorio nacional.

La oposición a la renovación del uso de las instalaciones de la Base de Manta no surgió exclusivamente desde las instituciones del Estado. Las organizaciones sociales también desempeñaron un rol clave. Varios sectores sociales y políticos de la izquierda ecuatoriana criticaron una potencial renovación del convenio, pues alegaban que atentaba contra la soberanía del país, violaba los derechos humanos y era utilizado para la lucha contra la guerrilla colombiana como parte de la estrategia regional del Plan Colombia (Benassi, 2009).

Activistas como Ximena Gudiño, de la Coalición No Bases, manifestaron que el convenio había sido exitoso para el control migratorio y fronterizo, así como para operar como centro de información geoestratégica orientado a la protección de los intereses petroleros de Estados Unidos en la frontera con Colombia. Gudiño sostenía que el convenio representaba una lesión a la soberanía nacional, debido a que, según su denuncia, desde la Base de Manta se habría bombardeado en una ocasión a un barco en alta mar.[5] De acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos, en 2001, dos años después de la instalación del *Forward Operating Location*, se registraron 36 casos de barcos civiles ecuatorianos presuntamente hundidos por fragatas estadounidenses (Llacta, 2005; *El Universo*, 2004).

Otros factores de alarma fueron la detención de pescadores, las denuncias de violaciones y atropellos contra mujeres, y la ausencia de progreso económico (Benassi, 2009). Gudiño también cuestionó que "los militares norteamericanos estaban impunes en términos de que no tenían obligación de rendir cuentas en términos legales ante el Estado ecuatoriano frente a ningún tipo de atropello" (Benassi, 2009).

En una conferencia sobre la abolición de las bases militares extranjeras, efectuada el 5 de marzo de 2007, fueron invitados representantes del Gobierno de Correa, entre ellos dos figuras clave del sector de seguridad y defensa: Miguel Carvajal y Fernando Bustamante. Este último reiteró que el Gobierno no renovaría el contrato de arrendamiento de la Base de Manta, pidió respeto a la soberanía de Ecuador y articuló posturas políticas a favor de la paz y la ecología, en lugar de políticas militaristas y bélicas. Durante la conferencia, Bustamante esbozó un plan de paz para la frontera norte de Ecuador, en contraste con el Plan Colombia (Becker, 2007).

5 Según denuncias de organizaciones de derechos humanos, en una ocasión militares estadounidenses vinculados a la Base de Manta habrían atacado una embarcación que transportaba migrantes en altamar, lo que habría provocado la muerte de varias personas en lugar de su devolución a las autoridades ecuatorianas.

Así, con la coordinación interinstitucional del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa, dirigido por Bustamante, el Plan Ecuador se lanzó el 24 de abril de 2007; en este se incluyó un enfoque integral y multidimensional basado en la seguridad humana, y contempló el fortalecimiento de la economía de las provincias fronterizas, el impulso a su desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes (Presidencia de la República del Ecuador, 2007). Finalmente, Ecuador demostró voluntad política de atender las causas estructurales de la inseguridad y la violencia mediante un plan que integró la coordinación multisectorial para el desarrollo de las provincias del norte, distanciándose del enfoque militarista colombiano y estadounidense.

El cuestionamiento a las operaciones ejecutadas desde la Base de Manta se fortaleció cuando las relaciones de Ecuador con Colombia y Estados Unidos se volvieron más tensas a raíz del ataque en Angostura (en la provincia de Sucumbíos) el 1 de marzo de 2008. El ataque, resultado de la Operación Fénix, ejecutada por la Fuerza Aérea Colombiana, produjo una crisis diplomática por la violación de la soberanía territorial de Ecuador por parte de Colombia y por la presencia ilegal de las FARC en Angostura. Mientras el Gobierno de Correa decidió cerrar la Embajada de Ecuador en Bogotá y expulsar al embajador colombiano del país, el Gobierno estadounidense sostuvo que los efectos del conflicto colombiano en Ecuador eran evidentes y se mostró a favor de mantener la Base de Manta.

El bombardeo de Angostura, donde se encontraba un campamento del líder guerrillero Raúl Reyes, evidenció la debilidad de Ecuador para proteger su propio territorio de las FARC (Rossi, 2008). A partir de esta coyuntura, el expresidente Correa conformó una comisión para investigar el ataque en territorio ecuatoriano. Tras casi nueve meses de investigaciones, el informe de la Comisión de Angostura, entregado al expresidente ecuatoriano y a la prensa, concluyó que durante el ataque y la incursión en territorio ecuatoriano hubo apoyo de Estados Unidos. Específicamente, el informe detalla que "la inteligencia estratégica procesada desde la Base de Manta fue fundamental para el seguimiento y ubicación de Raúl

Reyes, como blanco prioritario para el gobierno de Colombia" (*El Colombiano*, 2009).

Junto con la postura ideológica y política del Gobierno de Correa, el ataque de Angostura y el activismo de grupos de derechos humanos, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 estableció, en su artículo 5, que en el país "no se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras". Este fue el blindaje jurídico para que en 2009 no se renovara el acuerdo bilateral de la Base de Manta.

Si bien esta disposición constitucional es un hito histórico, en la actualidad varios sectores, entre ellos un general retirado del Ejército ecuatoriano, asocian el incremento de la violencia criminal y del crimen organizado en el país con la ausencia de la Base de Manta.

> La Base de Manta permitía realizar una interdicción temprana del negocio y especialmente del movimiento de las embarcaciones, porque la mayor parte, el 80 % de la droga, sale por el mar. La Base de Manta nos ayudaba a esa interdicción. Las mayores capturas que se han hecho en los puertos se han hecho también en alta mar. (J. L. Castillo, comunicación personal, 2 de mayo de 2024)

Varios expertos han examinado la relación entre corrupción, gobernanza portuaria y narcotráfico en Ecuador, y han cuestionado la creencia de que el cierre del *Forward Operating Location* sea la causa de la violencia criminal actual. La débil regulación portuaria, las limitaciones en la inspección de contenedores, la corrupción, la coerción y la explotación de vulnerabilidades logísticas han llevado a las organizaciones criminales a aprovechar la economía exportadora de Ecuador, en particular, los envíos de banano y otros productos agrícolas, para transportar droga (Sicking, 2023; Decker *et al*., 2024). Desde los puertos de Guayaquil, Machala y Posorja, estas organizaciones envían cocaína oculta en contenedores de carga hacia Europa, Estados Unidos y otros destinos

(United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2025).

Diversos expertos atribuyen el aumento de la violencia y del crimen organizado al debilitamiento institucional del sistema de seguridad pública, así como a la ausencia de una visión estratégica durante el gobierno del expresidente Lenín Moreno. El Ministerio Coordinador de Seguridad[6] el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fueron eliminados con el fin de reducir la burocracia estatal, en el contexto de la crisis económica que enfrentaba Ecuador en 2018 (J. P. Pinto, comunicación personal, 28 de abril de 2024; C. Álvarez, comunicación personal, 29 de abril de 2024; M. F. Noboa, comunicación personal, 26 de abril de 2024).

Ciertamente, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Estados Unidos mantuvieron altos niveles de tensión diplomática durante el gobierno de Correa, no solo por la crisis en torno a la Base de Manta y el ataque de Angostura, sino también por otros desacuerdos en materia de política exterior y seguridad. En 2011, Rafael Correa expulsó a la embajadora estadounidense Heather Hodges y la declaró persona no grata debido a un "cable diplomático confidencial de WikiLeaks sobre la supuesta corrupción policial en el Ecuador" (*El País*, 2011). Luego de esto, el gobierno de Estados Unidos expulsó al embajador ecuatoriano Luis Gallegos y canceló las conversaciones bilaterales entre ambas naciones.

Otro hito importante en la relación bilateral durante el gobierno de Correa fue la denuncia del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por parte de Ecuador, con el argumento de su falta de efectividad y en favor de una reorientación hacia esquemas de integración y seguridad regional autónomos. Mediante el Decreto Ejecutivo 217, de febrero de 2014, el expresidente Correa confirmó la salida del país del Tratado (Nodal, 2014). En este sentido, estas acciones buscaron distanciar a Ecuador de la política

6 Para alejarse de la doctrina de seguridad nacional, el Gobierno de Rafael Correa creó el Ministerio de Coordinación de Seguridad Interna y Externa mediante el Decreto Ejecutivo No. 177-A, de 15 de febrero de 2007. Este ministerio fue suprimido mediante el Decreto Ejecutivo 7, emitido el 24 de mayo de 2017 por el presidente Lenín Moreno.

de seguridad de Estados Unidos y promover la cooperación con países y gobiernos de América Latina.

5. Acuerdos de cooperación en seguridad entre Estados Unidos y Ecuador pos-Correa

Después del enfoque soberanista del Gobierno de Rafael Correa, a partir de 2017, el país se insertó de nuevo en la geopolítica hemisférica estadounidense de la mano de los Gobiernos de Lenín Moreno, Guillermo Lasso y Daniel Noboa. En un estudio reciente, Ruiz y Gortaire (2025) analizaron la transformación de las relaciones bilaterales de seguridad. Los autores argumentaron que, entre 2017 y 2025, Ecuador comenzó a realinear su relación geopolítica y militar, y se volvió más dependiente de la asistencia militar y de seguridad de Estados Unidos. Este realineamiento se ha justificado con el argumento de combatir el narcotráfico y contrarrestar la influencia de China en América Latina.

Antes de culminar su mandato, Correa confió en que Lenín Moreno, quien fue su vicepresidente durante su primera administración (2007-2013), continuaría la misma política de protección de la soberanía nacional y de distanciamiento respecto de la cooperación en temas de seguridad con el Gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, una vez en el poder, el presidente Moreno expresó reiteradamente su deseo de reactivar la relación con Estados Unidos para mejorar el diálogo bilateral. Desde su posesión como presidente en 2017, Moreno impulsó la ampliación de la cooperación entre ambos países en áreas de interés mutuo, particularmente en materia antinarcóticos y de seguridad.

Luego de varias visitas diplomáticas de miembros del gabinete ecuatoriano a Estados Unidos, el vicepresidente Mike Pence llegó a Ecuador en junio de 2018. Fue el funcionario estadounidense de más alto nivel que visitaba el país en más de treinta años, y su visita constituyó una señal clave de la intención de ambos países de relanzar una asociación de largo plazo para fortalecer la seguridad y la gobernabilidad en Ecuador (U.S. Department of State, 2018).

El apoyo a la seguridad regional fue clave para abordar las amenazas transnacionales. Por eso, en 2018, Pence reconoció que el Gobierno ecuatoriano enfrentaba desafíos en el combate al narcotráfico y al crimen organizado transnacional. De hecho, en los primeros meses de 2018, Ecuador atravesó una ola de violencia que incluyó varios ataques, secuestros y asesinatos de periodistas, civiles y militares en la frontera norte, provocados por un grupo disidente de las FARC (U.S. Department of State, 2018). En ese momento se identificó que grupos transnacionales vinculados con organizaciones criminales mexicanas también operaban en Ecuador.

El Gobierno estadounidense sostuvo que las fuerzas del orden y los militares ecuatorianos no tenían la capacidad suficiente para monitorear las fronteras porosas y las rutas marítimas de Ecuador, ni para interceptar y destruir las drogas incautadas (U.S. Department of State, 2018). Frente a esto, y como resultado de la visita de Pence, se anunció la apertura y funcionamiento de una Oficina de Cooperación en Seguridad (OCS)[7] en la Embajada de Estados Unidos en Ecuador, así como la implementación de programas con la Policía para combatir el crimen transnacional, fortalecer las instituciones de seguridad y apoyar a las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Aduana, la Fiscalía y el Poder Judicial en sus esfuerzos para investigar, interceptar y procesar estos crímenes. En particular, la OCS se centró en proporcionar entrenamiento militar y educación militar profesional (U.S. Department of State, 2018).

En 2018, el exministro de Defensa Oswaldo Jarrín anunció la apertura de la OCS en coordinación con Estados Unidos, con el fin de intercambiar información en materia de inteligencia (*La Hora*, 2021). El informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de Defensa Nacional (2021) declaró que esta oficina permite gestionar temas estratégicos, asesorías técnicas, capacitación, entrenamiento y cooperación militar. Por su parte, la Embajada de Estados Unidos en Ecuador informó que, desde la apertura de la

7 La Oficina de Cooperación en Seguridad es una instancia vinculada al Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM) que opera en embajadas y consulados estadounidenses de distintos países para coordinar programas de cooperación, asistencia y formación en materia de seguridad.

OCS, se invirtieron alrededor de 60 millones de dólares en programas que incluyen aspectos militares (*La Hora*, 2021).

La entonces vocera de la Embajada de Estados Unidos, Gabrielle Guimond, detalló que la OCS, por medio del Comando Sur de Estados Unidos y de la propia Embajada, ha trabajado de manera conjunta con las Fuerzas Armadas del Ecuador para "detener el narcotráfico, la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, incrementar el conocimiento del espacio aéreo y dominio marítimo del Ecuador, construir la capacidad de ciberdefensa del Ecuador, promover el crecimiento de la cooperación militar y fortalecer el desarrollo de la capacidad institucional" (*La Hora*, 2021). Desde la reapertura de la OCS, la cooperación bilateral ha aumentado significativamente, se ha centrado en la lucha contra el tráfico de drogas y otros crímenes, y se ha robustecido mediante acuerdos e iniciativas.

El Gobierno de Guillermo Lasso continuó fortaleciendo las relaciones bilaterales con Estados Unidos en materia de seguridad. En 2022, el entonces embajador, Michael Fitzpatrick, reconoció la disposición política de Lasso para mejorar la cooperación bilateral en materia de seguridad y presionó al Departamento de Estado, al Comando Sur de Estados Unidos y a la Oficina del Secretario de Defensa para que iniciaran negociaciones con Ecuador orientadas a tramitar un Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA, por sus siglas en inglés).

De este modo, la visita al país del comandante del Comando Sur, en septiembre de 2022, permitió obtener un compromiso verbal con el expresidente Lasso (*Diálogo Américas,* 2024). El SOFA fue posteriormente ratificado en 2024 por la administración de Daniel Noboa. No obstante, durante el Gobierno de Lasso, el 20 de julio de 2023, Estados Unidos y Ecuador firmaron en Washington, en la sede del Departamento de Defensa de Estados Unidos, un Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) para fortalecer las capacidades del sector de defensa en Ecuador y definir objetivos compartidos relacionados con la cooperación en materia de seguridad.

El MOU incluye colaboración técnica, intercambio de buenas prácticas, lecciones aprendidas y equipos, pero no contempla una asignación económica específica. Los dos países establecieron cuatro líneas de esfuerzo: intercambio de información; fortalecimiento de capacidades de las Fuerzas Armadas ecuatorianas; entrenamiento y capacitación; y adquisición de recursos imprescindibles. Para Estados Unidos, esta firma supone un compromiso de cooperación estrecha con socios de defensa y seguridad en Ecuador (U.S. Mission Ecuador, 2023).

Durante la administración de Noboa, la alianza con Estados Unidos ha continuado robusteciéndose desde una agenda bilateral securitizada. El concepto de securitización, desarrollado por la Escuela de Copenhague, permite entender en qué consiste esta agenda bilateral. La securitización es un acto de habla que debe cumplir tres criterios (Buzan *et al*., 1998):

- Primero, un actor afirma que un objeto de referencia está existencialmente amenazado. En este caso, el Gobierno de Noboa afirma que la sociedad ecuatoriana está amenazada por el crimen organizado transnacional y vive un conflicto armado interno.
- Segundo, el actor exige el derecho a tomar contramedidas extraordinarias para afrontar la amenaza. En Ecuador, el presidente ha declarado en múltiples ocasiones el estado de excepción en varias provincias y centros penitenciarios.
- Tercero, el actor convence a la audiencia de que la infracción de las normas para afrontar la amenaza está justificada. Al enmarcar el crimen transnacional como una amenaza a la seguridad nacional, Daniel Noboa ha promovido la idea de que las respuestas militarizadas y la asistencia internacional en materia de seguridad son fundamentales para abordar esta amenaza.

En consecuencia, la securitización del crimen organizado transnacional se inscribe en un marco de seguridad nacional desarrollado en colaboración con Estados Unidos. En septiembre de 2024, Estados Unidos firmó con Ecuador un acuerdo bilateral de cooperación en materia de seguridad por 25 millones de dólares que, como otros acuerdos similares, ofrece apoyo técnico, iniciativas

de fortalecimiento de capacidades y equipamiento para reforzar la seguridad del país (U.S. Mission Ecuador, 2024).

Dos meses después, el 27 de noviembre de 2024, la canciller ecuatoriana, Gabriela Sommerfeld, informó que Estados Unidos proporcionó un total de 7,6 millones de dólares para combatir la minería ilegal, reducir el narcotráfico y profesionalizar los puertos ecuatorianos (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 2024). Ambas naciones firmaron este acuerdo en el marco de la Enmienda 19 al Acuerdo de Cooperación Bilateral, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad institucional de Ecuador para controlar la producción y el tráfico ilícito de drogas.

Estados Unidos mantiene su cooperación militar con Ecuador a través de acuerdos como el SOFA, cuyo objetivo es regular los términos bajo los cuales operan las tropas estadounidenses, así como los contratistas y subcontratistas del Departamento de Defensa (Ruiz, 2024). Como se mencionó, el SOFA se suscribió 6 de octubre de 2023 y se lo reminitó a la Corte Constitucional el 14 de noviembre de ese mismo año. El 11 de enero de 2024, la Corte dictaminó que el acuerdo no requería aprobación legislativa previa; posteriormente, el presidente Daniel Noboa lo ratificó mediante el Decreto Ejecutivo 164.

Un factor preocupante del SOFA es que otorga determinados privilegios, inmunidades y exenciones al personal estadounidense. Como resultado, militares de Estados Unidos cuentan con garantías especiales y libre movilidad durante su estancia en el país (Noboa, 2024). Esta situación ha generado inquietudes relacionadas con el respeto a la soberanía y con sus resultados limitados, dado que la controversia sobre la Base de Manta sigue presente en la memoria de muchos ecuatorianos.

A inicios de enero de 2024, el presidente Noboa declaró la existencia de un conflicto armado interno en Ecuador. En cuatro años, entre 2019 y 2023, la tasa nacional de homicidios del país aumentó de manera significativa, mientras que ciudades como Durán registraron niveles particularmente altos de violencia. En 2024, Durán alcanzó una tasa cercana a 146 homicidios por cada 100

mil habitantes, lo que la ubicó entre las ciudades más violentas de Ecuador. Posteriormente, en noviembre de 2024, el gobierno de Estados Unidos entregó un barco, dos camiones y varios accesorios al Batallón de Infantería de Marina de San Lorenzo, a través del Comando Sur (Williams, 2024). Estados Unidos también provee entrenamiento y asistencia operacional en la implementación del Plan Fénix, que constituye una amplia operación militar contra organizaciones criminales en Ecuador (Williams, 2024).

Los acuerdos recientes han incrementado la cooperación militar entre ambas naciones y permiten operaciones conjuntas para controlar actividades marítimas ilegales. Williams (2024) enfatiza que, sin una estrategia integral de seguridad que enfrente la corrupción y la debilidad institucional en Ecuador, la asistencia militar estadounidense tendría resultados mínimos, como ya ocurrió en el pasado. Varios expertos entrevistados durante abril y junio de 2024, sostuvieron que las reformas sostenibles en el sistema de administración de justicia, la gobernanza y los programas orientados a combatir la pobreza asegurarían el éxito de estas operaciones a largo plazo.

> Tiene que haber inversión pública, no solamente en educación, en salud, sino inversión pública que genere empleo, que exista acceso a crédito [...] lo importante es proteger también a la población civil y proteger a aquella población que puede caer presa de actividades ilegales porque no tienen otra opción de ingresos [...] el Estado tiene la obligación de generar políticas, medidas económicas para dar alternativas a esa población. (M. Carvajal, comunicación personal, 24 de mayo de 2024)

Además, en su afán de combatir el crimen organizado con apoyo de las fuerzas militares de Estados Unidos, en septiembre de 2024, el presidente Noboa propuso una iniciativa para reformar el artículo 5 de la Constitución y permitir la presencia de tropas extranjeras. El presidente sostiene que el país necesita ayuda militar extranjera para combatir el crimen organizado (Mella, 2024). Aunque se reconocen los riesgos de seguridad asociados con las acciones violentas de los carteles de la droga, sectores sociales

argumentan que la propuesta de Noboa presenta riesgos que pueden comprometer la soberanía nacional. Esta preocupación resuena entre la ciudadanía: muchas personas temen que la presencia de fuerzas extranjeras socave la autonomía de Ecuador y genere dependencia (Martínez, 2024).

Otras preocupaciones advierten que el alineamiento militar de Ecuador con Estados Unidos podría proyectarlo como una extensión de su influencia en América Latina (Martínez, 2024). Pese a estas preocupaciones, en octubre de 2024, la Corte Constitucional de Ecuador dictaminó que la reforma al artículo 5 podía tramitarse mediante un proceso de reforma constitucional parcial. Poco después, en noviembre de 2024, la Asamblea Nacional conformó una comisión ocasional para revisar el proyecto (*El Comercio*, 2024; *Primicias*, 2024), la cual finalmente aprobó un informe inicial para el primer debate en la Asamblea.

Sin embargo, esta decisión recayó en el pueblo ecuatoriano, que, en el referéndum nacional celebrado el 16 de noviembre de 2025, votó en contra de modificar la Constitución para permitir bases militares extranjeras en el país. Más del 60 % de los sufragantes rechazó la posibilidad de instalar bases militares extranjeras en territorio ecuatoriano (Agencia EFE, 2025), lo que representó un revés para el presidente Noboa y evidenció la oposición de una parte mayoritaria del país a iniciativas asociadas con el intervencionismo extranjero.

En marzo de 2025, Noboa anunció una alianza estratégica con Erik Prince, fundador de la empresa de seguridad Blackwater, que incluía asesoría, capacitación a la fuerza pública y participación en operativos. La compañía adquirió notoriedad internacional en 2007, luego de un tiroteo en la plaza Nisour, en Bagdad, en el que murieron 17 civiles y estuvieron implicados contratistas de dicha empresa. Tras vender sus acciones de Blackwater, Prince se presentó como inversionista, emprendedor y referente en asuntos militares (Cañizares, 2025). Este tipo de alianzas habilita a la ciudadanía a cuestionar al Gobierno ecuatoriano, en la medida en que evidencia disposición a colaborar con personal identificado

con la seguridad privada militarizada, un ámbito caracterizado por controversias sobre respeto a los derechos humanos y rendición de cuentas por hechos como los ocurridos en Bagdad.

Más recientemente, Noboa inició una nueva fase contra el narcoterrorismo. El 3 de marzo de 2026, fuerzas militares ecuatorianas y estadounidenses lanzaron operaciones contra organizaciones terroristas designadas en Ecuador (Bermúdez, 2026). Además, Estados Unidos estableció su primera oficina permanente del Buró Federal de Investigaciones (FBI) en Quito el 11 de marzo de 2026, lo que marcó una escalada significativa en la cooperación bilateral en materia de seguridad. Esta cooperación está orientada a combatir el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la corrupción, en colaboración con una unidad de élite de la Policía Nacional (*La Hora*, 2026; *Le Monde* y AFP, 2026).

La presencia del FBI en Ecuador se produjo tras el referéndum celebrado en 2025. En respuesta, Estados Unidos transformó su presencia en el país hacia un enfoque más centrado en la inteligencia y la cooperación policial. No se trata de una retirada, sino de una recalibración. La presencia permanente del FBI denota una inserción más profunda de las capacidades de las fuerzas del orden estadounidenses en la cooperación de seguridad interna de Ecuador, con el objetivo de recopilar inteligencia y respaldar operaciones locales desde el interior, en lugar de proyectar fuerza militar desde bases externas.

Este tipo de iniciativas se alinean con la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2025, bajo la administración de Donald Trump, que revive y aplica explícitamente un moderno "corolario Trump" de la Doctrina Monroe. Este corolario reafirma la preeminencia estadounidense en el hemisferio mediante una mayor participación en los asuntos internos de las naciones de la región para abordar cuestiones de seguridad. De esta forma, atacar el crimen transnacional organizado en Ecuador se considera esencial para la estabilidad de Estados Unidos, lo que justificaría

una postura de seguridad más asertiva en todo el hemisferio y una agenda que continúa en curso.

6. Propuesta de reforma del sector de seguridad

En el transcurso de este capítulo se demostró que la agenda bilateral en materia de seguridad entre Ecuador y Estados Unidos se ha basado en un enfoque militarista para combatir el tráfico de drogas y otros delitos relacionados con el crimen transnacional organizado. Estudios previos han dado cuenta de esta situación (Bagley, 1988; Lajtman *et al*., 2024). Esto se evidencia desde el Plan Colombia y la IRA hasta, en la actualidad, el Plan Fénix en Ecuador.

A esto hay que añadir los riesgos ambientales y de contaminación asociados al transporte de droga. Un informe de la Comisión Europea advirtió que las organizaciones criminales camuflan droga dentro de la carga exportable que sale desde los puertos ecuatorianos, lo que representa un riesgo de contaminación en las "operaciones de montaje y desmontaje, o en los paneles de refrigeración y ventilación de los contenedores" (García, 2024). La Policía Nacional estima que alrededor del 70 % de toda la cocaína de contrabando se introduce en la carga exportable de banano y otros productos agrícolas. En ese contexto, "la infiltración del narcotráfico en el personal o en la Fuerza Pública, la deficiente seguridad perimetral de ciertos puertos y la limitada capacidad de escaneo agravan el problema" (García, 2024).

El apoyo brindado por Estados Unidos a Ecuador ha buscado atacar el tráfico de drogas, aunque se ha materializado en operativos y estrategias de corto plazo, alineadas con la agenda de seguridad estadounidense. Se requieren metas de largo plazo y un compromiso claro para enfrentar las causas estructurales que promueven el narcotráfico, como la desigualdad, la debilidad institucional, la demanda internacional de drogas y la falta de alternativas productivas, entre otras. Por tal motivo, en esta última sección expongo algunas ideas sobre lo que debería contener una reforma del sector de seguridad desde una perspectiva de seguridad humana.

La reforma del sector de seguridad (RSS) es un concepto moderno que emergió en 1998, enfocado en la transparencia, el control democrático y la gobernanza eficiente del sector de seguridad. Una RSS intenta responder a los problemas de inseguridad mediante reformas institucionales y representa un giro frente al enfoque tradicional de seguridad, que prioriza la seguridad territorial y fronteriza (Law, 2005).

Wulf (2004) explica que una RSS se enfoca en cuatro dimensiones: la dimensión política, que prioriza la supervisión civil y democrática de las fuerzas del sector de seguridad; la dimensión económica, centrada en la asignación de recursos; la dimensión social, que aborda la garantía de la seguridad de la ciudadanía; y la dimensión institucional, que prioriza la estructura del sector de seguridad y la separación institucional de diversas fuerzas e instituciones. Las perspectivas sobre la RSS varían según el contexto, dado que los países presentan trayectorias históricas, culturales y experiencias de seguridad diferenciadas; en consecuencia, configuran sectores de seguridad con características particulares (Sedra, 2009). Por ello, cada país desarrolla enfoques de RSS adaptados a sus necesidades específicas, aunque comparte elementos comunes a nivel global.

En Ecuador, una RSS debe ser incluyente e incorporar la perspectiva de seguridad humana para abordar las causas del narcotráfico. La RSS y la seguridad humana son conceptos clave en el campo de los derechos humanos y la protección de poblaciones vulnerables. En muchos casos, el Estado no ha sido un garante eficiente de la seguridad de la población bajo su jurisdicción; por el contrario, se ha convertido en su enemigo (Law, 2005).

La seguridad humana se centra en el individuo e involucra un enfoque preventivo, en lugar de uno reactivo, a partir de siete dimensiones: económica, alimentaria, de salud, ambiental, personal, comunitaria y política. Una RSS integral reconoce que la seguridad de las personas y la del Estado no son necesariamente idénticas, y que no todos los problemas de seguridad deben tener una solución estadocéntrica (Law, 2005). Por eso, la seguridad

humana es una perspectiva que permite preguntarse para quién debe ser la seguridad, cuáles deberían ser los parámetros del tipo de seguridad que la sociedad quiere lograr, cómo abordar sus diversas facetas (actores, funcionamiento e interacción) para garantizar que el resultado final beneficie a la población, y qué se debe hacer para alcanzar ese objetivo.

En general, la seguridad humana contiene un marco normativo y ético que orienta las decisiones en materia de seguridad, mientras que la RSS ofrece un marco de políticas públicas, instituciones y gobernanza (Law, 2005). Una RSS, según Marcela Donadio, de la Red Latinoamericana de Seguridad y Defensa, incluye "actores no estatales creando un vínculo con una sociedad que puede temer o desconfiar de los desarrollos impulsados únicamente por los gobiernos" (Sedra, 2009). La clave, según Nicole Ball, del Centro de Política Internacional, es "fomentar un proceso que permita a los actores nacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, aprender a dialogar y a desarrollar cierto respeto por los puntos de vista de los demás" (Sedra, 2009).

La RSS es crucial en contextos de violencia o conflicto interno, como el ecuatoriano, porque busca prevenir la captura o infiltración del sector de seguridad por parte de actores criminales, fortalecer su capacidad institucional y asegurar su sujeción al Estado de derecho. De acuerdo con Donoso (2026), si el Estado no brinda protección adecuada o reprime a sus ciudadanos, viola su función primordial de garantizar la seguridad humana. La seguridad personal es una de las dimensiones de la seguridad humana y se refiere a la protección de las personas contra la violencia física, así como frente a las violaciones de sus derechos civiles y políticos.

Si el sistema policial y judicial de Ecuador, compuesto por las instancias públicas que deben prevenir el delito, investigar, sancionar y garantizar derechos, no funciona correctamente, ello indica un debilitamiento del Estado de derecho y, por ende, una menor protección de las personas. La incapacidad sistemática para prevenir el delito puede evidenciar fallas en el cumplimiento de esas funciones. La RSS no solo incluye a las Fuerzas Armadas, la

Policía y los servicios de inteligencia, sino también la promoción del desarrollo económico y social como estrategia para prevenir el reclutamiento, en particular de jóvenes de bajos recursos, en economías ilícitas y organizaciones violentas. De igual importancia es la reforma del sector judicial, ya que sus miembros a menudo no han recibido la capacitación ni las instrucciones adecuadas para consolidarse como un órgano independiente del poder ejecutivo. De esta manera, este tipo de capacitación puede contribuir a prevenir la falta de eficiencia y profesionalismo, así como los actos de corrupción.

De allí que una RSS con enfoque de seguridad humana en Ecuador deba estar compuesta por varias reformas: una reforma socioeconómica de inversión pública que incremente las fuentes de trabajo y el acceso al crédito; una reforma del sistema judicial; una reforma del sistema de rehabilitación social que incluya el entrenamiento de guías penitenciarios; y una reforma policial. Un coronel de la Policía Nacional mencionó que se debe incluir "una nueva Ley Orgánica, una nueva ley de personal y sobre todo un reglamento de disciplina que nos dé agilidad para depurarnos" (D. González, comunicación personal, 10 de junio de 2024).

La implementación de la RSS debe ser monitoreada por actores estatales y miembros de la sociedad civil. Una RSS debe partir de la comprensión de que la seguridad del Estado y la seguridad humana no son contradictorias, sino complementarias. Únicamente aquellas sociedades en las que las personas estén debidamente protegidas frente a una amplia gama de amenazas, y en las que la seguridad humana esté garantizada en todas sus dimensiones, pueden ser resilientes.

7. Conclusiones

La guerra contra las drogas ha fracasado y ha generado críticas hacia Estados Unidos. Las políticas de drogas que se enfocan en la oferta, en lugar de atender la demanda, promueven un enfoque militarizado, reactivo y punitivo, antes que uno preventivo e integral. Si bien la influencia de grupos asociados al crimen

transnacional organizado en Ecuador se expresa de manera particular en cantones rurales y fronterizos, donde el narcotráfico ha generado impactos significativos en términos económicos, sociales y de seguridad, las zonas urbanas de las provincias de Guayas, Esmeraldas y Manabí tampoco escapan a este fenómeno. Estas se han convertido en terreno fértil para la actividad delictiva debido a una mirada limitada sobre los problemas de seguridad y a la falta de una reforma integral del sector de seguridad con enfoque de seguridad humana.

Esta falta de visión ha provocado que las comunidades locales sigan soportando violencia desproporcionada y abusos contra sus derechos humanos. Pese a los esfuerzos poco exitosos de los Gobiernos ecuatoriano y estadounidense para controlar el tráfico de drogas, sobre la población ecuatoriana recaen los efectos de una lucha antidrogas que, a menudo, no distingue entre criminales y civiles inocentes. Las políticas futuras deben priorizar la protección de las comunidades locales, el desarrollo económico y la solución pacífica de los conflictos, con el fin de evitar que la violencia continúe propagándose en áreas vulnerables, tanto rurales como urbanas.

El retorno de Trump presenta desafíos para la promoción de una agenda bilateral entre Ecuador y Estados Unidos menos securitizada. Sin embargo, una reforma del sector de seguridad desde una perspectiva de seguridad humana requiere un liderazgo diferente y capacidad negociadora por parte de Ecuador para coordinar iniciativas enfocadas en una agenda multidimensional, con metas de largo plazo. Para que una reforma del sector de seguridad basada en la seguridad humana sea eficaz, debe ser participativa e involucrar a actores clave, como los proveedores de seguridad y las víctimas de la inseguridad.

8. Bibliografía

Agencia EFE. (2025, 19 de noviembre). Más del 61 % de ecuatorianos rechazaron el regreso de bases militares extranjeras al país. *El Heraldo*. https://www.elheraldo.co/mundo/2025/11/19/mas-del-61-de-ecuatorianos-rechazaron-el-regreso-de-bases-militares-extranjeras-al-pais/

Agencia EFE. (2024, 27 de noviembre). Estados Unidos dará USD 7,6 millones a Ecuador para combatir minería ilegal y narcotráfico. *Primicias*. https://www.primicias.ec/seguridad/estados-unidos-ecuador-fondos-mineria-ilegal-narcotrafico-84246/

Austin, A., y Shuldiner, H. (2024, 7 de marzo). Desenmascarando a los actores extranjeros del tablero criminal ecuatoriano. *InSight Crime*. https://insightcrime.org/es/noticias/desenmascarando-actores-extranjeros-tablero-criminal-ecuatoriano/

Bagley, B. M. (1991). *Myths of militarization: The role of the military in the war on drugs in the Americas*. North-South Center, University of Miami.

Bagley, B. M. (1988). U.S. foreign policy and the war on drugs: Analysis of a policy failure. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, *30*(2-3), 189-212. https://doi.org/10.2307/165986

Bargent, J. (2019a, 5 de noviembre). Esmeraldas: una provincia de Ecuador en las garras del conflicto narco. *InSight Crime*. https://insightcrime.org/es/investigaciones/la-provincia-de-esmeraldas-en-ecuador-joya-para-los-narcos/

Bargent, J. (2019b, 8 de noviembre). La provincia de Sucumbíos en Ecuador: santuario de narcotraficantes. *InSight Crime*. https://insightcrime.org/es/investigaciones/la-provincia-de-sucumbios-en-ecuador-santuario-de-narcotraficantes/

BBC News Mundo. (2021, 10 de septiembre). Cómo los ataques del 11 de septiembre influyeron en el conflicto de Colombia, el principal aliado de EE. UU. en América Latina. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58483334

Becker, M. (2007, 4 de septiembre). Ecuador: International conference for the abolition of foreign military bases. *NACLA*. https://nacla.org/ecuador-international-conference-abolition-foreign-military-bases/

Benassi, R. (2009, 18 de septiembre). EE. UU. deja la base de Manta. *BBC Mundo*. https://n9.cl/wftiv

Berg, R. C., y Bledsoe, R. (2024, 24 de abril). In the eye of the storm: Ecuador's compounding crises. *Center for Strategic & International Studies*. https://www.csis.org/analysis/eye-storm-ecuadors-compounding-crises

Bermúdez, Á. (2026, 4 de marzo). EE. UU. y Ecuador lanzan operaciones militares conjuntas contra "organizaciones terroristas". *BBC News Mundo*. https://n9.cl/exm38e

Borda Guzmán, S. (2002). Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas. *Colombia Internacional*, *54*, 73–102. https://doi.org/10.7440/colombiaint54.2002.03

Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.

Cañizares, A. M. (2025, 12 de marzo). Noboa anuncia alianza con controversial inversionista estadounidense de seguridad fundador de Blackwater. *CNN en Español*. https://cnnespanol.cnn.com/2025/03/12/latinoamerica/noboa-ecuador-alianza-controversial-inversionista-estadounidense-orix

Clark, H., Obasanjo, O., y Lagos, R. (2021, 20 de junio). La guerra contra las drogas cumple medio siglo con poco que celebrar. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/se-cumplen-cincuenta-anos-de-lucha-contra-las-drogas-597298

Clark, C. D., y Dufton, E. (2015). Peter Bourne's drug policy and the perils of a public health ethic, 1976-1978. *American Journal of Public Health*, *105*(2), 283-292. https://doi.org/10.2105/AJPH.2014.302233

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

Contraloría General de la República. (2001). *Plan Colombia: Primer informe de evaluación*. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/010830cont.pdf

Crandall, R. (2002). *Driven by drugs: U.S. policy toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers. https://doi.org/10.1515/9781685854256

Dallanegra Pedraza, L. (1994). *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿Predominio monroísta o unidad americana?* Edición del autor.

Decker Coloma, D. M., Cabanilla García, E. P., y Sánchez Mite, K. M. (2024). Drug contamination in the movement of cargo units from Ecuadorian ports. *Centro Sur*, *8*(3), 40-54. https://centrosuredito-rial.com/index.php/revista/article/download/354/770/1454

Diálogo Américas. (2024, 8 de mayo). El Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas entre EE. UU. y Ecuador: Hoja de ruta de asistencia al sector de seguridad de Ecuador. https://dialogo-americas.com/es/articles/el-acuerdo-sobre-el-estatuto-de-las-fuerzas-entre-ee-uu-y-ecuador-hoja-de-ruta-de-asistencia-al-sector-de-seguridad-de-ecuador/

Donoso, C. (2026). Managing borderless threats: Security sector reform inclusive of a human security approach to tackle organized crime in Ecuador. En J. Ferrill y T. Hataley (Eds.), *Oxford intersections: Borders*. Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/9780198945222.003.0167

Edwards, S. G. (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país. En P. Metaal y C. Youngers (Eds.), *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 51–60). WOLA; Transnational Institute.

El Colombiano. (2009, 10 de diciembre). E. U. ayudó a ubicar a "Reyes": Ecuador. https://www.elcolombiano.com/historico/eu_ayudo_a_ubicar_a_raul_reyes_ecuador-OKEC_70493

El Comercio. (2009, 31 de mayo). La base de Manta. https://www.elcomercio.com/actualidad/base-manta-1/

El Comercio. (2024, 3 de noviembre). Comisión para reforma sobre bases militares extranjeras en Ecuador tiene presidenta. https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/funcionario-daniel-noboa-bases-militares-extranjeras-asamblea/

El País. (2011, 6 de abril). Ecuador expulsa a la embajadora de EE. UU. por un cable de Wikileaks. *El País*. https://elpais.com/internacional/2011/04/05/actualidad/1301954417_850215.html

El Tiempo. (2003, 15 de febrero). Congreso de E. U. aprobó 532 millones de dólares de ayuda para Colombia. *El Tiempo*. https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-999533

El Universo. (2006, 3 de septiembre). Renovación de la Base de Manta anticipa dos años debate político. https://www.eluniverso.com/2006/09/03/0001/8/94AEA6D54AB940A29C6C50C5D6DB0273.html/

El Universo. (2004, 16 de junio). Aldhu acusa a EE. UU. de hundir barcos y pide nulidad de acuerdo por la base de Manta. https://www.eluniverso.com/2004/06/16/0001/626/E3141249562A498C8380C8E95EEF69E7.html/

Europa Press. (2007, 6 de marzo). Defensa de Ecuador anuncia que no renovará el convenio con EE. UU. que permite el uso de la Base de Manta. *Notimérica*. https://www.notimerica.com/politica/noticia-ecuador-eeuu-defensa-ecuador-anuncia-no-renovara-convenio-eeuu-permite-uso-base-manta-20070306151849.html

FIDH, FIAN, RAPAL, OCIM, CEAS, y CIF. (2005). *Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia*. https://www.fidh.org/IMG//pdf/eccl434e.pdf

García, A. (2024, 28 de octubre). El 68 % de los productos de exportación en los puertos marítimos de Ecuador corre riesgo de contaminación con droga. *Primicias*. https://www.primicias.ec/seguridad/contaminacion-droga-puertos-maritimos-producto-exportacion-82006/

International Crisis Group. (2025, 11 de marzo). *Curbing violence in Latin America's drug trafficking hotspots* (Report 108). https://www.crisisgroup.org/rpt/latin-america-caribbean/colombia-ecuador-guatemala-honduras-mexico/108-curbing-violence-latin-america-drug-trafficking-hotspots

Kenney, M. (2007). *From Pablo to Osama: Trafficking and terrorist networks, government bureaucracies, and competitive adaptation*. The Pennsylvania State University Press.

La Hora. (2003, 18 de julio). EE. UU. aprueba USD 697 millones para Iniciativa Andina. https://www.lahora.com.ec/mundo/EEUU-aprueba-USD-697-millones-para-Iniciativa-Andina-20030718-0274.html

La Hora. (2021, 23 de noviembre). ¿Qué es la Oficina de Cooperación de Seguridad (OCS) y para qué se creó? https://www.lahora.com.ec/archivo/Que-es-la-Oficina-de-Cooperacion-de-Seguridad-OCS-y-para-que-se-creo-20211123-0057.html

La Hora. (2026, 13 de marzo). FBI llega a Ecuador para impulsar las extradiciones de líderes del narcotráfico. https://www.lahora.com.ec/seguridad/fbi-en-ecuador-por-que-su-llegada-apunta-a-multiplicar-las-extradiciones-de-lideres-del-narcotrafico-20260312-0043.html

Le Monde with AFP. (2026, March 12). FBI to open office in Ecuador to investigate organized crime in collaboration with local police. *Le Monde*. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2026/03/12/fbi-to-open-office-in-ecuador-to-investigate-organized-crime-in-collaboration-with-local-police_6751349_4.html

Lajtman, T., García Fernández, A., y Romano, S. (2024). Estados Unidos y la asistencia militar y en seguridad hacia América Latina y el Caribe: abordaje crítico, 2010-2022. *Estado & comunes*, *1*(18), 59–79. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.321

Lajtman, T., Arias Barona, C., y García Fernández, A. (2026). Estados Unidos y la instrumentalización de la asistencia antinarcóticos en América Latina: de la Guerra Fría a la competencia con China. *Estado & comunes*, *1*(22), 19-46. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.419

Law, D. M. (2005). Human security and security sector reform: Contrasts and commonalities. *Security and Peace*, *23*(1), 14–20. https://doi.org/10.5771/0175-274X-2005-1-14

Llacta. (2005, 5 de junio). La marina de EE. UU. ha hundido 36 barcos ecuatorianos en los 4 últimos años. http://www.llacta.org/notic/2005/not0605a.htm

Martínez, V. (2024, December 2). Ecuador's plan to welcome foreign military bases raises questions related to security and sovereignty. *The Organization for World Peace*. https://theowp.org/ecuadors-plan-to-welcome-foreign-military-bases-raises-questions-related-to-security-and-sovereignty/

Mella, C. (2024, 27 de octubre). Noboa reabre el debate sobre bases militares en Ecuador ante el fracaso de su estrategia de seguridad. *El País América*. https://elpais.com/america/2024-10-27/noboa-reabre-el-debate-sobre-bases-militares-en-ecuador-ante-el-fracaso-de-su-estrategia-de-seguridad.html

Ministerio de Defensa Nacional. (2021). *Informe de rendición de cuentas 2020*. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/Informe-rendicion-2020_act_may-2021.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2024, 27 de noviembre). Ecuador recibe 7,6 millones de dólares de EE. UU. para combatir al crimen organizado, el narcotráfico y la minería ilegal. https://www.cancilleria.gob.ec/2024/11/27/ecuador-recibe-76-millones-de-dolares-de-ee-uu-para-combatir-al-crimen-organizado-el-narcotrafico-y-la-mineria-ilegal/

Montalvo, A. (2005). El Ecuador frente a la política de seguridad democrática y el conflicto interno en Colombia. En J. Ponce Leiva (Ed.), *La seguridad del Ecuador: Del 11 de septiembre al Plan Patriota*. Abya-Yala; Centro de Estudios Internacionales; FLACSO-Sede Ecuador.

Moreano Cruz, E. (2005). Evaluación de la política de seguridad de la frontera norte de Ecuador. En J. Ponce Leiva (Ed.), *La seguridad del Ecuador: Del 11 de septiembre al Plan Patriota*. Abya-Yala; Centro de Estudios Internacionales; FLACSO-Sede Ecuador.

Noboa, A. (2024, 26 de enero). Militares de Estados Unidos tendrán inmunidad y libre movilidad en Ecuador. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/politica/acuerdo-militares-estados-unidos-desplazamiento-ecuador/

Nodal. (2014, 2 de junio). Rafael Correa firmó el decreto que oficializa la salida de Ecuador del TIAR. https://www.nodal.am/2014/06/rafael-correa-firmo-el-decreto-que-oficializa-la-salida-de-ecuador-del-tiar/

Paz-y-Miño Cepeda, J. J. (2023, 2 de diciembre). *Latinoamericanismo y monroísmo: una historia contrapuesta*. Historia&Presente–ADHILAC. https://www.historiaypresente.com/hyp/wp-content/uploads/2023/12/Doctrina_Monroe.pdf

PBS. (2000). Interview with Peter Bourne. *Frontline*. https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/drugs/interviews/bourne.html

Presidencia de la República del Ecuador. (2007, 24 de abril). *Intervención del presidente de la República, Rafael Correa, en la presentación del Plan Ecuador*. https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/2007-04-24-Presentaci%C3%B3n-del-Plan-Ecuador.pdf

Primicias. (2024, 15 de octubre). La Corte Constitucional avala la reforma constitucional para las bases extranjeras. https://www.primicias.ec/politica/corte-constitucional-avala-reforma-constitucional-bases-militares-81221/

Rossi, A. (2008, julio). ¿Adiós a la base de Manta? *Le Monde diplomatique en español*. https://mondiplo.com/adios-a-la-base-de-manta

Ruiz Acosta, M. (2024, 15 de mayo). ¿Cómo se cocinó la SOFA entre Estados Unidos y Ecuador? *Página/12*. https://www.pagina12.com.ar/736727-como-se-cocino-la-sofa-entre-estados-unidos-y-ecuador

Ruiz Acosta, M., y Gortaire Logroño, A. (2025). De vuelta al redil: Ecuador en la órbita geopolítica de los Estados Unidos, 2017-2025. *Encrucijada Americana*, *17*(2), 51-77. https://doi.org/10.53689/ea.v17i2.295

Sánchez, C. (2002). 11 septiembre 2001: ¿dramático resultado de la agresiva política exterior estadounidense? *Nómadas*, *5*. https://www.redalyc.org/pdf/181/18100517.pdf

Sedra, M. (2009). *The future of security sector reform*. Centre for International Governance Innovation. https://www.cigionline.org/static/documents/documents/The%20Future%20of%20Security%20Sector%20Reform.pdf

Sicking, E. (2023). Cocaine and corruption: The rise in drug trafficking in Ecuador and why it isn't being stopped. *ILRA Student Forum*, *2*(1), Article 3. https://doi.org/10.25172/ilrasf.2.1.3

Smith, P. H. (2013). *Talons of the eagle: Latin America, the United States, and the world* (4th ed.). Oxford University Press.

The White House. (2025, December). *National security strategy of the United States of America*. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

Thoumi, F. E. (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Johns Hopkins University Press.

Tokatlian, J. G. (2001). El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (54/55), 203-219. https://www.jstor.org/stable/40585879

U.S. Department of State. (2018). *Integrated country strategy: Ecuador*. https://2017-2021.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/ICS-Ecuador_UNCLASS_508.pdf

U.S. Mission Ecuador. (2023, 20 de julio). Los Estados Unidos y el Ecuador acordaron una estrategia para fortalecer la colaboración en seguridad. *Embajada y Consulado de EE. UU. en Ecuador*. https://ec.usembassy.gov/es/los-estados-unidos-y-el-ecuador-acordaron-una-estrategia-para-fortalecer-la-colaboracion-en-seguridad/

U.S. Mission Ecuador. (2024, September 17). The United States and Ecuador sign $25 million security cooperation agreement. *U.S. Embassy and Consulate in Ecuador*. https://ec.usembassy.gov/the-united-states-and-ecuador-sign-25-million-security-cooperation-agreement/

United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2025). *International narcotics control strategy report: Volume I. Drug and chemical control*. https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/03/2025-International-Narcotics-Control-Strategy-Volume-1-Accessible.pdf

White, C. M. (2019). *The war on drugs in the Americas*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315667805

Williams, L. (2024, November 25). U.S. military support strengthens Ecuador's fight against crime. *The Rio Times*. https://www.riotimesonline.com/u-s-military-support-strengthens-ecuadors-fight-against-crime/

Wulf, H. (2004). Security sector reform in developing and transitional countries. En C. McCartney, M. Fischer, y O. Wils (Eds.), *Security sector reform: Potentials and challenges for conflict transformation* (pp. 9-28). Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. https://www.wulf-herbert.de/Berghofdialogue2.pdf

Youngers, C. A., y Rosin, E. (Eds.). (2005). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of U.S. policy*. Lynne Rienner Publishers. https://doi.org/10.1515/9781685853488

Crónica de una muerte anunciada: el desplazamiento del narcotráfico colombiano hacia Ecuador

Williams Gilberto Jiménez-García

Daniel Sansó-Rubert Pascual

1. Introducción

Al igual que en la obra de Gabriel García Márquez, *Crónica de una muerte anunciada*, en la que todo un pueblo observa con resignación el inevitable desenlace de Santiago Nasar, la comunidad académica y los expertos en seguridad regional han sido testigos del progresivo desplazamiento del narcotráfico desde Colombia hacia Ecuador durante las últimas décadas. Como en la novela, las señales eran evidentes, los avisos abundantes y la tragedia, aunque anunciada, parecía imposible de detener. La diferencia radica en que, en este caso, no se trata de un evento singular, sino de un proceso gradual y complejo que ha transformado la situación de seguridad ecuatoriana en las primeras décadas del siglo XXI.

Los acontecimientos que han afectado significativamente a Ecuador en los últimos años, y que culminaron con la crisis de seguridad de 2024, no son producto de la casualidad ni representan una transformación súbita del panorama criminal regional. Por el contrario, constituyen el desenlace previsible de un proceso de desplazamiento criminal que se venía discutiendo y documentando desde principios de siglo. Rivera y Torres (2011) advirtieron sobre la vulnerabilidad de Ecuador frente al narcotráfico colombiano y señalaron la incapacidad del Estado para controlar sus fronteras y contener la penetración de organizaciones criminales transnacionales.

Mantilla-Valbuena (2008) identificó que las políticas de seguridad global podían generar un desplazamiento de la amenaza del narcotráfico colombiano hacia otros territorios y países, más allá de la región andina. Los estudios de Chin (2009) y Chouvy (2013) sobre el desplazamiento del opio en el Triángulo Dorado (Myanmar, Laos y Tailandia) mostraron que la lógica es siempre la misma: cuando el Estado cierra una puerta, el crimen organizado abre otra. Lo que varía es la velocidad con que los actores institucionales reconocen la señal. En el caso ecuatoriano, esa señal estuvo presente desde hace décadas.

Los análisis geopolíticos del crimen organizado permiten leer esta secuencia con mayor precisión. Más allá del registro descriptivo, el desplazamiento criminal no ocurre al azar: las organizaciones evalúan la geografía política de cada territorio, sus capacidades estatales y las ventanas de oportunidad disponibles antes de mover sus operaciones (Sansó-Rubert, 2017; Sansó-Rubert y Rivera, 2021). En ese sentido, la carta que nadie leyó a tiempo en *Crónica de una muerte anunciada* tiene su equivalente en los informes, advertencias académicas y señales institucionales que se acumularon durante dos décadas sin traducirse en acciones. El desplazamiento del narcotráfico hacia Ecuador no fue una sorpresa para quienes observaban el tablero regional. Fue, como el asesinato de Santiago Nasar, un desenlace que muchos conocían y pocos decidieron impedir.

Este capítulo argumenta que el caso Colombia-Ecuador representa un ejemplo paradigmático de lo que la literatura criminológica denomina globalización desviada (Hillison e Isaacson, 2016). Se trata de un marco teórico que permite comprender cómo las ventajas comparativas que hacen atractivo a un país para la inversión legítima (infraestructura moderna, sistema financiero dolarizado y controles regulatorios menos estrictos) pueden ser también aprovechadas por actividades criminales transnacionales. La particularidad de Ecuador radica en la convergencia temporal de múltiples factores: el endurecimiento de las políticas antidrogas en Colombia, la modernización vial y portuaria en Ecuador, la adopción del dólar como moneda oficial y la persistencia de

debilidades institucionales que facilitaron la penetración de organizaciones criminales transnacionales.

La relevancia de este análisis trasciende el caso Colombia-Ecuador y se organiza en torno a una pregunta central: ¿qué factores estructurales, institucionales y territoriales explican que Ecuador se consolidara como nodo estratégico del narcotráfico transnacional entre 2000 y 2024, y mediante qué mecanismos este proceso transformó la realidad del país en materia de seguridad? Responder a esta pregunta no solo arroja luz sobre un proceso regional específico, sino que ofrece un esquema analítico para anticipar dinámicas similares en otros contextos donde convergen la modernización económica, la debilidad institucional y la presión sobre mercados criminales vecinos. Como en *Crónica de una muerte anunciada*, los indicadores tempranos siempre están presentes. La pregunta es si, en esta ocasión, la región será capaz de leerlos antes de que el desenlace sea inevitable.

Responder esa pregunta requiere ir más allá de la descripción. Por eso, este capítulo adopta el diseño de estudio de caso como estrategia metodológica orientada a explicar cómo y por qué ocurrió este proceso entre 2000 y 2024. El marco de la globalización desviada opera como esquema organizador y define las categorías analíticas a partir de cuatro dimensiones: factores de expulsión, factores de atracción, mecanismos de transmisión criminal y efectos. Cada categoría corresponde a un componente del argumento causal, no a una sección meramente descriptiva.

La evidencia se construye mediante dos técnicas complementarias. En primer lugar, el análisis documental sistematiza fuentes primarias y secundarias, clasificadas en informes internacionales, documentos oficiales y literatura especializada, con el fin de operacionalizar cada categoría. En segundo lugar, el rastreo de procesos (*process tracing*) permite reconstruir la secuencia de eventos críticos y puntos de inflexión, así como identificar cómo cada condición activa la siguiente dentro de la cadena causal (Bennett y Checkel, 2015). La triangulación de ambas técnicas permite avanzar, como sugiere el hilo argumental de este capítulo, desde la crónica de lo

ocurrido hacia la explicación de por qué este desenlace era —en cierto modo— previsible (Denzin, 2012).

2. Marco analítico

El análisis del desplazamiento del narcotráfico desde Colombia hacia Ecuador requiere una aproximación teórica que integre perspectivas criminológicas y de economía política del crimen organizado transnacional. El marco analítico de este trabajo se construye sobre tres pilares conceptuales interrelacionados: la teoría del desplazamiento criminal, el efecto globo en el contexto del narcotráfico y el paradigma de la globalización desviada.

El desplazamiento del delito, como documentan Guerette y Bowers (2009), ocurre cuando las intervenciones exitosas del Estado en un área específica provocan la reubicación de la actividad delictiva hacia otros espacios. Este proceso altera sus patrones operativos, pero no necesariamente la naturaleza del crimen. El fenómeno, por tanto, no es solo geográfico. Johnson *et al*. (2014) identificaron cinco dimensiones del desplazamiento: temporal, espacial, táctica, de objetivo y funcional. En el contexto del narcotráfico andino, estas dimensiones se manifiestan simultáneamente y generan lo que Friesendorf (2006) denominó una reconfiguración integral de las operaciones criminales.

Esta reconfiguración se materializa de manera visible en el denominado efecto globo, término que captura la tendencia de la producción y el tráfico de drogas a desplazarse hacia territorios de menor resistencia cuando se incrementa la presión en una zona específica. Como señaló Reuter (2014), este efecto es especialmente pronunciado en regiones con fronteras porosas y asimetrías significativas en las capacidades estatales. El estudio de Raffo *et al*. (2016) sobre los cultivos de coca en la región andina demuestra que las políticas de erradicación aplicadas con éxito en Colombia dieron lugar a la expansión de cultivos hacia áreas previamente no afectadas, siguiendo un patrón similar al de una mancha de aceite que se extiende hacia zonas de menor control estatal.

La globalización desviada, concepto desarrollado por Naylor (2002) y ampliado por Andreas (2011), constituye el marco teórico central de este capítulo. En términos conceptuales, este paradigma sostiene que las mismas condiciones que facilitan el comercio legal y el desarrollo económico (infraestructura moderna, liberalización financiera e integración regional) son aprovechadas por organizaciones criminales para expandir sus operaciones ilícitas. Como señaló Bagley (2013), en el contexto latinoamericano estas organizaciones han demostrado capacidad para identificar y explotar las asimetrías regulatorias y las ventajas comparativas entre países vecinos.

Este marco no se limita a describir el fenómeno; lo explica, porque permite identificar por qué ciertas condiciones que parecen neutras o positivas se convierten en factores de atracción para el crimen organizado transnacional. Como expresó Varese (2011) y profundizó Sansó-Rubert (2015), los procesos de difusión transnacional de las estructuras criminales obedecen a la conjunción de una pluralidad de factores (estructurales y coyunturales) que inciden en la variabilidad de sus formas de propagación. Estas organizaciones no se expanden sin más.

Cualquier desplazamiento por fuera del territorio controlado por una organización criminal implica para ella diversas dificultades —financieras, económicas, técnicas, logísticas, contables, mercantiles y jurídicas— que deben ser objeto de estudio y planificación. Esto supone el desarrollo de una estrategia, por mínima que sea, así como la gestión de las incertidumbres que debe enfrentar: la capacidad de respuesta institucional en las áreas geográficas donde incursiona, sus relaciones locales y el grado de organización y contestación social frente a su presencia.

Desde una perspectiva geopolítica, la expansión del crimen organizado puede analizarse a partir de un esquema que articula las necesidades, objetivos y recursos de las estructuras criminales con las condiciones espaciotemporales del entorno, las cuales condicionan sus dinámicas de desplazamiento y asentamiento. No debe perderse de vista que el fenómeno delictivo, al igual que cualquier

otro hecho social, está estrechamente relacionado con las realidades que lo circundan.

La delincuencia no se genera desde lo abstracto, sino que se materializa en un contexto espaciotemporal concreto. Tiene lugar bajo determinadas condiciones sociales, tecnológicas, políticas y humanas que influyen decisivamente en la forma en que se produce, en sus modos de manifestación, en su cantidad, intensidad, connotaciones y peculiaridades (Sansó-Rubert, 2022).

Thoumi (2003) complementó esta perspectiva al argumentar que el narcotráfico en la región andina sigue una lógica empresarial que responde a incentivos económicos y ventajas comparativas. Felbab-Brown (2010) respalda esta visión al demostrar cómo las organizaciones criminales evalúan costos operativos, riesgos y beneficios potenciales en diferentes jurisdicciones. Zepeda y Rosen (2015) ampliaron este análisis al demostrar cómo las políticas antidrogas asimétricas en la región han creado, de manera involuntaria, oportunidades de arbitraje criminal que las organizaciones narcotraficantes explotan eficientemente.

La integración de estos marcos teóricos (desplazamiento criminal, efecto globo y globalización desviada) proporciona las herramientas necesarias para examinar el caso Colombia-Ecuador. Este andamiaje conceptual permite analizar tres dimensiones fundamentales del fenómeno: primero, los factores de expulsión en Colombia, particularmente aquellos derivados de la intensificación de las políticas antidrogas; segundo, los factores de atracción en Ecuador, en especial las ventajas comparativas que ofrece involuntariamente su modernización económica, vial y portuaria; y tercero, los mecanismos específicos de transmisión criminal y sus efectos multiplicadores en la sociedad ecuatoriana. La comprensión de estas dinámicas no solo tiene valor académico, sino que resulta fundamental para anticipar y, potencialmente, prevenir procesos similares en otros contextos regionales (Johnson *et al.*, 2014).

3. Factores de expulsión: la paradoja del éxito de las políticas antidrogas en Colombia

La transformación del rol de Ecuador en el contexto del narcotráfico regional no puede entenderse sin considerar los factores de expulsión generados por las políticas antidrogas implementadas en Colombia durante las primeras décadas del siglo XXI. El aparente éxito de estas políticas en territorio colombiano produjo una serie de efectos no deseados que alteraron la economía política del narcotráfico en la región andina (Raffo *et al.*, 2016). La combinación de la intensificación de la presión estatal, la incursión de nuevos actores y la creciente complejización del negocio ilícito crearon un ambiente operativo hostil que incentivó la búsqueda de espacios más permisivos para que se desarrollen actividades criminales, como mecanismo de adaptación competitiva (Kenney, 2007). Esta sección analiza cómo estos tres factores interrelacionados contribuyeron a impulsar que se desplacen las operaciones del narcotráfico hacia territorio ecuatoriano.

3.1. Presión de políticas antidrogas

La materialización más visible de esta presión de expulsión se observa en la intensificación sistemática de las políticas antidrogas colombianas. El Plan Colombia, ejecutado entre 2000 y 2015 con una inversión aproximada de 10 000 millones de dólares por parte de Estados Unidos, transformó la capacidad del Estado colombiano para enfrentar el narcotráfico. Esta iniciativa no solo representó un incremento cuantitativo de recursos y operaciones, sino que modificó cualitativamente la presencia estatal en territorios tradicionalmente controlados por grupos criminales (Dest, 2021).

La estrategia combinó elementos de control territorial, erradicación forzada e interdicción. Según el Ministerio de Justicia (2025), entre 2000 y 2020 Colombia implementó uno de los programas más intensivos de erradicación de cultivos ilícitos en la historia, con la eliminación de más de 1,13 millones de hectáreas de arbustos de coca. La intensidad de estas operaciones fue notable en los departamentos del suroccidente colombiano, especialmente

en Putumayo y Nariño, fronterizos con Ecuador, donde la presión estatal no solo afectó la producción de coca, sino que también desarticuló redes logísticas que habían operado con relativa libertad durante décadas (Oviedo, 2024; Ríos y González, 2021).

Sin embargo, estas políticas produjeron un efecto de dispersión territorial. Mientras grandes organizaciones criminales eran desarticuladas por el Estado en sus zonas tradicionales de operación, nuevas estructuras, más pequeñas y móviles, comenzaron a explorar territorios adyacentes (Dest, 2021; Gutiérrez y Thomson, 2021; Hernández *et al*., 2018). Este proceso fue particularmente visible en el espacio transfronterizo Putumayo-Sucumbíos, donde se identificó una progresiva relocalización de actividades criminales hacia el lado ecuatoriano de la frontera, favorecida por las asimetrías en la capacidad de control territorial entre ambos países (Zou *et al*., 2024).

Lo efectivo de la presión ejercida por las políticas antidrogas colombianas se refleja, de manera paradójica, en las cifras de incautaciones y destrucción de laboratorios en territorio ecuatoriano. El incremento de los operativos antidrogas en el sur de Colombia coincide con el aumento de las detecciones de laboratorios de procesamiento en provincias fronterizas de Ecuador, lo que sugiere un posible patrón de desplazamiento operativo. Este fenómeno ilustra el efecto globo en su manifestación más directa: la presión intensiva en un territorio no elimina necesariamente la actividad ilícita, sino que puede desplazarla hacia zonas con menor capacidad estatal y presencia institucional más débil.

3.2. Reconfiguración de actores armados y cambios políticos

Un segundo factor de expulsión fue la reconfiguración del panorama criminal colombiano tras la firma del Acuerdo de Paz con las FARC-EP[1] en 2016, que generó un vacío de poder en territorios

1 Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) fueron una guerrilla marxista-leninista fundada en 1964. Tras su desmovilización formal en el marco del Acuerdo de Paz de 2016, algunos sectores disidentes continuaron operando y se vincularon con economías ilegales, incluido el narcotráfico, en zonas fronterizas con Ecuador.

tradicionalmente controlados por la guerrilla y transformó la dinámica del narcotráfico regional (García y Hernández, 2024; Ríos y González, 2021). El Acuerdo de Paz, que desmovilizó formalmente a cerca de 13 000 combatientes (Comisión de la Verdad, 2023), produjo un efecto de atomización en el que las disidencias de las FARC-EP, el ELN y cerca de 40 grupos pequeños y células criminales comenzaron a competir por el control de territorios estratégicos y rutas del narcotráfico (Girón, 2026).

Esta fragmentación coincidió con una triple transición: la implementación parcial del Acuerdo de Paz, el fortalecimiento del ELN en zonas previamente controladas por las FARC-EP y la penetración de organizaciones criminales transnacionales, en especial de cárteles mexicanos tras la caída de Joaquín Guzmán, alias El Chapo, entre 2016 y 2019, en el suroccidente de Colombia (Girón, 2026). La combinación de estos factores generó nuevas dinámicas de violencia y competencia territorial, lo que incrementó los costos y riesgos operativos para el narcotráfico en Colombia (Fundación Paz y Reconciliación, 2022).

Durante el Gobierno de Iván Duque (2018-2022), el narcotráfico en Colombia registró un repunte, impulsado por la implementación inconsistente del Acuerdo de Paz y por el impacto económico de la pandemia de covid-19. La política de seguridad, basada en una estrategia fuertemente militarista, fomentó la dispersión de grupos armados hacia zonas periféricas y transfronterizas, benefició al ELN y le permitió consolidar nuevas rutas de tráfico y vínculos con organizaciones criminales en Ecuador (Da Frota *et al*., 2023; Ríos, 2024).

La falta de coordinación interinstitucional y los vacíos estratégicos en el control del territorio intensificaron la competencia entre disidencias de las FARC-EP, el ELN y nuevos grupos criminales, lo que exacerbó la violencia en varias regiones del país (Quiñones, 2024). Aunque la estrategia estatal se centró en la captura de cabecillas y en operaciones militares contra grupos armados, fue insuficiente para reducir la violencia y sus impactos de manera sostenible. Como resultado, Colombia quedó en un escenario de "ni paz ni

guerra", con un crimen organizado fortalecido y un narcotráfico en expansión.

El cambio en la política de drogas durante el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), centrado en los eslabones más débiles de la cadena de la coca (Acero y Thomson, 2022) y en el giro rural-desarrollista planteado por el Acuerdo de Paz (Jiménez-García, 2025), supuso una orientación menos militarista, enfocada en promover la transición hacia economías lícitas y reducir la represión sobre los pequeños cultivadores de hoja de coca. Sin embargo, este giro coincidió con un panorama ya reconfigurado tras la atomización de las disidencias de las FARC-EP y de otros grupos más pequeños después de la firma del Acuerdo de Paz (Ríos y González, 2021). En ese contexto, Ecuador, y en particular la frontera colombo-ecuatoriana, se convirtió en un epicentro del crimen transnacional. Los líderes de estos grupos aprovecharon la expansión de cultivos y la débil presencia estatal en departamentos limítrofes como Nariño y Putumayo, así como en provincias ecuatorianas como Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos (Álvarez, 2021).

Este escenario expresa una tensión estructural que los críticos del proceso de paz y de las FARC-EP identificaron tempranamente: la configuración criminal no se revierte solo con un cambio de enfoque gubernamental cuando las organizaciones ya han consolidado presencia territorial y social en zonas de débil control estatal (Fundación Paz y Reconciliación, 2022). La política de Petro enfrenta, además, un problema de economía política subnacional. En las fronteras que Colombia mantiene con Ecuador y Venezuela, las redes del narcotráfico no operan como un fenómeno exógeno, sino como estructuras que articulan poder local, empleo informal y gobernanza paralela, lo cual genera desconfianza institucional y reduce la eficacia de los instrumentos de sustitución voluntaria (Álvarez, 2021; Oviedo, 2024).

En ese sentido, el giro menos militarista del gobierno de Gustavo Petro no elimina los factores de expulsión que impulsaron el desplazamiento del narcotráfico hacia Ecuador; más bien, los modifica. Las condiciones de arraigo criminal en los territorios y

provincias fronterizas permanecen como una variable estructural relativamente independiente de los ciclos de la política pública.

Esta secuencia de eventos transformó la geopolítica antidrogas en la región (Labrousse, 2011). El desmantelamiento de las FARC-EP, el fortalecimiento del ELN, el surgimiento de grupos transnacionales y los cambios en la política antidrogas generaron un entorno de competencia intensa y fragmentación. Esto incentivó el desplazamiento de operaciones hacia Ecuador, donde los grupos criminales encontraron un ambiente operativo más predecible y menos vigilado. La consolidación de operaciones criminales en territorio ecuatoriano refleja una dinámica de efecto frontera, caracterizada por la débil gobernanza estatal y la alta rentabilidad de las actividades ilícitas en estas áreas. Este entorno favorece la colaboración entre disidencias de las FARC-EP, cárteles mexicanos y grupos locales en Ecuador, lo que exacerba la violencia y aumenta la complejidad del crimen transnacional en la región (Botero, 2024).

3.3. Complejización del negocio criminal

El complejo negocio del narcotráfico constituye el tercer factor de expulsión. El mercado global de drogas ilícitas experimenta transformaciones que erosionan el modelo tradicional centrado en los narcotraficantes colombianos. Esta complejidad opera en dos dimensiones distintas, pero complementarias: la emergencia de nuevos actores criminales en varios países, que reconfiguran las rutas globales, y la innovación tecnológica en la producción de drogas sintéticas, que transforma la estructura misma del mercado. Combinadas ambas presiones debilitaron el modelo tradicional centrado en los traficantes colombianos e incentivaron la búsqueda de nuevos territorios de operación.

El hecho de que se diversifiquen los actores criminales en América Latina ha transformado las rutas de tráfico de drogas. Brasil emerge como nodo estratégico mediante la organización criminal Primeiro Comando da Capital (PCC), que se ha extendido a países vecinos —Paraguay, Perú y Bolivia— y ha establecido nuevas

rutas marítimas con África Occidental, utilizando puertos como el de Santos. A su vez, países africanos como Ghana, Senegal y Nigeria se han convertido en puntos estratégicos para el transbordo de drogas hacia Europa debido a la debilidad de sus controles estatales.

El uso de contenedores legales y embarcaciones pequeñas para movilizar cargamentos forma parte de la sofisticación de estas operaciones. Ello se refleja en el aumento significativo de las incautaciones, que alcanzaron las 24 t en 2021 solo en África (Feltran *et al*., 2023). Esta expansión obliga a los traficantes colombianos a replantear su rol en las cadenas globales de suministro y a establecer nuevas alianzas para adaptarse a un entorno cada vez más competitivo. La consolidación del corredor Atlántico Sur bajo actores brasileños redujo el margen de operación de organizaciones colombianas en esa vía y generó un efecto de desplazamiento hacia el Pacífico. En este escenario, los puertos ecuatorianos de Manta, Esmeraldas y Guayaquil emergieron como alternativas estratégicas para canalizar el envío de cocaína hacia Europa, al tratarse de rutas menos vigiladas y contar con una infraestructura portuaria en expansión.

Los mercados de consumo regional también experimentaron cambios importantes. Parte de la droga que no se exporta hacia los mercados tradicionales permanece en la región y alimenta circuitos de consumo locales. El Cono Sur destaca como uno de los nuevos mercados lucrativos, particularmente Argentina, Chile y Brasil. Por tanto, el tráfico de drogas ya no se orienta exclusivamente hacia Norteamérica (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2023). La multiplicación de rutas y métodos de transporte ha reducido la dependencia de los corredores tradicionales controlados desde Colombia y ha creado nuevas oportunidades para actores y territorios emergentes.

En este reordenamiento, Ecuador dejó de ser únicamente un corredor de tránsito hacia los mercados del norte y se convirtió en un nodo de distribución hacia el sur. Su posición geográfica central en la costa del Pacífico sudamericano, combinada con su

infraestructura vial y portuaria, lo convirtió en punto de convergencia de flujos orientados tanto hacia Norteamérica y Europa como hacia los mercados emergentes del Cono Sur.

El caso venezolano introduce variables adicionales que complejizan el panorama regional del narcotráfico. La debilidad institucional y la corrupción sistemática en las Fuerzas Armadas y en los cuerpos de seguridad han generado nuevas oportunidades logísticas que modifican la economía política del narcotráfico regional. Según Kronick (2020), la fragmentación del control criminal en Venezuela después de 2005, cuando la competencia antinarcóticos dentro de la Fuerza Armada dejó de ser exclusiva de la Guardia Nacional, intensificó la violencia asociada al narcotráfico. Esta fragmentación derivó en una disputa extrema entre diferentes facciones militares por el control de rutas clave de trasiego.

Esta situación ha sido aprovechada por grupos armados colombianos, especialmente por el ELN, que han expandido su presencia en la frontera colombo-venezolana y han establecido nuevas rutas y conexiones con organizaciones criminales de la región (Albornoz-Arias y Morffe, 2023). Esta transformación del panorama criminal modificó los equilibrios entre los actores del narcotráfico en la región y favoreció el surgimiento o consolidación de megabandas que compiten por el control de rutas transnacionales en América (Mayorca, 2017).

Estas organizaciones producen nuevas dinámicas en Ecuador, donde el entorno operativo resulta más predecible y menos disputado, aunque no por ello menos violento. En el país, este proceso se intensificó en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, que se convirtieron en zonas de convergencia entre organizaciones colombianas que buscan escapar del control estatal y acceder a rutas alternas a las disputadas en Venezuela, y grupos locales con conocimiento del territorio y de las comunidades. En este sentido, la fragmentación institucional venezolana opera como un factor adicional de expulsión del narcotráfico hacia Ecuador.

Centroamérica constituyó otro eslabón decisivo en esta reconfiguración. Al consolidarse organizaciones como el Cártel de Sinaloa

y el Cártel Jalisco Nueva Generación en Guatemala, Honduras y El Salvador se transformó al corredor centroamericano en una zona de disputa por el control de las rutas hacia Norteamérica (Bagley, 2013). Esta saturación territorial elevó los costos operativos y obligó a los actores criminales a explorar alternativas logísticas hacia el sur, lo que convirtió al Pacífico sudamericano en una vía más atractiva. En este contexto, la presión no provenía únicamente de Colombia, por efecto de las políticas antidrogas, sino también del norte, debido a la competencia en el corredor centroamericano. Esta doble presión redujo el espacio disponible para las organizaciones que operaban en la región andina y aceleró la búsqueda de territorios alternos como Ecuador.

La otra dimensión de esta complejización es la innovación tecnológica. A diferencia de los factores anteriores, esta no opera como un factor de expulsión directo para el caso ecuatoriano, cuya inserción en el negocio de las drogas sigue vinculada principalmente al tráfico de cocaína. Sin embargo, el auge sin precedentes de las drogas sintéticas, con la detección de más de 880 nuevas sustancias psicoactivas entre 2009 y 2021 (European Union Drugs Agency, 2024), genera una presión competitiva estructural sobre la cocaína andina. Al perder participación relativa en los mercados europeos y norteamericanos frente a las metanfetaminas y el fentanilo, las organizaciones productoras se ven forzadas a optimizar costos, rutas y puntos de salida para mantener sus márgenes de rentabilidad.

Esta presión incentiva la búsqueda de territorios con infraestructura portuaria moderna, bajos costos operativos y menor vigilancia internacional, condiciones que Ecuador reúne de manera privilegiada. Estos cambios son particularmente relevantes en el contexto sudamericano, donde las organizaciones criminales adaptan sus operaciones para mantener su competitividad en un mercado cada vez más sofisticado y tecnificado (UNODC, 2023). La complejización del narcotráfico global constituye, por tanto, una condición estructural que explica la pérdida progresiva de la posición hegemónica de Colombia en el negocio, en un contexto

en el que Ecuador acumula ventajas comparativas aprovechadas por la globalización desviada.

4. Factores de atracción: Ecuador como nodo estratégico en la globalización desviada del narcotráfico

La expansión de las organizaciones criminales en Ecuador responde a una estrategia diseñada que combina análisis de riesgos, planificación minuciosa y una lógica de mercado orientada a maximizar el lucro (Morselli, 2005). Este enfoque se apoya en la identificación de ventanas de oportunidad, es decir, condiciones favorables que las organizaciones aprovechan mientras minimizan los riesgos asociados.

En este contexto, Ecuador emerge como un nodo estratégico en la globalización desviada del narcotráfico, una dinámica que, aunque opera al margen de la legalidad, capitaliza las mismas estructuras, redes y ventajas de la globalización económica formal (Calderón y Rodríguez Beltrán, 2018; Hillison e Isaacson, 2016). La inserción del país en estas dinámicas no es fortuita, sino el resultado de la confluencia de factores geoestratégicos, económicos, institucionales y socioterritoriales que lo convierten en un eslabón dentro de la cadena global del narcotráfico.

Como señalan Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva (2020), Ecuador ha pasado de ser un territorio secundario en el suministro y transporte de sustancias ilícitas a convertirse en un punto privilegiado dentro de la cadena de valor del narcotráfico internacional. Esta transformación se fundamenta en la confluencia de tres factores clave:

1. Sus ventajas geoestratégicas y logísticas, que incluyen una infraestructura moderna diseñada para el comercio internacional legal, pero susceptible de ser aprovechada con fines ilícitos.
2. Sus condiciones económico-institucionales, especialmente su economía dolarizada y sus debilidades en el control territorial.
3. Sus características socioterritoriales y fronterizas, que facilitan la operación de redes criminales transnacionales.

Estos tres elementos se entrelazan para producir una adaptación criminal (Kenney, 2000; 2007), que ofrece ventajas logísticas y permite que las organizaciones narcotraficantes aprovechen las estructuras de la globalización económica formal para sus actividades ilícitas (Calderón y Rodríguez Beltrán, 2018; Gilman *et al.*, 2011). Este apartado examina las condiciones que consolidan a Ecuador como un punto de articulación clave en las redes transnacionales de tráfico de drogas.

4.1. Ventajas geoestratégicas y logísticas

La posición intermedia de Ecuador, ubicado entre los dos principales países productores de coca de la región andina —Colombia y Perú—, lo configura como un espacio clave para articular redes de tráfico de drogas en interacción con otros factores. Esta ubicación estratégica se ve potenciada por la infraestructura moderna desarrollada durante las dos últimas décadas y por dinámicas territoriales subnacionales específicas, que permiten comprender por qué ciertas provincias, y no el país en su conjunto, se han consolidado como nodos del narcotráfico transnacional.

El Gobierno de Rafael Correa (2007-2017) invirtió en mejorar la infraestructura vial y portuaria del país, cuyos efectos no intencionados favorecieron la inserción del narcotráfico y del crimen organizado (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020). Esta modernización incluyó que se emplíen y mejoren las carreteras, lo que, como consecuencia, mejora de la conectividad nacional y la expansión de los tres principales puertos del Pacífico ecuatoriano: Guayaquil, Manta y Esmeraldas. La red vial conectó efectivamente —aunque no de manera completa ni homogénea— las regiones Sierra, Costa y Amazonía.

Pino-Uribe *et al*. (2025) demostraron que el narcotráfico sigue un patrón de transnacionalidad subnacional, en el que las redes criminales concentran su actividad y la violencia asociada en provincias con infraestructura portuaria y proximidad geográfica con Colombia. Este es el caso de Esmeraldas, Manabí, Guayas y El Oro. Mediante modelos de regresión con datos de 2015 a 2022, los autores evidenciaron que las provincias con acceso a puertos marítimos registran tasas de homicidios significativamente más altas, lo que confirma la existencia de una violencia diferenciada a nivel subnacional.

Las FARC-EP establecieron en Ecuador[2] una red de apoyos y contactos, así como un conocimiento situado de su economía y geografía —incluidas rutas fluviales y selváticas—, que posteriormente fue aprovechado por otros grupos criminales y facilitó la expansión de actividades ilícitas (Forero, 2016). Este conocimiento acumulado sobre rutas, contactos y dinámicas locales fue crucial para construir corredores marítimos sofisticados. Los cerca de 640 km de perfil costero continental son accesibles a través de múltiples ejes viales paralelos al litoral, que permiten el transporte terrestre ágil hacia puntos de carga ilícita (Orquera-Guerrero y Rodríguez-Reyes, 2025).

Uno de los métodos más utilizados en el transporte de drogas son las lanchas rápidas, conocidas como *go fast* (Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo [CMCON], 2024). Desde puertos ecuatorianos, estas embarcaciones alcanzan la costa centroamericana aprovechando las corrientes del Pacífico. Según datos del CMCON (2022), este medio alcanza hasta una cuarta parte de los envíos, mientras que menos del 20 % ocurre mediante la contaminación de contenedores, otro método relevante en la cadena logística del narcotráfico.

2 Su presencia se remonta a la década de 1980, cuando frentes del Bloque Sur utilizaron Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas como zonas de refugio (Amaya, 2014). Esta presencia se intensificó tras el Plan Colombia en 2000 (Flores, 2005) y quedó documentada con mayor visibilidad pública después del bombardeo de Angostura en 2008, que reveló infraestructura guerrillera en territorio ecuatoriano (Pizarro, 2024). Desde 2016, algunas disidencias han continuado operando en la frontera norte (Celi y Escalante, 2020).

Orquera-Guerrero y Rodríguez-Reyes (2025) documentaron el desplazamiento geográfico de las rutas marítimas. Así, estos autores, a partir de información desclasificada del U.S. Southern Command y de observaciones directas en operaciones de patrullaje aeromarítimo, identificaron tres rutas consolidadas para el envío de droga. Las dos primeras parten desde Esmeraldas, Manabí y El Oro, y aprovechan la ubicación de las islas Galápagos —situadas a aproximadamente 582 millas náuticas del territorio continental— como punto de reabastecimiento logístico para embarcaciones tipo *go fast* y semisumergibles con destino a Centroamérica y México. La tercera ruta se origina en Guayas, mediante la contaminación de contenedores en puertos marítimos, y se orienta hacia Europa a través del océano Atlántico.

Este desplazamiento de rutas se aceleró tras el retiro del Forward Operation Location, o Base de Manta, en 2009, lo que redujo la capacidad de vigilancia aeromarítima en el Pacífico oriental (Orquera-Guerrero y Rodríguez-Reyes, 2025). Este hecho creó una ventana de oportunidad estructural que las organizaciones criminales aprovecharon con rapidez y que permitió que la actividad marítima se desplace desde las costas colombianas hacia las provincias del norte de Ecuador entre 2010 y 2011.

El transporte aéreo opera con una lógica similar. La red aeroportuaria ecuatoriana cuenta con más de 500 pistas registradas sin control adecuado (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020). Las avionetas tipo Cessna, con capacidad para transportar hasta 700 k de cocaína, se benefician de las deficiencias en el sistema de radares y de los vacíos en los protocolos de interdicción aérea. Este fenómeno también responde a un proceso de aprendizaje criminal (De León, 2014): los narcotraficantes colombianos trasladan a Ecuador su conocimiento especializado y aprovechan tanto los vacíos legales como la limitada capacidad tecnológica de las autoridades ecuatorianas para detectarlos y desmantelarlos.

La convergencia entre geografía, infraestructura y debilidad institucional, distribuida de manera desigual en el territorio, explica por qué el patrón de expansión criminal en Ecuador es subnacional

y se concentra en las provincias costeras con mayor conectividad logística hacia los mercados internacionales.

4.2. Condiciones económico-institucionales favorables

La dolarización de la economía ecuatoriana desde el 2000 ha sido un factor de atracción para las organizaciones narcotraficantes[3], por la estabilidad y aceptación en mercados internacionales de la moneda. Esta moneda facilita que las mercancías ilegales adquieran un valor significativo dentro del país, debido a la alta demanda del dólar en las redes criminales y a su papel en el comercio global de drogas (Grosse, 2001; Ruíz López *et al*., 2015).

Esta ventaja no solo permite que los ingresos provenientes de actividades ilícitas sean lavados y canalizados con mayor facilidad hacia la economía formal, sino que también atrae a otras redes criminales que aprovechan la conversión directa de la moneda para diversificar su poder económico en sectores clave como la construcción, el turismo y el comercio.

A lo anterior se suma la debilidad institucional en Ecuador, expresada en dos dimensiones. La primera es estructural y se refiere al cierre de la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain) en 2018, lo que significó una falla crítica en la capacidad del Estado para anticipar amenazas del crimen organizado. Esto generó una carencia profunda de inteligencia estratégica y graves problemas de coordinación interinstitucional (Santillán *et al*., 2022). La segunda dimensión es operativa y está relacionada con la penetración del narcotráfico en las instituciones del Estado. Esta doble debilidad permite que las redes delictivas accedan a información sensible y a mecanismos de control sin una respuesta estatal efectiva, lo que profundiza la impunidad y erosiona la capacidad institucional para enfrentar las amenazas de seguridad.

3 Diversos reportajes periodísticos han analizado la relación entre dolarización, lavado de activos y narcotráfico en Ecuador. Véanse González (2024), KCH Comunicación (2024) y *Página 12* (2023).

En Ecuador, los costos operativos y de corrupción son relativamente bajos en comparación con otros países de la región, lo que refuerza su atractivo para las organizaciones criminales. Según Forero (2016), a diferencia de Colombia, que cuenta con una infraestructura avanzada y décadas de experiencia en la lucha contra el narcotráfico, las estructuras de control estatal en Ecuador son menos sofisticadas y más vulnerables a la cooptación y manipulación. Esta situación se agrava en las zonas fronterizas, donde la presencia estatal no está ausente, sino que es fragmentada y desigual. González (2003) denominó este fenómeno presencia diferenciada del Estado, concepto que alude a la variación de las capacidades institucionales según el territorio y las poblaciones que lo habitan.

En estos territorios, las regulaciones emergen de las necesidades inmediatas de supervivencia de las comunidades locales antes que del cumplimiento de la ley. Esto configura lo que Das y Poole (2004) denominaron márgenes del Estado. La combinación de estructuras de control débiles a escala nacional y presencia estatal fragmentada a nivel subnacional crea un entorno propicio para que el crimen organizado opere con relativa impunidad, mantenga bajos costos de corrupción y desarrolle una logística menos expuesta al riesgo de interdicción.

En estas áreas, la presencia estatal no configura un vacío, sino una presencia contingente y contenciosa: el Estado existe, pero de manera fragmentada, disputada y negociada. Los actores locales, incluidas las organizaciones criminales, forman parte de esa vida cotidiana. Esta condición permite a los grupos delictivos aprovechar la precariedad y vulnerabilidad de las comunidades locales para obtener cooperación, tolerancia o silencio. La escasa supervisión estatal y los bajos costos de operación refuerzan así la capacidad del narcotráfico para sostener sus actividades con menor exposición al riesgo institucional.

Ecuador presenta una serie de condiciones que lo convierten en un entorno favorable para el narcotráfico, no solo por factores económicos e institucionales, sino también por su perfil discreto en la

vigilancia internacional. A diferencia de Colombia, que ha estado bajo intenso monitoreo global durante más de cuatro décadas debido a su papel en la producción y tráfico de drogas, Ecuador mantuvo durante años un perfil bajo, asociado principalmente a su condición de país de tránsito. Esta escasa atención internacional permitió que las organizaciones criminales operaran con mayor libertad en territorio ecuatoriano (Pastrana y Jost, 2012; Rivera y Torres, 2011). Aunque el retiro de Estados Unidos de la Base de Manta[4] en 2009 marcó un punto de inflexión y disminuyó la capacidad de monitoreo de las operaciones antidroga, la ausencia de una infraestructura similar debilitó las posibilidades de detección y combate del narcotráfico en Ecuador.

Otro aspecto fundamental en la expansión de estas redes criminales ha sido su capacidad para infiltrarse en economías locales legítimas. Empresas aparentemente legales, como joyerías, compañías pesqueras y constructoras, se han convertido en fachadas para el lavado de activos. Estas empresas reciben dinero de organizaciones criminales y facilitan su inserción en circuitos formales a cambio de comisiones u otros beneficios. Esta infiltración permite que el narcotráfico se enraíce en sectores de la economía ecuatoriana y amplíe su influencia en las dinámicas económicas locales y en la vida de las comunidades involucradas.

La pesca, la agricultura y el turismo constituyen sectores económicos que, en determinados contextos, han sido infiltrados o utilizados por organizaciones vinculadas al narcotráfico. En el sector pesquero, algunas empresas que operan con licencias legales —beneficiadas por el subsidio estatal al combustible— han sido utilizadas para el transporte ilícito y el apoyo logístico en altamar.

El narcotráfico también contamina otras economías legítimas, como el turismo. La afluencia de turistas internacionales, especialmente provenientes del Norte Global, genera un mercado de consumo y servicios que puede ser cooptado por organizaciones criminales. Estos grupos aprovechan la oferta turística para

4 Este hecho ha tenido amplia repercusión mediática, pero escasa difusión en la literatura científica. Para mayor información, véase Loaiza (2024).

satisfacer la demanda de drogas, con impactos especialmente visibles en provincias y cantones de alta actividad turística. De este modo, siguiendo a Pontón (2013), el narcotráfico no solo opera en las grandes cadenas transnacionales de tráfico, sino que también se articula con dinámicas locales de microtráfico.

4.3. Factores socioterritoriales y fronterizos

Los factores socioterritoriales y fronterizos desempeñan un papel crucial en la integración de Ecuador a la globalización desviada del narcotráfico. En zonas marginales, las condiciones sociales y territoriales han sido instrumentalizadas por grupos criminales para expandir sus operaciones ilícitas.

En primer lugar, las condiciones de marginalidad y exclusión social de poblaciones locales en provincias fronterizas como Esmeraldas crean un entorno propicio para reclutar adolescentes y jóvenes por parte de redes delictivas. Las comunidades que carecen de acceso a servicios básicos y oportunidades económicas pueden verse atraídas por las promesas de ingresos que ofrece el narcotráfico. Esto evidencia cómo la globalización desviada aprovecha la pobreza y las desigualdades socioeconómicas, y emplea la vulnerabilidad de sus habitantes como recurso para fortalecer sus cadenas ilícitas.

La limitada presencia estatal en ciertos territorios no constituye un vacío, sino una expresión de capacidades estatales diferenciadas: el Estado llega de manera fragmentada, desigual e inconsistente a cada territorio (González, 2003). Según Chudnovsky y Olmeda (2025), el poder del Estado, entendido como su capacidad para penetrar el territorio e implementar decisiones, varía entre regiones. Esto explica por qué, en zonas rurales y fronterizas, las organizaciones criminales logran consolidar enclaves delictivos e implementar sistemas de gobernanza paralela.

A esto se suma lo que Mazzuca (2021) denominó el problema del orden político. En contextos de inestabilidad institucional reiterada y erosión de la capacidad coercitiva, el monopolio estatal de la violencia se vuelve disputado y contingente, lo que abre ventanas

de oportunidad para la expansión criminal. No se trata de ausencia estatal en abstracto, sino de una presencia diferenciada y en permanente disputa con actores que aprovechan esas grietas institucionales.

Sobre esta base territorial diferenciada, las dinámicas transfronterizas tradicionales en torno al comercio local, los lazos familiares y las redes comunitarias entre poblaciones a ambos lados de la frontera son capturadas y reorientadas para camuflar y facilitar operaciones ilícitas. Este fenómeno responde al patrón de transnacionalidad subnacional documentado por Pino-Uribe *et al*. (2025), según el cual la penetración criminal se concentra en ciertas provincias donde la conectividad transfronteriza y la debilidad diferenciada de las capacidades estatales crean condiciones estructuralmente favorables. Las mismas rutas y redes sociovecinales que sustentan actividades económicas y culturales legítimas son desviadas hacia el transporte de sustancias ilegales y el lavado de activos.

Finalmente, la urbanización acelerada y la expansión de asentamientos informales en ciudades portuarias y fronterizas generan vacíos de regulación que son aprovechados por las redes criminales. La concentración de población en condiciones precarias, sumada a la falta de planificación urbana y servicios públicos, produce entornos donde el narcotráfico puede proliferar. Estas áreas se convierten en puntos estratégicos para la distribución interna y el microtráfico, lo que amplía el alcance y el impacto social de las actividades ilícitas.

5. Mecanismos de transmisión criminal en Ecuador y efectos multiplicadores

La transformación de Ecuador en nodo estratégico del narcotráfico internacional no solo resulta de los factores de expulsión y atracción. También obedece a los mecanismos de transmisión criminal que permiten a las organizaciones delictivas consolidar y expandir sus operaciones en el país. Como documentaron Johnson *et al*. (2014), el desplazamiento criminal opera simultáneamente en las

dimensiones espacial, táctica, funcional, temporal y de objetivo. Los actores criminales no se limitan a relocalizarse geográficamente, sino que adaptan métodos, objetivos y estructuras organizacionales en respuesta a los cambios del entorno institucional.

Siguiendo esta lógica, el desplazamiento de las operaciones portuarias, la transferencia de conocimiento criminal, la consolidación de corredores armados transfronterizos y el uso sistemático de la violencia como instrumento de extracción de rentas y ejercicio de poder forman parte de los procesos de difusión, aprendizaje y adaptación que reconfiguran el territorio, las instituciones y las economías locales.

El primero de estos mecanismos corresponde al desplazamiento espacial y táctico de las operaciones portuarias. Frente al endurecimiento de los controles en puertos colombianos, las organizaciones criminales no abandonaron sus operaciones, sino que las relocalizaron hacia terminales con menor resistencia institucional. Este desplazamiento logístico se materializó con particular intensidad en los puertos del Pacífico ecuatoriano. De este modo, Guayaquil y Esmeraldas se consolidaron como nodos estratégicos de salida hacia Norteamérica y Europa mediante una red transnacional que opera con una lógica de eficiencia similar a la del comercio global legal. Esta captura de infraestructura portuaria legítima constituye uno de los rasgos más persistentes de la inserción de Ecuador en la globalización desviada.

El segundo mecanismo corresponde al desplazamiento funcional (Johnson *et al*., 2014). La actividad criminal no solo cambia de ubicación, sino que también muta en sus métodos y objetivos, e incorpora nuevas capacidades operativas. En Ecuador, este proceso se expresó mediante la transferencia y difusión de conocimiento criminal desde organizaciones colombianas hacia actores locales. Las organizaciones narcotraficantes colombianas trasladaron a Ecuador un acervo acumulado de saberes especializados: rutas, técnicas de procesamiento, métodos de evasión estatal y formas organizacionales. Ese conocimiento fue apropiado y adaptado

por grupos locales mediante procesos de aprendizaje criminal (De León, 2014).

Esta transferencia abarcó prácticas como la extorsión, la minería ilegal y otras economías criminales, que se expandieron al aprovechar ventanas de difusión (Bjorken Hol, 2019). La penetración de estos modelos delictivos sofisticó la capacidad de respuesta del crimen organizado frente al Estado y generó una interdependencia transnacional que desafía el marco legal nacional y compromete la seguridad regional.

El tercer mecanismo corresponde al desplazamiento de objetivo, descrito por Johnson *et al*. (2014). En este caso, los grupos criminales reorientan sus operaciones hacia nuevos territorios donde la resistencia institucional es menor y establecen alianzas con actores locales para garantizar su inserción. La presencia de disidencias de las FARC-EP y del ELN en Ecuador consolidó corredores del narcotráfico y aumentó la violencia (Da Frota *et al*., 2023; García, 2023). Estos grupos establecieron alianzas con individuos y organizaciones locales, fortalecieron redes transnacionales y desafiaron la soberanía ecuatoriana mediante prácticas que trascienden el tráfico de drogas. La debilidad diferenciada de las capacidades estatales en zonas específicas crea condiciones estructuralmente favorables para la penetración criminal subnacional (Pino-Uribe *et al*., 2025).

El cuarto mecanismo es el desplazamiento temporal descrito por Johnson *et al*. (2014). Una vez instalados en el territorio, los grupos criminales desarrollan estrategias que les permiten sostenerse en el tiempo, incluso ante la presión estatal. En Ecuador, este proceso se expresó mediante el uso sistemático de la violencia como instrumento para obtener rentas criminales (Jiménez-García y Sansó-Rubert, 2025). En ciudades como Durán, Guayaquil y Manta, las organizaciones narcotraficantes incrementaron el uso de la violencia para controlar poblaciones y territorios, eliminar competidores y extorsionar negocios locales.

La violencia se convirtió así en una herramienta de hegemonía territorial que asegura el flujo continuo de ingresos ilícitos y genera

un ambiente de terror que facilita la imposición de pagos por protección. Este uso sistemático deteriora el tejido social y la confianza en las instituciones, y crea condiciones de dependencia que dificultan la reversión del fenómeno aun cuando la presión estatal se intensifique.

Estos cuatro mecanismos han producido efectos multiplicadores que profundizan la inserción de Ecuador en la globalización desviada. El lavado de activos en una economía dolarizada facilita la integración de ganancias ilícitas en el sistema financiero formal, distorsiona los mercados y socava la integridad institucional. A esto se suma la normalización social del narcotráfico mediante la narcocultura, entendida como un sistema de valores y representaciones que puede legitimar actividades ilegales y convertir a los narcotraficantes en figuras aspiracionales, especialmente para jóvenes y comunidades vulnerables con escasas oportunidades económicas y educativas (Correa, 2022). Como advierten Johnson *et al*. (2014), la comprensión de estas dinámicas multidimensionales no solo tiene valor académico, sino que resulta fundamental para anticipar y, potencialmente, prevenir procesos similares en otros contextos regionales.

6. Conclusiones

Como en la novela de García Márquez, este capítulo ha mostrado que el desplazamiento del tráfico de drogas desde Colombia hacia Ecuador no fue una sorpresa, sino una muerte anunciada que se gestó durante mucho tiempo. La pregunta no era si ocurriría, sino en qué momento y con qué profundidad. Lo que el análisis revela es que la respuesta estaba inscrita en la propia arquitectura del sistema: en la política pública colombiana, en la modernización portuaria y vial de Ecuador, en la fragmentación territorial del Estado y en la incapacidad regional para leer las señales que se acumulaban desde principios de siglo.

La primera parte de la respuesta a la pregunta central de este capítulo remite a los factores de expulsión. Las políticas antidrogas colombianas, lejos de resolver el problema, produjeron un efecto

globo en el que la presión intensiva sobre un territorio generó el desplazamiento de actividades ilícitas hacia zonas de menor resistencia institucional. La reconfiguración de los actores armados tras el Acuerdo de Paz de 2016 con las FARC-EP profundizó este proceso y creó un entorno de fragmentación y competencia criminal que multiplicó los incentivos para buscar otros territorios de operación. Colombia no exportó su problema de manera deliberada, pero sus decisiones de política contribuyeron involuntariamente a construir las condiciones para que Ecuador lo absorbiera.

La segunda parte de la respuesta remite a los factores de atracción. Aquí reside, quizás, el hallazgo más perturbador del análisis. Ecuador no fue vulnerable pese a su modernización portuaria y vial, sino precisamente por ella. La dolarización, los puertos modernos, la red vial mejorada y la integración a los flujos del comercio internacional crearon las condiciones que la globalización desviada aprovecha: las mismas estructuras que facilitan el intercambio legítimo facilitan también el intercambio ilícito. A esto se sumó una presencia estatal diferenciada y fragmentada, que no constituye un vacío de Estado, sino una forma específica de autoridad contingente y disputada, en la que el crimen organizado no reemplaza al Estado, sino que negocia con sus márgenes y los instrumentaliza.

La tercera parte del análisis remite a los mecanismos de transmisión criminal. El desplazamiento del narcotráfico de Colombia a Ecuador fue multidimensional: operó simultáneamente en las dimensiones espacial, táctica, funcional, temporal y de objetivo. Las organizaciones criminales colombianas trasladaron operaciones hacia Ecuador, transfirieron conocimiento delictivo, consolidaron corredores armados transfronterizos y usaron la violencia como instrumento de extracción y reproducción de rentas. Cada mecanismo generó una interdependencia que puede entenderse como una diáspora criminal: no una invasión externa, sino una difusión que se alimenta de las estructuras locales existentes y las reconfigura desde adentro.

Sin embargo, este capítulo tiene una limitación que conviene nombrar con precisión: aborda la penetración criminal como un proceso estructural y logístico, sin examinar de manera específica la dimensión contextual y política ecuatoriana que medió ese proceso. El narcotráfico no se consolidó en Ecuador solo porque las condiciones estructurales lo permitieran, sino también porque actores políticos concretos —gobiernos locales, redes de intermediación territorial y coaliciones con presencia en provincias estratégicas— carecieron de incentivos para resistir la penetración criminal o encontraron en ella una fuente de recursos y poder local.

Esta economía política subnacional, en la que el crimen organizado no enfrenta simplemente al Estado, sino que negocia con sus operadores territoriales, permite explicar por qué ciertas instituciones fallaron de manera sistemática y no accidental. Comprender por qué algunos cantones y provincias mostraron mayor captura institucional que otros requiere incorporar variables que este capítulo no aborda: los ciclos electorales locales, la estructura de los partidos con presencia en zonas portuarias y fronterizas, los arreglos de intermediación entre líderes comunitarios y organizaciones criminales, y los incentivos que la economía del narcotráfico genera sobre la competencia política local.

Esta laguna no invalida el argumento central, pero sí señala una agenda de investigación complementaria. Sin una teoría de la captura política subnacional aplicada al caso ecuatoriano, la explicación estructural permanece incompleta. Por eso, el resultado de esta confluencia deja abiertos interrogantes deliberados: si la globalización desviada aprovecha y opera bajo las mismas condiciones que producen el desarrollo económico legítimo, ¿qué tipo de modernización es posible sin producir nuevas vulnerabilidades criminales? Si la presencia diferenciada del Estado en territorios específicos es la condición estructural que permite la penetración criminal, ¿puede fortalecerse esa presencia sin reproducir las lógicas autoritarias que históricamente han generado otros problemas de seguridad? Si los mecanismos de transmisión operan con la velocidad y profundidad que este análisis documenta, ¿es

realista pensar en estrategias de reversión o solo en estrategias de contención?

Como Santiago Nasar, que caminó hacia su destino por las mismas calles de siempre sin que nada ni nadie lo detuviera, Ecuador transitó hacia esta crisis por las rutas de su propio contexto, mientras las señales se acumulaban en informes académicos, advertencias de organismos internacionales y experiencias de países que recorrieron antes un camino similar. La tragedia de una crónica anunciada no reside en la inevitabilidad del desenlace, sino en la distancia entre el conocimiento disponible y la voluntad política de actuar. Esa distancia, más que cualquier factor estructural, es lo que convierte una muerte anunciada en una muerte consumada.

7. Bibliografía

Acero, C., y Thomson, F. (2022). 'Everything peasants do is illegal': Colombian coca growers' everyday experiences of law enforcement and its impacts on state legitimacy. *Third World Quarterly*, *43*(11), 2674-2692. https://doi.org/10.1080/01436597.2021.1971517

Albornoz-Arias, N., y Morffe Peraza, M. Á. (2023). Contrabando y anomia social en la frontera entre Colombia y Venezuela. *Estudios Fronterizos*, *24*, e129. https://doi.org/10.21670/ref.2318129

Álvarez Durán, A. (2021). Frontera colombo-ecuatoriana: Gobernanza criminal. *Encuentro Latinoamericano*, *6*(1), 55-70. https://iapss.org/core/storage/2022/11/ELA-6.1_55-70.pdf

Amaya Martínez, L. F. (2014). *Geopolítica de las FARC: La frontera Ecuador-Colombia: escenario de relacionamiento, tensión y cooperación en la cuestión de la seguridad fronteriza, 1995-2014* [Tesis de maestría, Flacso Ecuador]. Repositorio Flacso Andes. https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/aa25dab3-4760-4d7d-a208-17582f839d9a

Andreas, P. (2011). Illicit globalization: Myths, misconceptions, and historical lessons. *Political Science Quarterly*, *126*(3), 403-425. https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2011.tb00706.x

Bagley, B. (2013). The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America. *Sociologia, Problemas e Práticas*, *71*, 99-123. https://doi.org/10.7458/SPP2013712333

Bennett, A., y Checkel, J. T. (eds.). (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139858472

Bjorken Hol, M. (2019). Delitos ambientales en América Latina: El robo de la naturaleza y el envenenamiento de la tierra. *Revista Crítica Penal y Poder*, *16*, 152-157.

Botero, F. (2024). *Organized crime declares war: The road to chaos in Ecuador*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://globalinitiative.net/analysis/the-road-to-chaos-ecuador/

Calderón, C. E. Á., y Rodríguez Beltrán, C. A. (2018). Criminal ecosystems: Habitats for convergence and deviant globalization. *Revista Científica General José María Córdova*, *16*(24), 1-30. https://doi.org/10.21830/19006586.352

Celi, F., y Escalante, F. (2020). Nuevas amenazas para el Ecuador en la frontera norte. *Revista de la Academia de Guerra del Ejército Ecuatoriano*, *13*(1), 10. https://doi.org/10.24133/age.n13.2020.09

Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo. (2022). *Dinámica regional del narcotráfico marítimo*. Armada de Colombia. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Oferta/Trafico/INFORME%20ANUAL%20ESCENARIO%20REGIONAL%202021.pdf

Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo [CMCON]. (2024). *Catálogo de modalidades del narcotráfico marítimo: Tipos, técnicas y métodos*. Armada de Colombia. https://cimcon.armada.mil.co/sites/default/files/sites/default/files/descargas/pdf/CAT%C3%81LOGO%20DE%20MODALIDADES%202024_comprimido.pdf

Chin, K.-L. (2009). *The golden triangle: Inside Southeast Asia's drug trade*. Cornell University Press.

Chouvy, P.-A. (2013). Drug trafficking in and out of the Golden Triangle. En P.-A. Chouvy (ed.), *An atlas of trafficking in Southeast Asia: The illegal trade in arms, drugs, people, counterfeit goods and natural resources in mainland Southeast Asia* (pp. 29-52). I.B. Tauris. https://doi.org/10.5040/9780755619153.ch-002

Chudnovsky, M., y Olmeda, J. C. (2025). Capacidades estatales: Aspectos conceptuales. En A. Álvarez (ed.), *Repensar las capacidades estatales*. CAF. https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2526

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2023). *La desmovilización de las FARC-EP*. En *No matarás*. https://www.comisiondelaverdad.co/la-desmovilizacion-de-las-farc-ep

Correa Ortiz, D. (2022). La narcocultura como objeto de estudio. *Escritos*, *30*(65), 183-212. https://doi.org/10.18566/escr.v30n65.a02

Da Frota Simões, G., Manzano, L., y Granja, M. (2023). Los actores violentos no estatales en la frontera norte del Ecuador: Consecuencias del acuerdo de paz entre Colombia y las FARC-EP de 2016. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, *10*(2), 103-129. https://doi.org/10.26792/RBED.v10n2.2023.75343

Das, V., y Poole, D. (eds.). (2004). *Anthropology in the margins of the state*. School of American Research Press.

De León Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia: Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Ediciones de la U.

Denzin, N. K. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, *6*(2), 80-88. https://doi.org/10.1177/1558689812437186

Dest, A. (2021). The coca enclosure: Autonomy against accumulation in Colombia. *World Development*, *137*, 105166. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105166

European Union Drugs Agency. (2024). *European drug report 2024: Trends and developments*. https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024_en

Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs*. Brookings Institution Press.

Feltran, G., Pinho, I. V., y Bird Ruiz-Benitez de Lugo, L. (2023). *Atlantic connections: The PCC and the Brazil-West Africa cocaine trade*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://globalinitiative.net/analysis/brazil-west-africa-cocaine-trade/

Flores, H. F. D'Arcier. (2005). Del Plan Colombia al Plan Patriota: Impacto del conflicto armado colombiano en el Ecuador, análisis de una estrategia de seguridad subregional. *Revista Complutense de Historia de América*, *31*, 215-230. https://revistas.ucm.es/index.php/RCHA/article/view/RCHA0505110215A

Forero, J. E. (2016). State, illegality, and territorial control: Colombian armed groups in Ecuador under the Correa government. *Latin American Perspectives*, *43*(1), 238-251. https://doi.org/10.1177/0094582X15571274

Friesendorf, C. (2006). Squeezing the balloon? United States air interdiction and the restructuring of the South American drug industry in the 1990s. *Crime, Law and Social Change*, *44*, 35-78. https://doi.org/10.1007/s10611-006-9005-9

Fundación Paz y Reconciliación. (2022, 8 de abril). Plomo es lo que hay: Violencia y seguridad en tiempos de Duque. https://www.pares.com.co/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque/

García Perilla, J. C. (2023). FARC-EP y sus disidencias: Cambios y continuidades en las relaciones entre Colombia y Ecuador. En D. P. Arias Henao y J. C. García Perilla (eds.), *Actores estatales y no estatales en el posconflicto colombiano: Perspectivas de cooperación*. Universidad Militar Nueva Granada. https://doi.org/10.18359/9789585103597

García Perilla, J. C., y Hernández Acosta, A. L. (2024). Las disidencias de las FARC-EP: ¿continuación de esta guerrilla o nuevos grupos criminales? *Política y Sociedad*, *61*(1), e87249. https://doi.org/10.5209/poso.87249

Gilman, N., Goldhammer, J., y Weber, S. (eds.). (2011). *Deviant globalization: Black market economy in the 21st century*. Continuum.

Girón Galeano, Y. (2026). Economías ilegales y redes transnacionales del cártel de Sinaloa con Colombia. *Estado & comunes*, *1*(22), 47-68. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.421

González, F. E. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: Una mirada desde la historia. *Colombia Internacional*, *58*, 124-158. https://doi.org/10.7440/colombiaint58.2003.05

González, M. (2024, 18 de enero). *La dolarización y el narcotráfico siguen afectando a Ecuador*. ANCCOM. https://anccom.sociales.uba.ar/2024/01/18/la-dolarizacion-y-el-narcotrafico-siguen-afectando-a-ecuador/

Grosse, R. (2001). *Drugs and money: Laundering Latin America's cocaine dollars*. Praeger Publishers. https://doi.org/10.5040/9798400642609

Guerette, R. T., y Bowers, K. J. (2009). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations. *Criminology*, *47*(4), 1331-1368. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2009.00177.x

Gutiérrez D., J. A., y Thomson, F. (2021). Rebels-turned-narcos? The FARC-EP's political involvement in Colombia's cocaine economy. *Studies in Conflict & Terrorism*, *44*(1), 26-51. https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1793456

Hernández Cetina, A. W. C., Ripoll, A., y García Perilla, J. C. (2018). "El Clan del Golfo": ¿el nuevo paramilitarismo o delincuencia organizada? *El Ágora USB*, *18*(2), 512-526. https://doi.org/10.21500/16578031.3363

Hillison, J. R., y Isaacson, A. (2016). Deviant globalization: The application of strategic landpower. *Defense & Security Analysis*, *32*(4), 281-292. https://doi.org/10.1080/14751798.2016.1233697

Jiménez-García, W. G. (2025). Crimen organizado y multicriminalidad: Riesgos y desafíos para escenarios de paz en Colombia. En J. Espín *et al*. (coords.), *Violencia criminal, sociedad y Estado: Tendencias delictivas y políticas públicas de seguridad*. Atelier.

Jiménez García, W. G., y Sansó-Rubert, D. (2025). Why are some drug markets more violent than others? An analysis of violence using fuzzy logic. *Social Sciences*, *14*(11), 640. https://doi.org/10.3390/socsci14110640

Johnson, S. D., Guerette, R. T., y Bowers, K. J. (2014). Crime displacement: What we know, what we don't know, and what it means for crime reduction. *Journal of Experimental Criminology*, *10*(4), 549-571. https://doi.org/10.1007/s11292-014-9209-4

KCH Comunicación. (2024, 12 de enero). *Experto analiza cómo la dolarización en Ecuador provocó el blanqueo de dinero y narcotráfico*. https://kchcomunicacion.com/2024/01/12/experto-analiza-como-la-dolarizacion-en-ecuador-provoco-el-blanqueo-de-dinero-y-narcotrafico/

Kenney, M. C. (2000). La capacidad de aprendizaje de las organizaciones colombianas de narcotráfico. *Análisis Político*, *41*, 23-39. https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79967

Kenney, M. (2007). From Pablo to Osama: *Trafficking and terrorist networks, government bureaucracies, and competitive adaptation*. The Pennsylvania State University Press. https://doi.org/10.1515/9780271033167

Kronick, D. (2020). Profits and violence in illegal markets: Evidence from Venezuela. *Journal of Conflict Resolution*, *64*(7-8), 1499-1523. https://doi.org/10.1177/0022002719898881

Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de las drogas*. Trilce.

Loaiza, Y. (2024, 6 de octubre). *Cómo el cierre de la Base de Manta tras la crisis de Angostura impulsa un nuevo debate sobre la presencia de fuerzas extranjeras en Ecuador*. Infobae. https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/10/06/como-el-cierre-de-la-base-de-manta-tras-la-crisis-de-angostura-impulsa-un-nuevo-debate-sobre-la-presencia-de-fuerzas-extranjeras-en-ecuador/

Mantilla-Valbuena, S. C. (2008). Más allá del discurso hegemónico: Narcotráfico, terrorismo y narcoterrorismo en la era del miedo y la seguridad global. *Papel Político*, *13*(1), 227-259. http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a08.pdf

Mayorca, J. (2017). *Las megabandas*. Asociación Civil Paz Activa; Observatorio de Delito Organizado.

Mazzuca, S. L. (2021). *Latecomer state formation: Political geography and capacity failure in Latin America*. Yale University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv1mgmcz2

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2025). *Observatorio de Drogas de Colombia*. https://www.minjusticia.gov.co/programas/observatorio-de-drogas-de-colombia

Morselli, C. (2005). *Contacts, opportunities, and criminal enterprise*. University of Toronto Press. https://doi.org/10.3138/9781442673304

Naylor, R. T. (2002). *Wages of crime: Black markets, illegal finance, and the underworld economy*. McGill-Queen's University Press. http://www.jstor.org/stable/j.ctt130hb7k

Orquera-Guerrero, D., y Rodríguez-Reyes, R. (2025). Nuevas rutas marítimas de narcotráfico en Ecuador. *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, *13*(2), 85-98. https://doi.org/10.26423/zwe78n26

Oviedo Hernández, E. A. (2024). Entre la gobernanza estatal y la gobernanza criminal: Situación del Caquetá en el posacuerdo de paz con las FARC-EP. *Revista Científica de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas*, *3*(1), 1-17. https://doi.org/10.30972/rcd.317510

Página/12. (2023, 17 de agosto). *Dolarización y narcotráfico en Ecuador: Las razones del crecimiento de la violencia*. https://www.pagina12.com.ar/579929-dolarizacion-y-narcotrafico-en-ecuador-las-razones-del-creci/

Pastrana, E., y Jost, S. (eds.). (2012). *Colombia y Ecuador: Entre la integración y la fragmentación*. Konrad-Adenauer-Stiftung.

Pino-Uribe, J. F., Jaramillo-Ramón, J. P., y Piedrahita-Bustamante, P. (2025). Homicidios sin fronteras: La transnacionalidad subnacional del narcotráfico en Ecuador y Colombia (2015-2022). *Revista Criminalidad*, *67*(1), 59-77. https://doi.org/10.47741/17943108.637

Pizarro Leongómez, E. (2024). *Las fronteras y la guerra: La Operación Fénix en Ecuador (2008)*. Institución Universitaria Comando de Educación y Doctrina. https://doi.org/10.47961/9786289627770

Pontón C., D. (2013). La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina. *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales, 47, 135-153. https://doi.org/10.17141/iconos.47.2013.853

Quiñones Mendoza, O. J. (2024). Consecuencias transnacionales del proceso de paz Colombia-FARC. *Seguridad y Poder Terrestre*, *3*(2), 153-166. https://revistas.ceeep.mil.pe/index.php/seguridad-y-poder-terrestre/en/article/view/60

Raffo, L., Castro, J., y Díaz, A. (2016). Los efectos globo en los cultivos de coca en la región andina (1990-2009). *Apuntes del Cenes*, *35*(61), 207-236. https://doi.org/10.19053/22565779.3426

Reuter, P. (2014). The mobility of drug trafficking. En J. Collins (ed.), *Ending the drug wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (pp. 33-40). London School of Economics and Political Science. https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/reports/LSE-IDEAS-Ending-the-Drug-Wars.pdf

Ríos Sierra, J. (2024). ELN y la paz total en Colombia: Las dificultades de un proceso de negociación que nunca acaba. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, *9*(1), 91-105. https://doi.org/10.54988/cisde.2024.1.1447

Ríos Sierra, J., y González Arana, R. (2021). Colombia y el Acuerdo de Paz con las FARC-EP: Entre la paz territorial que no llega y la violencia que no cesa. Revista Española de Ciencia Política, 55, 63-91. https://doi.org/10.21308/recp.55.03

Rivera Vélez, F., y Torres Gorena, F. (2011). Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas? Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08331.pdf

Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: El ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, *28*, 8-29. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410

Ruíz López, C. E., Vargas Lozano, R., Castillo Garay, L., y Cardona Soto, D. E. (2015). *El lavado de activos en Colombia: Consideraciones desde la dogmática y la política criminal*. Universidad Externado de Colombia.

Sansó-Rubert Pascual, D. (2015). Geopolítica del crimen organizado. *Ábaco. Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, *85*, 78-85.

Sansó-Rubert Pascual, D. (2017). Estrategias geopolíticas de la criminalidad organizada: Desafíos de la inteligencia criminal. En J. Ballesteros Sánchez y L. Zúñiga Rodríguez (eds.), *Criminalidad organizada transnacional: Una amenaza a la seguridad de los Estados democráticos* (pp. 105-140). Tirant lo Blanch.

Sansó-Rubert Pascual, D. (2022). *Democracia sin democracia: El escudo constitucional frente al poder del crimen organizado*. Colex.

Sansó-Rubert Pascual, D., y Rivera Vélez, F. (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Tirant lo Blanch.

Santillán Molina, A. L., Vinueza Ochoa, N. V., Benavides Salazar, C. F., y Santillán Ojeda, S. J. (2022). Drogas, tráfico y crimen organizado como detonante de actos violentos en las cárceles del Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, *14*(3), 478-486. https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2888

Thoumi, F. E. (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2023). *Global report on cocaine 2023: Local dynamics, global challenges*. United Nations. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

Varese, F. (2011). *Mafias on the move: How organized crime conquers new territories*. Princeton University Press.

Zepeda, R., y Rosen, J. D. (Eds.). (2015). *Cooperation and drug policies in the Americas: Trends in the twenty-first century.* Lexington Books.

Zou, F., Bhuiyan, M. A., Crovella, T., y Paiano, A. (2024). Analyzing the borderlands: A regional report on the Colombia-Ecuador border on political, economic, social, legal, and environment aspects. *International Migration Review*, *58*(2), 812-828. https://doi.org/10.1177/01979183221149019

Prohibido prohibir: la construcción pública de la ilegalidad

Andrés Rodríguez Mera

1. Introducción

La condición de ilegalidad de las drogas está mediada por una serie de normas y principios que definen y clasifican las sustancias prohibidas, los delitos y las sanciones para quienes las producen, venden, distribuyen y consumen, así como el marco institucional que regula dicho fenómeno. En este sentido, la ilegalidad se construye como un problema colectivo que requiere la intervención del Estado porque afecta la seguridad, la salud y el bienestar público.

No obstante, esta construcción sociojurídica se concibió desde el paradigma prohibicionista, que sostiene que las drogas (las ilegalizadas) deben prohibirse y sancionarse penalmente en aras de proteger al resto de la sociedad. Con este antecedente, el prohibicionismo no solo es la respuesta técnica y penal frente a un riesgo sanitario, sino un drama público —drama social— que organiza consensos morales y jerarquías de ciudadanía. "Retratarlos como dramas equivale a utilizar una metáfora extraída del teatro y aplicarla a otro campo. Es ver los actos públicos como presentaciones dirigidas hacia una audiencia que es el centro de atención de los actores" (Gusfield, 2014, p. 288).

Existe un interés históricamente construido y dominante por erradicar la producción, la venta y el consumo de cannabis[1], cocaína

1 Frente a la inexistencia de datos oficiales y actuales producidos en Ecuador, y con base en reportes, testimonios y publicaciones digitales, el cannabis continúa siendo la sustancia ilegalizada con mayor demanda en el país. Ahora bien, según Paredes *et al*. (2020), existe una comprensión y categorización erróneas que deberían llamar la atención de la población ecuatoriana.

y bazuco[2] en Ecuador entre 1970 y 2020. El interés surge de cierta voluntad colectiva que construye el fenómeno como algo problemático (Quéré, 2002; Márquez Murrieta, 2011), en el que "la individuación de la persona se lleva a cabo y se experimenta desde el seno del colectivo" (Stavo y Trom, 2005, p. 20). Desde el enfoque del prohibicionismo, el consumo se construye como desborde y pérdida de control del sujeto, en un proceso de etiquetamiento que asocia al consumidor con los excesos y la desviación de las normas sociales.

La lucha contra las drogas parte de una política pública caracterizada, desde la década de 1970, por su enfoque moralizante y centrada en la criminalización y el control de los sujetos. Si tomamos distancia de este enfoque, limitado a reflexionar sobre la relación entre la esfera estatal y los grupos sociales desde "las decisiones, la expresión de los intereses de grupos de presión y la relación clientelista con los usuarios de prestaciones estatales" (Hallett, 1975, p. 638), es posible identificar, desde la sociología, otros elementos que se han olvidado.

Desde la sociología de los problemas públicos se observa que, alrededor del consumo de cocaína, el Estado no ha desarrollado estrategias de reducción de daños; que el consumo de bazuco suele estar asociado a sectores sociales vulnerables, por lo que castigar no es la solución cuando esa ilegalidad está asociada a la marginalidad y la exclusión; y que, alrededor del consumo de cannabis, hay tensiones entre grupos sociales que piden la regulación o legalización y la intervención del Estado, que es restrictiva y punitiva, y que no se centra en el sujeto. La responsabilidad política alrededor de este fenómeno "dista de construirse como una relación causa-efecto" (Márquez, 2011, p. 143) que visibilice y evidencie las inacciones y los desapegos institucionales para

2 El bazuco es una sustancia psicoactiva que se extrae de los alcaloides de la hoja de coca y también se conoce como pasta base de cocaína. Carece del procesamiento propio del clorhidrato de cocaína; no obstante, es un estimulante del sistema nervioso central. Para su comercialización, se combina con otras sustancias, como cafeína, bicarbonato de sodio, anfetaminas, acetona e incluso gasolina. Su única vía de administración es la fumada.

resolver las persistentes demandas de los consumidores de sustancias ilegalizadas.

Este capítulo explica los mecanismos causales que llevaron a la ilegalización del consumo de drogas en Ecuador (especialmente, del cannabis, la cocaína y el bazuco, entre las sustancias más usadas por los consumidores) y cómo ello generó una tensión sociopolítica sobre la prohibición del consumo. Para concretar los objetivos, se abordan las prácticas estatales y regulatorias como ejercicios de poder político que ayudan a estructurar el orden social (Kitsuse y Spector, 1975), en el marco de la sociología de los problemas públicos y la sociología de la desviación.

Desde la sociología de los problemas públicos se sostiene que los conflictos son relaciones de poder en las que un grupo de actores impone una definición y una solución al problema, aborda ciertas prácticas e intenta modificarlas, mientras que otros grupos son regulados e intervenidos (Dewey, 2004). Entre tanto, la sociología de la desviación muestra que la desviación resulta de un proceso de etiquetamiento y control en el que la infracción es abordada desde el irrespeto a la norma. Quien rompe las reglas es etiquetado como infractor y debe someterse a un castigo.

Estas dos entradas teóricas son clave para este capítulo porque, desde allí, es posible abordar el enfoque prohibicionista y la ilegalidad de las drogas construidos en Ecuador desde la década de 1970. Desde esta mirada, el consumo se torna ilegal porque la norma y la política pública así lo instauraron, mientras que "quienes violan las normas conforman una categoría homogénea, pues han cometido el mismo acto desviado" (Becker, 2009, p. 28). Así, un problema construido y segmentado desde lo jurídico se torna en un problema de interés público (Pereyra, 2017). Desde esta perspectiva, la ilegalidad del cannabis, de la cocaína y del bazuco se centra en la "presentación de reclamos alrededor de las consecuencias, realidades y contextos" (Best, 2002, p. 702).

1.1. Metodología

En relación con la metodología, se priorizaron las herramientas y los instrumentos cualitativos. Por un lado, se tomaron elementos normativos de seis leyes sobre control y fiscalización de las drogas que surgieron en Ecuador entre 1970 y 2020. Con estos elementos, se exploraron los significados y las características de dichas normas, y se cuestionaron los "patrones generales enfocándose en la variedad de circunstancias existentes" (Ragin, 2007, pp. 83-87).

Simultáneamente, se entrevistó de modo aleatorio a tres actores clave: una exservidora pública experta en regulación de cannabis, un exconsumidor de bazuco y un consumidor de cocaína[3]. Las entrevistas giraron alrededor de seis ejes temáticos: familia, educación e historia personal; trayectoria laboral y perspectivas; historia de su consumo; políticas antidrogas; y transición a políticas alternativas de drogas entre 2015 y 2025. Estos relatos de vida, que forman parte de las imágenes construidas del mundo social, se enfocaron en tres iniciativas ciudadanas sobre la reducción de daños: la propuesta de regulación del cannabis para uso recreativo en Ecuador; el servicio de análisis de sustancias para cocaína que existe en algunas ciudades europeas; y la sala de cuidados para el consumo supervisado en Colombia.

De las tres personas entrevistadas, solo una aceptó que se publicara su nombre en este estudio. Se trata de Daniela Onofre, vocera de la Red de Acción Cannábica del Ecuador, una iniciativa ciudadana que actualmente recolecta firmas para que la Asamblea Nacional eleve un primer debate sobre la regulación del cannabis. Los otros dos entrevistados optaron por no autorizar la

3 Como parte del análisis documental de esta investigación, se revisó el libro *Política penal en Ecuador: Balance cuantitativo 2015-2019*, en el que se menciona un archivo previo enviado por la Policía Nacional: la hoja "detenidos_drogas". Este documento oficial no diferencia entre pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína, sino que las agrupa en una sola categoría denominada "cocaína". Por ello, en este capítulo no se desagrega por sustancia. Además, en dicho archivo existe información en blanco y no se especifican, en todos los casos, la sustancia, la edad o las escalas previstas en el artículo 220 del Código Orgánico Integral Penal. Se utiliza únicamente la información disponible, sin caer en estimaciones. En virtud de ello, se analiza la construcción pública de la ilegalidad para tres sustancias ilegalizadas: cocaína, bazuco y cannabis.

publicación de sus nombres frente a una posible criminalización y estigmatización. Por ello, al exconsumidor de bazuco lo denominaremos "Alex" y al consumidor de cocaína, "José".

De los relatos de vida se seleccionaron las interpretaciones correspondientes a las consecuencias de la prohibición de drogas, la imposición (y el desconocimiento) de marcos normativos, así como el control social mediante el miedo y el ejercicio del poder. Esos significados "se refieren a diferentes niveles u órdenes de realidad que el investigador describe y analiza" (Bertaux, 2005, p. 74). El estudio precisa de un razonamiento comparativo que evidencie lo normalizado durante la situación problemática en estudio; por eso, "la descripción sociológica se guía por esquemas interpretativos y por un modelo teórico" (Lahire, 2005, pp. 32-36).

Este capítulo se estructura en cinco apartados. El primero contiene una reconstrucción histórica y sociológica de algunos elementos que han caracterizado las políticas de drogas del país entre 1970 y 2020, mientras que el segundo tematiza cómo las conductas desviadas generan rechazo social y son castigadas penal y socialmente. El tercero aborda los límites institucionales que impiden avanzar en la regulación del cannabis y algunas experiencias de los consumidores. El cuarto retoma tres iniciativas (una nacional y dos internacionales) que buscan politizar el consumo desde un enfoque de reducción de daños. Por último, constan las conclusiones.

2. Reconstrucción histórica y sociológica de la política de drogas en Ecuador

La guerra contra las drogas, que se extiende desde la década de 1970 hasta la actualidad, es también un marco que define el orden social y la desviación. La Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970 (cuyo antecedente fue la Ley sobre el Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes de 1958)[4] fue decretada durante la presidencia de José María Velasco. La Ley introdujo una manera particular de entender y

4 Reformada mediante los decretos 643 y 1415, de 1963.

regular el fenómeno de las drogas, basada en la fiscalización, el control, la supervisión y la intervención del Estado. La ley predecesora (la de 1958) estaba orientada al ámbito administrativo y sanitario, por lo que el control hacia los consumidores era menos intenso y el enfoque penal, débil.

No es posible deslindar la Ley de 1970 del marco internacional, en especial porque la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, liderada por Naciones Unidas, unificó el régimen de control de drogas, fue firmada y ratificada por Ecuador, y porque las drogas ilegalizadas empezaron a ser concebidas como una amenaza para la seguridad durante el Gobierno de Richard Nixon en Estados Unidos. Ecuador se alineó tempranamente con este enfoque, que obligaba a los Estados a tipificar delitos y reforzar la institucionalidad para la fiscalización de las drogas. Según Bonilla (1991), el país construyó un consenso restringido sobre las drogas, en el que participaron las élites locales dominantes.

La ilegalidad no se decretó en el vacío: se negoció. Las élites locales —sectores empresariales, Iglesia católica, medios de comunicación y élites políticas— construyeron históricamente un consenso moral en torno a la prohibición, que encontró en la burocracia penal su dispositivo de ejecución. Fiscales, jueces y agentes policiales no solo aplicaron la ley; la interpretaron y la cargaron de sesgos clasistas y raciales que terminaron por criminalizar corporalidades específicas.

Este consenso, además, fue sostenido y legitimado desde afuera: los marcos internacionales —convenciones internacionales, presión del Gobierno de Estados Unidos y agenda de seguridad de la Organización de Naciones Unidas— proveyeron el lenguaje técnico y la cobertura política necesarios para que la ilegalidad se convirtiera en práctica institucional. En Ecuador, la ilegalidad del cannabis, la cocaína y el bazuco no fue, entonces, el resultado de una deliberación democrática: fue el producto de una articulación entre poderes locales, aparatos del Estado y presiones internacionales que hicieron del prohibicionismo un paradigma que parecía, y aún parece, difícil de cuestionar.

El sistema penal[5] presentó un aumento desproporcionado y progresivo de las condenas en delitos vinculados con las drogas, así como un débil desarrollo de las garantías en cuanto a defensa efectiva y control de la discrecionalidad policial. En tal sentido, la prohibición produce dispositivos institucionales de control selectivo que generan inflación carcelaria y condiciones de vulnerabilidad jurídica. El hacinamiento de la población carcelaria, en particular, "fue el corolario de una mentalidad política que permitió la criminalización extendida de un segmento de la población y que puso en funcionamiento una costosa maquinaria de castigo" (Pontón y Álvarez, 2023, p. 16).

Tabla 1

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes de 1970

Artículos controversiales	Disposiciones generales y transitorias	Observaciones del autor
Art. 24. Todo agente de policía está obligado a detener a cualquier persona que parezca hallarse bajo los efectos de drogas psicotrópicas. La conducirá a un hospital psiquiátrico para verificar si, en efecto, está bajo tales efectos.	Se derogan las leyes del Comercio del Opio de 1916 y de 1924, así como sus reformas de 1954; la Ley sobre Tráfico de Materias Primas, Drogas y Preparados Estupefacientes de 1958 y sus reformas de 1963, por considerarse opuestas a la ley de 1970.	• De acuerdo con la ley, la tenencia ilegal de drogas no prevé escalas de cantidades, especificación de sustancias ni delimitaciones espaciales. • La ley no distingue claramente entre tipos de actores, como traficante y consumidor. • Para la década de 1970, el consumo que más preocupaba a las autoridades era el de opio, luego el de coca y, por último, el de resina de cannabis.

Fuente: Elaboración propia del autor (2025).

Luego, en septiembre de 1974, se publicó la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias

5 Con base en la Ley de 1970, que no distinguía entre la conducta del consumo y la del tráfico, y cuyas detenciones se basaban en la sospecha y no en la evidencia.

Psicotrópicas, durante la presidencia de Guillermo Rodríguez Lara. Esta ley comparte el mismo enfoque prohibicionista de la Ley de 1970 en cuanto al control del Estado, la fiscalización y la sanción del tráfico. No obstante, la Ley de 1974 fue más sistemática, más estricta y alineada con el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de Viena de 1971. De este modo, se consolidó el enfoque prohibicionista a partir de la ampliación del campo de acción del Estado, conforme consta en la tabla 2.

Tabla 2

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1974

Artículos controversiales	Disposiciones generales y transitorias	Observaciones del autor
Art. 24. No constituye tráfico ilícito de estupefacientes la compra, el transporte y la entrega realizados por miembros de la Interpol y de la Policía Nacional, relacionados con investigaciones legales y autorizaciones jerárquicas.	Art. final. La ejecución de este decreto se encarga a los ministros secretarios de Estado de las carteras de Gobierno y Policía, Educación Pública y Salud Pública.	• La ley institucionaliza que el Estado puede comprar, transportar y entregar de drogas en ciertos casos. • La ley amplía las competencias de la Policía Nacional con ocho nuevas funciones • Refuerza los abusos y las detenciones arbitrarias. • La Policía desconoce las lógicas, tensiones y características de cada uno de los estupefacientes considerados ilícitos.

Fuente: Elaboración propia del autor (2025).

Con la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas —enero de 1987—, codificada por el Congreso Nacional durante la presidencia de León Febres Cordero, ocurrió un desplazamiento desde la fiscalización administrativa hacia la represión penal intensiva, en el marco de la seguridad

interna y la lucha contra el narcotráfico regional. La normativa desembocó en el aumento de penas y la restricción de garantías (ver tabla 3). Además, el acusado —indistintamente de si era consumidor o traficante— era tratado como culpable desde el inicio del trámite judicial, sin derecho a caución, libertad provisional ni detención hasta sentencia.

Tabla 3

Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1987

Antecedentes	Artículos controversiales	Disposiciones generales y transitorias	Observaciones del autor
Primer registro clasificatorio de fármacos psicotrópicos en: • Neurolépticos o antipsicóticos. • Sedantes ansiolíticos. • Psicotónicos o antidepresivos. • Psicoestimulantes. • Psicodislépticos o alucinógenos.	Título IV. Del juzgamiento de las infracciones. Art. 43. Las infracciones a esta Ley serán juzgadas mediante el Código de Procedimiento Penal, con las siguientes modificaciones: a) No se reconoce fuero especial. b) No se acepta caución ni se concederá libertad condicional. c) No se liberará al sujeto del proceso sino cuando la sentencia absolutoria o el sobreseimiento sean confirmados.	Los medicamentos psicotrópicos elaborados en el país o importados tendrán impreso en su etiqueta un símbolo que indique administración cuidadosa. Los medicamentos psicotrópicos elaborados en el país o importados tendrán impreso en su etiqueta un símbolo que indique administración cuidadosa.	• Incremento considerable en los tiempos de reclusión y en las multas para los infractores. • Represión y reclusión con prisión específica para el tráfico ilícito de marihuana, con penas menores en relación con otros estupefacientes. • Eliminación de lugares de reunión y consumo de estupefacientes mediante multas y reclusión con prisión para administradores de locales.

Fuente: Elaboración propia del autor (2025).

En septiembre de 1990 se publicó la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, o Ley 108, durante la presidencia de Rodrigo Borja. Su contenido es más estructurado y punitivo que el de la ley anterior, y representa la radicalización del modelo prohibicionista y punitivo en el país. La Ley 108 surgió en un contexto de crisis estatal, presión internacional e inserción de Ecuador en los circuitos regionales del narcotráfico; es decir, la Ley 108 parte de "un estudio de la estabilidad-inestabilidad de la situación" (Nardacchione y Acevedo, 2013, p. 98).

La Ley 108 se destacaba por varios elementos constitutivos. Primero, penaliza la posesión de droga sin identificar el destino —consumo, microtráfico o narcotráfico—. Esta falta de umbrales favoreció la falta de proporcionalidad en las sentencias, en las que un consumidor podía ser condenado duramente como si fuera traficante, mientras que un traficante podía recibir una pena mínima. De modo que el problema no era solo la severidad de las sentencias, sino que la aplicación de la ley era homogénea para todas las personas.

Tabla 4

Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, o Ley 108, de 1990

Antecedentes	Artículos controversiales	Observaciones del autor
Se configura la urgencia administrativa y gubernamental de crear una institución pública autónoma que organice y centralice los recursos humanos y financieros destinados a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes.	Art. 22. Obligación de información. Los propietarios, administradores o responsables del manejo de lugares de residencia o reunión colectiva reportan al agente policial o al Consep[6] la existencia de circunstancias que hagan presumir la presencia de núcleos de consumo o la práctica de tráfico ilícito.	• Surgieron inquietudes sobre las características y los criterios que un agente de la Policía considera para conducir a una persona —contra su voluntad— a un hospital psiquiátrico porque parece hallarse bajo los efectos nocivos de sustancias psicotrópicas.

6 Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep).

Antecedentes	Artículos controversiales	Observaciones del autor
Esta entidad debe coordinar con otras instituciones —policía, justicia y salud— y administrar los bienes incautados.	Art. 30. Examen y tratamiento obligatorio. Los miembros de la fuerza pública están obligados a conducir de inmediato a cualquier persona que parezca hallarse bajo los efectos nocivos de una sustancia sujeta a fiscalización a un hospital psiquiátrico o centro asistencial, con el objeto de que los médicos de la correspondiente casa de salud verifiquen si se encuentra bajo el efecto de esas sustancias.	• La ley no indica qué harán el agente de la Policía, los médicos tratantes, el Consep y el Estado si, luego de aplicarse el artículo 30, se evalúa que no hay intoxicación ni uso indebido de sustancias psicotrópicas en la persona retenida.

Fuente: Elaboración propia del autor (2025).

En el caso de la Ley 108 se la cuestionó y reemplazó por la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización en 2015, durante la presidencia de Rafael Correa. Esta ley surgió en un contexto de cambios institucionales profundos promovidos por la Constitución de 2008 y representa un cambio de paradigma en la política de drogas en Ecuador. Se trata de una respuesta garantista desde los derechos humanos y una crítica al sistema carcelario.

Tabla 5

Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socioeconómico de las Drogas y de Regulación y Control del Uso de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización de 2015

Antecedentes	Artículos controversiales	Disposiciones de la ley	Observaciones del autor
La comunidad internacional y los Estados constatan el fracaso de la legislación antidrogas, cuya estructura coloca como epicentro la prohibición y como mecanismos de control la criminalización y la represión. Es necesario crear un nuevo cuerpo normativo.	Art. 11. Impulsar iniciativas de carácter internacional para la prevención y atención integral del consumo de drogas, así como para la homologación de políticas públicas y el intercambio de información referente a programas de investigación sobre drogas.	Primera disposición general. La producción, comercialización, distribución y uso de medicamentos y productos que contengan sustancias catalogadas sujetas a fiscalización podrán efectuarse con fines terapéuticos —y para uso industrial no farmacéutico, según la segunda disposición general—	• Es el preámbulo y origen de la despenalización del cannabis medicinal e industrial en Ecuador. • Se asigna un espacio mínimo para la reducción de riesgos y daños, aunque de manera mínima y no explícita (art. 20) • La ley incorpora la prevención y el tratamiento; es decir, hay un giro hacia la salud pública. La ley reconoce que el consumo existe y debe ser gestionado, no solo castigado..

Antecedentes	Artículos controversiales	Disposiciones de la ley	Observaciones del autor
		o de investigación médico-científica, previa autorización.	• No hay regulación clara sobre la calidad de las sustancias, los insumos ni la educación detallada sobre prácticas de consumo seguro.

Fuente: Elaboración propia del autor (2025).

No obstante, con la difusión, en 2016, de los resultados de una encuesta a estudiantes que reveló que "cerca del 30 % de los universitarios ecuatorianos había probado alguna de esas sustancias prohibidas alguna vez en la vida y el 12,7 % reportó haber consumido drogas en 2016" (Plan V, 2021), hubo una reorientación de la política pública en la que el control del consumo recuperó su espacio. De este modo, "el gobierno hizo pública su intención de iniciar una lucha contra los microtraficantes, de quienes afirmó que se beneficiaban de la actual estructura legal existente, porque los eximía de la prisión preventiva y les aplica condenas muy reducidas" (Kuri y Vélez, 2021, pp. 214-215).

La Ley Orgánica contra el Consumo y Microtráfico de Drogas de 2020, construida legislativa y colectivamente durante el Gobierno de Lenín Moreno, realiza ajustes correctivos a la ley anterior y, aunque no rompe con el modelo prohibicionista, distingue el consumo como problema de salud pública del microtráfico como una cuestión penal vinculada con las economías ilegales y el crimen organizado.

Tabla 6

Ley Orgánica contra el Consumo y Microtráfico de Drogas de 2020

Antecedentes	Artículos controversiales	Disposiciones de la ley	Observaciones del autor
Crisis carcelaria y cuestionamiento a la política garantista previa. La Ley incluye una reforma al Código Orgánico Integral Penal.	Art. 17.2. Prevención y monitoreo en centros educativos. El Ministerio de Gobierno, en coordinación con el Ministerio de Educación y los GAD.	Primera disposición transitoria. El Ministerio de Salud Pública (MSP) emitirá la regulación necesaria para el impulso y apoyo.	• Parece más conveniente combatir el microtráfico que el narcotráfico. • El Ministerio de Educación emitirá rutas para detectar los espacios públicos usuales de consumo.
En esta se determina que la Asamblea Nacional adecuará el régimen de competencias de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) para que regulen la prohibición del uso y consumo de sustancias psicotrópicas en espacios públicos y eventos de concurrencia masiva.	desarrollará actividades de monitoreo y vigilancia en centros educativos privados y públicos, así como en sus exteriores, a fin de prevenir el consumo de drogas. Podrán instalar cámaras de seguridad.	al mantenimiento de centros ambulatorios o especializados para el tratamiento y la rehabilitación de personas consumidoras.	• ¿Cuántos adolescentes consumen? ¿Esa muestra de potenciales consumidores de sustancias ilegalizadas justifica este nuevo doble control y criminalización?

Fuente: Elaboración propia del autor (2025).

En este contexto, el marco prohibicionista sigue presente en la política pública de Ecuador, en la que "la reducción del consumo es una fantasía mediatizada y politizada. El resultado suele ser una práctica política selectiva y orientada por prejuicios afines a la persecución y el castigo" (Decorte, 2018, pp. 16-17). Los daños al consumidor no solo provienen del consumo, sino de la forma en que el Estado regula y sanciona esta práctica mediante la prohibición y la aplicación de las leyes antidrogas. "La violencia en el mercado de drogas o las muertes por consumo de sustancias adulteradas a menudo se confunden o se mezclan deliberadamente con los daños asociados al consumo de drogas en sí" (Rolles, 2017, p. 35).

3. Conductas desviadas como ilegalidad

Desde una perspectiva sociológica, la desviación consiste en cualquier conducta o práctica que altera las normas definidas por el Estado o lo que espera la sociedad, y que genera una reacción. Como se argumenta a lo largo de este capítulo, la moral familiar, la presión geopolítica y las coaliciones punitivas internas se articulan y se refuerzan mutuamente para producir la ilegalidad como consenso. Los tres factores no son excluyentes, sino constitutivos. Por ello, separarlos analíticamente sería reproducir la misma lógica fragmentada que ha impedido comprender (y transformar) el prohibicionismo en Ecuador. Conviene aclarar que consumir sustancias no constituye una desviación como tal, pero se torna una conducta desviada cuando un sujeto la realiza, existe una norma que la prohíbe y otro sujeto la castiga. La reacción se expresa en rechazo, sanción o estigmatización, o en el uso de etiquetas que clasifican a los consumidores como marginales, criminales, drogadictos o enfermos (Becker, 2009).

En este sentido, en la política de drogas actual persisten los controles policiales, los estigmas y los tratamientos médicos que siguen presentando al consumidor como sujeto de riesgo o paciente. La política pública ecuatoriana está inscrita en esa lógica: disuadir el consumo y no gestionarlo desde la autonomía del sujeto. Aunque las acciones de las personas son restringidas por las instituciones,

la estructura social "conserva nuestra agencia individual y colectiva, es decir, la capacidad de actuar para generar cambios para nosotros mismos y para los demás" (Stombler y Jungels, 2021, p. 13). El Estado tampoco gestiona la producción y distribución de estas sustancias como sí ocurre en otros países.

Por ende, predomina el discurso preventivo y de control, en el que el mensaje es claro y directo: evitar el consumo y el escalamiento del problema, mientras se implementa el "castigo como mecanismo de cohesión social para resolver crisis políticas y problemas de representatividad" (Cohen, 2017, p. 18). A partir de estos constructos, el actual marco normativo está construido sobre la base del castigo y la necesidad de condenar los delitos asociados con la tenencia de drogas. No obstante, no hay un enfoque en la autonomía del consumo, "situación [que] incrementa los riesgos en la salud de los consumidores, pues no existe información en el mercado sobre las dosis y la potencia de las sustancias" (Meza y Guerra, 2017, p. 26).

La construcción pública de la ilegalidad del consumo sitúa a los consumidores en una posición pasiva. En lugar de sostenerse en objetivos estratégicos, el Estado ecuatoriano y "los miembros que participan en la elucidación o explicación de una perturbación [...] realizan evaluaciones de lo que es desagradable, repugnante, inaceptable o insoportable y de lo que, por el contrario, sería deseable" (Cefaï, 2017, p. 191, traducción). De manera particular, los testimonios sobre la tematización en torno al cannabis

> provienen generalmente de los actores estatales, autoridades legislativas, jueces constitucionales, periodistas de medios de comunicación, voceros de las iglesias católica y evangélica, profesionales de la medicina o la psiquiatría, así como de profesionales de las políticas públicas, quienes en su totalidad comparten y difunden un discurso y un marco de referencia opuesto y contrario al de los consumidores recreativos de cannabis. (Rodríguez, 2021, p. 94)

Aunque en Ecuador no existe la figura legal de clubes sociales de cannabis (como en Bélgica, España, Estados Unidos e Italia), las

redes de comerciantes ilegalizados tienen predisposición para aproximarse a las autoridades y dar a conocer experiencias de distribución y canales de venta bajo un potencial marco normativo que despenalice completamente el cannabis, la cocaína y el bazuco. Esta predisposición no es nueva ni exclusiva del contexto ecuatoriano: en España y Bélgica, los clubes sociales de cannabis surgieron, precisamente, como organizaciones de autogestión que operaron en zonas grises del derecho antes de que existiera cualquier regulación formal, lo que demuestra que los propios actores del mercado ilegalizado son capaces de construir estándares de distribución, control de calidad y acceso restringido (Decorte *et al.*, 2017, p. 49).

Una regulación de este tipo permitiría que el Estado "cree una alternativa para el mercado negro, impidiendo el acceso de los menores de edad, ayudando a reducir el gasto público y a generar ingresos fiscales" (Rodríguez *et al.*, 2023, p. 40). Entre tanto, los comerciantes disponen de amplios recursos con los que pueden "ocultar sus actividades de forma cada vez más sofisticada, o con los que pueden escapar de la represión mediante el soborno y la corrupción" (Decorte, 2018, p. 16).

Existen cuatro estilos de regulación de sustancias ilegalizadas como propuesta transversal frente a la política antidrogas: el autoritario, el autoritario-benevolente, el permisivo-punitivo y el permisivo. En uno de los extremos consta el estilo autoritario, que restringe la libertad individual mediante penalizaciones rígidas, como en Singapur, donde el consumo puede implicar detención obligatoria y rehabilitación forzada. En oposición a este estilo se encuentra el permisivo, que ocurre cuando el Estado garantiza a la ciudadanía amplios límites y su transgresión no implica sanciones significativas, como en los casos de Suiza, Portugal, República Checa y Holanda.

Cuando el régimen de sanciones es leve, pero los consumos son cuestionados, estamos frente al estilo autoritario-benevolente. Por el contrario, "cuando el poder legislativo sanciona las libertades individuales pero la infracción a los marcos normativos conlleva

penalizaciones severas, predomina un estilo permisivo-punitivo de regulación" (Labiano, 2020, p. 99). En este último estilo se ubica el Estado ecuatoriano.

Para que exista un Estado con capacidad regulatoria, es necesario un reconocimiento público de los efectos negativos producidos por las políticas prohibicionistas sobre los consumidores, sus familias y el resto de la sociedad. Claro está, los recursos, la institucionalidad y la correlación de fuerzas serán indispensables para que esta regulación no quede a medio camino. Mientras tanto, "las consecuencias de la acción estatal se limitan, o se cree que están limitadas, ante todo a las personas directamente implicadas en ese acto, y la responsabilidad causal se estipula como de carácter privado" (Dewey, 2004, p. 64).

Las acciones estatales no solo son "prácticas que entremezclan juegos de lenguaje y juegos de actores, sino que también están ligadas a juegos de poder" (Foucault, 1971, p. 29). De este juego de poder forman parte las prioridades políticas, las capacidades institucionales y, por qué no, la ausencia de datos. Alrededor de cualquier política pública existen relaciones de poder. "Desde 2014 el país atraviesa un apagón estadístico con relación a los datos sobre consumo de drogas. No hay información oficial, concreta y actualizada sobre las sustancias que consume la ciudadanía, preferencias, prevalencias, la evolución del consumo" (Naranjo y Álvarez, 2023, p. 137).

Hasta el cierre de esta investigación, en Ecuador había pocos estudios que midieran la correlación estadística entre el consumo y la criminalidad común, por ejemplo. Esto es problemático, entre otros elementos, porque, además de desconocer cuántas personas consumen, qué drogas consumen y bajo qué condiciones lo hacen, impide que el Estado, la academia y la sociedad entiendan el problema desde otras perspectivas, tomen decisiones informadas y evalúen los resultados de la política pública antidrogas. Es decir, ¿disminuyó el consumo?, ¿mejoró la salud?, ¿qué resultados concretos hay de la aplicación de esta política?

Por eso, se sostiene que las políticas sobre drogas en Ecuador no son neutrales, porque contienen juicios de valor basados en supuestos morales y políticos sobre el consumo y los consumidores desde la sospecha, la criminalización y las etiquetas sociales. Esos juicios desembocan en asimetrías de poder en las que la visión dominante establece que el consumo es dañino, pero desconoce la capacidad de agencia y decisión del consumidor.

4. Limitaciones en la regulación del cannabis y experiencias de los consumidores

Hay tensiones y conflictos de poder dentro del proceso regulatorio del cannabis en Ecuador, que oscila entre el enfoque prohibicionista y la apertura limitada para uso no psicoactivo y medicinal, ya que "cambiar la opinión de los responsables de la toma de decisiones sobre la regulación de sustancias psicoactivas es un desafío complejo; la resistencia de su audiencia objetivo y los esfuerzos coordinados para bloquear la agenda pueden dificultarlo aún más" (Von Hoffmann, 2023, p. 21).

Daniela Onofre, exservidora de un comité interinstitucional adscrito a una institución pública responsable de regular el cannabis no psicoactivo en Ecuador, indicó en su relato que, mientras estuvo en dicho comité, fue la única mujer joven que conoció con total detalle aspectos técnicos relacionados con el consumo, el cultivo y la producción de esta planta. Afirmó que el proceso de regulación del cannabis es manejado con hermetismo por las autoridades; así, los ministerios del Deporte, Educación, Gobierno, Salud Pública, Agricultura y Ganadería no han logrado concretar ciertos proyectos conjuntos, como uno de desarrollo agrícola en zonas vulnerables para que las personas no se dediquen a cultivos ilícitos, en parte, porque no hay voluntad política de avanzar. "Me daba muchas iras, me pedían reportar cosas que no tenían nada que ver. Hay muy poca gente trabajando ahí [en el comité]. Por eso debería haber una institución como la Seted" (relato de vida, Daniela Onofre, 24 de febrero de 2025).

La reforma al Código Orgánico Integral Penal (COIP) de 2019, que autorizó cultivar, producir y comercializar cannabis no psicoactivo, abrió la posibilidad legal de discutir este tema, mientras que el Acuerdo 109 de 2020, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), fue el primer reglamento que reguló dicha disposición. La entrevistada señala que este Acuerdo priorizó a las grandes empresas y cooperativas que, mediante una solicitud de licencia al MAG, podían comercializar cannabis o cáñamo, pero dejó de lado a las personas naturales. "Actualmente se comercializa de manera legal gomitas, aceites, cosméticos, productos veterinarios en el mercado local, no en el mercado internacional. Muchas empresas pensaron en millones" (relato de vida, Daniela Onofre, 24 de febrero de 2025).

El criterio de Daniela es clave porque, al ser una profesional inmersa en la institucionalidad de la regulación, revela la falta de claridad operativa, la ausencia de una consulta pública respecto del Acuerdo 109 y la falta de conexión interinstitucional. La principal dificultad consistió en la alta rotación del personal de la Policía Nacional, que impidió su capacitación. El plan de acción institucional consistió en capacitar a cada dirección provincial para que sus autoridades replicaran los contenidos compartidos.

No obstante, Daniela señaló haber presenciado que la Policía allana sin órdenes judiciales, que sus servidores aún desconocen que el cannabis no psicoactivo está despenalizado y, sobre todo, que no cuenta con equipos especializados para ejecutar análisis cuantitativos de cannabis. "Otra falla fue del Ministerio de Salud Pública. Deben hacerse cargo para que la gente pueda vender flores de CBD[7], nadie quiere regular eso, ni el Arcsa[8]. Por eso la Policía continúa controlando ese segmento" (relato de vida, Daniela Onofre, 24 de febrero de 2025).

7 El cannabidiol (CBD) es un compuesto cannabinoide no psicoactivo con potencial uso medicinal y terapéutico. Se le atribuyen efectos antioxidantes, antipsicóticos, ansiolíticos y antitumorales.

8 Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (Arcsa).

Por ende, los errores institucionales se acumulan y se consolidan en leyes, enfoques y métodos de administración que buscan resolver el tema del consumo. "Como demuestra toda historia política, el poder y el prestigio que se ocupan de dominar la posición oficial convierten la norma en algo que hay que tomar y explotar por sí mismo" (Dewey, 2004, p. 68). En el país, la regulación del cannabis sigue siendo parcial y diferenciada, con limitaciones institucionales que dificultan un consenso sobre su consumo.

La globalización del negocio ilegalizado de las drogas y la militarización de los Estados para contrarrestarlo mediante un mayor uso de la fuerza y la ampliación de las facultades coercitivas debilitan la democratización. Esto "obliga a la comunidad internacional a evaluar profundamente los aspectos más represivos de las políticas antidrogas y aún a repensar los principios en los que descansa el régimen global de prohibición" (Jelsma, 2006, p. 133).

La regulación de sustancias ilegalizadas, como el cannabis, no es reciente en la región. Hay regulación amplia en Uruguay y Canadá, y regulación estatal en Estados Unidos. Varios modelos regulatorios proponen establecer controles sobre los productos —dosificación, precio y empaquetado—; los comerciantes —licencias y requisitos de evaluación—; los puntos de venta —ubicación y densidad de establecimientos—; la accesibilidad —controles de edad, compradores con licencia y membresía de clubes—; y los espacios de consumo —restricciones en espacios públicos—. No existe un único modelo de regulación para las sustancias ilegalizadas, ya que "el contexto político y social en el que se analiza la disponibilidad y el consumo de una droga influirá inevitablemente en la naturaleza de los modelos que se desarrollen" (Rolles, 2017, p. 57).

Ahora bien, es importante conocer las experiencias de los consumidores para tener evidencia que permita comprender el consumo desde la práctica y no solo desde categorías normativas o institucionales construidas. Por ejemplo, el relato de Alex, que consume de manera sostenida desde hace diecinueve años, evidencia lo complejo que resulta identificar al microtraficante, ya que este opera de múltiples maneras y no siempre está asociado

a un solo actor. En este sentido, hay rotación del microtraficante, así como de los mecanismos para entregar la dosis.

Alex indicó que, en su trayectoria de consumo, ha conocido a distintas personas que comercian la droga, entre ellas, personas con aspecto de habitante de calle, quienes entregan la sustancia directamente en su domicilio o lo esperan en un punto de la ciudad, e incluso taxistas que venden y distribuyen la droga. De acuerdo con su relato, servidores de la Policía actúan en complicidad y reciben una compensación económica a cambio de no intervenir o permitir la distribución.

El prohibicionismo genera que el consumo sea oculto. José tiene 42 años y empezó a consumir de manera habitual desde los 14. Probó cannabis y consumió bazuco de manera oculta. A sus 24 años empezó a consumir cocaína regularmente, de manera controlada y estratégica, de acuerdo con su relato. "Por este tema de espacios de consumo, la cocaína me sienta bien porque es inhalable. Te vas a un baño y no ha pasado nada, me gusta consumir solo en mi casa. Me compro unas cervezas y escucho música" (relato de vida, José, 26 de febrero de 2025). Es decir, consume cocaína no solo por el efecto, sino también por sus condiciones de uso.

José sostiene que es necesaria una política alternativa que genere procesos educativos orientados a difundir el respeto por la vida y las decisiones de los consumidores de sustancias ilegalizadas. "No pueden imponerte lo que es bueno y lo que es malo. Las personas, sin conocer lo que es la cocaína, te juzgan. Si a mi familia no le gusta que consuma, a uno le toca esconderse" (relato de vida, José, 26 de febrero de 2025).

Por su parte, Alex comenta que conoció casas de consumo para bazuco en Quito que, en realidad, son casas arrendadas en las que se comercializa y consume dicha sustancia. Las personas que ingresan a estos lugares fuman en las habitaciones, en una esquina, en las terrazas, en el baño u otro espacio. Del relato ofrecido por Alex se deduce que en estas casas hay reglas claras para el acceso y funciona una economía informal organizada, por cuanto

se paga un costo y se logra el acceso a estos sitios ubicados en barrios como El Tejar, San Juan y Miraflores.

La variabilidad territorial del control estatal no escapa a este capítulo: los barrios de El Tejar, San Juan y Miraflores, en Quito, no son referencias anecdóticas, sino geografías del estigma en las que la represión policial se ejerce de manera selectiva y racializada, como revelan los relatos de Alex. Incorporar una cartografía estadística de la criminalización provincial excedería los alcances de una etnografía política que, por decisión metodológica, prioriza la descripción densa sobre la acumulación de variables: lo que interesa no es medir cuánto se reprime en cada cantón, sino comprender cómo se construye y se vive esa represión desde adentro.

Sin embargo, también hay bares que comercializan y permiten el consumo de bazuco. Es el caso del denominado Bar del Suco —en el sector de La Mariscal—, donde Alex fumaba bazuco casi todos los días. Su relato evidencia que el consumo opera en un mercado lucrativo y organizado por el mercado formal, en el que la elección del espacio es clave para gestionar los riesgos, pero no su vulnerabilidad.

> Comprabas tu combo [de tres cervezas] y te ponían tus dólares de bazuco. El dinero era su motivación. Nosotros como seres humanos no tenemos valor. Dijeron hacemos una fachada de bar y hacemos plata, allí no te jode nadie. El bar no cerraba. El dueño se quedaba hasta las seis de la mañana. Siempre habrá gente problemática que quiera joder [...] pero el tipo de personas que encuentras en la calle es otra onda, te arriesgas a una puñalada [...] por un pipazo te pueden matar [...] y sobre todo reaccionar en ese estado es complicado. (Relato de vida, Alex, 1 de marzo de 2025)

5. Tres procesos emergentes de politización del consumo

Si la sociedad solo observa el fenómeno desde su ilegalidad, será difícil lograr un consenso (Dewey, 2004) y un mayor nivel de discusión alrededor de la presunta desviación y enfermedad de los consumidores, la estigmatización social, la intervención estatal en

la prohibición del consumo y las sentencias duras de los jueces frente a una conducta menor. Además, mientras los consumos prevalecen y los marcos normativos reproducen el mismo enfoque, los mercados ilegalizados producen otras sustancias, articulan fidelidades de consumo y aprenden de los rituales de consumo.

En Ecuador, así como en América Latina, los Estados aún no despliegan políticas de prevención y atención. "En consecuencia, se da una infantilización de la sociedad al alegarse que no está preparada para convivir con las conductas despenalizadas" (Labiano, 2022, pp. 312-313). Pese a ello, existen iniciativas en Ecuador relacionadas con la regulación del cannabis y la reducción de daños que, aunque no han sido formalizadas o implementadas por el Estado, representan una disputa por el sentido de la política de drogas desde la sociedad civil.

5.1. Propuesta de regulación integral del cannabis en Ecuador desde la Red de Acción Cannábica

La Red de Acción Cannábica del Ecuador es una asociación autosostenida que agrupa a personal médico, cultivadores y consumidores de cannabis, sociedad civil, empresarios, profesionales y voluntarios que, mediante activismo e incidencia pública, promueven la despenalización y el uso medicinal y adulto responsable del cannabis en espacios públicos. En noviembre de 2024, la Red presentó al Consejo Nacional Electoral (CNE) el Proyecto de Ley Orgánica para la Regulación Integral del Uso Responsable del Cannabis, con el fin de iniciar el proceso popular normativo. Esta solicitud fue aprobada, se recolectaron las firmas a nivel nacional y, en septiembre de 2025, la propuesta fue ingresada a la Asamblea Nacional para su revisión.

La vocera de la Red, Daniela, sostiene que la política de drogas se ha centrado en el eslabón más débil del negocio ilegalizado: el consumidor. Sostiene que el control del cannabis recae en los actores del narcotráfico y que es necesario arrebatarles ese control para que sea el Estado quien ejerza la rectoría, el control y la fiscalización con un esquema de colaboración interinstitucional.

El acceso al cannabis, según la propuesta, se hará en establecimientos autorizados, mientras que cada persona mayor de edad podrá tener su propio autocultivo de hasta 30 plantas. La propuesta también incluye la creación de un Consejo Consultivo del Cannabis articulado por la Autoridad Agraria Nacional.

A la par, la Redcann demanda la descriminalización del cultivo de esta planta, al igual que la producción de cannabis con estándares de calidad. "No promovemos el consumo, promovemos una regulación que proteja a productores, cultivadores, pacientes y consumidores; la creación de espacios seguros para el consumo y restricciones para el consumo de menores de edad y en espacios cerrados" (relato de vida, Daniela Onofre, 24 de febrero de 2025). En Ecuador —y en el resto de América Latina—, la investigación sobre el cannabis es científicamente relevante, ya que históricamente ha habido contradicciones, tensiones y disputas alrededor de la planta.

En primer lugar, se problematiza desde el ámbito social, político y geoestratégico. En segundo lugar, "como una forma de acción colectiva, un objeto de regulación, un tema de debate público y un objeto de disputa por el ejercicio de derechos" (Rodríguez *et al.*, 2023, p. 15).

> Ahorita, el CNE nos pidió el 0,25 % del padrón electoral, que son 35 mil firmas. Nuestra meta es 80 o 100 mil. Tenemos dos escenarios: conseguimos las firmas y llegamos a la Asamblea y se debate la Ley. Puede que pase como que no pase. Otro escenario es que la propuesta ingresa a la Asamblea y que no la debata. Nos iríamos por la Corte Constitucional, habrá un plazo de 6 meses. De ser así, la Ley pasaría tal y como está propuesta. Sabemos que tocará afinar ciertas cosas como el número de plantas o los intereses políticos. Necesitamos son votos en la Asamblea. (Relato de vida, Daniela Onofre, 24 de febrero de 2025).

5.2. "Cuando está mala huele a acetona": sobre un posible servicio de análisis de sustancias para cocaína

José indica que su *dealer*[9] vende promociones ("combitos") de cuatro gramos de cocaína por USD 30, ya que un gramo normalmente cuesta USD 10, por lo que le resulta rentable. Lo mínimo que vende un *dealer* es un gramo. El informante sostiene que, aunque el *dealer* es de confianza, desconoce la pureza de la droga, así como el proceso judicial, las penas y las multas por tenencia y consumo de este tipo de sustancias. Sin embargo, sostiene que debería existir algún proceso de regulación estatal para la cocaína.

> Es un poco ilógico que te penalicen por ser un consumidor [...] todo me parece injusto. Debería haber un mayor estudio para que a las personas que somos consumidores no nos traten como delincuentes, no somos narcos [...] no hacemos mal a nadie. Debería respetarse que nos guste consumir. (Relato de vida, José, 26 de febrero de 2025)

También cuestiona que la sociedad no reconozca que un consumidor de cocaína es, además, una persona trabajadora y honesta; es decir, que el consumo no anula necesariamente la integración social ni laboral. Pese a que Ecuador no ha avanzado en ello, la adulteración de la droga es otro riesgo con el que debe lidiar.

> ¿Quién va a ir a reclamarle al brujo? La gente dirá mejor uno menos en la sociedad. A tu familia le daría vergüenza afrontar públicamente ¿qué pasó?, ¿quién le vendió? No habrá un seguimiento y el consumidor será estigmatizado, incluso, luego de su muerte. Por el tabú, hasta el mismo consumidor se autocastiga. Si ya tiene un síntoma y ve que algo está malo, si es legal [como un trago], reclamas. Pero, por el miedo de decir compré cocaína y por más que me sienta mal, puedo decirle a algún amigo, pero no a mi familia. (Relato de vida, José, 26 de febrero de 2025)

9 Persona que vende sustancias ilegalizadas a pequeña escala. Suele ofrecerlas en sectores específicos, aunque también puede ser contactada mediante redes digitales o redes personales para coordinar su comercialización ilegal.

En contextos de ilegalidad, los mercados de drogas suelen obtener mayor ganancia con menor cantidad de sustancia pura mediante la "adulteración que se realiza añadiendo sustancias (activas farmacológicamente o no) o sustituyendo unas sustancias por otras" (Vidal Giné, 2019, p. 68), como cemento, talcos, anestésicos y otros componentes. Esto genera mayores riesgos para el consumidor, como una sobredosis involuntaria y daños físicos y psicológicos.

En Europa existen servicios de análisis de sustancias (*drug checking*) desde finales del siglo XX, que permiten al consumidor conocer la pureza de la sustancia y sus componentes, así como recibir la información y la atención profesional necesarias para minimizar los riesgos frente al consumo. Los más reconocidos son el *Drug Information and Monitoring System*, en Holanda; *Check It*, en Austria; y *Energy Control*, en España. En la actualidad, "existen 31 servicios de análisis de sustancias diferentes operados por 29 organizaciones en 20 países" (Barratt *et al.*, 2018, p. 230), lo cual da cuenta de la importancia de la reducción de daños y de las iniciativas de la sociedad civil dirigidas al uso recreativo de drogas.

> Nunca he llegado a un momento de colapso. Como voy años en esto, digo ya pasará y me pasa. En mi caso y en el de muchos la droga número uno es el alcohol. Es la peor sustancia que existe en el planeta. Antes de consumir cocaína tengo que tomar. Con una litrona [de cerveza] ya estoy punto caramelo [...] si dejara el alcohol no jalará. (Relato de vida, José, 26 de febrero de 2025).

En Ecuador no hay un servicio de análisis de sustancias orientado a los consumidores y tampoco se ha discutido una propuesta de este tipo. Frente a este tema, uno de los entrevistados indicó:

> Estaría feliz de la vida, 100 % seguro de saber qué consumo. Por más que conozcas a quien te vende no puedes sentirte seguro en la vida [...] un programa así acá sería brutal. Estamos más expuestos a consumir algo que nos afecta la salud o que nos pueda matar [...] como consumidores sería genial que podamos analizar las sustancias antes de consumirlas. Cuando está mala huele a acetona [...] no la

> puedes triturar bien. La buena es una maicena, como harinita, pero las otras son más granuladas. Al primer jale ya sientes como a gasolina. Ahí dices: no ha de pasar nada. (Relato de vida, José, 26 de febrero de 2025)

El proceso de construcción de una política pública es indisociable de la capacidad de los actores para imponer sentidos y definiciones. Se deben tener presentes las capacidades y la información que estos actores criminalizados movilizan, así como "el trabajo de definición, argumentación y de análisis que ellos realizan para resolver problemas y ponerse de acuerdo en torno a las soluciones" (Zittoun, 2016, p. 13).

Quienes consumen cocaína demandan que esta sustancia tenga un alto nivel de calidad; por eso, la relación de confianza con su *dealer* es vital. "Con mi último *dealer* voy como cuatro años [...] no hay que decirle nada [...] solo gracias por existir. Sería brutal que haya un sistema de control ante la desregulación para detectar combinaciones de sustancias y prevenir malos vuelos" (relato de vida, José, 26 de febrero de 2025).

5.3. "En una sala de consumo se regularía mejor que en un bar": la esperanza por una primera sala de consumo supervisado para bazuco

A nivel regional, las primeras evidencias de consumo de bazuco aparecen en Perú y Chile en la década de 1960 (Musto, 2021, p. 259). Esta sustancia llegó y se expandió en Colombia en la década de 1980, hasta que se popularizó y se convirtió en una droga de consumo extendido. Por ser una sustancia de bajo costo, la mitad de sus consumidores son personas en situación de calle (Proyecto Cambie, 2024, p. 37). La irrupción del bazuco "generó una alarma social no solo en los medios de comunicación sino también a nivel del sistema político, habilitando un nuevo empuje de las opciones de tratamiento desde arriba. El problema de las drogas se volvió objeto de legislación" (Musto, 2021, pp. 259-260).

Desde la sociología de la desviación, los consumidores de bazuco son asociados con un mayor nivel de peligrosidad y delincuencia.

El trato policial, en ocasiones, es prepotente, moralizante y punitivo, de acuerdo con el relato de Alex, quien comentó que, en cierta ocasión, un amigo y él fueron sorprendidos por servidores policiales mientras consumían. En ese momento, según su relato, los servidores ejercieron violencia contra ellos, los amenazaron con incriminarlos y los detuvieron sin un procedimiento formal.

> Estaba con un amigo saliendo del Bar del Suco, seis de la mañana y seguíamos consumiendo. Y en eso pasa un patrullero y nos dice retírense. Nos portamos necios, ni nos requisaron, nos cogieron del pelo y adentro nos golpearon. El policía me dice te callas o te planto una onza de marihuana. Nos llevaron al PAI de la Cordero. Nos dejan ir. Vuelve el policía y nos vuelven a coger. Nos dicen para que aprendas a no responder. Mi pana es mecánico y tenía herramientas. Nos dijeron que eso usamos para robar carros. En eso abre la mochila de mi pana y había una fundota de marihuana. Mi pana no consume marihuana. Ahí nos llevan a los calabozos de la Fiscalía y que llamemos a un familiar por tenencia de drogas. Luego de unas cuatro horas nos dejaron ir. (Relato de vida, Alex, 1 de marzo de 2025)

Narváez (2022) señaló que alrededor del consumo de este tipo de sustancia se tejen relaciones conflictivas que trascienden lo económico, lo político y lo ideológico. Incluso, las personas "no pueden permitirse esperar una generación para la implementación de un modelo de control de drogas más pragmático y basado en la salud" (Rolles, 2017, pp. 112-113). Por un lado, consta el deterioro de las relaciones sociales más cercanas y el sentimiento de soledad por parte del consumidor y, por el otro, el "discurso que se construye con relación al otro, principalmente con el aspecto físico" (Narváez, 2022, p. 95).

Es importante destacar que la compra y el consumo de esta sustancia se da en hoteles, casas y terrenos abandonados. "Dentro de la jerga, estos lugares se conocen como ollas o fumaderos. También hay casas o departamentos habitados cuyo dueño o persona responsable ha habilitado un espacio determinado para el consumo" (Silva y Corella, 2023, p. 66). Estos espacios destacan por su bajo control socioestatal y permiten el consumo colectivo

o semioculto, mientras que el acceso a la sustancia se explica —según Alex— por su bajo precio y fácil obtención. La dosis puede costar $0,50 y por eso es considerada una droga usada por indigentes. Sin embargo, comenta que conoció consumidores profesionales —abogados y diseñadores— y personas con altos ingresos económicos que, por diferentes circunstancias de la vida, probaron el bazuco y les gustó.

En el centro de Bogotá, Colombia, funciona la primera sala de consumo supervisado del país y la región, que ayuda a gestionar el consumo de heroína, proporciona condiciones higiénicas seguras y ofrece supervisión médica para prevenir sobredosis. Estos espacios son conocidos como puntos de inyección (PID). Con esta medida se busca disminuir el contagio de enfermedades por uso o reúso de jeringas no esterilizadas y los riesgos relacionados con el desecho inadecuado de instrumentos contaminados (Roque, 2022). A nivel global, se estiman más de 70 salas oficiales de consumo de este tipo. Hasta noviembre de 2024, los equipos de profesionales que integran este proyecto de base comunitaria en Bogotá revirtieron 14 sobredosis, repartieron más de 13 000 jeringas en el espacio público y acompañaron a 67 usuarios que, en más de 1500 ocasiones, hicieron uso de la sala (Achury, 2024; Proyecto Cambie, 2024).

Alex comenta que ha observado documentales sobre este tipo de salas. Estas medidas permiten reducir la probabilidad de arriesgar la vida si tenemos presente que las personas que consumen heroína o bazuco se encuentran en extrema vulnerabilidad, sin acceso a servicios de salud y en contextos de insalubridad (Achury, 2024). Para él, "si tuvieses información sobre consumo problemático de drogas, sobre salas de consumo, sobre la pureza de la sustancia, en una sala de consumo supervisado para bazuco, en realidad se regularía mejor que en un bar" (relato de vida, Alex, 1 de marzo de 2025).

No obstante, la hospitalización empeora las condiciones de un consumidor problemático, sobre todo si la persona es internada sin consentimiento o si el enfoque médico aplicado no resulta

correcto. Además, el internamiento brinda una solución temporal a una crisis aguda, pero no resuelve el problema de fondo. "Algunos se internan porque la familia les ha suplicado que lo hagan; otros llegan por la fuerza, bajo escolta policial; otros casi exclusivamente, los muy jóvenes acuden porque los llevan engañados" (Goffman, 2001, pp. 138-139).

6. Conclusiones

En Ecuador, las políticas públicas para regular el consumo de drogas han sido construidas sobre la base de la ilegalidad y el prohibicionismo, desde una concepción de las sustancias como elementos con capacidad para desbordar la condición humana y derivar en la desviación del orden social establecido; por ende, su consumo se castiga. Este enfoque jurídico-penal ha tomado distancia de otros enfoques, entre ellos, la sociología de los problemas públicos, que permite comprender la situación no como un problema *per se*, sino a partir de su definición como un problema social que genera conflictos y tensiones. El consumo de drogas es un fenómeno socialmente construido desde el control, la fiscalización, la supervisión y la intervención del Estado, que dejó por fuera la autonomía del sujeto con capacidad de decidir si consume o no.

En la actualidad, existen proyectos promovidos por grupos de ciudadanos que buscan regular el uso medicinal y recreativo del cannabis mediante un proyecto de ley. El debate sobre un servicio de análisis de sustancias para cocaína —en boga en ciudades europeas— y la sala de cuidados para el consumo supervisado —implementada recientemente en Colombia— parecen no tener eco en Ecuador. La actual política de drogas está orientada a la represión policial, los estigmas y las etiquetas moralizantes —marginales, criminales, drogadictos o enfermos—, así como a los tratamientos médicos que continúan presentando a los consumidores de sustancias como sujetos de riesgo.

Por tanto, la ciudadanía tiene el derecho a redefinir y recategorizar los fenómenos, las prácticas y las personas etiquetadas como

drogadictas. Son sujetos políticos que pueden aportar desde su experiencia a la tematización y mejorar el diseño de políticas públicas, especialmente desde el enfoque de derechos, salud pública y reducción de daños. Actores ciudadanos emergen como emprendedores morales en sentido inverso: no para prohibir, sino para recategorizar derechos, riesgos y responsabilidades.

En Ecuador, el avance más representativo en materia de gestión del consumo y reducción de daños es el Proyecto de Ley Orgánica para la Regulación Integral del Uso Responsable del Cannabis, presentado por la Red de Acción Cannábica del Ecuador, que se encuentra en la Asamblea Nacional para debate. Las casas de consumo para bazuco son espacios desregulados por el Estado ecuatoriano. En otros países, las salas de consumo supervisado de heroína, como las implementadas en Colombia, han permitido reconocer al consumidor como sujeto e intervenir en los espacios de consumo.

En suma, el paradigma prohibicionista punitivo está arraigado en el Estado ecuatoriano desde hace más de cincuenta años. No obstante, aunque el régimen internacional de control de drogas, los organismos internacionales y los Estados latinoamericanos minimicen el fracaso de la política de drogas, el fracaso de esta política es irreversible. Lo único inmutable es el cambio.

Por último, vale preguntarse si la continuidad del enfoque prohibicionista obedece también a la ausencia de alternativas viables ante un Estado débil y mercados criminales consolidados. Las propuestas ciudadanas analizadas son emergentes y sus riesgos institucionales permanecen sin examinarse. En suma, el prohibicionismo ha fracasado, pero el cambio de enfoque forma parte de la gobernanza y de la voluntad política que Ecuador aún no ha construido.

7. Bibliografía

Achury, N. (2024, 18 de noviembre). Heroína en Bogotá: así es la primera sala de consumo supervisado de Suramérica. *El Espectador*. https://www.elespectador.com/investigacion/heroina-en-bogota-asi-es-la-primera-sala-de-consumo-supervisado-de-bogota/

Barratt, M. J., Bruno, R., Ezard, N., y Ritter, A. (2018). Pill testing or drug checking in Australia: Acceptability of service design features. *Drug and Alcohol Review*, *37*(2), 226-236. https://doi.org/10.1111/dar.12576

Becker, H. S. (2009). *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*. Siglo XXI Editores.

Bertaux, D. (2005). *Los relatos de vida: perspectiva etnosociológica*. Ediciones Bellaterra.

Best, J. (2002). Review essay: Constructing the sociology of social problems: Spector and Kitsuse twenty-five years later. *Sociological Forum*, *17*(4), 699-706. https://doi.org/10.1023/A:1021037709754

Bonilla, A. (1991). Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas. En B. Bagley *et al*. (Eds.), *Economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano* (pp. 9-45). Flacso Ecuador; North-South Center.

Cefaï, D. (2017). Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo. *Novos Estudos CEBRAP*, *36*(1), 187-213. https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010009

Cohen, S. (2017). *Demonios populares y "pánicos morales": delincuencia juvenil, subculturas, vandalismo, drogas y violencia* (M. Boschiroli, Trad.). Gedisa.

Decorte, T. (2018). *Regulating cannabis: A detailed scenario for a nonprofit cannabis market*. Archway Publishing.

Decorte, T., Pardal, M., Queirolo, R., Boidi, M. F., Sánchez Avilés, C., y Parés Franquero, Ò. (2017). Regulating cannabis social clubs: A comparative analysis of legal and self-regulatory practices in Spain, Belgium and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, *43*, 44-56. https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.12.020

Dewey, J. (2004). *La opinión pública y sus problemas*. Ediciones Morata.

Foucault, M. (1971). *L'ordre du discours: leçon inaugurale au Collège de France prononcée le 2 décembre 1970*. Gallimard.

Goffman, E. (2001). *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Amorrortu Editores.

Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Siglo XXI Editores.

Hallett, G. (1975). Planning, politics and public policy: The British, French and Italian experience [Reseña del libro *Planning, politics and public policy: The British, French and Italian experience*, por J. Hayward y M. Watson]. *The Economic Journal*, *85*(339), 638-640. https://doi.org/10.2307/2230913

Jelsma, M. (2006). Daño colateral de la guerra antidrogas. En M. Jelsma (Coord.), *Drogas, poder y derechos humanos en América Latina* (pp. 133-149). Abya-Yala.

Kitsuse, J. I., y Spector, M. (1975). Social problems and deviance: Some parallel issues. *Social Problems*, *22*(5), 584-594. https://doi.org/10.2307/799692

Kuri, D. A., y Vélez, R. S. (2021). *Política sobre drogas en el Ecuador*. Universidad Espíritu Santo. https://uees.edu.ec/descargas/libros/2021/politicas-sobre-drogas-en-el-ecuador.pdf

Labiano, V. (2020). Estilos estatales de regulación de las drogas ilegales en Sudamérica. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *65*(240), 89-118. https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.67073

Labiano, V. (2022). La persistencia de la penalización de la tenencia de drogas ilícitas para uso personal en Argentina. *POST-Data. Revista de Reflexión y Análisis Político*, *27*(2), 305-345. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012022000200305

Lahire, B. (2005). *El espíritu sociológico*. Manantial.

Márquez Murrieta, A. (2011). Cartografía de una concepción pragmatista de los problemas públicos. *Acta Sociológica*, *55*, 137-166. https://doi.org/10.22201/fcpys.24484938e.2011.55.27984

Meza, O., y Guerra, E. (2017). *Política de drogas en las Américas: redefiniendo el problema y el papel del Estado*. CIDE. https://politicadedrogas.org/PPD/documentos/20171204_124423_poli%CC%81tica_de_drogas_en_las_ame%CC%81ricas_v0.10_isbn.pdf

Musto, C. (2021). Políticas de atención a usuarios problemáticos de sustancias psicoactivas: el caso uruguayo. En R. Pires y M. Santos (Orgs.), *Alternativas de cuidado a usuários de drogas na América Latina: desafios e possibilidades de ação pública* (pp. 255-286). IPEA; Cepal. https://doi.org/10.38116/978-65-5635-018-9/cap7

Naranjo, B., y Álvarez, C. (2023). Redes sociales y microtráfico en Quito. En C. Álvarez Velasco y S. Corella Ramírez (Coords.), *Usos, abusos, delitos y mitos de las drogas en Ecuador* (pp. 117-142). Editorial IAEN.

Nardacchione, G., y Acevedo, M. H. (2013). Las sociologías pragmático-pragmatistas puestas a prueba en América Latina. *Revista Argentina de Sociología*, *9-10*(17-18), 87-118.

Narváez Nolivos, C. A. (2024). *Signos y discursos que construyen las autorrepresentaciones sociales del consumo de pasta base de cocaína en consumidores de 20 a 35 años de edad de la ciudad de Quito: una experiencia autoetnográfica* [Tesis de maestría, Flacso Ecuador]. http://hdl.handle.net/10469/21776

Paredes, M., Loor, R., y Vélez, R. (2020). *Política penal en Ecuador: balance cuantitativo 2015-2019*. Asamblea Nacional de la República del Ecuador.

Pereyra, S. (2017). El estudio de los problemas públicos: un balance basado en una investigación sobre la corrupción. En G. Vommaro y M. Gené (Comps.), *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política* (pp. 113-132). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Plan V. (2021, 22 de septiembre). Ecuador a palos de ciego: 7 años sin un estudio sobre consumo de drogas. *Plan V*. https://planv.com.ec/historias/ecuador-palos-ciego-7-anos-sin-un-estudio-sobre-consumo-drogas/

Pontón Cevallos, D., y Álvarez Velasco, C. M. (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

Proyecto Cambie. (2024). *Primera sala de consumo supervisado en Colombia y Suramérica: informe anual 2023-2024*.

Quéré, L. (2002). La structure de l'expérience publique d'un point de vue pragmatiste. En D. Cefaï y I. Joseph (Dirs.), *L'Héritage du pragmatisme: conflits d'urbanité et épreuves de civisme* (pp. 131-160). Éditions de l'Aube.

Ragin, C. C. (2007). *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores.

Rodríguez Mera, A. (2021). Ejercicio de la ciudadanía y ampliación de derechos: cómo piensan y sienten los consumidores de cannabis. En *De ideales a realidades en las ciencias sociales: nuevas aproximaciones a las migraciones, los desarrollos y las prácticas cívicas y ambientales* (pp. 93-102). Global Knowledge Academics.

Rodríguez Mera, A. (2023). Dos visiones mediáticas, un objeto de regulación: legitimación para unos, criminalización para otros. *Quórum Académico, 20*(1), 14-48. https://www.produccioncientificaluz.org/index.php/quorum/article/view/40401

Rodríguez Mera, A., Hinojosa-Becerra, M., Marín-Gutiérrez, I., y Torres-Toukoumidis, Á. (2023). ¡S. O. S.! Erradicación de derechos, historias y narrativas alrededor de las drogas: presentación del dossier "Drogas en Iberoamérica: regulación, demandas y consumos". *Revista Ciencias Sociales*, *1*(45), 11-15. https://doi.org/10.29166/csociales.v1i45.4516

Rolles, S. (2017). *Legalizing drugs: the key to ending the war*. NoNonsense.

Roque Camacho, M. E. (2022). Salas de consumo supervisado de droga: una visión general de los servicios prestados y los datos disponibles. *Medicina y Ética*, *33*(4), 1167-1178. https://doi.org/10.36105/mye.2022v33n4.06

Silva, D., y Corella, S. (2023). Ollas y fumaderos: los no lugares de consumo de drogas en Quito. En C. Álvarez Velasco y S. Corella Ramírez (Coords.), *Usos, abusos, delitos y mitos de las drogas en Ecuador* (pp. 47-67). Editorial IAEN.

Stavo-Debauge, J., y Trom, D. (2005). El pragmatismo y su público a prueba: pensando con Dewey contra Dewey. En B. Karsenti e I. Joseph (Eds.), *El pragmatismo en sociología*. Raisons Pratiques.

Stombler, M., y Jungels, A. M. (Eds.). (2021). *Focus on social problems: A contemporary reader*. Oxford University Press.

Vidal Giné, C. (2019). Los servicios de análisis de sustancias: un instrumento imprescindible para la reducción de riesgos y daños. *Revista Española de Drogodependencias*, *44*(3), 67-77. https://red.aesed.com/upload/files/articulo5_b_cvidal.pdf

von Hoffmann, J. (2023). Where there is smoke, there is fire? Making sense of the past failure and future prospects of cannabis reform in Chile. *Latin American Policy*, *14*(4), 599-625. https://doi.org/10.1111/lamp.12318

Zittoun, P. (2016). Hacia un enfoque pragmático de la acción pública. *Mundos Plurales*, *3*(1), 9-32. https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2016.2316

Parte II

Construcción normativa: política e instituciones del prohibicionismo

Policía y narcotráfico en Ecuador: sentidos y racionalidades de la narcogubernamentalidad en perspectiva histórica

Daniel Pontón Cevallos

> Se hace difuso el objetivo de las políticas de drogas pues si bien declaran que buscan proteger la salud pública, sus instrumentos buscan combatir el narcotráfico, actividad que resulta del prohibicionismo.
>
> Uprimny Yepez *et al*., 2012

1. Introducción

El narcotráfico tiene su historia, y esta no se encuentra desligada de la política mundial de drogas, tanto en sus alcances como en sus contradicciones. Hay quienes proponen separar estas dos dimensiones debido a la profundidad de sus supuestos y alcances. No obstante, en la práctica, el narcotráfico deriva de un proceso prohibicionista que ha encontrado en la persecución penal y la criminalización sus instrumentos más representativos de control contra las drogas. Por esta razón, hablar de narcotráfico es también hablar de la historia de las instituciones penales y policiales.

Ahora bien, la colonización de los sentidos y racionalidades de la política de drogas a escala global no se desplaza de manera rápida ni uniforme en el mundo. Al contrario, la entrada de este régimen global en las esferas locales se produce mediante un complejo sistema de interrelación entre actores o agentes con distintas miradas, intereses personales y corporativos, que adaptan, transforman y recrean la política internacional contra el narcotráfico.

Este capítulo tiene por objetivo comprender el papel de las agencias policiales en el proceso de consolidación del gobierno

internacional contra el narcotráfico, mediante el caso de Ecuador. Desde la perspectiva foucaultiana de la gubernamentalidad, se argumenta que la Policía Nacional del Ecuador, entendida como un ente corporativo, ha sido un puntal fundamental en la adaptación, transformación y ampliación del gobierno contra el narcotráfico desde la década de 1980 hasta la actualidad. Esta investigación consiste, por tanto, en un análisis de caso que da cuenta de cómo una política internacional de persecución policial se adapta a diversos contextos territoriales mediante la reconstrucción genealógica institucional de la Policía Nacional del Ecuador, a través del concepto de narcogubernamentalidad.

Para ello, se utiliza una estrategia metodológica cualitativa basada en la revisión documental, bibliográfica y de fuentes secundarias, mediante la exploración de normativas institucionales, informes abiertos y reservados, prensa diversa y estadísticas oficiales. Estas fuentes son consideradas evidencias de una serie de dispositivos y tecnologías de construcción de poder gubernamental. Conceptos como dependencia policial, corporativismo, cultura institucional, producción de saberes o epistemología policial y narrativas punitivas son parte constitutiva del concepto de narcogubernamentalidad policial.

Dentro del concepto de policía constan una serie de agencias gubernamentales, como las fuerzas militares (cuando cumplen labores policiales), departamentos de justicia e investigación criminal, agencias de inteligencia, entidades aduaneras, agencias de control fronterizo, unidades de control financiero y unidades especializadas de la policía, que contribuyen desde sus distintas ópticas a tareas de control y vigilancia. A esta cuestión se la denomina poder policial del Estado o, concretamente, lo policial. No obstante, este capítulo se refiere al trabajo desempeñado por la Policía Nacional del Ecuador desde sus competencias sustantivas: prevención, investigación e inteligencia criminal.

En relación con la estructura de este capítulo, se expone, en primer lugar, la perspectiva de la gubernamentalidad policial desde los enfoques de *high police* y *low police*. Después, se examina el papel

de la Policía Nacional del Ecuador frente al gobierno internacional del narcotráfico en tres períodos: primero, su adaptación entre 1970 y 2007; luego, el proceso de resistencia, transformación e innovación policial entre 2007 y 2017; y, finalmente, su papel en la consolidación y expansión del gobierno del narcotráfico desde 2018 hasta la actualidad. Por último, se presentan las conclusiones.

2. Aproximación a la narcogubernamentalidad policial

Existen múltiples discusiones orientadas a determinar el papel de los actores sociales y políticos en la transmisión de ideas y valores que apalancan las transformaciones en los sistemas penales y de control del delito. *Wacquant* (2004), por ejemplo, destacó el papel de los nuevos *think tanks*, que legitiman una serie de prácticas en las instituciones penales y policiales. Garland (2005), por su parte, atribuyó ese peso a los asesores políticos, quienes, centrados en los sondeos de opinión y el marketing político, configuran la racionalidad de la política penal.

Pese a ello, se ha hecho poco esfuerzo por comprender el papel de las agencias policiales. En el campo de la política de drogas y el narcotráfico, las agencias policiales, entendidas desde una perspectiva corporativa (con intereses institucionales, doctrinarios y existenciales comunes), han tenido importancia en el desarrollo y la consolidación del régimen internacional contra las drogas y el narcotráfico. Por un lado, dentro de una unidad política y homogénea denominada Estado, estas agencias asumen un papel pasivo en la reproducción de la política de drogas debido al principio de jerarquía y subordinación al mando político.

No obstante, las agencias policiales también desempeñan un papel activo (a manera de bisagra) en la materialización de políticas penales y de control que reproducen los sentidos sobre los problemas y amenazas sociales, además de los instrumentos y formas de solución. En esta cuestión, los asuntos policiales cumplen un papel fundamental en la consolidación del gobierno del narcotráfico, tanto desde una perspectiva pasiva como activa.

En general, el papel o la influencia de los agentes policiales es un tema ampliamente analizado en los estudios sobre gobernanza. Estos estudios dan cuenta de un nuevo proceso, o cambio en las reglas de juego del gobierno, a partir de la interdependencia entre las organizaciones y las decisiones políticas (Payne, 2005). Para comprender esta cuestión, se acude al concepto de gubernamentalidad propuesto por Foucault (2012), que da cuenta de cómo el poder se ejerce sobre la población, no solo mediante leyes y represión, sino también a través de la gestión de la vida, la regulación de las conductas y los saberes de las personas y los gobernantes.

Desde la microfísica del poder, los agentes policiales despliegan una serie de dispositivos (recursos materiales, discursivos, institucionales y normativos) y tecnologías (prácticas, saberes y estrategias) que producen efectos en la población y hacen del poder algo gobernable (Foucault, 2007). Entonces, si se extrapola esta definición al tratamiento de la cuestión criminal, el concepto de gubernamentalidad puede aplicarse para comprender el papel de los actores institucionales en la articulación entre poder, conocimiento y subjetividad.

Esto ha situado a las agencias policiales como actores centrales en la consolidación del régimen global de control de drogas y ha favorecido la configuración del concepto de gobernanza policial. A esta cuestión se la denomina narcogubernamentalidad; es decir, un concepto que se refiere a los instrumentos, racionalidades y sentidos de control formal e informal del gobierno contra el narcotráfico internacional.

Esta visión recupera el viejo discurso liberal del buen gobierno, en el que las agencias policiales cumplen un papel crucial en la regulación de la vida y de los problemas que afectan a la sociedad y al Estado, como el crimen y las drogas, entre otros (Sozzo, 2005). Esto es posible mediante prácticas de control formal (detenciones e incautaciones) e informal (operaciones encubiertas). Es decir, no solo reproducen, identifican y priorizan los problemas, sino que también producen saberes y sentidos sobre cómo resolver esos males sociales.

En otras palabras, el poder policial impacta directamente sobre la configuración de lo que se denomina política criminal, que no solo orienta a los gobiernos de turno y a la opinión pública en la priorización de los problemas y amenazas sociales, sino que también guía la forma de resolverlos (acuerdos informales, criminalización de grupos sociales, ampliación punitiva). Pero ¿cómo estas prácticas y saberes policiales adquirieron reputación a escala local? ¿Cómo penetraron las esferas territoriales en diversas escalas? ¿Cómo se estructuran las relaciones entre la sociedad civil y la policía?

Pero las racionalidades y los sentidos del trabajo policial no son unívocos. En realidad, este trabajo responde a distintas orientaciones políticas, intereses sociales y propósitos institucionales. ¿Qué racionalidades persigue? Un aporte importante en esta materia es la taxonomía utilizada por Brodeur (1983), denominada *high policing* y *low policing*[1]. Originalmente, estos conceptos se crearon para diferenciar los tipos de misiones de las agencias policiales en el control de actividades criminalizadas bajo el paradigma de la desviación, en su sentido más amplio. Esta diferenciación, muchas veces difícil de distinguir funcional y burocráticamente en los Estados y en las agencias policiales, permite comprender las diversas orientaciones, alcances, metodologías, procedimientos y objetivos de las prácticas policiales (Brodeur, 1983).

Por un lado, está el *high policing*, que hace referencia a cierto tipo de trabajo policial destinado a neutralizar y perseguir la disidencia política por encima del crimen común. Es decir, se trata de una práctica policial orientada a la vigilancia de individuos u organizaciones que desafían la legitimidad del régimen político y sus reglas por vías no aceptadas por dichos regímenes. El modus operandi de este tipo de agencias no está motivado por la protección de la comunidad frente a los infractores de la ley, sino por sistemas encubiertos de inteligencia, infiltración y recopilación de información contra cualquier tipo de actividad o conducta dirigida a la desestabilización del sistema político o geopolítico. Este desmarque respecto del ámbito visible del sistema legal hace que estas

1 No existe un equivalente exacto en español para estos términos; por ello, se mantienen en inglés.

prácticas y métodos encubiertos se muevan en un complejo mundo de zonas grises de interrogación (muchas veces extralegales) y violencia política (Cox, 2002).

De igual manera, el ámbito de acción de estas prácticas de *high policing* es extraterritorial; es decir, trascienden el espacio de influencia estatal y requieren un alto nivel de acuerdo político sobre las valoraciones políticas, las amenazas comunes, los mecanismos o estrategias de solución, y la cooperación interna y externa (Andreas y Nadelmann, 2006). El *high policing*, por tanto, más que una estrategia de criminalización y persecución de conductas es un mecanismo de control del narcotráfico con fines políticos y geopolíticos. Además, forja el carácter transnacional de la subjetividad policial, que en diversos países se desarrolla mediante múltiples mecanismos de cooperación bilateral en seguridad e inteligencia.

Por otro lado, el *low policing* se refiere a un proceso de acción policial atravesado por lógicas domésticas de *law enforcement*, que incluye a las agencias de justicia criminal, investigación del delito y control táctico-operativo orientadas a enfrentar las demandas de control del delito en entornos urbanos. Su especialidad, por ende, radica en el control y en la aplicación de métodos coercitivos regulados por leyes. Su objetivo es la eficiencia en el cumplimiento de la ley y en la neutralización de infractores de delitos masivos, como los de carácter predatorio motivados por fines económicos (contra la propiedad), los que afectan el bienestar o la salud pública (drogas) y los de índole pasional (contra las personas, incluidos los delitos sexuales), entre otros.

En función de estos objetivos, se busca profesionalizar a los cuerpos policiales para que cumplan de manera eficiente sus tareas en el marco de prácticas y metodologías legitimadas por los marcos legales. Los cánones de entendimiento de la cooperación extraterritorial entre policías se desarrollan en el marco de esta mirada, mientras que el éxito policial se mide por su capacidad darrestar, incautar y decomisar (Andreas y Nadelmann, 2006; Brodeur, 1983). Esto implica dotar a esta racionalidad policial de un poder interpretativo sobre el mundo clandestino y criminal del narcotráfico.

El poder policial, en este caso, radica en la capacidad de conducir y producir sus propios resultados, establecidos por competencia legal (llámese epistemología criminal), sobre las metas, los logros y los resultados del gobierno contra el delito (Simon, 2006). La estadística policial, en este sentido, no es un reflejo de la adaptación ingenua a la realidad, sino que demuestra los esquemas de valores y prioridades institucionales que configuran la política criminal (Becker, 2009). Estas dos racionalidades no son excluyentes entre sí, sino que se intercalan y se complementan. Aquí se entrecruzan una serie de racionalidades policiales que se articulan, según sus fines, alrededor del castigo y la criminalización de las drogas.

Tabla 1

Diferencias entre el *high police* y *low policing*

Dimensión	*High policing*	*Low policing*
Objeto de protección	Seguridad del Estado, régimen político y soberanía	Seguridad pública y orden cotidiano
Tipo de amenazas	Amenazas políticas, terrorismo, espionaje y subversión	Delitos comunes, disturbios y conflictos cotidianos
Funciones principales	Inteligencia, contrainteligencia y vigilancia estratégica	Patrullaje, control del delito y mantenimiento del orden
Nivel de visibilidad	Baja visibilidad y operaciones secretas	Alta visibilidad y presencia pública
Relación con la ciudadanía	Distante o indirecta	Directa y permanente
Tipo de información	Información estratégica y confidencial	Información operativa y de rutina
Instituciones típicas	Servicios de inteligencia, unidades especiales del Estado	Policía uniformada y policía comunitaria
Marco de actuación	Seguridad nacional	Seguridad pública y seguridad ciudadana

Fuente: Elaborada con apoyo de inteligencia artificial, a partir de insumos conceptuales entregados por el autor.

3. Proceso de adaptación en Ecuador: 1980-2007

En América Latina, especialmente en la región andina, la interpretación predominante sobre la política de drogas y contra el narcotráfico ha estado asociada a la incidencia de la guerra contra las drogas iniciada por Estados Unidos en la década de 1970 y elevada al estatus de seguridad nacional en la década de 1980 (Bagley *et al*., 1991; Bonilla, 1993). Por esta razón, la cooperación policial internacional emergió como una racionalidad adaptada de *high policing* y *low policing*, que permeó a los distintos Estados de la región, transformó sus instituciones penales y de control, y generó mecanismos de dependencia institucional horizontal y vertical.

La cooperación policial antidroga de Ecuador se inició con su ingreso a la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), constituida en Viena en 1923 para fomentar la cooperación mutua entre autoridades policiales del mundo y emprender acciones frente a actividades delictivas, entre ellas el narcotráfico. En Ecuador, la Oficina Central Nacional de Interpol (OCN Interpol) y la Jefatura Provincial de Estupefacientes e Interpol de Pichincha (JPEIP) funcionaron paralelamente, ya que estuvieron bajo el mismo mando desde 1978. En 1986, estas dos dependencias de la Policía Nacional se separaron para funcionar de manera independiente (Policía Nacional del Ecuador, 2024).

Por su parte, los primeros convenios de cooperación bilateral contra el narcotráfico en Ecuador se remontan a finales de la década de 1970. Por ejemplo, en 1979, el país firmó un acuerdo de cooperación con Colombia para prevenir, controlar y reprimir el tráfico de sustancias; a mediados de 1980 hizo lo mismo con Perú (Bonilla, 1993). Por otro lado, la cooperación antidrogas entre Ecuador y Estados Unidos inició durante la década de 1980, en particular durante el Gobierno de León Febres-Cordero, mediante acuerdos que facilitaron la presencia operativa de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) y el desarrollo de mecanismos de cooperación policial.

Esta cooperación policial se desarrolló en el marco de compromisos internacionales y mecanismos de asistencia mutua entre

instituciones, orientados a combatir la delincuencia transnacional. Sin embargo, el grueso de la cooperación provino de Estados Unidos, en el marco de la guerra contra las drogas, lo que generó un aumento significativo de la asistencia en América Latina, del cual Ecuador no fue la excepción. Ecuador ha sido considerado un país de conexión del tráfico de cocaína que sale de Colombia hacia los mercados internacionales (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020). Este papel se mantiene en la actualidad.

La cooperación y asistencia con Estados Unidos se focalizó, en un inicio, en apoyar los esfuerzos policiales de Ecuador destinados a la interdicción de drogas y a la detención y judicialización de cabecillas del narcotráfico. Es decir, se trató de una estrategia de control *in situ* del narcotráfico y de sus actividades conexas, con énfasis en los países productores de cocaína y en los puertos de salida de drogas más próximos a esos centros de producción.

A partir de 1996, la cooperación militar y policial con Ecuador aumentó en volumen; no obstante, su peso relativo se mantuvo bajo en comparación con otros países de la región[2]. Los recursos empezaron a crecer significativamente a raíz de la implementación del Plan Colombia, suceso regional que catapultó las capacidades técnicas de la Policía Nacional en función de un sistema de dependencia económica, técnica y doctrinaria respecto de la cooperación estadounidense. El punto más emblemático de esta relación fue la implementación del *Forward Operating Location* (FOL) en la ciudad de Manta.

El FOL consistió en la instalación de una plataforma de vigilancia aérea para la detección y el monitoreo de actividades relacionadas con el narcotráfico, desde la cual operaban aeronaves de Estados Unidos y se coordinaban tareas de inteligencia y comunicaciones con diversas agencias, como la DEA, la Guardia Costera y el Servicio de Aduanas. En Ecuador, esta plataforma se conoce como Base de Manta y fue concedida en 1999 por un plazo de

2 En conjunto, entre 1996 y 2009, Ecuador captó el 3,65 % del total de recursos destinados a la región andina. A partir de 2009, el nivel de ayuda se restringió por razones que se analizarán posteriormente (Núñez *et al.*, 2008).

diez años, durante el Gobierno de Jamil Mahuad. Con la instalación de esta plataforma, se produjo un alto nivel de dependencia técnica, militar y policial en el control aéreo antinarcóticos, situación que se extendió hasta 2009, cuando el Gobierno de Rafael Correa decidió no renovar el convenio con Estados Unidos.

La principal crítica a este esquema de cooperación fue que generó cuerpos altamente corporativos dentro de la propia Policía Nacional, al punto de que incluso se ponía en duda la autoridad y el mando policial frente a la Embajada de Estados Unidos (Rivera, 2005, 2011). Tal situación fue interpretada como una demostración de que la Policía Nacional del Ecuador se adaptó a la política internacional de drogas por intereses estratégicos y presiones de Estados Unidos, más que por decisiones autónomas o internas. Esta dependencia estuvo reforzada por el sistema de estímulos económicos promovido por la cooperación estadounidense para los agentes de mayor efectividad en la lucha antidroga.

Otra manifestación explícita de la lucha antidrogas impulsada por Estados Unidos fue la implementación de mecanismos de capacitación y tecnificación del personal policial y militar. Esto supuso el entrenamiento de un número considerable de funcionarios en ese país, con énfasis en el ámbito antinarcóticos y, a partir de 2004, en la lucha antiterrorista. Según Neild (2005), las policías extranjeras recibían entrenamiento estadounidense a través del Instituto de Cooperación para la Seguridad Hemisférica (*Western Hemisphere Institute for Security Cooperation*), antes conocido como Escuela de las Américas (*School of the Americas*).

Este programa fue financiado con fondos del Control Internacional de Narcóticos (INC), canalizados a través de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL) del Departamento de Estado, pero también con presupuesto propio del Pentágono. Además de la asistencia técnica y económica, el adoctrinamiento del personal ecuatoriano desempeñó un papel relevante, al punto de que la labor antidrogas llegó a

concebirse como un componente central de lo que significa ser un buen policía[3].

En un contexto de escasez de recursos y reformas administrativas en la Policía Nacional del Ecuador durante la década de 1990 y la primera mitad de los años 2000, la política antidrogas de Estados Unidos no consideró estos problemas estructurales, que afectaban tanto a la institución policial como al conjunto de entidades encargadas de la aplicación del sistema penal y de justicia. Por el contrario, la política estadounidense en Ecuador se centró en la necesidad de involucrar a las unidades de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas en la lucha antinarcóticos, lo que demuestra una visión focalizada y limitada del problema.

Según Neild (2005), Estados Unidos colaboró con las unidades especiales policiales y militares de la región pese a conocer de cerca las limitaciones estructurales de cada país. Para cumplir con su objetivo, la asistencia estadounidense buscó incrementar la capacidad de la Policía Nacional del Ecuador mediante la dotación de tecnología e infraestructura que le permitiera participar con mayor efectividad en las acciones de interdicción (United States Department of State, 2021).

Como resultado de este proceso, en 1998 se creó la Dirección Nacional de Antinarcóticos (DNA), mediante el Registro Oficial 368. La misión de esta Dirección ha sido planificar, dirigir, coordinar y supervisar las operaciones policiales de prevención, investigación y control de los delitos de drogas, así como garantizar los derechos ciudadanos en apoyo de la seguridad ciudadana (Policía Nacional del Ecuador, 2024). Dentro de la DNA operaban unidades de inteligencia, investigación, administración y apoyo operativo, que recibieron apoyo directo de Estados Unidos desde finales de la década de 1990.

3 Durante la década de 2000, varios directores nacionales de Antinarcóticos fueron posteriormente nombrados comandantes generales de la Policía Nacional. Sus condecoraciones y buenas referencias en la lucha antinarcóticos habrían contribuido a consolidar sus trayectorias institucionales.

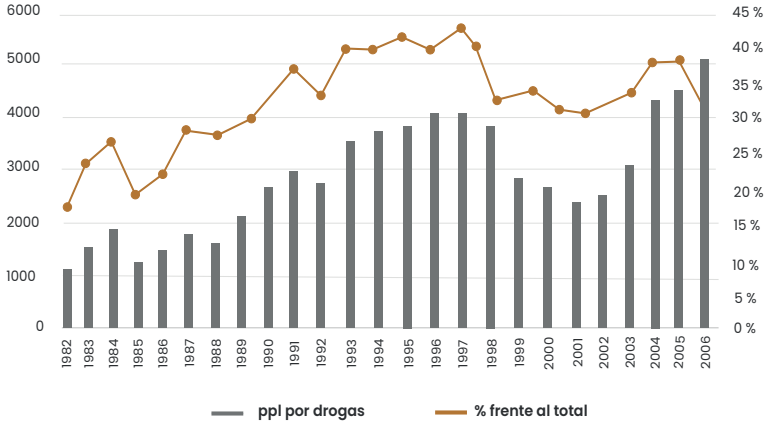
Las grandes asimetrías de recursos económicos, materiales y logísticos entre las unidades antinarcóticos y otras unidades de investigación del delito de la Policía Nacional produjeron rendimientos diferenciados (Núñez *et al*., 2008). Esta situación dio como resultado que la policía antidroga de Ecuador se convirtiera en una de las facciones de élite mejor preparadas y tecnificadas del país y de la región (Pontón y Duque, 2015). Esto llevó a la DNA a ganar prestigio y reputación entre la ciudadanía y la comunidad internacional. El alto nivel de especialización de las unidades antinarcóticos las ha posicionado como referentes en la lucha antidrogas en América Latina, incluso en funciones de capacitación a otras policías de la región.

La política policial, por ende, se caracterizó por el predominio de una racionalidad de control punitivo, cuyas consecuencias se hicieron evidentes en el aumento de la población penitenciaria por conductas asociadas a drogas —consumo o tráfico— y en su incidencia en la composición del sistema penitenciario ecuatoriano entre 1980 y 2000. Entre los trabajos que retoman el aumento de la población carcelaria por drogas destacan los de Núñez (2006), Edwards (2010) y Paladines (2015).

De hecho, a partir de la década de 1980 hubo un incremento constante de la población carcelaria asociada a drogas, tanto en términos absolutos como en su porcentaje frente a otros delitos (DNRS, 2005). Si bien entre 1998 y 2001 hubo un descenso de la tendencia, a partir de 2002 la población carcelaria empezó a registrar un repunte acelerado hasta 2006, que retomó el ritmo punitivo de la política contra las drogas de los años 1990 e, incluso, lo superó.

Gráfico 1

Población privada de libertad por delitos de drogas en Ecuador, 1982-2006: total y participación porcentual



Fuente: elaboración propia (2025), a partir de datos de Consep (1995), para los años 1982 a 1994; DNRS (2005), para los años 1995 a 2004; y MDJDH (2013), para los años 2005 y 2006.

A partir de este diagnóstico, se sostiene que la guerra contra las drogas articuló una serie de sentidos y racionalidades gubernamentales en el ámbito policial, determinadas por una predisposición a considerar que el problema debía abordarse, necesariamente, desde el prohibicionismo. Es decir, mediante políticas de control y represión de las cuales Ecuador no pudo escapar.

4. Resistencia, transformación e innovación: 2007-2017

El ascenso de Rafael Correa al poder en 2007 marcó la inserción de Ecuador en el ciclo del progresismo latinoamericano, entendido como una corriente de izquierda que buscó contrarrestar la hegemonía del modelo neoliberal dominante en la región durante las décadas de 1980 y 1990 (Ramírez y Minteguiaga, 2007). Un elemento clave en este proceso político fue la nueva Constitución de la República, aprobada en 2008, en la que se articularon los lineamientos del entonces nuevo Gobierno y de la política pública.

En el marco de la seguridad del Estado, la Constitución de 2008 planteó algunos aportes y avances que delinearon los diferentes cuerpos normativos, políticas, planes y agendas de seguridad. En el ámbito policial, la Constitución propició reformas en la conducción institucional, al incorporar a la Policía Nacional dentro de los lineamientos de rectoría de la política pública y reducir su autonomía administrativa y financiera. De igual forma, se le retiró la competencia exclusiva de gestión, control y regulación del tránsito vehicular en vías públicas, que pasó a ser responsabilidad de los gobiernos locales. En la misma línea, se reformó la actividad de control migratorio, que pasó a la rectoría del Ministerio del Interior.

Este posicionamiento ideológico y político, basado en la soberanía, el neoestatismo y el antimperialismo, ocasionó también que se edopten varias medidas que dieron cabida a nuevos lineamientos en materia de control de drogas (Pontón y Duque, 2015). Entre ellas constan las siguientes:

- Otorgamiento de indultos a personas encarceladas por delitos de drogas, especialmente a quienes cumplían condenas por microtráfico, no tenían antecedentes penales y ya habían cumplido una parte significativa de su condena. El Gobierno reconoció que la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas imponía penas muy severas, incluso para delitos menores, y no distinguía entre narcotraficantes y microtraficantes. Por ello, las cárceles estaban sobrecargadas, en gran parte, por delitos de drogas de baja escala.
- Prohibición del establecimiento de bases y tropas militares extranjeras, recogida en el artículo 5 de la Constitución de 2008. Este fue el soporte jurídico para no renovar con Estados Unidos el convenio de la Base de Manta en 2009.
- Revisión y reestructuración de los servicios de inteligencia policial y militar en Ecuador encargados de la lucha antinarcóticos, luego del ataque de Angostura en 2008 por tropas de la fuerza aérea colombiana, que terminó con la muerte de Raúl Reyes, identificado como número dos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. En 2009 sobrevino la desarticulación de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Policía, financiada en gran medida

por Estados Unidos, así como la reestructuración de los servicios de inteligencia ecuatorianos con la aprobación de la nueva Ley de Seguridad Pública y del Estado en 2009 (Rivera, 2011). Esto significó la ruptura de las relaciones diplomáticas con Colombia entre 2009 y 2012, así como, en 2013, la renuncia definitiva de Ecuador a la cooperación con Estados Unidos en materia de drogas.

- Enfoque de garantismo penal, que prevalece en la Constitución de 2008, prioriza los derechos de las personas y limita el poder punitivo del Estado. Este enfoque derivó en la necesidad de establecer la distinción entre tráfico de mínima, mediana, alta y gran escala de drogas. La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de 1990, o Ley 108, no hacía esta distinción, por lo que resultó necesario elaborar penas proporcionales a la gravedad del delito, sancionar el cultivo de drogas en caso de comercialización, entre otras medidas (Paladines, 2016).

Con esta medida se crearon los denominados umbrales de drogas que, mediante resoluciones ministeriales, fijaron las cantidades máximas y mínimas para consumo personal y los umbrales para el juzgamiento del tráfico de drogas. El Código Orgánico Integral Penal, aprobado por la Asamblea Nacional en 2014, incorporó un capítulo destinado al tratamiento penal de las drogas y derogó la mitad de la Ley 108, que había sido ampliamente denunciada por sus excesos punitivos.

Esta serie de acciones afectó los intereses y perspectivas institucionales de la Policía Nacional, que ubicó la lucha contra las drogas como parte de su cultura institucional, tanto en materia de *high policing* como de *low policing*. Esto generó situaciones de conflicto entre el Gobierno y la Policía, agravadas por los continuos reclamos presidenciales frente a la falta de resultados en materia de seguridad y por ciertas reformas institucionales llevadas a cabo en la Policía Nacional. Entre ellas constan el énfasis en la capacitación técnica y doctrinaria, y el cambio de enfoque en seguridad (hacia la seguridad ciudadana y la prevención), entre otras medidas.

Lo que llegó a radicalizar el conflicto entre el Gobierno y la Policía Nacional del Ecuador ocurrió el 30 de septiembre de 2010. Tras una protesta policial y militar por la aprobación, en la Asamblea

Nacional, de la nueva Ley de Servicio Público, que reducía o eliminaba beneficios como bonos, condecoraciones con efectos económicos o incentivos por ascensos o años de servicio (lo que, a juicio de Correa, no afectaba sus derechos), se produjeron una serie de eventos violentos, con toma de cuarteles y bloqueo de operaciones, así como un proceso de desestabilización. Esto agravó la desconfianza del mando gubernamental hacia la institución policial (Pontón, 2017).

Como resultado de este conflicto, el Gobierno buscó generar cambios en la conducción de la política policial mediante la emisión del Decreto Ejecutivo 632, de 2011, que puso fin a la autonomía legal, administrativa y financiera que tuvo la Policía Nacional a partir de la Ley Orgánica de 1998. También se trabajó en el diseño de un nuevo cuerpo normativo, aprobado en mayo de 2017. Sin embargo, la ausencia de cuadros civiles para la conducción policial desde el Ministerio del Interior permitió que volvieran a imponerse los intereses y visiones policiales en esta nueva "era" de conducción institucional.

Gobierno a convocar una consulta popular en mayo de 2011, con el objetivo de modificar o establecer reformas destinadas a mejorar la seguridad ciudadana[4]. El argumento de Correa era que la Policía hacía su trabajo con mucho esfuerzo e inversión (detenía personas), pero el sistema de justicia liberaba o no procesaba eficazmente a los presuntos delincuentes[5]. Por tanto, la consulta popular alineó los intereses institucionales con los de la Policía Nacional.

4 La consulta constó de diez preguntas, en las que no solo se abordaron temas de justicia, sino también otros aspectos de interés político nacional. Sin embargo, es importante señalar que su justificación política, el peso de la campaña y sus puntos más polémicos recayeron en la reforma a la justicia.

5 Cuatro preguntas fueron centrales para tratar este tema. La primera y la segunda plantearon reformas constitucionales orientadas a limitar el uso considerado abusivo de la caducidad de la prisión preventiva por parte de los operadores de justicia, así como el uso de medidas sustitutivas de la privación de libertad. La cuarta y la quinta estuvieron destinadas a sustituir el Consejo de la Judicatura de ese momento y replantear su composición. Es decir, dos preguntas estuvieron orientadas a limitar el garantismo penal expuesto en la Constitución de 2008, y dos, a reformar el manejo y la composición de la justicia.

En este contexto, la Policía retomó su papel protagónico en la conducción de la seguridad pública, en la cual la política de drogas ocupó un lugar destacado. Desde esta perspectiva surgió el modelo de policía de proximidad y comunitaria, orientado a acercar la Policía a la ciudadanía para prevenir el delito de manera conjunta mediante la intensificación de patrullajes, la instalación de botones de pánico en el transporte público, alarmas, entre otras medidas.

Desde entonces, el microtráfico adquirió mayor relevancia en la política de control del delito. Las incautaciones vinculadas al tráfico interno crecieron de forma significativa, lo que refleja un giro hacia un enfoque más soberano y centrado en las necesidades del país (Ministerio del Interior, 2024). Este modelo comunitario posicionó el expendio minorista de drogas como un factor de riesgo en la delincuencia urbana y lo convirtió en prioridad para la policía comunitaria. El aumento de las incautaciones y detenciones evidencia que la narcogubernamentalidad policial previa se adaptó e innovó hacia otras prácticas para el control del delito y de las drogas, basadas en lógicas gerenciales de manejo de la información y productividad institucional.

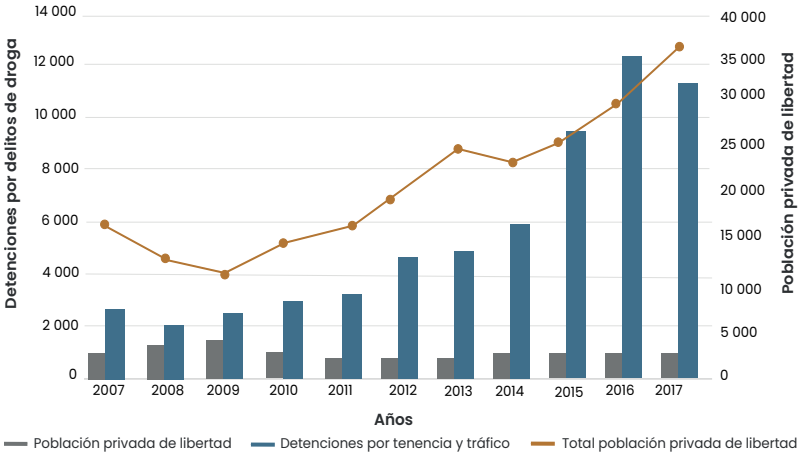
En este marco, en septiembre de 2015, la política de drogas en Ecuador tuvo otro momento álgido, luego de que el Gobierno anunciara una revisión de los umbrales que diferencian la posesión para consumo personal de las conductas sancionadas como tráfico. Para el Gobierno era necesario luchar contra el microtráfico y contra el creciente, aunque todavía marginal, consumo de heroína entre la población juvenil de ciertas ciudades de Ecuador. Como resultado, se volvió más tenue la línea entre microtráfico y consumo; es decir, el consumo y el tráfico a menor escala se traslaparon (Vélez y Gudiño, 2017).

Con esta decisión, la lucha contra el microtráfico se consolidó como una prioridad en la política de seguridad del Gobierno. Este viraje hacia lo punitivo derivó en el crecimiento de la población detenida por la Policía Nacional por tenencia y tráfico de drogas, que pasó de menos de 4000 personas detenidas anualmente antes

de 2010 a más de 11 000 personas anuales en 2017 (MDJDH, 2018; Ministerio del Interior, 2018). Esto produjo, sobre todo luego de las reformas de 2015, una expansión de la población penitenciaria en Ecuador, que se triplicó en una década.

Gráfico 2

Población detenida por delitos de drogas (tenencia y tráfico) frente a población privada de libertad en Ecuador, 2007-2017



Fuente: elaboración propia (2025), a partir de datos del MDJDH (2018) y del Ministerio del Interior (2018).

Este viraje político permitió al Gobierno revertir, en el ámbito internacional, la imagen de vulnerabilidad y permisividad que se había construido a partir de sus posiciones críticas frente al problema del narcotráfico[6]. En este contexto, la respuesta de Ecuador fue pragmática en materia de control, pues los ajustes de 2015 se usaron para recomponer asuntos de agenda y credibilidad política. Apoyado en un saber hacer policial instalado desde la década de 1990, el país pudo contener su reputación internacional y cumplir acuerdos previos de control de drogas.

6 Ecuador fue caracterizado como un hub de las drogas por Jay Bergman, agente de la DEA, y también como "las Naciones Unidas del crimen organizado", según reportó *El Universo* (2011).

Desde 2014, Ecuador y Estados Unidos retomaron y reconfiguraron de manera selectiva los mecanismos de cooperación en materia antidrogas. Este giro durante el Gobierno de Correa obedeció al aumento de la complejidad del narcotráfico, a la necesidad de las fuerzas policiales de adquirir capacidades técnicas y de inteligencia, y a la presión internacional en materia de control de drogas. En 2016, el Departamento de Justicia de Estados Unidos, a través de la DEA, condecoró al ministro del Interior de Ecuador por los esfuerzos antinarcóticos del Gobierno ecuatoriano en los años previos (*El Universo*, 2016).

A nivel regional también hubo avances en materia de cooperación policial. Desde 2012, Ecuador forma parte de la Comunidad de Policías de América (Ameripol), que contribuyó a restablecer la confianza tras los sucesos de Angostura. En este marco, se articularon esfuerzos de cooperación entre la Policía colombiana, agencias de inteligencia de Estados Unidos y la Policía Nacional del Ecuador para capturar, dentro del país, a personas señaladas como narcotraficantes y presuntamente vinculadas a organizaciones como Los Rastrojos y el cartel de Sinaloa. También sirvió de apoyo para la interdicción de drogas, aeronaves clandestinas, semisumergibles y lanchas rápidas (Pontón y Guayasamín, 2018).

En este sentido, Ameripol es considerada un esfuerzo interestatal de agencias policiales de la región en materia de cooperación e intercambio de información contra el crimen organizado y el narcotráfico. Sin embargo, este mecanismo ratificó la dependencia de la Policía ecuatoriana respecto de las capacidades técnicas y operativas de las agencias de seguridad de Colombia, entrenadas con recursos de Estados Unidos. La narcogubernamentalidad policial, en tal sentido, posibilitó un proceso de cooperación policial entre ambos países en el marco de tensas relaciones diplomáticas. En otras palabras, se configuró un flujo de cooperación horizontal marcado por una interacción vertical, en función de la recurrente asimetría de las capacidades técnicas de Ecuador en materia antinarcóticos.

El endurecimiento de la política de control de drogas de 2015 tuvo un impacto dentro de la Policía Nacional del Ecuador. Se reestructuró la estrategia operativa de la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA) y se creó la Subdirección de Microtráfico, encargada de investigar redes de venta minorista de drogas, efectuar operativos en barrios y zonas urbanas, apoyar a la policía comunitaria y desarrollar inteligencia sobre puntos de expendio, entre otras tareas canalizadas por los comandos provinciales.

El ajuste de 2015 propició que el 85 % de los agentes de la Dirección Nacional Antinarcóticos se orientara a rastrear a vendedores de alcaloides en los barrios, mientras que el 15 % del personal se dedicaba a labores de control del narcotráfico a gran escala (*El Comercio*, 2015). Esto supuso una orientación comunitaria del trabajo de la policía antinarcóticos y una relación más estrecha con la policía comunitaria de la Policía Nacional. Se buscó que la experticia organizativa y operativa de la DNA permitiera capacitar a las unidades de Policía Comunitaria. La buena reputación de la DNA, dentro y fuera de la institución policial, así como su capacitación durante varios años por parte de Estados Unidos, fue valorada como una buena práctica que motivó esta decisión. A partir de ello, se consolidó una relación más sinérgica entre la policía comunitaria y el trabajo antinarcóticos.

5. Consolidación y expansión: 2018-2024

La historia del régimen internacional de las drogas y el narcotráfico guarda una estrecha relación con la actividad policial en Ecuador, que se ha acoplado a dicho régimen, le ha dado forma y sentido, y lo ha adaptado en diversas escalas territoriales. Esta historia ha pasado por períodos de adaptación, transformación e innovación que responden a distintos momentos y contextos políticos. Desde la perspectiva del *high policing* y el *low policing*, la narcogubernamentalidad policial tiene un efecto dual, pues configura la aplicación de la ley sobre el problema de las drogas y, a la vez, resuelve problemas de agenda política interna y alineamientos geopolíticos. El

éxito o fracaso de la política internacional de drogas está matizado por esta forma de gobierno policial.

A partir de 2017, Ecuador experimentó un proceso de reconfiguración política con el Gobierno de Lenín Moreno, quien, pese a haber sido electo por el correísmo, impulsó un giro que marcó el inicio de una transición. La narcogubernamentalidad policial atravesó un proceso de consolidación y expansión durante su Gobierno, que abrió el camino hacia el retorno de la "nueva derecha" (Basabe y Barahona, 2017; Burbano, 2017). Bajo el lema de restauración democrática, la reorientación estuvo respaldada por diversos actores, incluidos gremios sociales, empresariales y del sector financiero. Este escenario ha sido dirimente en las victorias presidenciales de Guillermo Lasso, en 2021, y de Daniel Noboa, en 2023 y 2025.

Las repercusiones de este cambio estuvieron presentes en diversos sectores, entre ellos el ámbito de la seguridad pública y la Policía (Bustamante y Medina, 2021). A partir de 2018, el Gobierno de Moreno redujo las inversiones y dio paso a reformas que afectaron la seguridad interna, como el regreso del Ministerio de Gobierno como ente regulador de la Policía Nacional, tal como había ocurrido antes de 2011 (Altamirano, 2024; Andrade, 2023). Estas transformaciones trajeron, entre otras consecuencias, la recuperación del control migratorio por parte de la Policía Nacional, el nombramiento de autoridades policiales en servicio pasivo o en retiro en cargos de alto nivel, y la consolidación de procesos de formación técnica y tecnológica de servidores policiales.

Esto funcionó como una señal para recomponer las relaciones entre el Gobierno y la institución policial, que había atravesado varios momentos de tensión política y movilización social desde la llegada del correísmo al poder (Pontón, 2009)[7]. La cercanía política entre el Gobierno y el mando policial alcanzó niveles

7 Se refiere al período comprendido entre 1996 y 2007, durante el cual Ecuador atravesó una intensa inestabilidad política. En esos años, tras varios episodios de descontento social, el país tuvo nueve presidentes de la República, y el mando policial habría sido empleado para el control y la represión de protestas. Esta situación también generó inestabilidad en la conducción de la institución policial.

simbólicamente visibles cuando altos oficiales expresaron públicamente su respaldo institucional a la ministra de Gobierno, María Paula Romo, durante el juicio político que culminó con su destitución por parte de la Asamblea Nacional, tras acusaciones de manejo negligente durante las protestas sociales de 2019.

Este episodio evidenció el grado de alineamiento entre el poder político y la Policía en un contexto de conflictividad social. En 2022, el Gobierno de Guillermo Lasso restableció el Ministerio del Interior (*El Comercio*, 2022), que había sido integrado al Ministerio de Gobierno durante el Gobierno de Moreno. No obstante, las competencias de esta cartera estuvieron reducidas y subordinadas, en la práctica, a la Policía Nacional. Muestra de ello fue que sus dos primeros ministros eran funcionarios en servicio pasivo de la Policía Nacional (uno de ellos, comandante de operaciones durante el paro de 2019); de la misma manera, numerosos cargos directivos ministeriales en cárceles, inteligencia y el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 fueron ocupados por policías y expolicías (Córdova-Alarcón, 2024).

En este escenario, la narcogubernamentalidad policial tomó una fuerza especial y se ubicó en el centro de esta restauración. Esta situación derivó en que el control de las drogas se convirtiera en un asunto de alta prioridad para la política internacional de los tres gobiernos mencionados. Para ello, se posicionó en el discurso público la supuesta permisividad del Gobierno anterior frente a los embates del narcotráfico y al aumento de la violencia (la no renovación de la Base de Manta, los umbrales de drogas, presuntos pactos mafiosos, entre otros aspectos).

Desde entonces, las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Estados Unidos muestran un mayor dinamismo, reflejado en visitas de alto nivel, como las del vicepresidente Mike Pence, en junio de 2018; del secretario de Estado, Mike Pompeo, en julio de 2019; y de la comandante del Comando Sur de Estados Unidos, Laura J. Richardson, en enero de 2024. La cooperación antinarcóticos se cristalizó en la promoción de paquetes de ayuda técnica, económica y financiera en el ámbito policial y militar. No obstante,

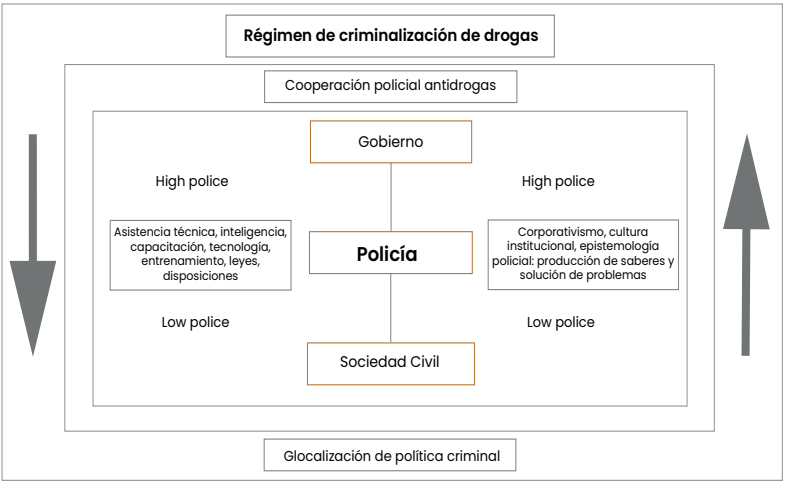
también promovió un nuevo proceso de alineación internacional con fines económicos, políticos y geopolíticos, en el que la dependencia y la cooperación de inteligencia policial han sido fundamentales (Pontón y Álvarez, 2024).

De forma paralela, desde 2013 hubo un importante repunte del cultivo del arbusto de coca en Colombia y Perú, lo que generó un crecimiento vertiginoso de la producción y el tráfico de cocaína (UNODC, 2025). Este escenario se agudizó con la pandemia de covid-19, período en el que Colombia registró récords históricos de producción cocalera, principalmente en zonas próximas a la frontera terrestre con Ecuador. En este contexto, Ecuador y sus puertos se convirtieron en puntos de salida de drogas hacia mercados internacionales, procedentes de Colombia (Espín, 2025).

La problemática del narcotráfico y sus consecuencias actuales son de tal gravedad que Ecuador prácticamente equiparó el nivel de incautaciones de drogas de Colombia en 2024 (Cavalari *et al*., 2025). Este fenómeno ocasionó una dependencia aún mayor de las narrativas y metodologías policiales para enfrentar el problema del narcotráfico y sus actividades conexas. El poder del gobierno policial contra el narcotráfico ha tenido un proceso de consolidación y expansión tanto desde la lógica del *high policing* (dependencia política) como desde la del *low policing* (dependencia técnica).

Gráfico 3

Esquema de funcionamiento de la narcogubernamentalidad policial en Ecuador



Fuente: elaboración propia del autor (2025).

La narcogubernamentalidad policial se consolidó en Ecuador como un dispositivo con capacidad de reproducción, adaptación a los lineamientos dominantes de la política contra el narcotráfico y generación de saberes para establecer causas y soluciones frente a dicho problema. Esto se relaciona con la manera en que la Policía produce información a través de sus unidades operativas y servicios de inteligencia, y la utiliza en función de una cultura policial.

Esta información, proveniente de la productividad policial (detenciones, incautaciones, entre otros indicadores), es eficaz para generar diagnósticos sobre la magnitud del problema, gestionar logros institucionales y brindar soluciones basadas en la ampliación del control y el castigo frente al narcotráfico. Esta especie de epistemología policial no solo se consume dentro de la institución, sino que ha incidido de forma general en la interpretación gubernamental sobre las formas de resolver los problemas sociales.

En 2025, por ejemplo, la Policía Nacional recuperó la gestión, el control y la regulación del tránsito vehicular en vías públicas, potestad que había perdido durante el Gobierno de Correa. Esta visión policial ha sido la metodología gubernamental dominante para enfrentar el problema del narcotráfico y sus consecuencias. La lucha contra el narcotráfico ha sido la piedra angular de una negociación orientada a recomponer y reconfigurar los principales intereses de la Policía Nacional del Ecuador durante este período.

Desde 2019, Ecuador atraviesa una crisis carcelaria marcada por violencia extrema y masacres asociadas a disputas entre organizaciones delictivas (CIDH, 2022; InSight Crime, 2024). Este efecto carcelario se extendió a las calles y convirtió al país en uno de los más violentos de la región, en el marco de un conflicto criminal de difícil resolución (Cavalari *et al*., 2025). Si bien sus causas son variadas y complejas, y se discuten en la actualidad, el diagnóstico oficial de la Policía y del Gobierno sostiene que el origen de las disputas criminales se relaciona con el crecimiento progresivo de la industria del narcotráfico en Ecuador.

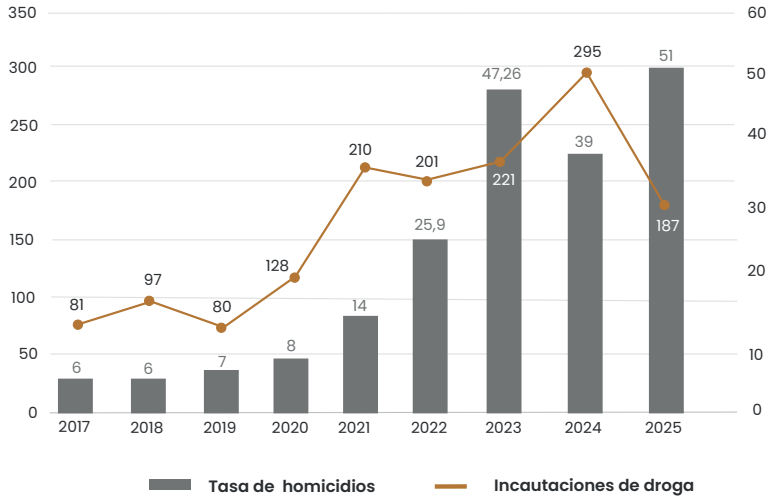
Uno de los supuestos es que la violencia criminal se produce frente a la necesidad estatal de desmantelar a las organizaciones delictivas, lo que aumenta la conflictividad entre estas agrupaciones y de ellas contra el Estado[8]. Por tanto, la narrativa policial ha influido en los esfuerzos gubernamentales por fortalecer la lucha antinarcóticos como mecanismo idóneo para mejorar los niveles de inseguridad. El discurso de la guerra contra las drogas ha sido, en definitiva, la bandera contra la inseguridad en Ecuador durante los últimos ocho años. La idea de capturar más y comprender menos —mano dura— se forja desde una epistemología policial que diagnostica el problema y propone su resolución. Los siguientes datos han sido expuestos por las autoridades de turno para justificar varias reformas y la creación de leyes de endurecimiento

8 Este discurso se difundió a raíz de los hechos calificados como terroristas registrados en la frontera norte de Ecuador en 2018, atribuidos a disidencias de las FARC surgidas tras el Acuerdo de Paz de 2016 en Colombia. En aquel momento, se sostuvo que esos actos debían entenderse como respuestas o represalias frente al incremento de las incautaciones de drogas en Ecuador (*El País*, 2018).

penal, en virtud de una considerada necesaria y vital guerra contra el narcotráfico.

Gráfico 4

Incautaciones de droga frente al comportamiento de la tasa de homicidios en Ecuador, 2017-2025



Fuente: elaboración propia (2025), a partir de datos del Ministerio del Interior (2025).

Un elemento no menos importante en este discurso es la adaptación de la lucha contra el microtráfico, instalada durante el Gobierno de Correa, para explicar el origen de la violencia. Según reportes policiales (Ministerio del Interior, 2025), entre 2020 y 2025, el 31,37 % de los homicidios en Ecuador obedeció al tráfico de drogas; de ese porcentaje, el 97 % correspondió a narcomenudeo. Ante estas cifras, se creó una unidad especial dentro de la Dirección Nacional de Investigación de Delitos contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Secuestro y Extorsión, encargada de investigar los homicidios y asesinatos relacionados con el tráfico de drogas. Pese a que la participación de las muertes atribuidas al narcotráfico en Ecuador ha disminuido sistemáticamente desde 2021 (año en que el porcentaje llegó al 58,6 %), el

narcotráfico todavía constituye un componente importante en la explosión de la violencia, aunque no necesariamente el único ni el mayoritario, como se ha buscado posicionar.

Tabla 2

Número de homicidios relacionados con narcotráfico y microtráfico en Ecuador, 2020-2025

Categoría	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Narcotráfico a gran escala	8	59	69	94	37	26
Microtráfico	304	793	1853	2734	2129	2343
Total de homicidios relacionados con narcotráfico	312	852	1922	2828	2166	2369
Porcentaje frente al total de homicidios	22,7	58,6	40,3	35,5	30,66	25,65

Fuente: elaboración propia (2025), a partir de Datos Abiertos del Ministerio del Interior.

Lo anterior muestra que el necrodiscurso de la guerra contra las drogas en Ecuador ha perdido peso, pese a la insistencia de la Policía y de los gobiernos de turno en mantener ese esquema. Sin embargo, es necesario señalar que la narcogubernamentalidad ha sido prolífica en asociar el aumento vertiginoso de la violencia y el crimen en el país con el narcotráfico. Es decir, la narcotización ha sido utilizada para explicar diversas expresiones de violencia, crimen y problemas sociales: atentados, asesinatos de políticos y candidatos presidenciales, problemas de gobernabilidad y dificultades económicas, entre otras situaciones, forman parte de esta agenda retórica.

Un indicador significativo de esta situación radica en la asociación de personas y movimientos políticos con organizaciones criminales en contextos de confrontación político-electoral. En febrero de 2025, incluso, el presidente-candidato relacionó el triunfo electoral en primera vuelta de una organización política opositora con territorios donde, según su afirmación, opera con mayor fuerza el narcotráfico (Gazeau, 2025). La narcogubernamentalidad policial

se ha convertido en una fuente narrativa para resolver problemas de contienda electoral mediante estigmas y estrategias de judicialización de la política.

Desde el plano político, esta narcogubernamentalidad policial ha servido como justificativo para promover reformas jurídicas y constitucionales en favor de la lucha contra el narcotráfico. El discurso de la guerra contra las drogas se consolidó como eje de la política de seguridad durante los últimos años, acompañado por reformas legales orientadas al endurecimiento penal y a la ampliación del margen discrecional en el uso de la fuerza por parte de policías y militares. A partir de esto, las políticas de mano dura, la concentración autoritaria del poder y la militarización emergieron en el imaginario público en Ecuador. De manera paralela, se posicionó —sin evidencia ni datos suficientes— la idea de una supuesta permisividad de gobiernos anteriores con el narcotráfico, asociada a la ausencia de cooperación internacional, control territorial y políticas antidrogas.

También se posicionaron recientemente la extradición de ecuatorianos y el retorno de bases militares extranjeras, figuras prohibidas en la Constitución de 2008. La primera medida —la extradición de ecuatorianos solicitados por otros países— fue aprobada mediante consulta popular convocada por el presidente Daniel Noboa en abril de 2024. La segunda fue aprobada por la Asamblea Nacional, y hasta diciembre de 2024 se tenía previsto convocar a una nueva consulta popular para su aprobación. En febrero de 2024, por su parte, se derogó mediante decreto presidencial la tabla que contenía los umbrales de tolerancia al consumo de drogas.

En definitiva, se puede afirmar que el narcotráfico marcó de forma directa la pauta de la narrativa de la contienda política en Ecuador durante estos últimos años. La narrativa contra el microtráfico ha sido, en esencia, el pie de lucha de los gobiernos de turno en este período para generar propuestas de endurecimiento penal frente a la criminalidad.

Además, en enero de 2024, el presidente de Ecuador, Daniel Noboa, decretó la existencia de un conflicto armado no internacional, en el que reconoció a 22 organizaciones como grupos terroristas y objetivos de alto valor para el Estado. Este tipo de regímenes civiles-militares buscan ampliar la capacidad gubernamental para desplegar operaciones conjuntas entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, bajo un bloque de seguridad cuya estrategia se orienta al desmantelamiento de estructuras criminales, el control de zonas consideradas conflictivas y la intervención en sus áreas de influencia (Altamirano, 2024).

La conformación de este bloque, que en la práctica diluye las fronteras entre funciones policiales y militares, incrementó la productividad gubernamental en términos de capturas, decomisos y operativos, aunque sin evidenciar impactos sostenidos en la reducción de la violencia y el narcotráfico, cuyos niveles continuaron en ascenso hacia finales de 2024 (Ministerio del Interior, 2024). Gran parte de la información que sustenta estos operativos e intervenciones proviene de inteligencia policial, convertida en un insumo central para legitimar y brindar continuidad a la política de militarización de la lucha contra el crimen. Por eso, más que una readaptación de las dinámicas dominantes de la lucha contra las drogas entre 2018 y 2024, se debe hablar de un proceso de consolidación y expansión de la guerra contra las drogas. La narcogubernamentalidad policial, por tanto, ha ampliado sus capacidades durante este período.

6. Conclusiones

Este capítulo abordó la compleja dinámica entre las agencias policiales y el narcotráfico, enmarcada en el concepto de narcogubernamentalidad policial. Aplicado al caso ecuatoriano, este concepto da cuenta de cómo el gobierno internacional contra el narcotráfico se ejerce sobre la población, no solo mediante leyes y represión, sino también desde la gestión de la vida, la regulación de las conductas y la producción de saberes. En esta línea, resulta crucial comprender el papel pasivo y activo de la Policía en la adaptación y reproducción de este sistema de control

internacional, derivado del prohibicionismo contra las drogas e influido por políticas globales y contextos locales.

En el caso de Ecuador, desde la década de 1980, la cooperación con Estados Unidos, bajo el paradigma de la guerra contra las drogas, moldeó las capacidades y prioridades de la Policía ecuatoriana, especialmente en unidades especializadas como la Dirección Nacional Antinarcóticos (DNA). Este proceso de largo plazo generó una dependencia técnica y doctrinal, pero también consolidó una élite policial con una cultura institucional orientada hacia el control punitivo. Pese a ello, este enfoque también evidenció contradicciones, como el aumento desproporcionado de la población carcelaria y la criminalización de consumidores y pequeños traficantes.

El Gobierno de Rafael Correa intentó un distanciamiento de las políticas prohibicionistas mediante diversas reformas, entre las que se destacan: eliminar la Base de Manta, la propuesta y revisión de los umbrales de tenencia de drogas, e indultar a personas privadas de libertad por delitos menores. No obstante, este enfoque coexistió con prácticas policiales heredadas, como la lucha contra el tráfico de drogas, que reforzó la narcogubernamentalidad bajo nuevas narrativas, como la del microtráfico. La tensión entre la autonomía policial y el control político evidenció los límites de las reformas progresistas en un contexto de dependencia institucional y geopolítica.

A partir de 2018, con el giro hacia Gobiernos de derecha, la narcogubernamentalidad policial se expandió y consolidó. La violencia asociada al narcotráfico se convirtió en el eje discursivo para justificar medidas represivas, como la extradición y el debate sobre el retorno de bases militares extranjeras. La Policía, ahora con mayor influencia en la agenda política, reforzó su papel como productora de saberes y soluciones basadas en el control punitivo, incluso en detrimento de enfoques sociales o preventivos.

En definitiva, la narcogubernamentalidad policial en Ecuador es un mecanismo adaptable y resiliente, que se reconfigura según los cambios políticos, ideológicos y geopolíticos. Su impacto

trasciende el ámbito de la seguridad y permea la política criminal, la justicia y la contienda electoral. Este fenómeno sugiere la necesidad de repensar críticamente el papel de las agencias policiales en la consolidación y ampliación del gobierno contra el narcotráfico, no con el objetivo de generar su reemplazo definitivo, sino de ampliar las miradas sobre un problema cuyos orígenes se remontan a los postulados y contradicciones del régimen prohibicionista contra las drogas. La historia reciente de Ecuador sirve como recordatorio de los riesgos de delegar la gobernabilidad del narcotráfico a una lógica policial que, aunque eficaz en términos operativos, puede profundizar ciclos de violencia y exclusión.

7. Bibliografía

Altamirano, L. (2024). *¿De la paz a la guerra? Evolución del crimen organizado en Ecuador*. Gráficas Argenis.

Andrade, C. (2023). La seguridad como excepción: ¿hacia dónde va Ecuador? *Ecuador Debate*, *119*, 45-73. https://n9.cl/6fl41

Andreas, P., y Nadelmann, E. (2006). *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations.* Oxford University Press.

Bagley, B., Bonilla, A., y Páez, A. (1991). *La economía política del narcotráfico: El caso ecuatoriano.* Flacso-Ecuador; North–South Center. https://n9.cl/7x65i

Basabe, S., y Barahona, C. (2017). El fin del giro a la izquierda en Ecuador: Rendimientos económicos y declive electoral en los gobiernos de Rafael Correa. En M. Torrico (ed.), *¿Fin del giro a la izquierda en América Latina?* (pp. 35-56). Flacso-México.

Becker, H. (2009). *Outsiders: Hacia una sociología de la desviación*. Siglo XXI Editores.

Bonilla, A. (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso: Ecuador y narcotráfico en los 90*. Flacso-Ecuador; Abya-Yala; North–South Center. https://n9.cl/8pspe

Brodeur, J.-P. (1983). High policing and low policing: Remarks about the policing of political activities. *Social Problems*, *30*(5), 507-520. https://doi.org/10.2307/800268

Burbano, F. (2017). Parricidas, leales y traidores: La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo. *Ecuador Debate*, *102*, 9-26. https://n9.cl/p7r5w

Bustamante, F., y Medina, P. (2021). Ecuador: ¿Qué significa el triunfo de Guillermo Lasso? *Política*. *Revista de Ciencia Política*, *59*(2), 143-171. https://doi.org/10.5354/0719-5338.2021.61827

Cavalari, M., Florez, A., Manjárres, J., y Newton, C. (2025, 7 de mayo). Balance de InSight Crime de incautaciones de cocaína de 2024. *InSight Crime*. https://n9.cl/2bvroq

CIDH. (2022). *Personas privadas de libertad en Ecuador*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/informe-ppl-ecuador_vf.pdf

Consep. (1995). *Sistema ecuatoriano de vigilancia integral para la prevención de drogas 1988: Los indicadores. Primer informe*.

Córdova-Alarcón, L. (2024). Guerra interna en Ecuador: Un análisis desde el poder militar. En *Diálogos para la paz: Miradas desde la diversidad* (pp. 805-829). SPUE. https://doi.org/10.17163/abyaups.80.602

Cox, R. (2002). The covert world. En R. Cox y M. Schechter (Eds.), *The political economy of a plural world: Critical reflections on power, morals and civilisation* (pp. 118-138). Routledge.

DNRS. (2005). *El sistema penitenciario en cifras 2003-2004*.

Edwards, S. (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país. En P. Metaal y C. Youngers (Eds.), *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 51-60). WOLA.

El Comercio. (2015, 21 de septiembre). Más policías para intentar frenar el microtráfico. https://www.elcomercio.com/actualidad/policias-microtrafico-droga-ecuador/

El Comercio. (2022, 23 de noviembre). Guillermo Lasso ratifica separación de ministerios de Gobierno y del Interior. https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/lasso-separacion-ministerios-gobierno-interior/

El País. (2018). La crisis de la frontera y los errores de Lenín Moreno. https://elpais.com/internacional/2018/04/24/colombia/1524592155_220852.html

El Universo. (2011, 10 de mayo). Ecuador se convierte en "Naciones Unidas" del crimen organizado, según la DEA. https://n9.cl/idg41

El Universo. (2016, 6 de junio). DEA reconoce lucha antinarcóticos de Ecuador. https://n9.cl/i8xwnn

Espín, H. (2025, 12 de mayo). El desafío de la seguridad de los puertos en el Ecuador. *Plan V*. https://n9.cl/unltbk

Foucault, M. (2007). *Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2012). *Nacimiento de la biopolítica: Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Fondo de Cultura Económica.

Garland, D. (2005). *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa Editorial.

Gazeau, W. (2025, 11 de febrero). Noboa denuncia irregularidades en la primera vuelta en Ecuador, pero la UE y la OEA descartan fraude. *France 24*. https://n9.cl/99m2t

INEHPOL. (2011). *Reseña histórica de la Unidad de Investigaciones Antinarcóticos*. https://inehpol.policia.gob.ec/producto/resena-historica-de-la-unidad-de-investigaciones-anticarcoticos/

InSight Crime. (2024, diciembre). *El sistema penitenciario en Ecuador: Historia y retos de un epicentro del crimen*. Escrito por James Bargent. https://n9.cl/vhhj3

MDJDH. (2013). *Estadísticas penitenciarias*.

MDJDH. (2018). *Estadísticas de población penitenciaria en Ecuador*.

Ministerio del Interior. (2018). *Estadísticas de detenciones*.

Ministerio del Interior. (2024). *Reporte estadístico de incautaciones de drogas*.

Ministerio del Interior. (2025). *Estadísticas delictuales 2000-2024*.

Neild, R. (2005). Asistencia policial y políticas de control de drogas de Estados Unidos. En C. Youngers y E. Rosin (eds.), *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos* (pp. 85–130). Editorial Biblos.

Núñez, J. (2006). *Cacería de brujos: Drogas "ilegales" y sistema de cárceles en Ecuador*. Abya-Yala; Flacso-Ecuador.

Núñez, J., Pontón, D., Pontón, J., y Estrella, C. (2008). *Análisis de la ley de drogas desde una perspectiva socio-política: Diagnóstico de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas*.

Paladines, J. (2015). De la represión a la prevención: Reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador. En *Anuario 2015 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe* (pp. 144–179).

Paladines, J. (2016). *En busca de la prevención perdida: Reforma y contrarreforma de la política de drogas en Ecuador*. Friedrich-Ebert-Stiftung; Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/12566

Payne, A. (2005). The study of governance in global political economy. En N. Phillips (ed.), *Globalization international political economy* (pp. 55–81). Palgrave Macmillan.

Policía Nacional. (2024). *Reseña histórica de la Unidad Antinarcóticos*. INEHPOL. https://inehpol.policia.gob.ec/producto/resena-historica-de-la-unidad-de-investigaciones-anticarcoticos/

Pontón, D. (2009). *Policía comunitaria y cambio institucional* [Tesis de maestría, Flacso-Ecuador]. https://n9.cl/tfsgj

Pontón, D. (2017). Policía y revolución ciudadana: Un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014. *Delito y Sociedad*, *26*(44), 75-118. https://n9.cl/r7p57

Pontón, D., y Álvarez, C. (2024). Narrativas tóxicas: Narcotráfico y proyecto neoliberal en Ecuador 2018-2022. En M. Martínez *et al*. (eds.), *El crimen organizado, las víctimas y el Estado* (pp. 67–104). Tirant lo Blanch.

Pontón, D., y Duque, C. (2015). Hegemonía antidrogas y Revolución Ciudadana: Un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013. En B. Labate y T. Rodrigues (eds.), *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 187-208). CIDE.

Pontón, D., y Guayasamín, T. (2018). Organized crime, security, and regionalism: The governance of TOC in LA. En E. Vivares (ed.), *Regionalism, development and the post-commodities boom in South America* (pp. 271-290). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-319-62551-5_12

Ramírez, F., y Minteguiaga, A. (2007). El nuevo tiempo del Estado: La política posneoliberal del correísmo. *Observatorio Social de América Latina (OSAL)*, *22*, 87–103. https://shortlink.uk/1nxMF

Rivera, F. (2005). Ecuador: Los bemoles de la guerra contra las drogas. En *Drogas y democracia en América Latina: El impacto de la política de Estados Unidos* (pp. 287-324). WOLA; Editorial Biblos.

Rivera, F. (2011). La inteligencia ecuatoriana: Tradiciones, cambios y perspectivas. En F. Rivera (Ed.), *Inteligencia estratégica y prospectiva* (pp. 47–76). Flacso-Ecuador; Senain; Aecid.

Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: El ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), 8-24. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410

Simon, J. (2006). Gobernando a través del delito. *Delito y Sociedad*, *1*(22), 75-92.

Sozzo, M. (2005). Policía, violencia, democracia: Nota genealógica. En M. Sozzo (Ed.), *Policía, violencia y democracia* (pp. 161-208). Universidad Nacional del Litoral.

United States Department of State. (2021). *International Narcotics Control Strategy Report: Drug and Chemical Control: Vol. I*. https://n9.cl/p34ff

UNODC. (2025). *Online World Drug Report: Drug market patterns and trends*. https://n9.cl/4zyru

Uprimny Yepes, R., Guzmán, D. E., y Parra Norato, J. (2012). *La adicción punitiva: La desproporcionalidad de las leyes de drogas en América Latina*. Centro de Estudios de Drogas y Derechos.

Vélez, R., y Gudiño, D. (coords.). (2017). *Política de drogas en Ecuador: Un balance cuantitativo para transformaciones cualitativas*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Wacquant, L. (2004). *Las cárceles de la miseria*. Manantial.

Narcotráfico y profesionalización de la inteligencia en Ecuador: orígenes y efectos institucionales de larga duración

Lorena Piedra Cobo

1. Introducción

La constitución de las capacidades de inteligencia del Estado ecuatoriano constituye uno de los aspectos menos estudiados en la historia reciente de la seguridad nacional. Comprender cómo surgieron sus instituciones, qué amenazas buscaron enfrentar y bajo qué lógicas políticas fueron diseñadas permite explicar no solo la evolución del sistema de inteligencia, sino también la manera en que el narcotráfico pasó a convertirse en una prioridad para el Estado. Este capítulo examina las instituciones, actores y procesos que marcaron ese recorrido.

De esta manera, se argumenta que el proceso de profesionalización de la inteligencia en Ecuador emergió como consecuencia de una transferencia de doctrina en el ámbito internacional. Los procesos de entrenamiento y los incentivos organizacionales redefinieron la línea de prioridades de política pública, apalancados en coyunturas críticas. Los mecanismos de reproducción institucional que se instauraron marcaron el futuro y consolidaron una trayectoria dependiente de la cooperación externa. Los procesos de formación e influencia externa dieron forma al enfoque operativo e, incluso, doctrinario que perdura.

Desde el enfoque del institucionalismo histórico, se argumenta que la profesionalización en inteligencia fue el resultado de un proceso de transferencia de agenda de seguridad, mediado por la cooperación internacional e implementado mediante asesoría y capacitaciones especializadas. En Ecuador se crearon instituciones y se generaron capacidades, pero también se establecieron

características en la doctrina y en las prioridades estatales de seguridad, concretadas en el entrenamiento de funcionarios, la inserción doctrinaria mediante reglamentos institucionales, manuales y principios y, finalmente, la creación de unidades especializadas.

El debate propuesto indudablemente se inserta en las discusiones planteadas por Freddy Rivera, quien en sus investigaciones analizó la manera en que estrategias y doctrinas de seguridad han sido adoptadas por Ecuador, con énfasis en la lucha antinarcóticos y el narcotráfico. Los contenidos desarrollados a continuación aportan al debate de tres maneras.

En primera instancia, se construye teóricamente la transferencia de agenda como resultado del traspaso de conocimiento y técnicas especializadas, al introducir la idea de su operación como una forma de condicionamiento que opera por medio de la educación operativa y doctrinal. En segunda instancia, se establece una relación minuciosamente sistematizada entre doctrina, estructura y funciones. Esto implica dejar clara la línea de materialización de la transferencia de la agenda de seguridad, al señalar hechos concretos e identificar actores, fechas y decretos. En tercera instancia, se muestran los efectos internos de la cooperación internacional en la fragmentación institucional, así como en la competencia por presupuesto.

La pregunta que guía este capítulo es la siguiente: ¿a través de qué procesos se construyeron las capacidades estatales de inteligencia en Ecuador, específicamente las relacionadas con la lucha antinarcóticos? El período trabajado comprende desde finales del siglo XIX hasta el año 2000, período en el cual se establecieron las bases de carácter doctrinario, operativo y organizativo. El análisis llega hasta el 2000, pues ese año está asociado con lo que considero un ciclo de deconstrucción de capacidades estatales; es decir, con un proceso de debilitamiento que se asienta a través de decisiones como la reducción del financiamiento público a la actividad, la eliminación de los gastos reservados y, como consecuencia, una parálisis progresiva de la Dirección Nacional de

Inteligencia, que culminó con su disolución formal y dio paso, en 2008, a la Secretaría Nacional de Inteligencia (Senain).

La delimitación hasta el 2000 también se fundamenta en un criterio historiográfico. El análisis de procesos más cercanos en el tiempo presenta desafíos particulares para una reconstrucción rigurosa, debido a la proximidad temporal de los hechos, a la persistencia de dinámicas institucionales cuyos efectos aún no están completamente decantados, y a las restricciones en el acceso a las fuentes. En ese sentido, el cierre propuesto permite observar un ciclo histórico con suficiente densidad y delimitación para identificar mecanismos, continuidades y puntos de inflexión, y evita ampliar el argumento hacia un período cuya revisión requiere otras condiciones de distancia analítica y disponibilidad documental.

Este capítulo utiliza la estrategia metodológica de la narrativa analítica; se escogió esta opción porque permite reconstruir secuencialmente fenómenos y procesos. Además, permite identificar claramente los actores, hitos y mecanismos que configuraron la construcción de capacidades estatales de inteligencia especializadas en la lucha contra el narcotráfico (Bates *et al*., 1998). El trabajo presentado inicia su recorrido en 1899 y presta especial atención a la transferencia de agenda de seguridad que experimenta Ecuador.

Las fuentes utilizadas son documentos históricos, informes institucionales, publicaciones académicas y entrevistas. Las entrevistas forman parte de un trabajo de investigación que se lleva a cabo desde 2010. Como consecuencia de la sensibilidad de varios de los temas tratados, se optó por proteger la identidad de los miembros de la Policía Nacional del Ecuador. Esta decisión se apega a las recomendaciones de Wiles *et al*. (2008) y Kaiser (2009) sobre el trabajo en contextos de riesgo.

Elaborar este trabajo no habría sido posible sin la construcción minuciosa de una base de datos sólida que permita desarrollar investigaciones y que ha sido materializada a lo largo del tiempo. En su historia, Ecuador no cuenta con un solo evento de desclasificación masiva de documentos, que permita acceder públicamente a

la información relacionada con el ámbito de inteligencia. Este hecho tiene consecuencias directas sobre los niveles de comprensión que se pueden construir sobre la actividad de inteligencia, lo cual se siente con mayor fuerza en los niveles de profesionalización de la actividad en Ecuador.

Abordar la relación entre inteligencia estatal y narcotráfico requiere necesariamente hacer referencia a procesos de transferencia de políticas derivados de la difusión de conocimiento especializado (Stone, Porto de Oliveira y Pal, 2020). Esto sucede porque se trata de narcotráfico y porque la institucionalidad de la función de inteligencia en Ecuador, desde su surgimiento, se ha encontrado fuertemente vinculada con conocimiento especializado generado por otras naciones, poseedoras de niveles de profesionalización más elaborados en la actividad y de un desarrollo doctrinario propio.

Esta reflexión contiene cuatro componentes. El primero muestra el inicio de una trayectoria institucional de desarrollo de capacidades en inteligencia, que surge como consecuencia de procesos de transferencia de conocimiento en los que funcionarios contratados de Chile, Italia y Estados Unidos desempeñaron un papel protagónico. El segundo describe el proceso mediante el cual se consolidan en la doctrina y la política de seguridad de Ecuador y, por tanto, en inteligencia, las ideas posicionadas por Estados Unidos sobre el narcotráfico. El tercero narra los hitos del asentamiento y la estabilización de las áreas de inteligencia de la Policía Nacional, especializadas en temas antidrogas. Finalmente, se debaten los efectos a largo plazo en el funcionamiento e, incluso, en las prioridades de las instituciones que realizan actividades de inteligencia antinarcótica.

El capítulo rastrea un mecanismo causal secuencial: la apertura institucional a la cooperación externa en etapas iniciales de baja profesionalización, lo que permitió adoptar doctrinas y entrenar foráneos. Este proceso de adopción se consolidó mediante normas, unidades especializadas y flujos de financiamiento. Esta sedimentación produjo refuerzos institucionales que aumentaron la probabilidad de reproducción de agendas externas y volvieron

menos viable la formulación de una doctrina nacional autónoma en inteligencia.

2. Transferencias de conocimiento y orígenes institucionales

Las instituciones que cumplen tareas de inteligencia deben comprenderse ampliamente, en lugar de ser definidas únicamente como estructuras de carácter técnico. Siguiendo a North (1990), deben entenderse como reglas que dan forma a la concepción de la amenaza y la seguridad. Por otro lado, en la línea de McCombs y Shaw (1972), Rivera y Sansó-Rubert (2021) y Coleman y Perl (1999), se entiende por agenda de seguridad el conjunto de acciones y procesos que influyen en la introducción y el posicionamiento prioritario que las instancias que cumplen actividades de inteligencia en Ecuador otorgan a un tema.

2.1. Condición inicial

La profesionalización de las actividades de inteligencia en Ecuador inicia en 1899, cuando el pedido de un año antes por el presidente Eloy Alfaro Delgado fue aceptado y formalizado por la República de Chile.

La Misión Militar Chilena[1] diseñó de manuales, textos y reglamentos militares, "difundidos en los institutos de formación militar" (Martínez, 2018, p. 4). Los miembros de esta misión, responsables de la elaboración de la Ley Orgánica Militar, incluyeron dentro del Estado Mayor General y la Dirección de Servicios Técnicos una instancia para prestar servicios de "informaciones, reconocimientos y biblioteca" (Misión Militar Chilena en el Ecuador, 1902).

El trabajo de esta oficina consistía en calcular la potencia militar ecuatoriana y la de otros países considerados posibles agresores, como Colombia y Perú. Es decir, en los seis años y tres meses de la misión contratada, que corresponden a los inicios institucionales de la función de inteligencia militar, su agenda estuvo marcada

1 Como consta en la carta del ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Peralta, dirigida al jefe de la Legación chilena y ministro de Chile, fechada el 3 de octubre de 1898 (Martínez, 2018).

por un proceso de transferencia de conocimiento especializado generado en Chile.

Este hecho generó la posibilidad de que la inteligencia militar ecuatoriana no solamente se orientara de manera que correspondiera a los intereses nacionales, sino que, al mismo tiempo, respondiera a una visión estratégica regional que, en la práctica, operara como contrapeso a Perú[2]. La salida de la misión militar chilena se concretó como consecuencia de la desconfianza del presidente Eloy Alfaro hacia el jefe de la misión militar, bastante cercano a Lizardo García[3], presidente electo en 1905, quien renunció a su cargo un mes y medio después del retorno de Alfaro.

En 1920, el segundo proceso de institucionalización y profesionalización de la Sección de Informaciones dentro del Ejército se llevó a cabo a través de un proceso de transferencia de conocimiento que tuvo su contraparte en Italia. Fue un contexto en el que existía la necesidad de profesionalización de la actividad en Ecuador y en el que Mussolini promovía la presencia del llamado "Reino de Italia" en América Latina, con el propósito de reforzar su influencia y ganar prestigio frente a Estados Unidos, Reino Unido y Francia (Espinoza, 2018). La misión militar italiana contó con dos fases: la primera se concretó en 1922 y la segunda, en 1936.

Específicamente, el acuerdo de 1922, durante la presidencia de José Luis Tamayo, estableció que la incorporación de oficiales italianos tendría por objetivo fundar la Academia de Guerra del Ejército. Según Espinoza (2018), Giacomo Negroni, jefe de la segunda fase de la misión militar, además de diagnosticar la situación sobre las fronteras ecuatorianas, "importó" en 1938 desde Italia la institución de tipo fascista conocida como *Arma dei Carabinieri*, dentro del proyecto denominado Curso de Andinos, con el cual se disfrazó una naciente estructura de control institucional de índole doctrinaria y represiva. La segunda misión militar

2 Un contexto en el que el conflicto fronterizo entre Chile y Perú aún no se había cerrado. En el caso de Chile, el conflicto territorial se cerró en 1929; en el caso de Ecuador, tomaría hasta 1998.

3 Duró en funciones cuatro meses y quince días.

italiana, según Aguilar *et al*. (2014), sería la encargada de incluir con mucha más fuerza elementos ligados a la idea fascista de nación en la formación de oficiales. Este proceso habría atravesado tres fases de construcción: propaganda de conversión, división y consolidación.

Esta estructura incluía el Departamento de Informaciones y Propaganda Política (Espinoza, 2018). El mencionado departamento cumpliría tareas como la supervisión ideológica de miembros del Ejército, así como el control de los flujos de información dentro y fuera de esta institución. Los años en los que se concretaron las reformas permiten visibilizar claramente el proceso a través del cual se asentó y concretó un enfoque especial que afectaría el trabajo de informaciones e inteligencia, como se conoce hoy.

En primera instancia, estuvo el curso de Estado Mayor de Servicios, llevado a cabo entre 1937 y 1938, que contó con un componente de inteligencia. En segunda instancia, el Departamento de Informaciones y Propaganda Política, instancia institucional resultado de la importación del modelo fascista mencionado en el párrafo anterior, instaurado en 1938, era una estructura de "control institucional doctrinaria y represiva" (Espinoza, 2018, p. 34).

En última instancia, en 1940 se estableció, como parte del Estado Mayor General del Ejército, la sección de operaciones e información. Formalmente, la misión abandonó el país tras un acta de finiquito que ordenó cancelar todos los haberes económicos a los oficiales italianos (Espinoza, 2018). El proceso de transferencia de conocimientos incluyó procesos de formación para miembros destacados del Ejército ecuatoriano en Italia.

El proceso de transferencia de agenda, en este caso, al igual que en el primero, se concretó con plena aceptación de Ecuador, pues su base se encontró en acuerdos formales escritos. La necesidad de incorporar la misión italiana se justificó en los bajos niveles de profesionalización del Ejército ecuatoriano de ese momento. Además, la contraparte italiana requería ganar prestigio internacional. Bajo el primer contrato de la Misión Militar Italiana se institucionalizó el proceso de formación de oficiales, mientras que,

en el contrato de 1936, la participación de la misión tuvo por tarea incorporar elementos ideológicos en el desempeño de la actividad de inteligencia militar del régimen fascista italiano.

2.2. Consolidación de agenda anticomunista en el contexto de la Guerra Fría

La carencia (a la fecha) de un marco doctrinal propio constituyó la puerta abierta para que, en la práctica, Ecuador adoptara elementos provenientes de la agenda ideológica exterior de Italia en la formación y el desempeño de actividades de inteligencia militar. La misión salió de Ecuador en 1940, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, cuando Italia se alineó con el Eje de Alemania y Japón.

Posteriormente, para profesionalizar una institución que en ese año se encontraba en desventaja, el Cuerpo de Carabineros de la República cambió en 1944 su nombre por el de Guardia Civil Nacional (INEHPNE, 2010). Se estableció una línea de cooperación informal con el Buró Federal de Investigaciones (FBI), que fue relevante para Estados Unidos, pues se requería realinear a Ecuador en una posición favorable (Becker, 2017). Aparte de la línea de cooperación con los carabineros, Estados Unidos estableció otros puntos de contacto con instancias estatales que desempeñaban tareas de inteligencia.

Para 1943, la policía secreta del Ministerio de Gobierno cumplió sus funciones con el apoyo importante del agregado jurídico (*legal attaché*) de la Embajada de Estados Unidos, quien fue consultado constantemente. Una de las líneas más importantes del trabajo de esta policía secreta consistió en controlar la actividad comunista. El entrenamiento especializado habría derivado en que sus miembros se infiltraran en una serie de partidos políticos considerados objetivos, como el Partido Comunista Ecuatoriano (PCE). El aparato estatal, a través de las distintas instancias que desarrollaban tareas de inteligencia, identificó y habría tomado acciones en contra de dirigentes acusados de atentar contra la estabilidad del

Ejecutivo durante el ejercicio de funciones de José María Velasco Ibarra (Becker, 2017).

La línea establecida por las misiones militares chilena e italiana para la transferencia de agenda con base en la capacitación continuó y se concretó con el FBI. La agencia de investigación criminal del Departamento de Justicia enviaba funcionarios con frecuencia anual para proporcionar entrenamiento a oficiales y personal de tropa. La capacitación se efectuó al Cuerpo de Carabineros de la República, al Ejército y a la policía secreta del Ministerio de Gobierno.

Los contenidos de las capacitaciones se centraron en enseñar métodos investigativos. La capacitación se dictaba en todos los niveles e, incluso, contó con un proceso de formación individual para el jefe ecuatoriano de carabineros. El eje transversal de las capacitaciones impartidas fue el monitoreo de elementos comunistas y subversivos (Becker, 2017).

Pese a que no existió un acuerdo formalizado, la cooperación con Estados Unidos no sufrió afectaciones como consecuencia de los conflictos políticos presentes en Ecuador entre 1945 y 1948. El cambio de Constitución y de las personas que desempeñaron el cargo de presidente de la República en este período (Ayala, 2008) no constituyeron elementos que causaran efecto alguno sobre la dinámica concretada en años anteriores. Para 1951, desde la Guardia Civil se envió un delegado a Estados Unidos que formalizó una misión policial. Esta misión tendría que apuntalar el proceso de profesionalización institucional, especialmente del recién creado Servicio de Investigación Criminal (SIC), establecido en 1946 (Villalobos, 1985).

El Acuerdo Marco de Seguridad con Estados Unidos se firmó en 1956. En ese año, la figura del agregado jurídico del FBI se debilitó. Los cursos de especialización para miembros de la Policía y de las Fuerzas Armadas constituían un hecho habitual. El acuerdo de seguridad se concretó también en importantes volúmenes de donaciones dirigidas a las Fuerzas Armadas.

El año 1959 constituye un hito en el proceso de profesionalización de las actividades de inteligencia, con el primer curso de informaciones. El curso duró cuatro meses y contó con la participación conjunta de oficiales y personal de tropa de la Policía Nacional y el Ejército. Los instructores provenían del Comando Sur de Estados Unidos (Departamento de Capacitación de la DNPJ, s. f.; Aguilar *et al*., 2014). Los contenidos impartidos fueron inteligencia, contrainteligencia, protección a personas importantes, vigilancia y seguimiento e investigación del comunismo.

La profesionalización en la inteligencia del Estado se fortaleció con la adhesión de Ecuador a la Interpol en 1962 (Interpol, s. f.). En pleno contexto de la Guerra Fría, la adhesión se incorporó dentro de un sistema de cooperación policial internacional que incluía en su ámbito de acción los intereses de la agenda de Estados Unidos. Como resultado de los procesos mencionados, en 1963, la Ley de Defensa Nacional formalizó la existencia de las siguientes instancias: la Dirección Nacional de Informaciones, dentro del Consejo de Defensa Nacional; y el Destacamento de Inteligencia, dependencia complementaria del II Departamento de Inteligencia de la Comandancia General del Ejército, en la que ese año desempeñaron funciones 47 agentes que cumplieron tareas en el ámbito interno y externo (Aguilar *et al*., 2014). En 1963 se creó, además, la especialidad de inteligencia dentro del Ejército (Villegas, 2014).

El inicio de las relaciones en el ámbito de la seguridad e inteligencia con Estados Unidos fue de carácter informal, pero no impidió que el proceso mantuviera una trayectoria de fortalecimiento. Ni siquiera la inestabilidad institucional de Ecuador logró afectar el camino. Entre 1940 y 1964 existieron once mandatos presidenciales: el más corto fue el de Carlos Mancheno, con diez días en la presidencia, y el de Carlos Alberto Arroyo del Río, con tres años y ocho meses. En 1964, la Junta Militar de Gobierno creó la Dirección General de Informaciones (Ecuador, 1964). La Dirección trabajó en cuatro frentes de la seguridad: interno,

externo, económico y militar. La Dirección monitoreaba a la izquierda nacional, con base en la declaración de ilegalidad del comunismo, así como de todas sus organizaciones y actividades (Rivera Vélez, Barreiro y Guerrero, 2018).

3. Profesionalización, asistencia técnica y un giro parcial hacia el trabajo antinarcóticos

Otro hito tuvo lugar nueve años después, momento en el que la cooperación internacional se fortaleció en el ámbito antinarcóticos. Como requisito previo al fortalecimiento de la cooperación con Estados Unidos, se expidió la Ley Orgánica de la Policía Nacional, que incluyó a la Dirección Nacional de Inteligencia. En Estados Unidos, tres años antes, se reconoció a las drogas ilícitas como una amenaza a la seguridad nacional; la DEA ya se había creado en 1973[4] (Youngers y Rosin, 2005).

Así, a inteligencia especializada en antinarcóticos fue el primer ámbito de trabajo que alcanzó niveles importantes de profesionalización dentro de la Policía Nacional de Ecuador. Para 1975, la Embajada de Estados Unidos contaba con un funcionario a tiempo completo dedicado exclusivamente a prevenir la expansión de los cultivos de heroína (Embajada de EE. UU., 1975). Además, se deiseñó y ejecutó un programa de formación antinarcóticos (Villalobos, 1985).

Como efecto de la incorporación del país a la Interpol y del nivel de priorización de la lucha contra las drogas, en Quito se alquilaron instalaciones para que la Jefatura Provincial de Estupefacientes e Interpol trabajaran de manera conjunta. Esta jefatura estuvo conformada por dos oficinas de funcionamiento paralelo: la Oficina Central Nacional de Interpol (OCN) e Interpol, y la Jefatura Provincial de Estupefacientes e Interpol de Pichincha (INEHPOL, s. f.).

A fines de la década de 1970, cuando terminaba el período de gobierno de la Junta Militar, administrada por Guillermo Durán

4 A partir de 1971, las declaraciones de Richard Nixon habilitaron una línea de cooperación desde Estados Unidos, apalancada en la DEA, que lograría convertir la lucha antinarcóticos en una prioridad compartida para la región.

y Luis Leoro en 1979, el trabajo de inteligencia estatal volvió a considerar como prioridad el trabajo que desempeñaba desde 1940: detectar y perseguir a grupos subversivos de orientación de izquierda, entre ellos Montoneros, Patria Libre, GIAS y Alfaro Vive Carajo (Embajada de EE. UU., 1979).

Las condiciones llevaron a que la Policía fortaleciera sus técnicas de intervención táctica. Luego, gracias a la cooperación francesa, surgió el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) en 1977, donde quince oficiales cursaron la primera especialización (Linares, 2015). El apoyo francés a esta instancia policial específica continúa y, como consecuencia de esta línea de cooperación, que se mantiene abierta a la fecha, el GIR sigue recibiendo capacitación y equipos tácticos especializados (Embajada de Francia en Ecuador, 2022; Ministerio del Gobierno, 2017).

El lapso entre 1940 y finales de la década de 1970 contiene rasgos de un tercer proceso de creación y fortalecimiento de capacidades relacionadas con la tarea de inteligencia estatal. Los procesos de transferencia de conocimiento se materializaron con Estados Unidos, en un primer momento, mediante la asesoría del FBI y la enseñanza de métodos para monitorear la subversión y el comunismo —antes de 1945— y, luego, sobre investigación criminal. Una vez firmado el Acuerdo Marco de Seguridad, se dictó el primer curso de informaciones para las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Lo que siguió fueron capacitaciones en el ámbito técnico.

El segundo momento se materializó con procesos de transferencia de conocimiento que contaron con la asesoría permanente de la DEA y con el programa de formación antinarcóticos de 1975. Dado este paso, la línea de cooperación que se estableció con Francia fortaleció las capacidades de intervención táctica, necesarias en la contención de los movimientos subversivos, en lo que podría considerarse un retroceso.

En relación con el narcotráfico y la profesionalización de la inteligencia en Ecuador, no hubo un proceso autónomo de generación de una agenda nacional que estableciera esta materia como

prioridad. La asesoría y los programas de capacitación recibidos concretaron un proceso de transferencia de la agenda en el campo de la inteligencia y la seguridad, más o menos estable, que definió el enfoque de trabajo de los cuerpos de inteligencia estatales en dos amenazas concretas: el comunismo y las drogas.

En un contexto en el que Ecuador no figuraba como un país productor de drogas a gran escala ni era un espacio de refugio o influencia de diversas organizaciones criminales, el desarrollo de capacidades antinarcóticas estuvo en sintonía con el posicionamiento de estas amenazas en la agenda internacional. Los programas de capacitación recibidos implicaron que se asimilen tácticas, métodos y, finalmente, objetivos de la política de seguridad. Cuando los grupos subversivos fueron considerados, por sus niveles de actividad, una amenaza, las prioridades se orientaron a intervenir rápidamente ante ellos, en una lógica de control interno. Este hecho, en la práctica, diversificó los aliados estratégicos y, de alguna manera, aseguró respaldo y capacidad para el trabajo en el área que desafiaba de manera inmediata el ámbito interno.

3.1. Institucionalización en inteligencia del enfoque mixto subversión y drogas

La década de 1980 fue de profesionalización para la actividad de inteligencia en Ecuador, en un contexto en el que la democracia se reinstaló con la posesión de Jaime Roldós Aguilera (Ayala, 2008). En 1984 se establecieron la definición y las condiciones para hacer uso de los gastos reservados (Alarcón, 2020). En la Policía Nacional, en esta década, tuvieron lugar los primeros informes sobre delincuencia juvenil; pandillas como los Ñetas y Latin Kings eran parte de las amenazas que requerían mayor profesionalización y coordinación con la Interpol (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional, 2010).

Entre los eventos nacionales que requirieron mayor profesionalización en capacidades de inteligencia de la Policía se encuentran los secuestros de José Antonio Briz López, Nahím Isaías Barquet y Enrique Echeverría, en 1977, 1985 y 1986, respectivamente

(Rivadeneira, 1989; comunicación personal, oficial superior, año 2020). A ello se suma la explosión de una bomba en el edificio de la Embajada de Israel en Quito, en 1982. Entre los casos que causaron conmoción social está el secuestro y asesinato del empresario Briz López, reportado como un intento planificado para causar terror en la población (Los Cronistas, 2021).

También se encuentra el secuestro y asesinato del gerente bancario Nahím Isaías, quien fue rehén durante 26 días. Las Fuerzas Armadas y la Policía llevaron a cabo operativos conjuntos con la Presidencia de la República para liberarlo. Pese al nivel de prioridad en el tratamiento del delito, las capacidades institucionales de ese momento no permitieron que el desenlace fuera distinto al de su muerte durante el operativo de rescate.

Pese a la formación recibida por los miembros del Grupo de Intervención y Rescate (GIR), incluso dentro de las filas de la Policía Nacional se reconoció que no estaban preparados ni equipados para hacer frente a los actos delictivos cometidos por los grupos subversivos (Gallegos, 2009). En 1986 se creó la Unidad Policial de Inteligencia Antisubversiva, por orden del Ejecutivo, con miembros de la Brigada de Delitos contra la Propiedad, dentro del Servicio de Investigación Criminal de Pichincha (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional, 2010).

El 14 de febrero de 1986, esta unidad cambió su nombre por Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), a través del Decreto Ejecutivo reservado número 1601. Su función principal fue "procesar, cotejar, identificar, investigar y desarticular organizaciones de narcotráfico y subversivas en el país y en el exterior" (*El Universo*, 2009). Su trabajo fue concebido como clave en la "neutralización de organizaciones internacionales de delincuencia organizada" (Ortega, Silva y Arcos, 2005, p. 17).

El entrenamiento especial que recibían los miembros de esta unidad fue en "operaciones básicas de inteligencia, análisis, negociación de rehenes, historia ficticia y operaciones antiterroristas" (Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional, 2010, p. 159). Aparte del personal perteneciente al Gobierno de

Estados Unidos, el entrenamiento para los miembros de la UIES provino de Francia y Colombia (comunicación personal, oficial superior, año 2018). Esta unidad alcanzó un nivel alto de profesionalización, si se compara con otras instancias de la Policía Nacional, porque sus miembros no rotaban entre las distintas unidades policiales, sino que, al ser una unidad élite, se les permitía hacer carrera dentro de la UIES.

En 1987 tuvo lugar un evento que provocó que las Fuerzas Armadas empezaran a tomar en cuenta el trabajo antinarcóticos. Cerca de cincuenta miembros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) atacaron el destacamento de Cuembí, base del Ejército ecuatoriano en la provincia de Sucumbíos (Historia Militar Ecuatoriana, 2013). En el ataque, el armamento del destacamento fue sustraído. Este hecho dejó claro que el fenómeno colombiano tenía consecuencias para Ecuador y su seguridad. La amplitud con la que se concebía la defensa en ese período justificó que, sin descuidar el monitoreo del problema limítrofe con Perú —que se mantenía activo—, se aumentaran los esfuerzos de vigilancia y monitoreo de los grupos guerrilleros (Ordoñez y Cruz, 2017).

En 1988, Estados Unidos consolidó su apoyo en las capacidades antinarcóticos. De esta manera, se agregó al Acuerdo Marco de Seguridad un convenio para establecer el Programa de la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico. Este convenio se formalizó a través de un acuerdo ministerial el 5 de mayo de 1988 (Velasteguí, 2005), que aseguró que la DEA cumpliera funciones de adiestramiento para la Policía Nacional (Bonilla, 1991). Como resultado del convenio, la DEA transfirió ayuda hacia la Policía Nacional valorada en $400 000.

Un área especializada que se creó como consecuencia del convenio fue la Inteligencia de Estupefacientes. Desde allí se detectaba el traslado de sustancias sujetas a fiscalización en los aeropuertos y el perfilamiento de personas. En referencia al trabajo antinarcóticos, Ecuador, por medio de la Policía Nacional, intercambió información de inteligencia con Colombia y Estados Unidos a través de Interpol.

La destacada labor de Ecuador fue retomada en declaraciones públicas del subsecretario de Estado de Estados Unidos, quien enfatizó en la importancia de implementar programas antinarcóticos. Este discurso lo reforzó el presidente Ronald Reagan en 1986, quien reconoció la labor de su homólogo, León Febres Cordero, en el apoyo a la democracia en la región y en la lucha antisubversiva, en el marco de la visita oficial del presidente ecuatoriano (Reagan, 1986; Palacio, 2001).

La entrega de las armas en 1991, tras la desmovilización de Alfaro Vive Carajo, generó cambios en las formas más que en el fondo del funcionamiento de las instancias de inteligencia estatales (Rivera, Barreiro y Guerrero, 2018). El acuerdo firmado con la Presidencia en 1989 (Riofrío, 2017) tuvo efectos directos sobre el financiamiento de la UIES. Para no perder su financiamiento, la unidad modificó su enfoque de trabajo: en adelante, trabajaría enfocado casi en su totalidad en el área antinarcóticos. Este hecho le aseguró presupuesto, pero generó tensiones dentro de la Policía Nacional, porque las nuevas funciones de la UIES coincidían con el trabajo de la Dirección Nacional Antinarcóticos.

Las dos instancias policiales empezaron a compartir ámbito de trabajo y competían por los fondos provenientes de la cooperación que, en materia de seguridad, entregaba Estados Unidos. La competencia era clara, pues la UIES pertenecía a la Dirección Nacional de Investigaciones y, al final de su vida institucional, se convirtió en una unidad que respondía directamente al Comando General de la Policía Nacional (Ortega, Silva y Arcos, 2005).

4. Fortalecimiento de la cooperación internacional y de capacidades antinarcóticos

Durante el período presidencial de Sixto Durán Ballén, se suscribió, el 31 de agosto de 1993, el Acuerdo Bilateral 93-2 con Estados Unidos. Su propósito fue "promover esfuerzos mutuos para combatir el narcotráfico en Ecuador" (Riofrío, 2017, p. 475). En cumplimiento de lo firmado, la instancia del Gobierno de Estados Unidos que inició su trabajo con una nueva línea de

actividades de cooperación fue la *Narcotics Affairs Section* (NAS) del Departamento de Estado, que brindó asesoría y capacitación para consolidar el Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (GEMA).

Esta unidad se creó legalmente el 10 de agosto de 1992 para controles móviles y operaciones de interdicción en carreteras, así como para apoyar tareas antidrogas (Riofrío, 2017). En septiembre del mismo año, se creó el Centro de Capacitación Antidrogas de Ecuador (CCAA). En ese momento, el país ya cumplía el rol de territorio de tránsito de drogas. Desde el centro, se profesionalizó a miembros de la Policía y se promovió la cooperación internacional antidrogas (Pontón, 2013).

Durante el proceso de consolidación de estas capacidades institucionales, así como en el posterior proceso de organización estructural de la Dirección Nacional Antinarcóticos, el relato de la Policía Nacional del Ecuador sostiene que el Gobierno de Estados Unidos fue la fuente de cooperación y financiación internacional que hizo posible dicha iniciativa. Esta Dirección se creó el 24 de julio de 1998 mediante Registro Oficial 368 (INEHPOL, s. f.), y su reglamento orgánico funcional fue aprobado en octubre del mismo año (Policía Nacional del Ecuador, 1998).

El reglamento contempló, en sus procesos generadores de valor, cinco dependencias: las Jefaturas Provinciales Antinarcóticos, el Centro Regional de Capacitación Antidrogas, el Centro Regional de Adiestramiento Canino, la Unidad de Lavado de Activos y la Unidad de Investigaciones Antinarcóticos (Policía Nacional del Ecuador, 1998).

Luego de la creación del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep), en 1990, las tareas de inteligencia antinarcóticos también debían enlazarse con la nueva institución. El Consep surgió con competencias para coordinar la política antidrogas en el país, contaba con autonomía administrativa y financiera, además de capacidad para ejercer sus atribuciones a nivel nacional (República del Ecuador, 1990). El Consep, al igual que otras áreas de trabajo de la Policía Nacional, se financiaba con asistencia estadounidense (WOLA, 2011).

Los montos específicos de la asistencia antinarcóticos de la que Ecuador se benefició en la década de 1990 son de carácter reservado. Sin embargo, cifras de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos estiman que el monto entregado entre 1996 y 1999 asciende a $20 845 000 (WOLA, 2011).

Como se explicó previamente, entre 1899 y 1998 se delineó una trayectoria que definió y fortaleció el rumbo de la institucionalidad de inteligencia en Ecuador. El país pasó de la misión chilena de 1899 y la influencia italiana entre 1922 y 1936 a la consolidación anticomunista de 1940 a 1964, mediante cooperación, entrenamiento y reorganización. El giro antinarcóticos en 1975, la reconfiguración operativa vinculada a la UIES de la Policía Nacional y a Cuembí, la consolidación de la DEA entre 1986 y 1988, y la expansión de la arquitectura antidrogas entre 1993 y 1998, con la NAS, el GEMA, el CCAA y la Dirección Nacional Antinarcóticos, activaron un mecanismo de largo plazo.

Este mecanismo consistió en la incorporación progresiva de doctrinas, prioridades y diseños organizacionales externos que, una vez integrados en normas, prácticas, unidades especializadas y circuitos de financiamiento, reforzaron una trayectoria de profesionalización dependiente. Cada intervención externa aportó capacidades, pero, al mismo tiempo, limitó, en la práctica, las opciones para desarrollar una doctrina propia. Así, se consolidó una trayectoria institucional en la que la definición de amenazas, la organización de la respuesta estatal y la orientación de la inteligencia permanecieron vinculadas a agendas de seguridad externas al país.

5. En medio de la autonomía y la dependencia: resultados del efecto de larga duración en la profesionalización en inteligencia

La profesionalización de la actividad de inteligencia por parte de agentes estatales en Ecuador constituyó uno de los resultados de los procesos de transferencia de la agenda de seguridad que, en momentos específicos, operaron a nivel internacional. Los datos

desplegados a lo largo de este capítulo dan cuenta de una influencia crucial de los intereses de Estados Unidos, así como de los de países europeos, aunque en proporciones bastante menores.

El resultado fue que el proceso de transferencia de la agenda de seguridad, en la práctica, estableció y reconfiguró la doctrina base de las dos instancias que desempeñaban tareas de inteligencia: en mayor medida, la Policía Nacional, pero también las Fuerzas Armadas. El país recibió importantes cantidades de asistencia técnica para la lucha contra las drogas. La construcción de capacidades en inteligencia especializada para la tarea antinarcótica tuvo efectos en el rol territorial. A finales de la década de 1990, Ecuador desempeñó un papel como resultado de la operación habitual de sus instituciones. En la práctica, se ejecutaron tareas específicas en el marco de una política de seguridad alineada con proyectos transnacionales.

La exposición analítica permite identificar la consolidación de un enfoque mixto, concretado en lo operativo, que estableció un enlace entre dos amenazas identificadas: la subversión y el narcotráfico. Es evidente que ese hecho muestra cómo se materializaron en Ecuador las ideas dominantes en el ámbito internacional, presentes en los años posteriores a la Guerra Fría. El entrenamiento especializado recibido y su formalización a través de acuerdos de tipo bilateral fueron acciones históricamente adoptadas y luego formalizadas. Irónicamente, en el área de inteligencia estatal ecuatoriana, esto incorporó elementos que consolidaron una cultura profesional basada en estándares internacionales que no necesariamente se adaptaron al contexto ecuatoriano.

La manera en que se concretó la transferencia de conocimientos especializados en la inteligencia ecuatoriana se expone en detalle, así como los resultados de largo plazo de estos mecanismos, en la tabla 1. Estos elementos contribuyeron a consolidar la dependencia institucional.

La evidencia aportada muestra una trayectoria de dependencia institucional que se transformó mediante un mecanismo de refuerzo secuencial. Inicialmente, la profesionalización se dio mediante

misiones, asesorías y programas de entrenamiento externos. Posteriormente, estos contenidos se incorporaron en reglamentos, prácticas operativas y estructuras especializadas. Por último, la integración entre doctrina, financiamiento y organización burocrática consolidó las limitaciones a un desarrollo autónomo y mantuvo una forma de inteligencia orientada por prioridades establecidas fuera del país.

Tabla 1

Mecanismos de transferencia de la agenda de seguridad

Mecanismo	Evidencia	Características de largo plazo
Entrenamiento de funcionarios	• Tareas de entrenamiento cumplidas por la Misión Militar Chilena • Formación de oficiales ecuatorianos en Italia • Cursos dictados en Ecuador por el FBI y la DEA en distintos momentos	• Procedimiento operativo normal de las fuerzas que reproduce de manera continua métodos e, implícitamente, paradigmas de seguridad de origen extranjero. • Percepción de que la inversión en el desarrollo de capacidades propias es innecesaria. • Desarrollo de una relación de interdependencia para crear nuevas habilidades en los funcionarios públicos.
Inserción doctrinaria encargada directamente a personal contratado de otros países	• Planes • Manuales • Reglamentos • Leyes	• Absorción de noción de amenaza y marcos operativos construidos con base en la influencia de doctrinas de países extranjeros. • Reducción de autonomía, al someter las prioridades nacionales a agendas externas.

Creación de unidades especializadas	• Unidad de Investigaciones Especiales • Grupo Especial Móvil Antinarcóticos • Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas • Centro de Capacitación Antidrogas	• Institucionalización de lógicas de trabajo importadas. • Marcos de cooperación con potencial de generar subordinación operativa.

Fuente: con base en los datos expuestos en este capítulo.

Expuesto el mecanismo de consolidación de la transferencia de la agenda de seguridad en Ecuador, y para iniciar el cierre de la discusión, es necesario poner en perspectiva las características del caso ecuatoriano. Los procesos de transferencia de la agenda en el ámbito de la seguridad y la inteligencia no se limitaron al territorio ecuatoriano. También se presentaron, con cierta similitud, en otros países de la región.

Colombia combinó tres tipos de amenazas en el trabajo de inteligencia: terrorismo, narcotráfico y comunismo. Perú tuvo un fuerte énfasis en el trabajo contrainsurgente (Youngers y Rosin, 2005). Bolivia es, quizás, el Estado desde el cual se construyeron capacidades más concentradas en el ámbito antinarcótico y que terminó convirtiendo la lucha contra las drogas en una prioridad nacional (Youngers y Rosin, 2005).

En el caso ecuatoriano, se observa una trayectoria de profesionalización en las actividades de inteligencia que inicia antes de que Estados Unidos implementara acciones concretas de cooperación internacional para consolidar su rol hegemónico en la región (Rivera Vélez y Sansó-Rubert Pascual, 2021). En este caso, inicialmente la configuración institucional fue más diversa, aunque Ecuador terminó alineado con el patrón presente en los países de la región (Dolowitz y Marsh, 2000).

El ejercicio de comparación con otros países de la región permite visibilizar los matices del proceso ecuatoriano, que es temprano y resultado de lo que podemos llamar una mezcla de influencias. A partir de esta reflexión, se comprenden de manera más clara las consecuencias de largo plazo de la transferencia de conocimiento especializado en la institucionalización de la seguridad y la inteligencia en Ecuador.

Como se mostró, en el país han operado simultáneamente varios mecanismos en más de una ocasión. Este hecho permitió que, en la práctica, dentro de las agencias que desempeñaron en esa época actividades de inteligencia, se consolidara un enfoque operativo mixto, centrado en identificar el comunismo/subversión y del narcotráfico. La influencia más importante en el período analizado fue la de Estados Unidos, que determinó el nivel de las amenazas y las estrategias para hacerles frente.

La profesionalización de las instancias que desempeñaban actividades de inteligencia en Ecuador, dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se concretó mediante una relación de dependencia con la cooperación internacional. No fue consecuencia de procesos internos de innovación. Este hecho vinculó el acceso a financiamiento con la adopción de una agenda definida externamente por los cooperantes.

La magnitud de la influencia puede evidenciarse en el proceso de reorganización de las competencias institucionales de la UIES. Desde su surgimiento, esta oficina cumplió con tareas de seguimiento de actividades subversivas. Posteriormente, en 1991, reorientó sus funciones hacia el combate al narcotráfico, con el objetivo de no perder su fuente de financiamiento. Este hecho muestra que los nuevos incentivos institucionales provinieron de actores externos.

6. Conclusiones

De esta manera, el capítulo evidenció que los procesos de transferencia de técnicas y conocimiento especializado no son neutrales ni apolíticos. En el caso ecuatoriano, junto con esos conocimientos,

se transfirió una forma específica de entender la seguridad, sostenida en marcos normativos, reglamentos y formas institucionales. El proceso ocurrió en momentos decisivos para configurar la institucionalidad de inteligencia en Ecuador. Sus efectos iniciales trazaron una línea persistente en el diseño y la ejecución de la política pública de seguridad.

En esa misma línea, los efectos duraderos de esta trayectoria influyeron en cómo el Estado ecuatoriano interpretó el narcotráfico y en la forma en que estructuró su respuesta ante esta amenaza. La definición externa de las prioridades de seguridad llevó a que el narcotráfico se incluyera gradualmente en la agenda estatal mediante marcos doctrinales, enfoques operativos e incentivos institucionales desarrollados fuera del país. Como consecuencia, la visión estatal del fenómeno se centró en categorías y métodos de intervención vinculados a la cooperación internacional, en lugar de ofrecer una comprensión integral de sus expresiones locales y transnacionales.

A su vez, la dependencia sostenida de la asistencia, el entrenamiento, el financiamiento y el diseño organizacional limitó la autonomía institucional. La cooperación internacional operó como una estructura de incentivos capaz de orientar la distribución interna de funciones, el peso de ciertas agencias y la permanencia de unidades especializadas. En ese contexto, la construcción de capacidades en inteligencia antinarcótica avanzó junto con una reducción del margen para formular doctrinas propias y prioridades nacionales independientes. Este hecho ayuda a comprender que parte de la fragilidad posterior del Estado frente a la expansión del crimen organizado transnacional se explica por una trayectoria institucional que fortaleció ciertas capacidades, al mismo tiempo que restringió la consolidación de una autonomía estratégica para interpretar, anticipar y enfrentar mutaciones más complejas del narcotráfico.

La relación entre el debilitamiento de las capacidades de inteligencia y el fortalecimiento, en el territorio nacional, de dinámicas ligadas al narcotráfico que experimentamos hoy podría resultar

evidente. Sin embargo, someter a un tratamiento riguroso los períodos no considerados en este apartado permitirá profundizar en los fenómenos de redefinición organizacional. Comprender esto requiere un ejercicio analítico que trasciende lo establecido en este capítulo. Queda pendiente, para futuras tareas de análisis, comprender el período entre 2000 y 2018, durante el cual se eliminó la Secretaría Nacional de Inteligencia. Es lo que, al inicio de este ejercicio, llamé un período de deconstrucción de capacidades de inteligencia relacionadas con la lucha antinarcótica.

7. Referencias bibliográficas

Aguilar, P., Barona, E., Navarrete, F., y Bravo, K. (2014). *Inteligencia militar ecuatoriana* [Documento no publicado]. Escuela de Inteligencia Militar Conjunta.

Alarcón, M. (2020). El discreto manejo de los gastos reservados. *Plan V*. https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-discreto-manejo-gastos-reservados

Ayala Mora, E. (2008). *Historia de la República del Ecuador (1830-2008)* (8.ª ed.). Corporación Editora Nacional.

Ayala Mora, E. (2008). *Nueva historia del Ecuador. Tomo 13: La República moderna (1930-1972)*. Corporación Editora Nacional.

Bates, R., Greif, A., Levi, M., Rosenthal, J.-L., y Weingast, B. (1998). *Analytic narratives*. Princeton University Press.

Becker, M. (2017). *The FBI in Latin America: The Ecuador files*. Duke University Press.

Bonilla, A. (1991). Ecuador en la guerra de las drogas. En B. Bagley, A. Bonilla y A. Páez (eds.), *La economía política del narcotráfico: El caso ecuatoriano*. Flacso -Ecuador.

Coleman, W. D., y Perl, A. (1999). International policy arenas and diffusion of policy innovations. *Journal of Public Policy*, *19*(1), 51-80. https://doi.org/10.1017/S0143814X99000104

Comisión de Defensa Jurídico Institucional de la Policía Nacional. (2010). *Terrorismo y subversión*.

Departamento de Capacitación de la DNPJ. (s. f.). *IV Curso virtual de Policía Judicial*. Dirección Nacional de Policía Judicial de la Policía Nacional.

Dolowitz, D., y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, *13*(1), 5-24.

Ecuador. (1964). *Ley de Seguridad Nacional*. Registro Oficial 395, 15 de diciembre de 1964.

Embajada de EE. UU. (1975, 3 de enero). *ID: 1975QUITO0045_B. Mission focus on heroin in Ecuador*.

Embajada de EE. UU. (1979, 16 de marzo). *ID: 1979QUITO01702_e. Annual narcotics status report for 1978 I*.

Embajada de Francia en Ecuador. (2022, 24 de noviembre). Francia dona equipo táctico especializado a la Policía Nacional de Ecuador. https://ec.ambafrance.org/Francia-dona-equipo-tactico-especializado-a-la-Policia-Nacional-de-Ecuador

Espinoza Yépez, C. G. (2018). *La Academia de Guerra del Ejército. Fundación y desenvolvimiento entre 1920 y 1940. Los aportes de la Misión Militar Italiana*. Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador – Centro de Estudios Históricos del Ejército.

Gallegos, G. (2009). Un episodio en el caso del secuestro del señor Nahim Isaías Barquet. *Revista INEHPOL*, 11, 5-12.

Historia Militar Ecuatoriana. (2013, 30 de enero). *Aquel 30 de enero de 1987...* [Publicación en Facebook]. Facebook. https://www.facebook.com/HistoriaMilitarEc/posts/aquel-30-de-enero-de-1987-por-la-noche-alrededor-de-medio-centenar-de-guerriller/544311186239550/

Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional del Ecuador. (2010). *Historia gráfica de la Policía Nacional del Ecuador*. Tecnoprint.

Instituto de Estudios Históricos de la Policía Nacional del Ecuador. (s. f.). *Reseña histórica de la Unidad de Investigaciones Antinarcóticos*. https://inehpol.policia.gob.ec/producto/resena-historica-de-la-unidad-de-investigaciones-anticarcoticos/

Interpol. (s. f.). *Ecuador*. Recuperado el 14 de abril de 2025, de https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Las-Americas/ECUADOR

Kaiser, K. (2009). Protecting respondent confidentiality in qualitative research. *Qualitative Health Research, 19*(11), 1632-1641. https://doi.org/10.1177/1049732309350879

La UIES es una unidad élite y la DGI es más institucional. (2009, 26 de febrero). *El Universo*. https://www.eluniverso.com/2009/02/26/1/1355/D1DB0E5640A748478019069302611F7D.html

Linares, J. (2015). *Proyecto de investigación de una intervención de alto riesgo operativo en el Grupo de Intervención y Rescate de la Policía Nacional del Ecuador, primer semestre del 2014 y propuesta de un protocolo*. USFQ.

Martínez Bucheli, J. (2018). *La primera misión militar chilena y su influencia en el Ejército ecuatoriano, 1899-1905*. Centro de Estudios Históricos del Ejército - Universidad Andina Simón Bolívar.

McCombs, M. E., y Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly, 36*(2), 176-187. https://doi.org/10.1086/267990

Ministerio del Gobierno. (2017, 29 de septiembre). 40 años de trayectoria mantienen al GIR entre las unidades élite de la región. https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/40-anos-de-trayectoria-mantienen-al-gir-entre-las-unidades-elite-de-la-region/

Misión Militar Chilena en el Ecuador. (1902). *Proyecto de Ley Orgánica Militar*. Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios por R. Jaramillo.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Ordoñez, M., y Cruz, G. (2017). La inteligencia militar ecuatoriana en la sociedad del riesgo. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (21), 56-69. http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/2964/2015

Ortega, R., Silva, M., y Arcos, A. (2005). *Historia de la Unidad de Investigaciones Especiales: Mayor Eduardo Zea López*. Policía Nacional del Ecuador. https://www.inehpol.gob.ec/images/libros/007.pdf

Palacio, G. (2001). Relaciones bilaterales entre Ecuador y los Estados Unidos: durante las décadas de los ochenta y noventa. *Comentario Internacional*, (2), 147-171.

Policía Nacional del Ecuador. (1998). *Reglamento orgánico funcional de la Dirección Nacional Antinarcóticos*. Resolución 98-399-CGPN. Orden General 242, 17 de diciembre de 1998.

Pontón, D. (2013). Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa? *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (13), 81-94. https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/1205

Reagan, R. (1986). Toasts at the state dinner for President León Febres-Cordero Ribadeneyra of Ecuador. *The American Presidency Project*. https://www.presidency.ucsb.edu/documents/toasts-the-state-dinner-for-president-leon-febres-cordero-ribadeneyra-ecuador

Riofrío Jiménez, R. (2017). *Historia de la Policía Nacional del Ecuador: apuntes y documentos*. Ediecuatorial.

Rivadeneira, M. (1989). *Terrorismo y narcotráfico, sus vinculaciones en la vida del Ecuador*. IAEN.

Rivera Vélez, F., Barreiro, R., y Guerrero, G. (2018). *¿Dónde está el Pesquiza? Una historia de la inteligencia política en Ecuador*. Centro de Publicaciones PUCE.

Rivera Vélez, F., y Sansó-Rubert Pascual, D. (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Tirant lo Blanch.

Stone, D., Porto de Oliveira, O., y Pal, L. A. (2020). Transnational policy transfer: The circulation of ideas, power and development models. *Policy and Society*, *39*(1), 1-18. https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1619325

Un crimen desproporcionado. (2021, 20 de mayo). *Los Cronistas*. https://loscronistas.org/2021/05/20/un-crimen-desproporcionado/

Velásteguí, C. (2005). Relaciones Ecuador-Estados Unidos 1984-1988. En J. Ponce (ed.), *Las relaciones Ecuador-Estados Unidos* (pp. 51-88). Abya-Yala.

Villalobos, M. (1985). *Cronología histórica de la Policía ecuatoriana*. INEHPOL.

Villegas Torre, H. (2014). Subsistema de inteligencia militar, amenazas y factores de riesgo. En Secretaría de Inteligencia (ed.), *Cultura de inteligencia* (pp. 192-199). Eskeletra Editorial.

Wiles, R., Crow, G., Heath, S., y Charles, V. (2008). The management of confidentiality and anonymity in social research. *International Journal of Social Research Methodology*, *11*(5), 417-428. https://doi.org/10.1080/13645570701622231

WOLA – Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. (2011). *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina. El caso de Ecuador*. https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/6-3/sistemas%20sobrecargados%20-%20completo%20ecuador.pdf

Youngers, C. A., y Rosin, E. (Eds.). (2005). *Drugs and democracy in Latin America: The impact of U.S. policy*. Lynne Rienner Publishers.

¿Quiénes se enriquecen con las crisis de seguridad?

Carolina Andrade Quevedo

1. Introducción

La denominada guerra contra las drogas ha fracasado. Durante las últimas décadas, el mercado global de la cocaína se consolidó como una de las economías ilícitas más dinámicas y rentables del mundo. Su funcionamiento depende de complejas redes transnacionales de producción, transporte, comercio y lavado de activos, capaces de movilizar enormes flujos financieros a escala global. Diversas estimaciones señalan que cerca del 2,7 % del PIB mundial se lava anualmente por medio de organizaciones criminales, mientras que entre 20 000 y 30 000 millones de dólares se destinan cada año al pago de sobornos en distintos sectores económicos y políticos (Global Initiative Against Transnational Organized Crime [GI-TOC] e InSight Crime, 2021). En un contexto de creciente opacidad financiera, grandes volúmenes de capital ilícito logran circular e integrarse a la economía global mediante estructuras corporativas complejas, jurisdicciones *offshore* y sofisticados mecanismos de ocultamiento financiero.

El mercado criminal de la cocaína constituye uno de los motores más importantes de estas economías ilícitas transnacionales. A inicios del siglo XXI, por ejemplo, la producción y el tráfico ilícito de drogas representaban entre el 10 % y el 15 % del PIB en países como Afganistán o Myanmar, y entre el 2 % y el 3 % en Colombia y Laos (JIFE, 2002; Montenegro, Llano e Ibáñez, 2019). Dos décadas después, la magnitud económica de este negocio se habría profundizado. Para 2022, las exportaciones de cocaína desde Colombia podrían haber superado los 18 000 millones de dólares, con lo cual se habrían ubicado, incluso, por encima de las exportaciones petroleras del país (Medina, 2023). Estas cifras

reflejan la consolidación de un mercado global altamente rentable, sostenido por sofisticadas redes logísticas transnacionales, sistemas financieros opacos y una creciente capacidad de infiltración del crimen organizado en sectores formales de la economía.

Más allá de la violencia visible asociada al narcotráfico, este negocio criminal produce transformaciones económicas, sociales y políticas en los territorios donde opera. La cadena criminal de producción, comercialización y exportación de cocaína (facilitada por redes de corrupción y mecanismos de lavado de activos) desdibuja progresivamente las fronteras entre economía formal e informal, legal e ilegal, lícita e ilícita. En este escenario, las capacidades estatales, la estabilidad de los sistemas financieros y las dinámicas de desarrollo económico se ven tensionadas por un mercado criminal global que redefine relaciones de poder y procesos de acumulación económica en múltiples escalas. Desde esta perspectiva, la crisis de seguridad que atraviesa Ecuador puede leerse no solo como resultado de la expansión de la violencia criminal, sino también como la expresión territorial de una economía ilícita transnacional que produce beneficios concentrados, costos sociales extendidos y nuevas formas de captura institucional.

Este capítulo busca comprender qué actores, sectores y estructuras económicas participan en la captura y administración de las rentas generadas por el negocio criminal de la cocaína. No se señalarán nombres propios. En particular, se examina el rol de múltiples actores menos visibles que, lejos de la violencia en calles o cárceles, operan en espacios empresariales, financieros e institucionales donde se procesan, administran y blanquean capitales ilícitos. El análisis adopta un enfoque de economía política del crimen organizado, no de criminología, y se desarrolla a partir de una aproximación descriptivo-conceptual con perspectiva histórica.

El caso ecuatoriano resulta particularmente ilustrativo para analizar estas dinámicas. En los últimos años, el país pasó de ser considerado uno de los más seguros de América Latina a convertirse en un nodo estratégico dentro de las redes transnacionales del

narcotráfico. Este proceso no puede explicarse únicamente por factores geográficos o estructurales, sino también por transformaciones institucionales que han debilitado las capacidades del Estado para prevenir, controlar y sancionar las economías criminales, especialmente en ámbitos como la inteligencia financiera, el control del comercio exterior y la supervisión de los sistemas de prevención del lavado de activos.

Para abordar este objetivo, el capítulo se organiza en tres apartados. El primero examina la expansión del mercado global de la cocaína, las infraestructuras financieras que permiten preservar y reintegrar sus rentas ilícitas, así como la distribución desigual de sus costos y beneficios en América Latina y el Caribe, con énfasis en los casos de Colombia y Ecuador. El segundo apartado desplaza la mirada hacia el caso ecuatoriano para analizar las condiciones estructurales, el debilitamiento institucional y las infraestructuras económicas que han facilitado la captura y circulación de rentas criminales en el país, así como una aproximación a la distribución territorial de este enriquecimiento ilícito. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Comprender quiénes se enriquecen con la crisis de seguridad implica reconocer que el narcotráfico no solo produce violencia. También reorganiza la distribución de rentas y costos: mientras las ganancias ilícitas se desplazan, se ocultan y se integran en circuitos económicos formales, sus impactos sociales permanecen territorializados de manera desigual en comunidades, instituciones y economías locales de América Latina.

2. Aproximación a la economía política de la cocaína: ganancias ilícitas, costos desiguales y violencias territoriales

Este primer apartado examina la evolución reciente del mercado global de la cocaína, con énfasis en las estructuras económicas, financieras y logísticas que permiten sostener y expandir esta economía ilícita a escala global. A partir de datos provenientes de organismos internacionales, estudios académicos y análisis sobre flujos financieros ilícitos, se sostiene que la expansión del

narcotráfico no puede explicarse únicamente por dinámicas criminales locales (como el aumento de homicidios, detenciones o disputas territoriales), sino también por su creciente integración en circuitos financieros, comerciales e institucionales del sistema económico global.

El argumento se desarrolla en cuatro momentos. En primer lugar, se analiza la expansión del mercado global de la cocaína a partir del crecimiento sostenido de su producción y consumo internacional. En segundo lugar, se examinan las infraestructuras financieras que permiten preservar y reintegrar en la economía formal las rentas generadas por el narcotráfico, principalmente mediante mecanismos de lavado de activos. En tercer lugar, se aborda la distribución desigual de los beneficios y costos asociados a esta economía ilícita, con énfasis en el modo en que las ganancias buscan integrarse en sistemas financieros internacionales, mientras que los costos sociales, institucionales y económicos se concentran en América Latina. Finalmente, se analizan los casos de Colombia y Ecuador para ilustrar cómo estas dinámicas globales se territorializan en contextos específicos de producción, tránsito y disputa criminal.

2.1. La expansión de la economía global de la cocaína

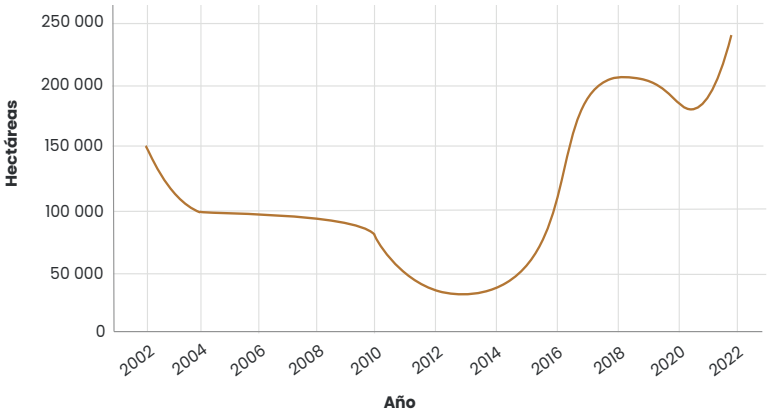
El tráfico internacional de cocaína se ha transformado para aumentar su rentabilidad, reducir riesgos y mejorar su eficiencia operativa. Mientras Colombia, Perú y Bolivia continúan concentrando el cultivo de uso ilícito de hoja de coca (Loaiza, 2024), el fortalecimiento de las rutas internacionales, la diversificación de actores criminales y la expansión sostenida del consumo global han consolidado esta economía criminal como una de las más dinámicas, rentables y resilientes del mundo. En paralelo, el lavado de activos (inicialmente limitado a mecanismos relativamente simples, como el contrabando o el uso de efectivo) ha evolucionado hacia esquemas mucho más sofisticados, facilitados por la globalización financiera, el uso de paraísos fiscales, el comercio internacional ficticio y complejas estructuras societarias opacas.

La interconexión entre narcotráfico y lavado de activos ha permitido que el mercado global de la cocaína no solo sobreviva a décadas de políticas de control, sino que continúe expandiéndose e integrándose en circuitos económicos formales. En este proceso, una parte importante de las rentas generadas por el narcotráfico circula, se oculta y puede consolidarse en sistemas financieros internacionales. En contraste, los costos sociales, económicos e institucionales asociados a esta economía criminal tienden a concentrarse con mayor intensidad en los países productores y de tránsito, particularmente en América Latina. Esta distribución desigual de beneficios y costos se ha analizado en informes recientes sobre los efectos macroeconómicos del crimen organizado, elaborados por organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2024) y el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2024).

La expansión de esta economía ilícita se expresa con claridad en el aumento sostenido de los cultivos y de la producción de cocaína. Colombia, actualmente el mayor productor de cocaína del mundo, registró en 2023 un nuevo récord histórico de cultivos de uso ilícito de hoja de coca, con 253 000 ha, lo que representa un incremento del 10 % respecto de 2022 (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2024). Esta cifra refleja, además, un crecimiento del 84,7 % en comparación con 2001, año en que se implementó el denominado Plan Colombia. Dicho plan fue una estrategia respaldada por Estados Unidos que implicó una inversión inicial cercana a los 300 millones de dólares y convirtió al país en uno de los principales receptores de asistencia estadounidense en materia de seguridad (GI-TOC, 2021). La persistencia y expansión de los cultivos y de la producción de cocaína, pese a décadas de intervenciones securitarias de alto costo, evidencia los límites de las estrategias centradas principalmente en la erradicación, la interdicción y la asistencia militar.

Gráfico 1

Crecimiento del cultivo de coca en Colombia



Fuente: UNODC (2024).

Más de dos décadas después, los datos evidencian no solo la persistencia del cultivo ilícito de coca, sino también la capacidad de adaptación de las economías criminales frente a las políticas de control centradas principalmente en la erradicación y la interdicción. El mercado global de la cocaína atraviesa una fase de expansión sostenida: hoy se cultiva, produce, transporta, exporta y consume más cocaína que en décadas anteriores. De acuerdo con estimaciones del *World Drug Report* de la UNODC (2024), basadas en monitoreo satelital de cultivos ilícitos y análisis de productividad de la hoja de coca, la producción potencial de cocaína pura aumentó un 53 % entre 2022 y 2023, y alcanzó aproximadamente 2664 t métricas.

Este incremento se explica no solo por la expansión de los cultivos ilícitos de coca, sino también por mejoras en los procesos de producción y refinamiento. En la actualidad, una hectárea de cultivo ilícito puede producir hasta el doble de cocaína que hace dos décadas, lo que evidencia la creciente eficiencia operativa de esta economía criminal.

La expansión de la oferta se articula con una demanda global igualmente sostenida. Según estimaciones de la UNODC (2024) (basadas en encuestas de consumo, datos de salud pública y registros de incautaciones), alrededor de 292 millones de personas consumieron algún tipo de droga en 2022, lo que equivale al 5,6 % de la población mundial de entre 15 y 64 años. Después del cannabis (con aproximadamente 228 millones de usuarios) se ubican los opioides y las anfetaminas, con 60 y 30 millones de consumidores, respectivamente, seguidos por la cocaína y el éxtasis, con 23 y 20 millones de usuarios en el mundo. Estas cifras muestran que, pese a décadas de políticas de control, el mercado global de drogas ilícitas (y, en particular, el de la cocaína) continúa expandiéndose y consolidándose como una economía criminal altamente rentable.

En conjunto, estas tendencias muestran que el mercado global de la cocaína no solo ha persistido frente a las políticas de control, sino que ha logrado expandirse mediante mayores niveles de productividad, diversificación operativa y demanda internacional sostenida. Más que una economía ilícita marginal, se trata de un mercado transnacional en expansión, con capacidad de adaptación frente a cambios regulatorios y estrategias de control estatal, así como de reconfiguración rápida de sus rutas, actores y mecanismos de acumulación criminal.

2.2. Infraestructura financiera del narcotráfico

La expansión del mercado global de la cocaína no puede entenderse únicamente a partir de sus dinámicas de producción o consumo. La rentabilidad de esta economía depende, en gran medida, de su capacidad para preservar, ocultar y reintegrar las ganancias generadas por el narcotráfico en circuitos financieros y comerciales formales. En este sentido, el lavado de activos constituye un componente estructural del funcionamiento del mercado ilícito de drogas, pues permite que recursos de origen criminal se transformen en activos aparentemente legítimos dentro de la economía formal y lejos de la violencia visible.

Diversos estudios sobre flujos financieros ilícitos estiman que el narcotráfico constituye la segunda economía ilícita más rentable del mundo, después del contrabando y seguida por los delitos ambientales (Nellemann *et al*., citado en GI-TOC e INTERPOL, 2018). Las estimaciones globales sobre lavado de activos (basadas en análisis macroeconómicos y en el seguimiento de flujos financieros sospechosos) sugieren que alrededor del 2,7 % del PIB mundial se lava anualmente por medio de organizaciones criminales, lo que representa aproximadamente 2,84 millones de millones de dólares. A esto se suma el pago anual de entre 20 000 y 30 000 millones de dólares en sobornos, destinados a garantizar la operación de redes criminales, obtener protección institucional y sostener condiciones de impunidad en distintos niveles del Estado (GI-TOC, 2021).

Estas cifras permiten dimensionar la magnitud de los recursos financieros que alimentan tanto las economías criminales como las redes de corrupción que facilitan su funcionamiento. Según estimaciones de Global Financial Integrity (2021), el 70 % de los recursos provenientes de economías criminales se integraría al sistema financiero formal, mientras que cerca del 30 % circularía dentro de economías informales para financiar servicios criminales y estructuras operativas. Esta distribución evidencia que el lavado de activos no opera únicamente como una etapa posterior al delito, sino como una condición necesaria para preservar, administrar y reinvertir las rentas generadas por el narcotráfico.

En este contexto, el acceso transparente a la información financiera, tributaria y societaria constituye un elemento central para incidir sobre las estructuras económicas que sostienen el mercado criminal de la cocaína. Sin embargo, la arquitectura del sistema financiero global ofrece múltiples espacios de opacidad que facilitan la circulación e integración de capitales ilícitos en la economía formal. La limitada transparencia en los registros de beneficiarios finales, la persistencia de jurisdicciones *offshore*, la complejidad de las estructuras societarias internacionales, el crecimiento de

mercados informales en contextos de vulnerabilidad social y la corrupción en estructuras públicas y privadas configuran un entorno que favorece la movilidad y el ocultamiento de recursos provenientes de economías criminales.

De acuerdo con estimaciones de GI-TOC en *The Global Illicit Economy* (2021), alrededor de 7 millones de millones de dólares de riqueza privada global permanecen ocultos en estructuras *offshore*, mientras que entre el 25 % y el 30 % de las ganancias corporativas de multinacionales estadounidenses se trasladan a paraísos fiscales, lo que dificulta su trazabilidad, supervisión y control. Estas dinámicas reflejan cómo las brechas regulatorias y las asimetrías del sistema financiero internacional pueden ser aprovechadas para facilitar la circulación de capitales ilícitos.

En conjunto, estos factores evidencian que la expansión del narcotráfico no depende únicamente de su capacidad para producir y transportar drogas ilícitas. También requiere estructuras financieras, comerciales, societarias e institucionales que permitan capturar, ocultar, administrar y reinvertir las rentas generadas por esta economía criminal.

2.3. Distribución desigual de los costos y beneficios del narcotráfico

La expansión del mercado global de la cocaína no solo implica el crecimiento de una economía ilícita transnacional, sino también una distribución profundamente desigual de sus beneficios y costos. Mientras una parte significativa de las ganancias generadas por el narcotráfico se integra en sistemas financieros de economías desarrolladas, los costos sociales, económicos e institucionales tienden a concentrarse en países productores, de tránsito y en aquellos que funcionan como nodos logísticos para la exportación criminal, especialmente en América Latina y el Caribe.

Esta desigualdad también se reproduce en las infraestructuras logísticas del comercio global. Aproximadamente el 90 % del

comercio mundial se transporta por vía marítima, mientras que los sistemas de control portuario apenas logran inspeccionar cerca del 8 % de los contenedores que circulan globalmente (GI-TOC, 2021). Estas brechas son aprovechadas por redes criminales para insertar cargamentos ilícitos en cadenas logísticas legales, especialmente mediante puertos, empresas de transporte, exportaciones contaminadas y operaciones aparentemente formales.

Europa, uno de los principales mercados de destino de la cocaína, permite observar esta asimetría con claridad. Según estimaciones de Europol (2024), el comercio minorista de cocaína en ese continente genera aproximadamente 11 000 millones de dólares anuales. De acuerdo con la misma agencia, el 49 % de las redes criminales lavan sus ganancias dentro del sistema financiero europeo, mientras que el 32 % lo hace tanto dentro como fuera de Europa. Estas cifras evidencian el alto grado de integración entre economías ilícitas y sistemas financieros formales en los mercados de destino.

Sin embargo, mientras una parte importante de las rentas generadas por el mercado global de la cocaína se inserta y se lava en sistemas financieros internacionales, los costos sociales y económicos asociados a esta economía ilícita se concentran con mayor intensidad en América Latina y el Caribe. En esta región, la expansión de las economías criminales ha contribuido a profundizar dinámicas de violencia, fragilidad institucional y desigualdad social que afectan directamente las capacidades de desarrollo de los Estados.

El desarrollo social y económico, la reducción de las desigualdades y la disminución de la violencia criminal mantienen una relación estrecha y bidireccional. Contextos de mayor crecimiento económico, instituciones más sólidas y menores niveles de desigualdad tienden a reducir los incentivos para la expansión de economías criminales y la concentración de violencia. Sin embargo, este vínculo también opera en sentido inverso y perverso: la persistencia de altos niveles de violencia y criminalidad debilita

las condiciones necesarias para el desarrollo económico, deteriora la confianza institucional, desalienta la inversión y profundiza las brechas sociales.

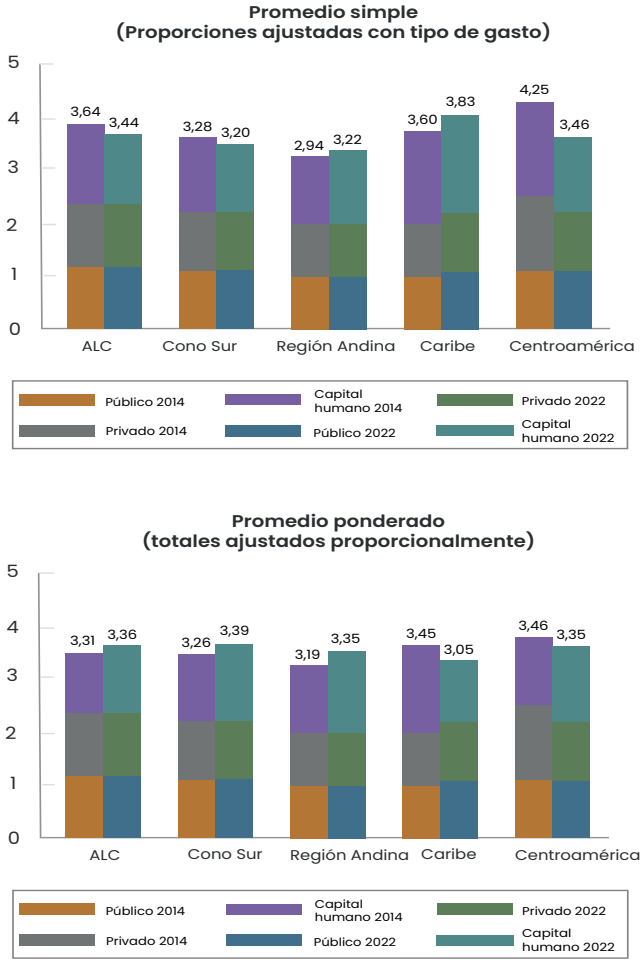
En América Latina y el Caribe, esta relación resulta particularmente evidente. Aunque la región alberga apenas el 8 % de la población mundial, concentra cerca de un tercio de los homicidios globales y se mantiene como la más desigual del mundo (BID, 2024). Esta combinación refleja la interacción entre desigualdad estructural, debilidad institucional, violencia y crimen organizado. La criminalidad tiende a intensificarse en contextos de inestabilidad política y macroeconómica, alta desigualdad y baja capacidad estatal. En términos económicos, los municipios con tasas de homicidio 10 % superiores al promedio registran niveles de actividad económica aproximadamente 4 % menores (Universidad de los Andes, 2024). Asimismo, las empresas enfrentan un incremento significativo de los costos asociados al delito, que pueden alcanzar alrededor del 7 % de sus ventas anuales, especialmente en contextos donde operan pandillas y organizaciones vinculadas al narcotráfico (FMI, 2024).

Los efectos económicos de esta dinámica también se reflejan en los elevados costos que la violencia y la criminalidad imponen sobre las economías de la región. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (2024), los costos directos del crimen en América Latina alcanzaron el 3,44 % del PIB regional en 2022, aproximadamente el doble del promedio registrado en países desarrollados. Estos costos se distribuyen de la siguiente manera: 47 % corresponde a gastos privados, asumidos por hogares y empresas para protegerse del delito, como seguridad privada o infraestructura de protección; 31 %, a gasto público, destinado principalmente a servicios policiales, sistemas judiciales y administración penitenciaria; y 21 %, a costos sociales, asociados a la pérdida de calidad de vida de las víctimas y a los ingresos perdidos de la población privada de libertad (BID, 2024). Estas cifras evidencian que la expansión de las economías criminales no solo

produce violencia, sino que también erosiona de manera significativa las bases del desarrollo económico y social.

Gráfico 2

Costos del crimen en la región (punto medio) y sus componentes, 2014 y 2022 (% del PIB)

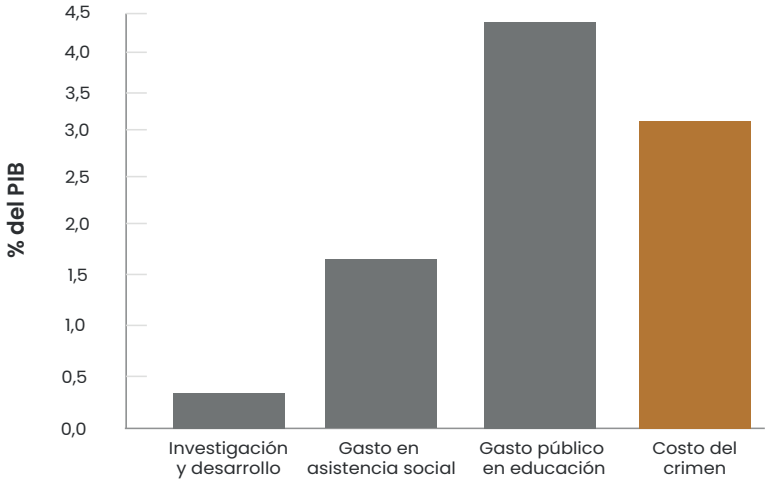


Fuente: BID (2024).

En este contexto, la economía político-criminal del narcotráfico no solo redistribuye de manera desigual los beneficios del mercado ilícito, sino también sus costos. Más allá de la violencia visible, la expansión de las economías criminales impone una carga significativa sobre las capacidades de desarrollo lícito de los Estados. De acuerdo con estimaciones del BID (2024), los costos directos del crimen en la región representan aproximadamente el 78 % del presupuesto público destinado a educación, el doble del presupuesto asignado a asistencia social y doce veces el destinado a investigación y desarrollo. Recursos que podrían orientarse a inversión en desarrollo humano, bienestar social, generación de empleo o construcción de infraestructura terminan absorbidos por los altos costos asociados a la seguridad, la violencia y la administración del sistema penal. Esta presión resulta especialmente problemática en Estados con presupuestos limitados, menor margen para inversión social y mayores presiones fiscales, pues puede contribuir a dinámicas de endeudamiento externo.

Gráfico 3

Costo del crimen y otros gastos en América Latina y el Caribe, 2022



Fuente: Datos abiertos del Banco Mundial y ASPIRE en BID (2024).

En muchos casos, estos efectos indirectos superan los costos directos asociados a la criminalidad y evidencian que las economías ilícitas no solo generan violencia visible, sino que también afectan profundamente las capacidades de desarrollo económico, inversión social y fortalecimiento institucional en los países más expuestos a las dinámicas del narcotráfico.

2.4. Territorialización de la economía de la cocaína: aproximación breve a Colombia y Ecuador

La distribución desigual de los beneficios y costos del mercado global de la cocaína puede observarse con particular claridad en los territorios donde operan estas economías ilícitas. Mientras una parte significativa de las ganancias generadas por el narcotráfico circula y se integra en sistemas financieros internacionales, las dinámicas productivas, sociales y violentas asociadas a esta economía criminal se concentran en países productores, de tránsito y en aquellos utilizados como nodos logísticos para la exportación criminal de cocaína.

En Colombia, la magnitud económica del mercado de la cocaína ilustra el peso que esta economía ilícita ha adquirido en determinados territorios (Mazo, 2024). Para 2022, se estimó que las exportaciones criminales de cocaína superaron los 18 000 millones de dólares, con lo cual se habrían ubicado incluso por encima de las exportaciones de petróleo y convertido, de facto, en uno de los principales "productos" de exportación del país (Medina, 2023). Esta cifra refleja la escala del negocio criminal y su profunda interconexión con economías locales.

En territorios rurales (por ejemplo, en los departamentos de Nariño, Putumayo y Cauca), la economía local gira en torno a actividades directa o indirectamente vinculadas con el cultivo y procesamiento de la hoja de coca. La cadena productiva de la cocaína involucra a una amplia diversidad de actores, desde cultivadores y raspachines hasta transportistas, comerciantes y estructuras criminales que controlan los procesos de transformación y exportación de la droga. En muchos casos, esta economía ilícita funciona

como una fuente de ingresos relativamente rápida en contextos caracterizados por altos niveles de pobreza, escasa presencia estatal y pocas oportunidades de desarrollo económico lícito.

La coca ofrece ingresos más rápidos y estables que otros cultivos agrícolas tradicionales (como el café o el cacao), cuyos ciclos productivos son más largos y enfrentan mayores barreras de acceso a mercados formales. Además, se estima que cerca del 50 % de los cultivadores participa también en la transformación de la hoja de coca en pasta base, un producto de mayor valor agregado y de más fácil transporte dentro de la cadena criminal (Alguero, 2024).

Investigaciones en Colombia muestran que, en determinados municipios, el crecimiento de los cultivos de coca ha tenido incluso efectos económicos locales medibles. Un estudio del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (2024) estimó que, entre 2014 y 2019, el aumento de los cultivos de coca contribuyó a que la actividad económica municipal creciera del 2,5 % al 3,1 % del PIB local. Según el mismo estudio, por cada dólar adicional generado por la venta de hoja de coca o base de cocaína, el PIB municipal aumentó entre $1,17 y $2,30, dependiendo del eslabón de la cadena productiva.

Sin embargo, esta aparente dinamización económica coexiste con efectos estructurales negativos para el desarrollo territorial. El ingreso proveniente de economías ilícitas distorsiona los mercados locales, altera artificialmente los precios de bienes y servicios, incentiva economías informales y debilita las instituciones comunitarias. En muchas ocasiones, los recursos generados por el narcotráfico pueden ser utilizados para financiar actividades económicas no reguladas, negocios de fachada o infraestructuras paralelas que operan al margen del Estado. Además, el control de territorios estratégicos para el narcotráfico puede traducirse en formas de control político local, mediante la financiación irregular de campañas, la cooptación de funcionarios públicos, el lavado de activos a través de compras públicas o la intimidación de líderes sociales, lo que debilita las capacidades de gobernanza democrática en las regiones más afectadas.

La dependencia económica de estas actividades también expone a las comunidades a altos niveles de vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del mercado criminal. Un ejemplo de ello se evidenció en 2022, cuando Colombia atravesó una de las crisis cocaleras más severas de los últimos años debido a la caída de los precios de la hoja de coca, la disminución de compradores de pasta base y decisiones políticas relacionadas con la erradicación (Ortiz, 2023; Mazo, 2024). En varios municipios del Pacífico colombiano, esta situación fue conocida como la "crisis del hambre" y reflejó el fuerte impacto socioeconómico que tuvo la contracción del mercado de la coca sobre economías locales altamente dependientes de esta actividad (Sánchez, 2024).

En este sentido, el caso colombiano muestra cómo las economías criminales prosperan en territorios donde las oportunidades de desarrollo lícito son limitadas. En contextos de pobreza, débil presencia estatal, escasa infraestructura y limitado acceso a mercados para productos agrícolas legales, la economía vinculada al narcotráfico puede convertirse en una estrategia de supervivencia para comunidades locales. Sin embargo, esta integración parcial a economías ilícitas suele reproducir ciclos de dependencia económica, violencia y fragilidad institucional que dificultan la consolidación de modelos de desarrollo sostenible. Según estimaciones del Banco Interamericano de Desarrollo (2024), en Colombia los costos económicos del crimen alcanzaron el 3,64 % del PIB en 2022, superaron los 17 000 millones de dólares y rebasaron el presupuesto anual destinado a sectores estratégicos como educación o salud. El 1,75 % del PIB corresponde a gastos de seguridad privada asumidos por empresas, mientras que las pérdidas económicas asociadas a homicidios, secuestros, extorsiones y lesiones personales representan el 0,88 % del PIB, principalmente por pérdida de capital humano y reducción de la productividad empresarial (BID, 2024).

Las dinámicas observadas en Colombia permiten comprender cómo la economía criminal de la cocaína puede integrarse territorialmente en países productores. Sin embargo, sus impactos no se limitan a estos territorios. En América Latina y el Caribe, la

expansión del mercado global de la cocaína también ha reconfigurado países de tránsito que se han integrado progresivamente a las dinámicas logísticas y financieras del narcotráfico transnacional.

El caso de Ecuador refleja con particular claridad cómo estas dinámicas regionales pueden impactar el desarrollo social y económico de los países de tránsito y de aquellos utilizados como nodos logísticos (Observatorio Metropolitano de Seguridad de Quito, 2025). A los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia de covid-19 se sumó, en los últimos años, una crisis de seguridad que ha deteriorado significativamente las condiciones de bienestar y crecimiento económico del país. De acuerdo con el BID (2024), los costos de la violencia y el crimen en Ecuador representaron el 3,57 % del PIB en 2022, por encima del promedio regional de 3,44 %. Estos recursos, destinados a enfrentar los efectos de la criminalidad, reducen la capacidad del Estado para invertir en áreas estratégicas como educación, salud o desarrollo social.

Los impactos económicos de esta crisis de seguridad se reflejan también en distintos sectores productivos. Según estimaciones de la Corporación de Gremios Exportadores del Ecuador, el sector exportador pasó de destinar aproximadamente 150 millones de dólares a gastos de seguridad privada en 2022 (incluidos sistemas de vigilancia, rastreo satelital, guardianía armada y seguros de carga) a más de 200 millones de dólares en 2023, lo que afecta la competitividad del comercio exterior ecuatoriano (Coba, 2023). Gremios empresariales como la Cámara de Comercio de Guayaquil también señalaron un incremento de estos costos asociados a la seguridad (Coba, 2023).

Otro sector económico que ha experimentado efectos significativos es el turismo. Según estimaciones de la Federación Nacional de Cámaras Provinciales de Turismo, la ocupación hotelera durante 2023 se mantuvo entre el 5 % y el 10 % de su capacidad, niveles solo comparables con los registrados durante la pandemia (*Primicias*, 2024). En provincias como Santa Elena se reportó una caída de hasta el 75 % de las visitas en el último trimestre de

2023, atribuida principalmente a problemas de seguridad en las carreteras y a restricciones derivadas de los reiterados estados de excepción (*Primicias*, 2024).

Mientras los económicos legales enfrentan pérdidas económicas, las economías criminales del narcotráfico continúan movilizando flujos financieros ilícitos. Estimaciones de Global Financial Integrity (2021) sugieren que los flujos financieros ilícitos asociados al crimen organizado en Ecuador podrían oscilar entre 2 100 y 5 400 millones de dólares, de los cuales entre 1 500 y 3 800 millones se lavarían anualmente dentro de la economía ecuatoriana. A esto se suman valores correspondientes a discrepancias comerciales, estimados en aproximadamente 2 500 millones de dólares, asociados a diferencias entre exportaciones declaradas por Ecuador e importaciones registradas por países socios comerciales. Estas discrepancias podrían reflejar prácticas ilegales como subfacturación, comercio ficticio o manipulación de declaraciones aduaneras utilizadas para facilitar el envío ilícito de drogas o el lavado de activos mediante el comercio internacional.

Según el Índice Global de Paz 2023, elaborado por el Institute for Economics and Peace (2023), el impacto económico total de la violencia en Ecuador alcanzó aproximadamente el 6 % del PIB en 2022, equivalente a más de 12 200 millones de dólares anuales, con un costo estimado de $1127 por persona. Estas cifras reflejan el impacto económico que la expansión de las economías criminales puede generar en los países de la región, donde los beneficios financieros del narcotráfico suelen concentrarse en mercados globales, mientras que los costos sociales, institucionales y económicos recaen desigualmente sobre los territorios donde estas redes ilícitas operan de manera violenta.

Tabla 1

Costo económico de la violencia en América del Sur

Ranking	País	Impacto per cápita (USD)	Costo como porcentaje del PIB	Costo económico de la violencia (USD)
7	Colombia	$5235	29 %	$217 440 197 948
23	Venezuela	$2350	12 %	$52 994 352 557
29	Brasil	$2150	11 %	$351 919 079 535
62	Uruguay	$2806	8 %	$6 075 251 196
75	Argentina	$2576	7 %	$68 673 106 798
87	Ecuador	$1127	6 %	$12 229 701 866
103	Chile	$2489	6 %	$28 392 876 071
105	Bolivia	$752	6 %	$5 500 835 418
113	Perú	$1086	5 %	$22 525 784 812
114	Paraguay	$1189	5 %	$4 858 222 657

Fuente: Institute for Economics and Peace (2023).

Estas dinámicas generan alertas sobre la opacidad o limitada transparencia de la información relativa a beneficiarios finales, conformación y ubicación de compañías, declaraciones de ingresos y egresos, así como sobre el funcionamiento del sistema bancario y financiero, entre otros ámbitos. También cuestionan la eficacia de los sistemas de prevención, detección y sanción del lavado de activos en distintos sectores de la economía.

En este contexto, resulta central la función técnica de los oficiales de cumplimiento, quienes deben identificar alertas o movimientos inusuales de dinero, procesar adecuadamente los Registros de Operaciones Sospechosas (ROS), actualizar la información de los sujetos obligados (SO) y fortalecer los análisis sectoriales de riesgo. Estas labores requieren, además, capacidad técnica en los sistemas judiciales para iniciar investigaciones financieras que permitan detectar, procesar y, cuando corresponda, sancionar falsas declaraciones, redes de lavado de activos, evasión tributaria, enriquecimiento ilícito y otros delitos asociados.

En conjunto, la evidencia presentada insiste en que la expansión del mercado global de la cocaína no puede entenderse solo como

resultado de dinámicas criminales aisladas, sino como parte de una economía ilícita profundamente integrada en circuitos financieros, comerciales e institucionales a escala global, con impactos locales. La capacidad del narcotráfico para preservar, ocultar y reinvertir sus rentas criminales, mediante mecanismos sofisticados de lavado de activos, ha contribuido a sostener y expandir este mercado en las últimas décadas.

En este proceso, mientras las ganancias generadas por la economía de la cocaína pueden circular e integrarse en sistemas financieros internacionales, los costos asociados a su funcionamiento (violencia, debilitamiento institucional, distorsiones económicas y desigualdades sociales) tienden a concentrarse en los territorios más expuestos a las dinámicas de producción, tránsito y operación de nodos logísticos para la exportación criminal de cocaína. Comprender esta distribución desigual de beneficios y costos resulta clave para analizar las limitaciones de los enfoques tradicionales de control de drogas y para explorar nuevas estrategias orientadas a incidir sobre las macroestructuras económicas y financieras que sostienen estas economías criminales.

3. Los invisibles de la crisis: redes empresariales, lavado de activos y enriquecimiento criminal en Ecuador

Como se argumentó en la primera parte, el mercado global de la cocaína se sostiene sobre complejas infraestructuras financieras, comerciales y logísticas que permiten preservar y reintegrar en la economía formal las rentas criminales generadas por el narcotráfico. En este contexto, la crisis de seguridad que Ecuador ha atravesado durante los últimos años se ha analizado recurrentemente desde sus manifestaciones más visibles: el aumento de la violencia, la expansión de las organizaciones criminales y el incremento de los homicidios.

Sin embargo, una dimensión menos explorada, pero de gran importancia, se relaciona con las dinámicas de economía criminal que se producen en paralelo a esta crisis. Más allá de la violencia,

la expansión de las economías ilícitas vinculadas al narcotráfico también genera flujos ilícitos de riqueza que tienden a concentrarse en sectores específicos de la economía. En este sentido, la pregunta central de este segundo apartado no es por qué aumentó la violencia en Ecuador, sino quiénes se han beneficiado ilícitamente del tráfico global de cocaína.

Para responder a esta pregunta, se analizan las condiciones estructurales, institucionales y económicas que facilitan la captura de rentas criminales en Ecuador. En primer lugar, se abordan algunos factores estructurales que contribuyen a crear vulnerabilidades aprovechables por redes criminales para el tráfico de drogas y el lavado de activos, como la dolarización, la apertura comercial y la ubicación geográfica del país en la región andina productora de cocaína. En segundo lugar, se examinan los procesos de debilitamiento institucional que han reducido las capacidades estatales de control, inteligencia financiera y prevención del crimen organizado.

En tercer lugar, se analizan las infraestructuras económicas y logísticas mediante las cuales se procesan y blanquean las rentas del narcotráfico, incluidos el comercio exterior, las redes empresariales, la contratación pública y el sistema financiero. Finalmente, el apartado explora la distribución territorial del enriquecimiento ilícito y muestra cómo las ganancias criminales del narcotráfico se concentran en determinados sectores económicos y regiones del país, mientras los costos sociales de la violencia se distribuyen de manera desigual en los territorios más empobrecidos.

3.1. Condiciones estructurales que abren la economía a vulnerabilidades criminales

En la historia reciente del Ecuador, dos elementos estructurales han sido fundamentales para su economía y su inserción en los mercados internacionales: la dolarización y la apertura comercial. La adopción del dólar en 2000 contribuyó a contener la alta inflación, estabilizar el sistema financiero y generar confianza macroeconómica, mientras que la firma de acuerdos comerciales y la

expansión del comercio exterior permitieron ampliar el acceso a mercados internacionales, dinamizar sectores productivos y atraer inversión extranjera (Cruz Aguirre *et al*., 2025). Estos procesos han sido clave para fortalecer la proyección económica del país en el sistema global.

Sin embargo, estas mismas condiciones también pueden generar vulnerabilidades aprovechables por redes criminales cuando no están acompañadas de sistemas robustos de control, trazabilidad e inteligencia financiera. En un país dolarizado, con una economía cada vez más abierta al comercio exterior y ubicado estratégicamente entre Colombia y Perú (los dos mayores productores de cocaína del mundo), los canales legales de comercio, transporte y exportación pueden ser utilizados para insertar actividades ilícitas dentro de circuitos económicos formales. Frente a la insuficiencia de sistemas digitales robustos de datos e información, automatización del control logístico, capacidades de inteligencia financiera y mecanismos eficaces de verificación comercial, las infraestructuras diseñadas para facilitar el comercio legítimo pueden convertirse también en espacios de oportunidad criminal para el tráfico de drogas y el lavado de activos.

En este contexto, la expansión del comercio exterior multiplica las oportunidades de exportación legal, pero también amplía los canales a través de los cuales redes criminales pueden utilizar infraestructuras logísticas formales (puertos, empresas exportadoras, certificaciones comerciales y cadenas de transporte) para camuflar actividades ilícitas. Prácticas como la subfacturación, la sobrevaloración de exportaciones o la triangulación comercial han sido documentadas como mecanismos utilizados para ocultar flujos ilícitos dentro del comercio internacional. En Colombia, por ejemplo, la UNODC (2020) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN, 2023) han identificado el uso de empresas fachada para exportar cocaína oculta en productos legales, como flores o banano.

Dinámicas similares han sido documentadas en otros países de la región que comparten características institucionales o financieras

parecidas. En Panamá, por ejemplo, la banca internacional, las zonas francas y el uso extendido del dólar han sido aprovechados por redes criminales para facilitar el lavado de activos (GAFILAT, 2019). En El Salvador, investigaciones recientes señalan las dificultades para controlar el ingreso de efectivo procedente del narcotráfico en una economía también dolarizada (InSight Crime, 2021). Estos casos ilustran cómo decisiones que favorecen la integración económica también pueden generar vulnerabilidades aprovechables por redes criminales cuando los sistemas de supervisión, inteligencia financiera y control estatal resultan insuficientes.

En Ecuador, estas condiciones estructurales se combinan con su ubicación estratégica en las rutas regionales del narcotráfico. Esto ha incrementado el interés de las organizaciones criminales en utilizar el país como nodo logístico para el almacenamiento, tránsito y exportación de cocaína hacia mercados internacionales. En este escenario, comprender quiénes se benefician económicamente de estas dinámicas requiere analizar no solo la expansión de la violencia criminal, sino, sobre todo, las infraestructuras económicas y logísticas que permiten capturar, procesar y ocultar las rentas criminales generadas por el tráfico ilícito de drogas.

3.2. Ventanas de oportunidad: debilitamiento institucional en la gobernanza de la seguridad y del sistema anti-lavado

La consolidación reciente de Ecuador como nodo estratégico dentro de las rutas globales del narcotráfico no puede explicarse únicamente por factores estructurales como la dolarización, la apertura comercial o la ubicación geográfica del país. Estas condiciones se volvieron más vulnerables frente a las economías criminales a partir de una serie de transformaciones institucionales que, desde 2018, debilitaron capacidades estatales en varios ámbitos de la acción pública, bajo una agenda que caracterizó al Estado como "obeso". Más allá de los debates políticos que rodean estas decisiones, lo relevante, desde una perspectiva analítica, es que estos cambios institucionales coincidieron con una

reducción significativa de las capacidades del Estado para prevenir, controlar y sancionar economías criminales.

A partir de 2018, una serie de decisiones administrativas y presupuestarias alteró la arquitectura institucional del sector social, de la seguridad pública y del Estado. Entre ellas constan la eliminación o fusión de instituciones clave, como el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (responsable de la gestión penitenciaria y de los procesos de rehabilitación social), así como la reorganización de otras entidades del Ejecutivo vinculadas a la seguridad interna y la gobernanza política. Estas reformas institucionales coincidieron, además, con una reducción significativa de los recursos públicos destinados a las instituciones que integraban el Consejo de Seguridad Pública y del Estado.

De acuerdo con información presupuestaria oficial, en 2018 se produjo una reducción superior a 3000 millones de dólares en los recursos asignados al sector seguridad (Coba, 2018). Esta disminución tuvo efectos directos sobre la capacidad del Estado para sostener inversiones en equipamiento, tecnología especializada, inteligencia, logística y control institucional. En un contexto regional marcado por la expansión de las economías ilícitas vinculadas al narcotráfico, estas limitaciones contribuyeron a debilitar la capacidad de anticipación estratégica y de control territorial del Estado frente a las dinámicas del crimen organizado.

A este proceso se sumaron problemas persistentes de gestión pública, caracterizados por baja ejecución en materia de inversión, respuestas institucionales predominantemente reactivas frente a episodios de violencia y una creciente erosión de las capacidades estatales para prevenir la infiltración del crimen organizado en las instituciones públicas. Diversos estudios han señalado que estas condiciones favorecieron el incremento de prácticas de corrupción, impunidad y captura institucional en distintos niveles del Estado (Andrade, 2023).

Estas debilidades institucionales también se reflejan en el funcionamiento del sistema de prevención y sanción del lavado de activos. Persisten limitaciones en la transparencia de los registros

de beneficiarios finales, en la digitalización de la información financiera y en los mecanismos de intercambio automatizado de datos entre el sector público y el privado para la identificación oportuna de movimientos sospechosos. A esto se suma la limitada capacidad de los sistemas de control para supervisar a los sujetos obligados (SO), procesar eficazmente los reportes de operaciones sospechosas (ROS) y evaluar el cumplimiento normativo de actores privados en sectores considerados de alto riesgo para el lavado de activos.

Lo anterior se relaciona con la capacidad técnica del Estado para garantizar sistemas oportunos y sostenibles de inteligencia financiera, orientados a alertar y prevenir redes de lavado de activos, así como a ejecutar investigaciones complejas que permitan sancionar estos delitos y evitar la impunidad. En este ámbito, las capacidades de inteligencia financiera también experimentaron un debilitamiento significativo. Entre 2017 y 2023, el presupuesto de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) se redujo casi a la mitad (de 4,79 a 2,80 millones de dólares), mientras que, en 2022, el presupuesto destinado a inversión fue de apenas $44 000 dólares (*El Universo*, 2024).

En cuanto a la aplicación de la ley, entre 2015 y 2020 hubo tres sentencias condenatorias por lavado de activos, y entre 2020 y 2022 solo una (*El Universo*, 2024). En este contexto, la limitada capacidad de supervisión financiera, sumada a desafíos de transparencia institucional y a la persistencia de prácticas de corrupción (Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2024-2028; InSight Crime, 2025), ha generado condiciones propicias para que redes criminales utilicen estructuras económicas legales y formales para ocultar y movilizar recursos ilícitos.

En paralelo a este debilitamiento institucional, Ecuador comenzó a adquirir un rol cada vez más relevante dentro de las redes transnacionales del narcotráfico. El *Reporte global de cocaína* de la UNODC (2023) destacó el papel creciente del país como plataforma logística para el envío de cocaína hacia Europa. Entre 2019 y 2021, la proporción de incautaciones de cocaína con destino al

mercado europeo pasó del 9 % al 33 %, y llegó a superar el 50 % en los casos en que el destino final pudo ser identificado. Gran parte de estas incautaciones se registraron en la ciudad portuaria de Guayaquil, donde se concentran cinco de los ocho principales puertos del país.

El crecimiento del tráfico de cocaína desde Ecuador hacia Europa adquiere una dimensión económica relevante si se considera que el mercado europeo de esta droga genera ingresos estimados en más de 11 000 millones de dólares anuales (Europol, 2024). En este escenario, las infraestructuras logísticas, comerciales y financieras que conectan al país con el comercio internacional adquieren un valor estratégico no solo para las cadenas globales de suministro legales, sino también para las economías criminales que buscan utilizar estos mismos canales para transportar drogas y lavar sus ganancias.

3.3. Infraestructuras económicas del enriquecimiento criminal

Una parte central del funcionamiento de esta economía ilícita depende de infraestructuras económicas, logísticas y financieras que permiten movilizar, ocultar, administrar y reintegrar las rentas generadas por el tráfico de drogas en circuitos económicos aparentemente legales. En este sentido, el narcotráfico no opera únicamente mediante redes criminales visibles, sino también a través de mecanismos empresariales, financieros y comerciales que desdibujan las fronteras entre lo lícito y lo ilícito (Global Financial Integrity, 2021).

Gráfico 4

Dimensiones que facilitan la economía criminal

Fuente: Elaboración propia (2026).

En Ecuador, el comercio exterior se ha convertido en uno de los espacios más relevantes para la operación del narcotráfico y la circulación de rentas ilícitas (Global Financial Integrity, 2021). La inserción del país en las cadenas globales de exportación, particularmente a través de sus puertos marítimos, ha creado condiciones logísticas aprovechadas tanto por el comercio legítimo como por redes criminales que buscan insertar cargamentos ilícitos dentro de contenedores y embarcaciones destinadas a mercados internacionales.

Estas dinámicas pueden adoptar distintas formas. Por un lado, las redes criminales pueden contaminar cargamentos legales o usar empresas legalmente constituidas como fachadas para transportar cocaína hacia mercados de destino. Por otro lado, pueden utilizar operaciones lícitas de comercio exterior para transferir, ocultar

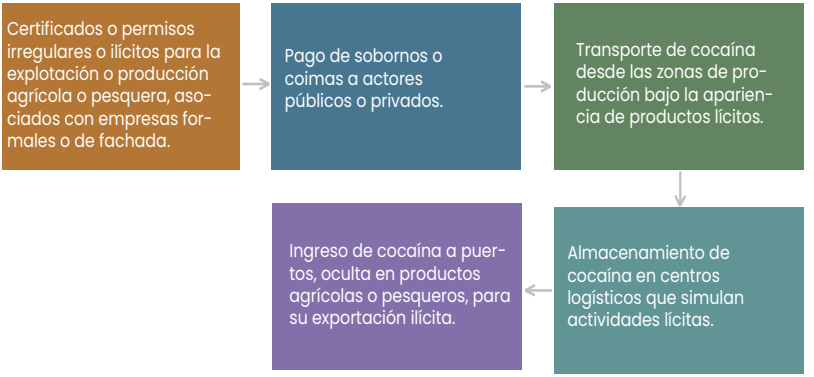
o reintegrar valores ilícitos mediante prácticas asociadas al lavado de activos basado en el comercio exterior, conocido como *trade-based money laundering* (TBML) (Global Financial Integrity, 2023). Esta tipología permite movilizar recursos ilícitos mediante la manipulación de facturas comerciales, precios de exportación, volúmenes declarados o triangulación de operaciones.

Bajo este esquema, la exportación de bienes legales puede servir como vehículo para ocultar cargamentos de cocaína o para transferir recursos ilícitos mediante mecanismos de subfacturación, sobrevaloración o documentación fraudulenta. En la cadena logística, estos procesos pueden involucrar la participación de empresas legalmente constituidas, empresas de fachada, operadores logísticos, entidades financieras o intermediarios comerciales que simulan actividades legítimas mientras facilitan el transporte de productos ilícitos o la transferencia de recursos hacia los beneficiarios finales de las redes criminales.

En Ecuador, estas dinámicas se ven favorecidas por la creciente importancia del país como plataforma logística para el envío de cocaína hacia Europa (Europol, 2024). De acuerdo con informes de la UNODC (2023), las principales incautaciones de cocaína registradas en los últimos años se concentran en los puertos de Guayaquil. La combinación de altos volúmenes de exportación, limitada automatización e interoperabilidad de la información, múltiples operadores logísticos y flujos comerciales intensos crea un entorno complejo para los sistemas de control y fiscalización. Estas condiciones pueden facilitar que organizaciones criminales inserten cargamentos ilícitos dentro de contenedores destinados a exportaciones legales y, al mismo tiempo, utilicen operaciones comerciales para ocultar o movilizar recursos ilícitos (Global Financial Integrity, 2023).

Gráfico 5

Procesos identificados en la cadena ilícita de exportación de cocaína



Fuente: Elaboración propia (2024).

Las rentas criminales no solo involucran al sistema de transporte y comercio exterior, sino que también pueden comprometer otros sectores económicos utilizados para lavar ganancias ilícitas. Investigaciones recientes han identificado la instrumentalización de empresas formales como vehículos para el lavado de activos. Entre los sectores señalados como vulnerables o utilizados en este tipo de esquemas criminales se encuentran la construcción, el transporte de carga pesada, la seguridad privada, la ganadería, la agricultura y la acuicultura (Connectas, 2023, 2024).

Las economías criminales buscan integrarse progresivamente en sectores productivos formales, lo que genera estructuras híbridas en las que empresas legales pueden ser utilizadas para ocultar actividades ilícitas, facilitar operaciones logísticas o blanquear recursos provenientes del narcotráfico (Igarapé Institute, 2023). En este contexto, la corrupción público-privada opera como un mecanismo transversal que habilita estas infraestructuras económicas (InSight Crime, 2025). Investigaciones regionales de Global Financial Integrity (2021, 2023, 2025), Igarapé Institute (2023, 2024) y GAFILAT (2019, 2022) muestran cómo, mediante el pago de sobornos o la manipulación de procedimientos administrativos, actores públicos y privados pueden facilitar la obtención de

permisos, certificaciones o documentos que permiten presentar operaciones ilícitas como actividades aparentemente legales.

Gráfico 6

Procesos de lavado de activos identificados a través del comercio exterior

Fuente: Elaboración propia (2024).

En esta cadena económica, los mecanismos de corrupción pueden permitir, por ejemplo, la obtención de certificados de origen, autorizaciones de cupo de producción y exportación, o permisos logísticos que encubren actividades ilícitas. Asimismo, la falsificación o manipulación de documentación puede facilitar discrepancias entre los productos declarados y los efectivamente transportados, o entre los precios registrados y el valor real de las transacciones. Estas prácticas pueden favorecer la transferencia de recursos ilícitos hacia empresas, intermediarios o beneficiarios finales (Global Financial Integrity, 2025).

Estas dinámicas no solo reducen el riesgo de detección para las organizaciones criminales, sino que también incrementan la rentabilidad del negocio ilícito. La combinación de comercio internacional, empresas formales, documentación legal y corrupción administrativa permite construir estructuras económicas complejas que facilitan tanto el transporte de drogas como el lavado de activos provenientes de esta actividad ilícita (GAFILAT, 2022).

3.4. Aproximación a los actores invisibles y a la geografía del enriquecimiento criminal

La expansión de las economías ilícitas vinculadas al narcotráfico produce violencia y criminalidad, pero también genera dinámicas de acumulación de riqueza que permanecen, en gran medida, ocultas dentro de estructuras económicas aparentemente legales. En este contexto, la pregunta sobre quiénes se benefician económicamente de la crisis de seguridad en Ecuador exige mirar más allá de los actores armados que protagonizan la violencia y prestar atención a los denominados "invisibles": intermediarios económicos y financieros, redes empresariales, estructuras corporativas y actores institucionales que facilitan la captura y el procesamiento de rentas criminales.

Una parte importante de estos procesos ocurre a través de redes empresariales criminales que operan en sectores económicos formales. Investigaciones periodísticas recientes han documentado cómo organizaciones criminales utilizan empresas legalmente constituidas para lavar activos, facilitar operaciones logísticas o legitimar sus actividades dentro de la economía formal. Un ejemplo relevante es la investigación de Connectas (2023, 2024), que mostró cómo redes empresariales vinculadas al narcotráfico habrían logrado establecer estructuras corporativas utilizadas para canalizar recursos ilícitos y facilitar el tráfico de drogas a lo largo de cadenas legales de producción y exportación. La investigación

caracterizó a Ecuador como un entorno favorable para estas dinámicas (como "paraíso para los narcoempresarios") debido, entre otros factores, a debilidades en los sistemas de control y supervisión, limitada integración automatizada de información y baja coordinación institucional.

En 2023, investigaciones de Connectas evidenciaron vulnerabilidades en las cadenas formales de producción y exportación de banano en Ecuador. Estas debilidades atraviesan distintos niveles del sistema: desde los mecanismos de regulación y control, como Unibanano, hasta los protocolos del Ministerio de Agricultura (encargado de regular y autorizar cupos para la producción y exportación), de la Dirección Nacional Antinarcóticos de la Policía Nacional del Ecuador (DNA) y de los operadores de justicia. En conjunto, estas fallas pueden facilitar irregularidades en el otorgamiento de cupos, falsificación de documentación administrativa, aparente legalización de actividades ilícitas y otros mecanismos que confluyen con redes de corrupción público-privadas, lo que puede habilitar la exportación criminal de cocaína mediante cargamentos de banano declarados como legales. A su vez, estas dinámicas abren espacio para la defraudación tributaria y el lavado de activos.

Según estas investigaciones, en 2022 se incautaron 77 t de cocaína en los puertos de Ecuador. De ese total, el 61 % correspondió a exportaciones de banano declaradas como lícitas, lo que representó un incremento del 233 % frente a 2021, aun cuando las exportaciones de banano cayeron un 12 % durante ese mismo año. Esta contradicción entre la caída del volumen exportado y el aumento de la droga detectada en cargamentos bananeros revela que el problema no puede entenderse únicamente como una expansión comercial mal controlada, sino como una inserción más profunda de economías criminales en circuitos formales de exportación.

En la misma línea, información de la Policía Antinarcóticos muestra que, entre 2018 y 2023, se registraron 326 decomisos de droga

en cargamentos de banano, vinculados a 127 empresas. De estas, el 47 % fueron reincidentes y al menos una decena mantenía cupos de exportación vigentes, pese a haber intentado enviar droga en más de una ocasión (Connectas, 2023). Este dato adquiere mayor gravedad si se considera que, según el Ministerio de Agricultura, Ecuador contaba hasta 2023 con 279 empresas catastradas (entre asociaciones de productores con tierras, exportadores y comercializadoras) autorizadas a exportar, en conjunto, un promedio de ocho millones de cajas de banano cada semana.

Estos datos evidencian cómo las estructuras criminales pueden actuar a lo largo de la cadena de exportación de banano, aprovechando tanto sus vacíos administrativos y legales como su inserción en mercados internacionales. Una de sus modalidades consiste en manipular sistemas de información, como Unibanano, para registrar predios o fincas ficticias que permitan justificar una determinada cantidad de hectáreas supuestamente sembradas. Con ello se construye una apariencia administrativa de producción lícita, utilizada luego para respaldar exportaciones aparentemente legales que pueden facilitar el envío criminal de cocaína a través de rutas autorizadas de comercio exterior (Global Financial Integrity, 2023).

El esquema se complementa con representantes legales que no siempre corresponden a los verdaderos beneficiarios finales del negocio criminal, compañías de fachada encargadas de alquilar contenedores y terceros designados para asumir formalmente la responsabilidad sobre el contenido ilícito de las cargas. Esta arquitectura criminal busca fragmentar la trazabilidad, reducir la exposición penal de los beneficiarios reales y dificultar la identificación de vínculos directos entre empresas, cargamentos contaminados y estructuras criminales (Global Financial Integrity, 2025). En este contexto, el banano se convierte en un sector especialmente atractivo por el volumen histórico de exportación de Ecuador y por la amplitud de rutas legales a las que accede en el comercio exterior.

Ante esta situación, el sector privado vinculado al banano afirma haber invertido más de 100 millones de dólares para reforzar la seguridad a lo largo de la cadena de exportación (Connectas, 2023). Sin embargo, en el marco de la misma investigación, también ha insistido en la necesidad de modernizar el sistema de control bananero, sin que se registren avances significativos en medio de una persistente inestabilidad institucional dentro del Ministerio de Agricultura.

La fragilidad del sistema no es menor. De acuerdo con una auditoría de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ), en 2022 se detectaron debilidades de seguridad en Unibanano. Entre los hallazgos se identificó un predio fantasma de 20 000 ha, con autorización de exportación registrada a nombre del Ministerio de Agricultura entre 2014 y 2022, desde el cual se declaraban irregularmente envíos semanales de 1 200 000 cajas de banano (Connectas, 2023).

Estos vacíos han intensificado las denuncias sobre la opacidad en los sistemas de registro y control de productores y exportadores. El problema no se reduce a empresas pequeñas, nuevas o periféricas. También involucra el riesgo de que actores catalogados como grandes, históricos o de baja calificación de riesgo sean utilizados como fachadas, habiliten empresas fantasmas o participen en redes de venta ilícita de cupos de exportación. A través de falsas declaraciones de producción, volumen, precio o garantías bancarias en contratos de comercialización, estos esquemas permiten dotar de apariencia legal a operaciones criminales. Así, la infraestructura formal del comercio bananero puede convertirse en un vehículo criminal para facilitar el envío de cocaína hacia mercados como Estados Unidos y la Unión Europea.

Otras evidencias importantes sobre este relacionamiento criminal fueron expuestas por Connectas en 2024. A partir del análisis de 44 empresas activas, la investigación identificó que 23 de ellas tenían como socios directos a miembros de organizaciones narcodelictivas, mientras que 21 estaban vinculadas a familiares

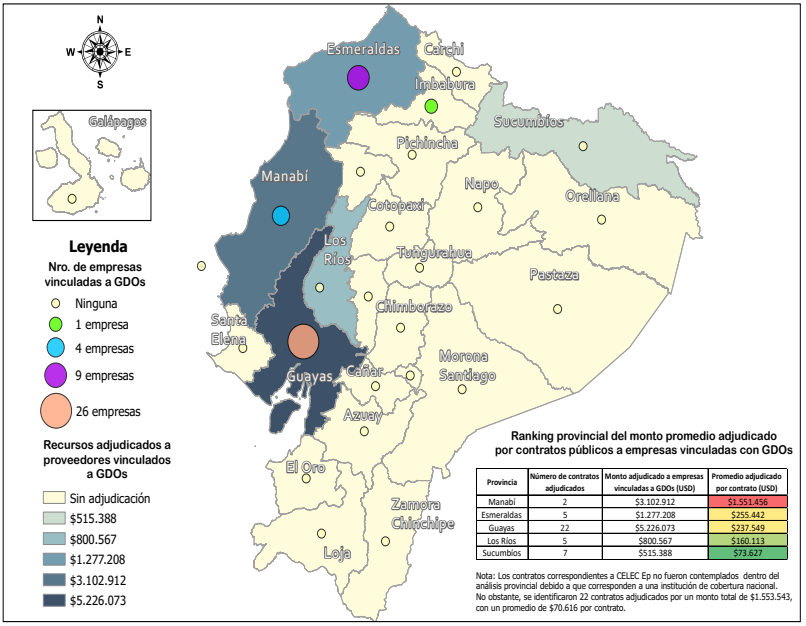
o círculos cercanos de estos actores. Estas empresas se concentraban principalmente en cuatro provincias del país: Guayas, Manabí, Esmeraldas e Imbabura, lo que sugiere la existencia de una geografía específica del enriquecimiento ilícito vinculada al narcotráfico, sin que estas provincias agoten necesariamente el fenómeno.

El análisis territorial muestra que estas redes empresariales se ubicarían estratégicamente en zonas que combinan nodos logísticos, corredores comerciales y territorios con presencia de organizaciones criminales. En ciudades como Guayaquil, Durán, Daule o El Triunfo, en la provincia de Guayas, se identificaron 26 empresas vinculadas a estas redes. En Esmeraldas se encontraron nueve; en Manabí, especialmente en Manta y Portoviejo, cuatro empresas; y en Imbabura, la ciudad de Ibarra registró una empresa asociada a estas estructuras, según la investigación periodística (Connectas, 2024).

Un elemento relevante identificado por estas investigaciones es el papel de las empresas de seguridad privada, que en algunos casos habrían sido usadas para obtener permisos legales de porte y transporte de armas. Esto permitiría a estas organizaciones ampliar la custodia armada de sus operaciones logísticas vinculadas al tráfico de drogas.

Gráfico 7

Aproximación a una geografía del enriquecimiento criminal



Fuente: Connectas (2023, 2024a, 2024b).

Elaboración: Andrés Betancourt, Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2026).

Una dimensión relevante del enriquecimiento criminal se relaciona con el uso de recursos públicos. Una investigación de Connectas (2024b) documentó cómo grupos criminales habrían utilizado el sistema de contratación pública para lavar activos y dar apariencia de legalidad a recursos ilícitos. El análisis identificó 97 contratos públicos, por un valor aproximado de 13,5 millones de dólares, adjudicados desde 2010 a 24 proveedores del Estado presuntamente vinculados a organizaciones criminales. De estos contratos, 31 fueron adjudicados mientras los beneficiarios eran investigados o procesados judicialmente por presuntos delitos como narcotráfico, terrorismo, asociación ilícita o delincuencia organizada, lo que representó aproximadamente 6,5 millones de

dólares en contratación pública. En otros casos, según la misma investigación, los proveedores habrían utilizado resoluciones judiciales irregulares o mecanismos de manipulación administrativa para obtener adjudicaciones del Estado (Connectas, 2024b).

En conjunto, estas evidencias muestran que la economía del narcotráfico en Ecuador no se limita a estructuras criminales dedicadas al tráfico de drogas, sino que se entrelaza con redes empresariales, logísticas y administrativas público-privadas que transforman rentas ilícitas en capital económico aparentemente legal. En este contexto, la crisis de seguridad no solo produce violencia, sino que también redistribuye riqueza criminal hacia sectores y actores que operan en la frontera entre circuitos lícitos e ilícitos.

Esta dinámica refuerza la asimetría de las economías criminales contemporáneas: mientras los costos sociales de la violencia se concentran en territorios periféricos, barrios empobrecidos o zonas de disputa operativa criminal, las grandes rentas económicas generadas por estas actividades suelen desplazarse hacia circuitos empresariales, financieros y urbanos, donde son procesadas, ocultadas y reinvertidas con mayor facilidad dentro de la economía formal.

La crisis de seguridad que atraviesa Ecuador no puede entenderse solamente desde la expansión de la violencia criminal, sino también como un proceso de redistribución económica que favorece a actores y sectores capaces de capturar las rentas generadas por economías ilícitas. Lejos de operar únicamente en los márgenes del Estado o en territorios periféricos, el narcotráfico se articula con infraestructuras económicas formales, redes empresariales y mecanismos institucionales que permiten procesar, ocultar y reinvertir recursos ilícitos dentro de la economía legal.

En este contexto, comprender quiénes se enriquecen con la expansión del narcotráfico exige desplazar el análisis desde los actores armados visibles hacia los intermediarios económicos, financieros y burocráticos que facilitan la transformación de rentas criminales en capital aparentemente legítimo. Este enfoque abre una agenda de investigación más amplia sobre los beneficiarios finales del

narcotráfico, las redes empresariales que operan en la frontera entre legalidad e ilegalidad y las formas de captura institucional que permiten sostener estas economías ilícitas dentro de estructuras económicas aparentemente formales.

4. Conclusión

Como se indicó al inicio, el objetivo de este capítulo no es señalar nombres, sino ofrecer elementos conceptuales y descriptivos para comprender cómo funciona el negocio criminal de la cocaína, cómo se distribuyen sus costos y beneficios, y cuáles son sus implicaciones para el desarrollo. La evidencia revisada muestra que las estrategias tradicionales de control no han logrado reducir de manera sostenida la escala, rentabilidad ni capacidad de adaptación del mercado global de la cocaína. Pese a los esfuerzos desplegados durante al menos el último cuarto de siglo, los cultivos de uso ilícito de coca, la producción y el consumo de cocaína continúan creciendo y se encuentran hoy en niveles históricos. Este mercado criminal se ha vuelto cada vez más rentable, sofisticado y difícil de rastrear para las autoridades, en la medida en que opera a escala transnacional y moviliza recursos financieros de enorme magnitud.

Los impactos de este negocio criminal se distribuyen de manera desigual a lo largo de su cadena global de producción, exportación y consumo. Mientras las economías ilícitas logran insertarse en circuitos formales e informales de la economía y generar flujos que pueden incidir incluso en dinámicas macroeconómicas, los costos sociales, fiscales e institucionales asociados a la violencia recaen de manera desproporcionada sobre los países productores, de tránsito y utilizados como nodos logísticos para la exportación criminal.

En América Latina y el Caribe, los costos directos del crimen representan cerca del 3,44 % del PIB regional y equivalen a una proporción significativa de los recursos públicos destinados a educación, asistencia social o investigación y desarrollo. En contraste, una parte importante de las ganancias generadas por estas economías

ilícitas se procesa y se lava en centros financieros internacionales, estructuras societarias opacas y redes empresariales integradas a la economía global.

Esta dinámica produce una marcada asimetría territorial y económica. Los territorios donde se cultiva, produce y exporta cocaína concentran altos niveles de violencia, desigualdad y debilidad institucional, mientras que las rentas generadas por estas actividades tienden a capturarse en nodos logísticos, financieros y empresariales que operan en la frontera entre legalidad e ilegalidad.

En el caso ecuatoriano, la evolución reciente de la relación entre narcotráfico y lavado de activos evidencia cómo la fragilidad institucional, la opacidad en los sistemas de control y el debilitamiento de las capacidades de gobernanza estatal e inteligencia financiera han generado condiciones favorables para que redes criminales utilicen estructuras económicas formales con el fin de ocultar y movilizar recursos ilícitos.

En este contexto, comprender quiénes se benefician de la crisis de seguridad implica desplazar la mirada desde las expresiones más visibles de la violencia hacia las estructuras económicas e institucionales que permiten la captura, circulación y reinversión de rentas criminales. Ecuador representa un caso particularmente relevante de debilitamiento progresivo de capacidades estatales de control, especialmente en los sistemas de prevención del lavado de activos, supervisión económica e inteligencia financiera.

Frente a un fenómeno transnacional complejo que perpetúa violencia, desigualdad y captura institucional en América Latina y el Caribe, resulta cada vez más evidente que las respuestas tradicionales han sido insuficientes. Enfrentar estos desafíos requiere no solo fortalecer las capacidades estatales de control, supervisión e inteligencia financiera, sino también avanzar hacia estrategias regionales más coordinadas que permitan afectar las estructuras económicas que sostienen el negocio global del narcotráfico. En última instancia, la pregunta sobre quiénes se enriquecen con la crisis de seguridad obliga a mirar más allá de los actores armados

visibles y a examinar a quienes administran, ocultan, lavan y reinvierten las rentas de esta economía criminal.

5. Bibliografía

Alguero, M. (2024). ¿Cuánta plata mueven las "bonanzas cocaleras" en municipios de Colombia? Esto revela el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. *El Colombiano*. https://n9.cl/caph8y

Andrade, C. (2023). La seguridad como excepción: ¿Hacia dónde va Ecuador? *Ecuador Debate*, 119. FLACSO Andes. https://n9.cl/6fl41

Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). Las complejidades de la desigualdad en América Latina y el Caribe. https://www.iadb.org/es/noticias/las-complejidades-de-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe

Banco Interamericano de Desarrollo. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. https://n9.cl/wwrkt

Bravo, N., y Rodríguez Álvarez, S. (2023). "Aguantando hambre": La crisis cocalera se expande por Colombia. *La Silla Vacía*. https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/aguantando-hambre-la-crisis-cocalera-se-expande-por-colombia/

Coba, G. (2018). Al Consejo de Seguridad Pública le recae un recorte de USD 3010 millones. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/economia/consejo-seguridad-recorte-millones-covid/

Coba, G. (2023). Inseguridad le costará casi 300 millones al sector exportador. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/economia/exportadores-gasto-inseguridad-narcotrafico-cocaina/

Connectas. (2023). *NarcoBanano: El sistema bananero ecuatoriano: Una puerta abierta al narcotráfico*. https://www.connectas.org/especiales/narcobanano/

Connectas. (2024). *Narcos S. A.: Los empresarios del crimen*. https://n9.cl/uaazt

Connectas. (2024). *Contratistas y criminales*. https://n9.cl/b1mns

Cruz Aguirre, B. A., Loor Saldarriaga, A. O., Merino Garnica, A. E., Salas Herrera, J. E., y Tomalá de la Rosa, H. J. (2025). Impacto de la dolarización en la economía ecuatoriana, tras un cuarto de siglo. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, *9*(1), 3297-3318. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i1.16085

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2023). *Estimación de la distorsión en el valor de las importaciones colombianas 2021*. https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe-de-la-distorsion-en-el-valor-de-las-importaciones-colombianas-2021.pdf

El País. (2024). Colombia bate su récord de cultivos de coca por tercer año consecutivo, con 253 000 hectáreas en 2023. https://n9.cl/dzz48

El Universo. (2024). El presupuesto de la UAFE se redujo casi a la mitad en siete años. https://n9.cl/kknlo

Europol. (2024). *Decoding the EU's most threatening criminal networks*. Publications Office of the European Union. https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/decoding-eus-most-threatening-criminal-networks

Fondo Monetario Internacional. (2024). *Violent crime and insecurity in Latin America and the Caribbean: A macroeconomic perspective*. https://n9.cl/u5h28

Función de Transparencia y Control Social. (2024). *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2024-2028*. https://ftcs.gob.ec/plan-nacional-2024-2028/

GAFILAT. (2019). *Casos y tipologías regionales 2017-2018*. https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Tipologias-Regionales-GAFILAT-2018.pdf

GAFILAT. (2019). *Second follow-up report: Panama*. https://biblioteca.gafilat.org/?p=6935

GAFILAT. (2022). *Tercera actualización del informe de amenazas regionales LA 2019–2021*. https://biblioteca.gafilat.org/?p=441

Global Financial Integrity. (2021). *Financial crime in Latin America and the Caribbean: Understanding country challenges and designing effective technical responses*. https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2021/10/GFI-LAC-Financial-Crime-Report.pdf

Global Financial Integrity. (2021). *Illicit financial flows via trade mis-invoicing: Study report*. https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2021/12/IFFs-Report-2021.pdf

Global Financial Integrity. (2023). *Trade-based money laundering: A global challenge*. https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2023/02/TBML-Policy-Brief-Final..pdf

Global Financial Integrity. (2025). *Beneficial ownership registries in Latin America and the Caribbean: Current status, challenges, and perspectives*. https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2025/07/GFI-BO-Report-2025-english-to-publish.pdf

Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2021). *The global illicit economy: Trajectories of transnational organized crime*. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/The-Global-Illicit-Economy-GITOC-Low.pdf

Global Initiative Against Transnational Organized Crime e InSight Crime. (2021). *The cocaine pipeline to Europe*. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/02/The-cocaine-pipeline-to-Europe-GI-TOCInsightCrime.pdf

Igarapé Institute. (2023). *Follow the money: Connecting anti-money laundering systems to disrupt environmental crime in the Amazon*. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2023/04/SP60_FOLLOW-THE-MONEY.pdf

Igarapé Institute. (2023). *Follow the money: How environmental crime is handled by anti-money laundering systems in Brazil, Colombia and Peru*. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2023/08/FOLLOW-THE-MONEY_how-environmental-crime-is-handled-by-antimoney-laundering-systems-in-Brazil-Colombia-and-Peru.pdf

Igarapé Institute. (2024). *Follow the money: Environmental crime and illicit economic activities in Brazilian Amazon production chains*. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2024/04/SC_EN_SP63_Follow-The-Money-Crimes-in-Production-Chains.pdf

Igarapé Institute. (2024). *Strategies to combat environmental crimes and associated money laundering*. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2026/01/SC_ENG_Strategies-to-combat-environmental-crimes-and-associated-money-laundering.pdf

InSight Crime. (2021). El Salvador: El desafío del lavado de dinero en efectivo. *InSight Crime*. https://insightcrime.org/investigations/el-salvador-cocaine-hub/

InSight Crime. (2025, 29 de mayo). GameChangers 2024: Cómo el dinero del narco llegó hasta lo más alto del poder político en las Américas. https://insightcrime.org/es/noticias/gamechangers-2024-dinero-narco-poder-politico-americas/

Institute for Economics and Peace. (2023). *Global peace index 2023: Measuring peace in a complex world*. http://visionofhumanity.org/resources

Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. (2002). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2002*. Naciones Unidas. https://www.incb.org/incb/uploads/documents/Publications/AnnualReports/AR2002/AR_02_Spanish.pdf

Loaiza, L. (2024). Cultivos de coca en Colombia crecieron, pero la producción de cocaína explotó, según las últimas cifras. *InSight Crime*. https://n9.cl/9nd2f

Mazo, D. (2024). Boom cocalero: El crecimiento económico en Colombia que esconde una crisis estructural y humanitaria. *Infobae*. https://n9.cl/0a38p

Medina, O. (2023). Cocaína podría superar al petróleo y convertirse en principal exportación de Colombia. *Bloomberg Economics*. https://n9.cl/tomcr

Montenegro, S., Llano, J., y Ibáñez, D. (2019). *El PIB de la cocaína 2005–2018: Una estimación empírica* (Serie Documentos CEDE, 2019[44]). Universidad de los Andes. https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/9dfbeb69-e188-48a4-952b-728ae4477bfb/content

Nellemann, C., Henriksen, R., Pravettoni, R., Stewart, D., Kotsovou, M., Schlingemann, S., Shaw, M., y Reitano, T. (Eds.). (2018). *World atlas of illicit flows: A RHIPTO-INTERPOL-GI assessment*. RHIPTO-Norwegian Center for Global Analyses, INTERPOL y Global Initiative Against Transnational Organized Crime.

Observatorio Metropolitano de Seguridad de Quito. (2025). *Visualizador de datos*. http://observatorioseguridad.quito.gob.ec/visualizador/

Ortiz, M. (2024). Bonanza cocalera en Colombia: El impresionante impacto económico de los cultivos de coca en los territorios. *El Tiempo*. https://n9.cl/dxvob

Primicias. (2024). La ocupación hotelera en Santa Elena es menor al 5 % de su capacidad. https://www.primicias.ec/noticias/economia/guayas-santa-elena-ocupacion-hotelera-toque-queda/

Sánchez, C. (2024). La coca, un soporte económico vital con beneficios fugaces para la Colombia más apartada. *El País*. https://n9.cl/72ism7

Universidad de los Andes. (2024). *Coca-based local growth and its socioeconomic impact in Colombia*. https://n9.cl/uj4fl

United Nations Office on Drugs and Crime. (2020). *World drug report 2020*. https://wdr.unodc.org/wdr2020/en/index2020.html

United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). *Global report on cocaine 2023: Local dynamics, global challenges*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf

United Nations Office on Drugs and Crime. (2024). *Monitoreo de territorio con presencia de cultivos de coca: Resumen ejecutivo*. https://n9.cl/1nmsz

Evolución normativa e institucional en el combate contra el lavado de activos

Carlos Pontón Cevallos

1. Introducción

El narcotráfico se ha consolidado como una de las mayores amenazas para la seguridad regional y global. Se trata de un fenómeno que ha evolucionado significativamente a lo largo de las últimas siete décadas (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2024). La comunidad internacional, incluidos Estados democráticos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, han catalogado este delito como un crimen transnacional que no solo afecta la seguridad de las naciones, sino que también genera, de manera multidimensional, un impacto profundo en la salud pública, la cohesión social y la articulación con grupos de delincuencia organizada, que utilizan sus ingentes recursos, de forma directa o indirecta, para financiar sus empresas e industrias del crimen (Stein, 2009; Maldonado, 2015).

A pesar de los esfuerzos por erradicar estas actividades delictivas, el narcotráfico ha crecido y se ha adaptado. En este proceso, se ha convertido en una industria "en red" altamente lucrativa, cuyos beneficios económicos superan los de muchos sectores legales (Carrión, 2024). Este entorno ha permitido que actores del crimen organizado busquen formas de integrar sus ganancias ilícitas en la economía formal mediante diversos mecanismos de lavado de activos, que distorsionan la percepción de legitimidad de sus ingresos (Fernández, 2008).

Por ello, es preciso comprender el desarrollo de las capacidades que tienen los Estados para contener y controlar el lavado de activos, el cual constituye un factor clave en la expansión de las ganancias económicas del crimen organizado (Jaramillo, 2026). En

esa línea, el presente capítulo analiza críticamente la evolución normativa e institucional que ha acompañado la lucha contra el lavado de activos en Ecuador, país que ha sido utilizado históricamente como un importante punto de tránsito para el narcotráfico (Bonilla, 1993).

A pesar de no registrar cultivos de drogas ilícitas de gran escala, Ecuador es actualmente un país estratégico para el tráfico internacional. Este fenómeno se encuentra en expansión desde hace más de dos décadas y coincide también con la adopción de la dolarización en el año 2000 (Altamirano, 2024).

Desde un enfoque crítico, se examinan los avances y las limitaciones normativas e institucionales sobre la materia en Ecuador, con énfasis en sus condicionamientos técnicos, políticos y sistémicos. Este análisis busca no solo ofrecer una visión clara del contexto actual, sino también proponer alternativas que contribuyan a una respuesta más efectiva frente al narcotráfico y el lavado de activos.

Metodológicamente, este artículo se fundamenta en un análisis de caso cualitativo y aplica la técnica del *process tracing* o rastreo de procesos, utilizada en ciencia política, sociología, economía y estudios de caso para explicar cómo se producen los procesos sociales, institucionales y normativos, así como para determinar sus efectos (Bril-Mascarenhas *et al*., 2017).

Para ello, se analizan fuentes documentales, como normas, reglamentos e informes institucionales. El fin es ofrecer una perspectiva evaluativa de los cambios legales y de las evidencias que muestran cómo, pese a este desarrollo, Ecuador se ha convertido en un entorno propicio para el crimen organizado vinculado al narcotráfico y sus estructuras asociadas.

El capítulo se organiza en cuatro partes. Comienza con una conceptualización del problema del lavado de activos, su vinculación con el narcotráfico y el contexto ecuatoriano. Luego, detalla el desarrollo histórico de la legislación contra el lavado de activos en Ecuador y evalúa su impacto en la lucha contra este fenómeno. En esta sección se analizan críticamente los mecanismos utilizados por los carteles de narcotráfico para blanquear capitales en

el país, así como las deficiencias de las políticas y regulaciones vigentes.

También se examina brevemente el papel de las instituciones encargadas de la supervisión y el control, y se destaca la necesidad de reformas efectivas que fortalezcan el marco legal y mejoren la capacidad de respuesta del Estado. Posteriormente, se ofrece una mirada crítica a las normativas creadas en Ecuador durante los últimos treinta años para la regulación bancaria y financiera.

El análisis culmina con una revisión crítica de las leyes y regulaciones mercantiles y societarias, en la que se evalúan los vacíos que presentan para el control del lavado de activos. Finalmente, el texto concluye con una reflexión sobre los desafíos actuales y futuros en la lucha contra el lavado de activos, y reafirma la importancia de un enfoque coordinado y multidimensional frente a esta problemática.

En definitiva, esta investigación se centra predominantemente en el campo de la economía política del control financiero, al asociar el flujo de capitales ilícitos con las estructuras de la economía formal ecuatoriana. No obstante, el estudio adopta un enfoque evolutivo: primero, mapea la evolución normativa frente a los estándares globales; posteriormente, examina la brecha de eficacia entre la norma escrita y su aplicación real o fáctica.

Al cruzar estas dimensiones, el trabajo trasciende la descripción y propone un modelo explicativo en el que la debilidad institucional y la captura del Estado no se interpretan solo como fallos técnicos, sino como factores causales que pueden facilitar la inserción del narcotráfico en el tejido económico nacional.

2. El lavado de activos, el narcotráfico y su contexto en Ecuador

En la sociedad contemporánea, principalmente en el mundo occidental, el lavado de activos (también conocido como blanqueo de

capitales),[1] ha evolucionado significativamente como fenómeno financiero y se ha incorporado a la economía de muchos países (Buscaglia, 2015).

El lavado de activos se define como un proceso económico delictivo mediante el cual se oculta o disfraza el origen ilegal de recursos provenientes de actividades como el narcotráfico, la corrupción, la evasión fiscal, el fraude o la trata de personas. Su finalidad es incorporar ese dinero al sistema financiero formal sin levantar sospechas, de modo que sea considerado legítimo por las autoridades competentes y por la sociedad.

Sus fases estratégicas son tres:

- La colocación, que consiste en introducir el dinero ilícito en la economía legal.
- La estratificación, que supone ejecutar múltiples transacciones complejas para dificultar su rastreo.
- La integración, que implica reintroducir el dinero sucio en la economía formal bajo una apariencia de legalidad (Fernández Steinko, 2008; Sansó Rubert, 2011).

Junto con la corrupción, la evasión y el fraude fiscal, el lavado de activos forma parte de la denominada "economía sumergida", cuya cuantificación ha sido metodológicamente compleja. Sin embargo, se sostiene que el monto de esta economía puede representar entre el 15 % y el 20 % de los negocios mundiales (Barrios, 2009).

En el ámbito internacional, el lavado de activos ocupa un lugar estratégico en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. Estos instrumentos se forjaron en el marco de las convenciones sobre drogas (entre ellas, la de 1988, considerada

1 A pesar de que, con frecuencia, "blanqueo de capitales" y "lavado de activos" se utilizan como sinónimos, algunas posturas académicas establecen diferencias sutiles entre ambos conceptos. No es propósito de este trabajo desarrollar una diferenciación exhaustiva, pues la funcionalidad de uno y otro consiste, justamente, en disfrazar la inserción de fondos ilegales en la economía formal para que parezcan haber sido obtenidos de manera lícita. Sin embargo, una de las diferencias más relevantes radica en la mayor utilización societaria del lavado de activos frente al blanqueo de capitales.

la más draconiana)[2] y se adaptaron a la recomendación formulada en su momento por el reconocido juez antimafia Giovanni Falcone, durante las décadas de 1980 y 1990: solo al debilitar el motor financiero de la mafia es posible afectar y desmantelar sus estructuras criminales organizadas (Pontón Cevallos, 2020).

El lavado de activos forma parte de los denominados "delitos económicos", categoría creada para dar cuenta del tratamiento de actividades delictivas que causan pérdida financiera, fraude, corrupción, evasión tributaria y, sobre todo, enriquecimiento ilícito y no justificado mediante actividades en apariencia lícitas, semilícitas o completamente ilícitas (Valer, 2018).

Desde una perspectiva criminológica, en el lavado de activos no solo intervienen sujetos pertenecientes a grupos de delincuencia que han hecho del "hampa" su actividad habitual. También pueden participar personas vinculadas al mundo empresarial, con reconocido prestigio individual y social, que buscan dar apariencia de legalidad a ingresos y activos obtenidos de manera ilícita o sin justificación suficiente. Movidas por la codicia del dinero, estas personas ingresan en espacios criminales altamente lucrativos (Sutherland, 1940).

En última instancia, el narcotráfico ha tenido la capacidad de acceder a "dinero fácil", lo que permite, entre otras cosas, una rápida capitalización de empresas, la evasión de problemas financieros y la multiplicación exponencial de ganancias empresariales (Landaburo Sánchez, 2016). Existe una línea tenue entre lo legal y lo ilegal en el mundo del narcotráfico. Autores como Schultze-Kraft (2016) han denominado esta zona de intersección como "órdenes crimi-legales", fenómeno que se vuelve más evidente a través del delito de lavado de activos.

El narcotráfico necesita la plataforma empresarial de un país determinado para expandir su capacidad transnacional

2 A partir de este enfoque, se impulsó una serie de instrumentos normativos internacionales, como la Convención de Nápoles y, posteriormente, la Convención de Palermo, en el año 2000. A estos se sumaron otros instrumentos orientados a fortalecer los lazos de cooperación internacional contra el lavado de activos y el crimen organizado (Vlassis, 2005).

(Giménez-Salinas Framis, 2022). Esto convierte a dicha actividad en una verdadera industria, que requiere mucho más que el simple ingreso de recursos ilícitos al sistema financiero.

Así lo corrobora la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) en su informe de rendición de cuentas de 2024. En este documento se destaca la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos, en la cual se señaló al tráfico de estupefacientes como la principal amenaza para el sistema financiero ecuatoriano (UAFE, 2024).

En este sentido, el narcotráfico necesita estructuras corporativas (sociedades y personas jurídicas) propias del mundo mercantil y empresarial. Las compañías o sociedades con fines de lucro constituyen herramientas dinámicas que han contribuido al desarrollo económico de esta actividad.

Por esta razón, la literatura especializada ha utilizado la categoría de "empresas criminales" para referirse a estructuras que permiten maximizar la rentabilidad de los negocios ilícitos y ofrecen una plataforma logística y financiera capaz de llegar a esferas a las que difícilmente los criminales podrían acceder de manera individual.

Si bien uno de los objetivos estratégicos de los narcotraficantes ha sido "blanquear" recursos ilícitos en el sistema financiero[3], el fin del narcotráfico no consiste únicamente en introducir dinero sucio en la economía. También busca dar apariencia de legalidad a esos fondos (Espinosa Fernández de Córdoba, s. f.).

Por ello, las personas jurídicas privadas, además de cerrar el círculo de reproducción económica, también constituyen una estrategia eficaz para que el narcotráfico se inserte en circuitos de apariencia legal. Es aquí donde se puede distinguir entre blanqueo de capitales y lavado de activos. El blanqueo busca "bancarizar", es decir, usar el sistema financiero para dar apariencia de legalidad a los recursos provenientes de actividades ilícitas y garantizar que estos puedan permanecer en bóvedas bancarias.

3 Debido a que, por su volumen y espacio físico, resulta complejo ocultarlos fuera de una bóveda segura y pueden ser rastreados con relativa facilidad.

Por el contrario, el lavado de activos busca que el dinero ilícito financie, como capital, actividades mercantiles y productivas. Su propósito no es solo aumentar la rentabilidad, generar superávit o funcionar como pantalla de legalidad, sino también movilizar esos flujos en los mercados de bienes y servicios, y concentrar riqueza.

De acuerdo con reportes periodísticos, evidencia de ello sería la existencia de múltiples agentes económicos pertenecientes tanto al gran ámbito empresarial como a pequeñas y medianas empresas que habrían sido vinculadas, directa o indirectamente, con el tráfico de estupefacientes (*Plan V*, 2025a).

En Ecuador, el delito de lavado de activos implica la obtención, ocultamiento o incorporación de recursos provenientes de operaciones ilícitas como el narcotráfico, la trata de personas, el terrorismo y el contrabando, entre otras. Además, puede extenderse a delitos más sofisticados, como la defraudación fiscal, el peculado, el cohecho, la concusión y el enriquecimiento ilícito. Algunos de estos delitos pueden ser cometidos por servidores públicos que abusan de su posición para ejecutar este tipo de actos (Aladino y Rivadeneira-Pacheco, 2024).

Con el paso de los años, este delito se ha convertido en una herramienta transversal en distintas esferas públicas y privadas vinculadas con la comisión de delitos económicos o financieros, también denominados "delitos de cuello blanco". En ese sentido, constituye "la piedra angular" de diversos casos de enriquecimiento personal, familiar y empresarial, pues, al blanquear de manera engañosa los activos financieros, se distorsiona su origen para que dichos fondos parezcan legítimos.

Pese a ello, el conjunto de acciones delictivas y fraudulentas conocidas como lavado de activos ha adquirido especial relevancia en el flujo dinerario proveniente del narcotráfico, principalmente del comercio ilícito de cocaína, debido a la enorme cantidad de ingresos que mueve esta actividad, catalogada como delito transnacional. Sin embargo, es necesario precisar que, en Ecuador, el narcotráfico no sería necesariamente el principal delito precedente del lavado de activos. Otros delitos, como los relacionados con

la corrupción y la evasión o defraudación tributaria, en conjunto, superarían con amplitud las cifras asociadas al narcotráfico.

Si bien el lavado de activos, *per se*, tiene antecedentes remotos, fue en el siglo XX, con el auge del tráfico de bebidas alcohólicas y de sustancias estupefacientes, cuando adquirió relevancia internacional y se convirtió en uno de los ejes principales de la economía criminal en el mundo (Alvarado Moncada, 2023). En este sentido, el narcotráfico ha sido una de las principales fuentes de expansión financiera del crimen organizado transnacional (Fernández Steinko, 2008).

Como es evidente, el narcotráfico y las redes criminales vinculadas con esta actividad se han posicionado como uno de los ejes o pilares de las economías ilícitas debido a dos atractivos principales:

- Su alto flujo monetario, que involucra a actores principales y secundarios que han incursionado directa o indirectamente en esta actividad.
- Su alta rentabilidad económica, que ofrece a los sujetos involucrados en este "negocio" ganancias inconmensurables, superiores a las que podrían obtener en muchos negocios lícitos o ilícitos. Incluso puede generar un superávit mayor que el de actividades lucrativas propias de la economía financiera (bancos, tarjetas de crédito), bursátil, de seguros y reaseguros, economía virtual, comercio electrónico, plataformas digitales, construcción y sector inmobiliario, entre otras.

Por su carácter transnacional y su trascendencia extraterritorial, el narcotráfico se conecta estrechamente con el lavado de activos o blanqueo de capitales en distintos países, tanto en el ámbito nacional como regional y local. Debido a que la región andina, incluido Ecuador, es la principal fuente de producción mundial de cocaína (casi el 100 %, según la fuente citada), los volúmenes de comercialización y el dinero ilícito que produce son enormes. Esto constituye una grave amenaza para la seguridad nacional, regional e internacional de cada uno de los países involucrados (UNODC, 2025).

Los carteles latinoamericanos, especialmente los más poderosos surgidos en Colombia y México, han utilizado Ecuador, desde hace más de tres décadas, como país de tránsito para transportar distintas sustancias, en particular cocaína, hacia Estados Unidos y Europa (Miño, 1991). Esta situación se ha agudizado en los últimos años debido a la creciente influencia que el tráfico de cocaína ejerce sobre Ecuador y su seguridad (Pontón Cevallos, 2025).

En los últimos años, Ecuador ha sido señalado como un epicentro internacional del narcotráfico de cocaína y, por amplio margen, como uno de los principales puntos de exportación de esta sustancia hacia Europa (InSight Crime, 2019; *Plan V*, 2025b).

Para operar en Ecuador, estos carteles de la droga habrían utilizado diversas técnicas para lavar activos. Entre las más señaladas se encuentran las siguientes:

- Uso de empresas inexistentes o de fachada. Los carteles de la droga suelen crear empresas ficticias (que, en el ámbito tributario, se denominan "empresas fantasmas") con el propósito de simular legalidad, ocultar activos ilícitos y lavar dinero.
- Inversión en bienes raíces. Los carteles invierten en bienes raíces, como propiedades y terrenos, para lavar dinero y ocultar sus activos, especialmente cuando estos aparecen a nombre de "empresas fantasmas" o de testaferros no identificados o de bajo perfil.
- Uso de cuentas bancarias. Los carteles utilizan cuentas bancarias en el sistema financiero ecuatoriano para lavar dinero y transferir fondos hacia otros países.
- Corrupción. Los carteles también habrían recurrido a prácticas de corrupción para influir en funcionarios públicos y evitar ser detectados.

Algunos ejemplos de cómo estos grupos habrían operado en Ecuador incluyen los siguientes casos:

- El caso del cartel de Cali, que, en la década de 1990, habría utilizado Ecuador como país de tránsito para transportar cocaína hacia Estados Unidos.

- El caso del cartel de Sinaloa, que, en la década de 2000, habría utilizado Ecuador como país de tránsito para transportar cocaína hacia Europa (De la Torre, 2018).
- El caso de la mafia albanesa, que, de acuerdo con reportes periodísticos, habría operado en Ecuador desde hace más de una década mediante empresas ficticias y presuntos vínculos con élites económicas y políticas del país, en el denominado caso Gran Padrino (*Plan V*, 2023).

Surge entonces, para el mundo criminal del narcotráfico latinoamericano, la necesidad de introducir en la economía formal el amplio flujo dinerario que genera esta actividad ilícita. Este proceso se produce, primero, a través del sistema financiero, depositario natural de divisas monetarias físicas y electrónicas a escala global; y, después, mediante actividades productivas o empresariales que pueden funcionar como pantalla para el blanqueo de capitales (De la Torre, 2018).

En estas dos fases, el tráfico comercial de estupefacientes (que por sí mismo implica un delito independiente en cualquiera de sus fases de mercado, como cultivo, producción, tenencia, industrialización, comercialización, transporte, intermediación, importación o exportación) adquiere centralidad como eje de las economías criminales. Esto ocurre porque alrededor de esta actividad se generan ventajas competitivas y comparativas frente a otros sectores de la economía criminal que también han adquirido niveles de profesionalización corporativa, e incluso frente a empresas e industrias lícitas (De la Torre, 2018).

Es aquí donde el lavado de activos en Ecuador adquiere una importancia significativa en el plano global. Los grupos delictivos vinculados con el narcotráfico ofrecen una gama de opciones mediante operaciones comerciales simuladas, actividades económicas y financieras de apariencia lícita, y posibles apoyos de actores económicos con capacidad de influencia. En algunos casos, estas operaciones podrían involucrar también a entidades o funcionarios estatales, ya sea por colaboración, omisión o participación directa en acciones orientadas a ocultar el origen de estos flujos dinerarios.

El narcotráfico, como una de las fuentes originarias de este delito en América Latina y en Ecuador, mantuvo desde la década de 1980 e inicios de la década de 1990 una conexión directa con el lavado de activos o blanqueo de capitales. Esto ocurrió sin perjuicio de la relación que este delito también ha tenido con el tráfico de armas, el contrabando, el financiamiento del terrorismo, la trata de personas, la defraudación tributaria, el secuestro y el sicariato, entre otros fenómenos delictivos.

Para que el producto económico del narcotráfico y sus significativos ingresos pudieran blanquearse e ingresar en la economía lícita, debieron configurarse varias etapas históricas. En los años ochenta y parte de los noventa, la legislación de los países latinoamericanos no contaba con una regulación amplia sobre esta materia. Tampoco existían sistemas de control robustos ni entidades dedicadas, de manera técnica y especializada, a enfrentar este problema.

¿Cómo comenzó a operar el narcotráfico en Ecuador en aquella época para introducir esos capitales en la economía? La respuesta exige considerar que, durante las décadas de 1980 y 1990, el narcotráfico en Ecuador era todavía incipiente y el país era considerado, sobre todo, un territorio marginal de tránsito de droga. En ese contexto, la adscripción de Ecuador a tratados internacionales y el desarrollo de controles jurídicos e institucionales eran débiles y menos avanzados que en otros países.

Mientras en Colombia se consolidaban los carteles de Medellín, Cali y Norte del Valle, entre otras organizaciones delictivas vinculadas con el narcotráfico, los carteles mexicanos empezaban a dar sus primeros pasos. Ante la falta de regulación y control del lavado de activos en Ecuador, el esquema de regulación económica de esa época podría haber favorecido la libre circulación de divisas vinculadas con este comercio ilícito, con o sin intermediación del sistema financiero (Aladino y Rivadeneira-Pacheco, 2024).

Esta situación se agudizó con la dolarización adoptada en Ecuador en el 2000. La ausencia de un esquema de control cambiario, derivada de este cambio monetario, fue considerada una debilidad

para el control del lavado de activos en el país y un factor que pudo incentivar el uso del territorio nacional para operaciones de lavado por parte de organizaciones criminales (Rivera V., 2012).

En otras palabras, la consolidación y el mantenimiento de la dolarización, tras veinticinco años de implementación en el país, habrían coadyuvado indirectamente a facilitar el lavado de activos. Esto habría permitido que el capital criminal proveniente del narcotráfico se integre al sistema financiero nacional y transnacional con mayor fluidez que si Ecuador tuviera moneda propia.

En definitiva, la escasa legislación societaria, bancaria y financiera vigente en el país durante los años ochenta e inicios de los noventa configuró un escenario favorable para que el producto monetario de este tráfico en expansión pudiera ingresar, circular y permanecer en Ecuador sin una reacción institucional significativa. En ese período, los bancos no tenían mayores exigencias para reportar transacciones inusuales ni estaban obligados a entregar información relativa a movimientos financieros a entidades como la Administración Tributaria.

Antes de la creación del Servicio de Rentas Internas, esta función correspondía a la Dirección General de Rentas, dependencia del entonces Ministerio de Finanzas y Crédito Público. Además, el control ejercido por la Superintendencia de Bancos era todavía exiguo. Tampoco existía una institución especializada en el control de movimientos inusuales, como actualmente ocurre, de manera potencial, con la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

Todo esto se convirtió en un "caldo de cultivo" para el surgimiento del negocio criminal del lavado de activos proveniente del narcotráfico en el país. Sus promotores pudieron aprovechar la debilidad institucional nacional frente a esta problemática.

El problema principal radica en la dependencia casi estructural que algunas economías locales pueden desarrollar respecto de la inyección de estos recursos ilícitos. En ciertas poblaciones fronterizas con Colombia, el narcotráfico y el consecuente lavado de

activos se han presentado como alternativas de subsistencia en economías deprimidas (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020).

De igual forma, en ciudades portuarias como Manta, Machala y Guayaquil, la actividad del narcotráfico mueve ingentes recursos que sostienen diversas dinámicas económicas y sociales en barrios y familias de distintos estratos (Altamirano, 2024). Si bien podría existir una dependencia económica del narcotráfico en varias ciudades y zonas del país, es necesario señalar que el lavado de activos genera graves repercusiones sociales y económicas. Esto ocurre tanto por las distorsiones que introduce en la economía como por la disputa de espacios de poder e influencia en determinadas zonas geográficas del país (Pan American Development Foundation [PADF], 2023).

Por estas razones, el lavado de activos se ha convertido en un problema significativo para la economía. Algunas estimaciones indican que las cantidades lavadas a través del sistema financiero se triplicaron entre 2016 y 2021, hasta alcanzar los 3500 millones de dólares (UAFE, 2024). Esta situación ha impulsado la búsqueda de soluciones avanzadas, como la implementación de tecnologías basadas en inteligencia artificial, para mejorar la detección y prevención de este delito.

Este conjunto de técnicas permite reconocer con mayor eficacia patrones y situaciones anómalas en operaciones digitales y transacciones financieras, lo que puede contribuir al combate del fraude y del lavado de activos.

En definitiva, la diferencia del narcotráfico frente a otros delitos altamente rentables no radica únicamente en la cantidad de ganancias o en el flujo monetario que genera la actividad como tal, sino en la relación que esas rentas establecen con el sector lícito de la economía. Estas rentas se insertan en la economía formal como si provinieran de actividades legales y no de una actividad ilícita, lo que otorga un manto de legalidad a esos recursos. Es aquí donde la rentabilidad del narcotráfico se conecta con el lavado de activos y logra posicionarse pública y socialmente.

A continuación, se analiza los principales marcos normativos e institucionales vigentes desde la década de 1990 para el control del lavado de activos en Ecuador y su influencia regulatoria.

2.1. La legislación especial contra el lavado de activos y las nuevas herramientas de control

En los 1990, Ecuador, como parte de la comunidad internacional, asumió el compromiso de combatir el delito de lavado de activos mediante la adopción de directrices internacionales previstas en el marco legal para la prevención y sanción de estas operaciones. Esto le permitió, incluso, recibir recursos técnicos y económicos de cooperación internacional para sostener esta lucha.

En este contexto, más que una sugerencia o directriz, Ecuador recibió un mandato internacional para adaptar no solo su legislación, sino también su institucionalidad, a los estándares internacionales de control contra el lavado de activos proveniente de delitos como el narcotráfico.

Como resultado, en 1991 se promulgó la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, también conocida como Ley 108, controversial por sus penas draconianas en delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas. En esta norma se incluyeron disposiciones sobre lavado de dinero, particularmente en el artículo 77 (Paladines, 2012). No obstante, el lavado de dinero no se consideraba todavía un delito autónomo, sino una actividad derivada del tráfico ilícito de drogas.

Con el Código Penal de 1999, se permitió por primera vez en Ecuador juzgar a empresas por lavado de activos; sin embargo, este delito aún no se configuraba como autónomo.

Por otro lado, en el ámbito internacional, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI),[4] organismo intergubernamental

4 Es importante destacar que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental creado en 1989 para establecer estándares y promover la aplicación efectiva de medidas legales y regulatorias orientadas a combatir el lavado de activos. Posteriormente, su ámbito de acción se amplió al financiamiento del terrorismo, a raíz de las presiones internacionales derivadas de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

creado en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), estableció lineamientos, directrices y recomendaciones para combatir primordialmente el lavado de activos. Este organismo ha agrupado a una parte importante de los países del mundo comprometidos con la lucha contra este fenómeno derivado de actividades criminales. Asimismo, ha impulsado la denominada "transparencia financiera" y el intercambio de información entre Estados (Blanco Cordero, 2009).

Con el propósito de alinearse con los patrones y modelos organizacionales internacionales establecidos para el control del lavado de activos, Ecuador modificó parte de su ordenamiento jurídico y ajustó conductas estatales y gubernamentales en esta materia. Como es conocido, el alineamiento con estos postulados, diseñados desde el *mainstream* geopolítico, ha generado una notable presión diplomática para ordenar y clasificar mundialmente a los países (Fernández Steinko, 2008).

En este sentido, el "incumplimiento" podía derivar en la calificación de ciertos países como "parias internacionales" o como Estados funcionales al desarrollo de actividades utilitarias del narcotráfico y de otros delitos graves, como el financiamiento del terrorismo. Paradójicamente, pese a los esfuerzos por lograr este alineamiento en Ecuador, con el paso de los años y, principalmente, durante la última década, el lavado de activos se ha incrementado de manera significativa.

Ecuador se incorporó a esta tendencia internacional y, en 2005, expidió la primera Ley para Reprimir el Lavado de Activos[5], como una respuesta novedosa frente a un problema que empezaba a tomar fuerza en el país. Con este cuerpo legal, el lavado de activos se constituyó por primera vez como delito autónomo. Conforme a su artículo 1, la ley tuvo como objetivo identificar de forma

5 Esta ley fue publicada en el Registro Oficial 127, de 18 de octubre de 2005. Posteriormente, mediante la Ley Reformatoria a la Ley para Reprimir el Lavado de Activos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 352, de 30 de diciembre de 2010, pasó a denominarse Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, en atención al contexto internacional.

temprana cualquier situación patrimonial (como transferencias, propiedades o ventas) que fuera resultado o producto de delitos, entre ellos el narcotráfico, o que constituyera instrumento para su comisión, a fin de aplicar las sanciones correspondientes.

Para cumplir ese propósito, se creó la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), denominada a partir de 2010 como Unidad de Análisis Financiero (UAF). En términos generales, el objetivo de esta ley, además de sancionar estas conductas, fue extinguir el dominio y decomisar, en beneficio del Estado, los activos de origen ilícito.

A pesar de que esta ley fue promulgada con el objetivo de acogerse a diversos estándares internacionales establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), lo cierto es que el avance en esta materia siguió evolucionando de forma fragmentada.

Producto de estas exigencias internacionales, Ecuador entró en la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo intergubernamental que exigía al país mayor independencia y más músculo institucional para la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Por ello, se hizo necesaria la promulgación de un cuerpo legal más avanzado en materia de regulación, control y supervisión contra el lavado de activos derivado de los delitos ya señalados, como el tráfico de estupefacientes.

Como respuesta a esto, se dio paso a la Ley de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos, de 2010, que incluyó el financiamiento de delitos dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Asimismo, en 2014 se aprobaron dos cuerpos legales importantes en Ecuador: el Código Orgánico Integral Penal (COIP) y el Código Orgánico Monetario y Financiero. Estas normas respondieron, entre otros factores, a compromisos internacionales adquiridos ante organismos de los que Ecuador formaba y continúa formando parte. La UIF pasó así a integrarse en el nuevo marco penal

ecuatoriano. Posteriormente, el fortalecimiento institucional que desembocó en la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) fue una pieza clave para que Ecuador saliera de la lista gris del GAFISUD en 2015.

Producto de esta reforma fue necesario reemplazar la antigua ley. En 2016 se expidió la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos. Esta ley modificó la denominación previa de Unidad de Análisis Financiero (UAF) y consolidó la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE). Además, otorgó al Gobierno nacional, por medio de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, un papel más protagónico en las políticas públicas orientadas a prevenir y desincentivar prácticas fraudulentas, incluidos el lavado de activos y el financiamiento de delitos como el terrorismo, mediante el ejercicio de la rectoría en esta materia.

La UAFE pasó a ser una entidad adscrita a la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, con mayor autonomía en su gestión. Esta nueva ley rediseñó las actividades de la UAFE en relación con su antecesora y le otorgó competencia directa para recopilar información, elaborar reportes y ejecutar políticas y estrategias nacionales de prevención y erradicación del lavado de activos.

También se concedieron a esta entidad facultades sancionatorias sobre los sujetos pasivos privados obligados a entregar reportes, con el adicional de trabajar directamente con la Fiscalía General del Estado para generar reportes de operaciones inusuales e injustificadas. Además, se dispuso que varias entidades estatales complementen la labor de la UAFE en la lucha antilavado mediante reportes de operaciones injustificadas de las que tuvieren conocimiento.

La UAFE se volvió, entonces, depositaria de toda la información sospechosa sobre movimientos inusuales que fue alimentando sus bases de datos. Además de lo señalado respecto de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, las instituciones públicas complementarias que actualmente están obligadas

a crear unidades internas clave contra el lavado de activos y que, obligatoriamente, deben reportar a la UAFE son las siguientes:

- Superintendencia de Bancos
- Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
- Servicio de Rentas Internas
- Policía Nacional del Ecuador
- Fiscalía General del Estado

Estas entidades son "las proveedoras de la materia prima de información" para que la UAFE, en teoría, pueda cumplir su trabajo de forma eficaz y eficiente. Los datos son, obviamente, de carácter personal y confidencial, pues se refieren a los movimientos financieros de cada sujeto sometido a investigación, lo que los vuelve sensibles. Su tratamiento, por tanto, debe observar el marco normativo aplicable sobre transparencia, acceso a la información pública y protección de información reservada o confidencial.

Toda la logística e infraestructura derivada de los cambios legislativos, la expedición de normativa secundaria por parte de la UAFE, la estructuración institucional (tanto en recursos tecnológicos, procesos y talento humano), la complementariedad con otras instituciones, el intercambio de información y otras medidas implementadas debieron haber arrojado mejores resultados después de dos décadas desde la entrada en vigor de la primera ley.

En 2024 se creó en Ecuador una nueva ley de prevención de lavado de activos, cuya entrada en vigencia se proyectó para 2025. Esta norma mantiene a la UAFE, pero le otorga más facultades para el congelamiento preventivo y el acceso a bases de datos que alimentan el Sistema Nacional de Inteligencia en Ecuador. Estas reformas han priorizado el análisis de riesgo sobre listas de verificación formales y han ajustado umbrales de control económico.

De igual forma, en 2021 se aprobó la Ley Orgánica de Extinción de Dominio en Ecuador, auspiciada como un cambio de paradigma en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción.

Esta ley se aplica sobre bienes ubicados tanto en territorio ecuatoriano como en el extranjero.

Aunque inicialmente se establecía su autonomía frente al ámbito penal, la Corte Constitucional matizó este punto en un dictamen posterior y le reconoció un carácter predominantemente penal. Para su aplicación, debían concurrir cuatro condiciones:

1. La existencia de bienes de origen o destino ilícito
2. La existencia de una actividad ilícita específica
3. Un nexo causal entre el bien y la actividad ilícita
4. El conocimiento, o la posibilidad de haberlo tenido, por parte del dueño sobre el origen ilícito del bien

Asimismo, esta norma no se aplica a cualquier ilegalidad, sino que se circunscribe a delitos como corrupción, lavado de activos, narcotráfico y trata de personas. Estos dictámenes de la Corte han sido criticados, en su momento, por numerosos actores sociales y políticos, por generar limitaciones al control efectivo del lavado de activos y a la consecuente extinción de dominio.

De igual forma, hasta el momento señalado por el autor, no se habría expedido el respectivo reglamento para la aplicación de la ley, cuestión que ha complejizado su aplicación normativa y ha levantado sospechas profundas sobre los operadores políticos e institucionales responsables de elaborar dicho reglamento.

Se puede apreciar que, desde la expedición de la primera Ley para Reprimir el Lavado de Activos hasta la actualidad, el cuerpo normativo legal ha ido adaptándose en el tiempo a las exigencias internacionales para fortalecer el control contra este delito. Sin embargo, parece (y de hecho constituye una realidad problemática para el autor) que la situación ha empeorado, pues, en el ambiente, los grupos de delincuencia organizada, en particular los sujetos de alto rango dedicados exclusivamente al tráfico de drogas, habrían movido a sus anchas ingentes cantidades de dinero a lo largo y ancho del Ecuador, incluso mediante transacciones bancarias.

Paradojalmente, pese a los esfuerzos por lograr este alineamiento en Ecuador, con el paso de los años y, principalmente, durante la última década, el lavado de activos se ha incrementado de manera significativa en el país.

A continuación, se establece, de manera general, cómo ha evolucionado el marco normativo y regulatorio contra el lavado de activos, así como las regulaciones financieras vinculadas con esta materia en Ecuador.

Tabla 1
Evolución normativa contra el lavado de activos en Ecuador, 2005-2025

Período	Principales hitos y características
2005	• Expedición de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos. • Tipificación autónoma del delito. • Creación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), antecedente institucional de la UAF/UAFE • Primer marco preventivo y obligatorio de reportes.
2014	• Entrada en vigencia del Código Orgánico Integral Penal (COIP). • Artículo 317: reconfiguración del delito con enfoque integral. • Expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero. • Inclusión del origen ilícito proveniente de múltiples delitos, entre ellos narcotráfico y corrupción. • Establecimiento de sanciones agravadas y responsabilidad por omisión.
2015-2020	• Sustitución de la Ley para Reprimir el Lavado de Activos y promulgación de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 802, de 21 de julio de 2016, con el fin de alinear a Ecuador con los estándares internacionales. • Reformas parciales al COIP y ajustes técnicos al tipo penal. • Fortalecimiento de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) y de su normativa secundaria. • Inclusión de sectores no financieros como sujetos obligados.

Período	Principales hitos y características
2021	• Aprobación de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio. • Incorporación de mecanismos para la recuperación de bienes de origen ilícito, conforme a los límites definidos por el marco constitucional y penal aplicable. • Complemento clave para el combate patrimonial del delito.
2021-2024	• Reformas orientadas a incorporar estándares del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). • Mayor control sobre personas políticamente expuestas (PEP). • Inclusión de criptoactivos, remesas y juegos en línea dentro de los ámbitos de control. • Fortalecimiento del enlace entre la UAFE, la Fiscalía General del Estado, las superintendencias y la Policía Nacional del Ecuador. • Nueva ley de prevención de lavado de activos.
2025	• Debates legislativos sobre la autonomía de la UAFE. • Planes para integrar inteligencia artificial en el análisis financiero. • Propuestas para fortalecer juzgados y fiscalías especializadas.

Fuente: Elaboración propia

3. Una evaluación integral y crítica sobre la normativa contra el lavado de activos en Ecuador

¿Por qué, pese a todos estos cambios normativos y administrativos, en los que Ecuador sí ha cumplido con las exigencias internacionales, la situación ha empeorado? Las respuestas son complejas y, en esencia, carentes de lógica, sin descartar razones asociadas a intereses oscuros. En primer lugar, las constantes mencionadas en la lucha contra el lavado de activos, principalmente el proveniente del tráfico ilegal de drogas, no necesariamente generan una "propiedad conmutativa" en los resultados (Artmann, 2022)[6].

6 La propiedad conmutativa establece que el cambio en el orden de los elementos de una suma o multiplicación no altera el resultado. Por ejemplo, 5 + 3 = 8 equivale a 3 + 5 = 8; por tanto, el orden de 5 y 3 no modifica el resultado.

En este caso, al no tratarse de una ciencia exacta, "el orden de los factores sí altera el producto". Es decir, contrariamente a la fórmula matemática, el incremento de acciones de análisis, reportes, investigación, presupuesto, recursos tecnológicos e inteligencia no ha logrado una atenuación o erradicación del lavado de activos proveniente del narcotráfico, sino un aumento, principalmente en varias zonas del país. En otras palabras, inexplicablemente se habría causado un efecto contrario.

Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, el lavado de activos o blanqueo de capitales es el segundo delito más común después del narcotráfico en algunas provincias del Ecuador, como Guayas, El Oro, Manabí, Santa Elena, Sucumbíos y Carchi. Casi todas estas provincias tienen salida al mar, a través de puertos marítimos, o son fronteras terrestres con Colombia y Perú, países vecinos que se encuentran entre los mayores cultivadores y productores de cocaína en el mundo (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado [OECO], 2024). En otras palabras, la incidencia de la norma sobre la problemática y su afectación territorial no parece ser cuantitativamente exacta.

En términos lógicos, no existe una explicación aristotélica, dentro de un silogismo categórico, en la que las premisas mayor y menor conduzcan necesariamente a una conclusión válida, al menos no falaz. Si se identifican transacciones escondidas en el mundo empresarial y financiero, y estas se ponen en conocimiento de las autoridades competentes (jurisdiccionales, administrativas y técnicas), lo esperable sería que dichas autoridades emprendan acciones efectivas para erradicar el problema.

En otras palabras, lo natural y razonable sería que existan más judicializaciones de estos casos en procesos penales especializados. Estos procesos no solo deberían llegar a condenar estas conductas y a sus autores y demás partícipes, sino también a revertir a favor del Estado todo activo obtenido antijurídicamente como producto del blanqueo de capitales.

Las presunciones se vuelven cada vez más deducibles: ¿los órganos llamados a exterminar este fenómeno indeseable en lo

jurídico-social están contaminados? O bien, en el mejor de los casos, ¿existe demasiada incompetencia, incapacidad e ineptitud en los órganos estatales? Esta última posibilidad, cada vez, se vuelve menos creíble.

Al parecer, existiría una preocupante permisividad de ciertos funcionarios a cargo de las diferentes fases y procesos llamados a sancionar y reivindicar la juridicidad de los casos. Una prueba de ello es la información reportada por la propia UAFE: históricamente, solo cerca del 1,3 % de las denuncias por lavado de activos en Ecuador han terminado en una sentencia condenatoria (UAFE, 2024).

La falta de una adecuada gestión, incrementada por el factor corrupción, sería entonces la piedra angular para que el control contra el lavado de activos fracase. En esta línea, es presumible que diferentes mandos institucionales y posiblemente políticos (en dinámicas asociadas a la narcopolítica) no ejerzan deliberadamente sus competencias ante las evidencias, y prefieran torcer su accionar a cambio de grandiosos beneficios económicos, en sacrificio de su deber de representar al Estado.

Pese a ello, los errores no se manifiestan tanto en los resultados o informes que arrojan los análisis técnicos de la UAFE (los cuales, bien o mal, identifican las transacciones financieras de los sujetos obligados a reportar a la entidad; de hecho, la inteligencia artificial y los sofisticados programas informáticos ejecutan gran parte de estas acciones), sino en la formalización de las acciones que conduzcan a la judicialización mediante un proceso especializado de carácter penal, capaz de sustentar condenas frente a las evidencias presentadas.

Los movimientos financieros inusuales o injustificados que identifica y determina la UAFE muy pocas veces derivan en una formulación de cargos por parte de Fiscalía para iniciar una instrucción. Aún menos frecuentes son los casos en que los fiscales especializados emiten dictámenes acusatorios y los jueces, en las etapas preparatorias de juicio, llaman a juzgamiento a los acusados previamente investigados, a pesar de las posibles evidencias.

Entre 2015 y 2020, se dictaron, en promedio, tres sentencias por año; entre 2020 y 2022, la cifra cayó a solo una sentencia por año. En el período 2017-2021, de 343 investigaciones iniciadas, apenas 29 concluyeron en sentencia, con solo 16 sentencias en firme. Esto representa menos del 10 % de los casos investigados. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, solo 1,7 de cada 10 causas (es decir, el 17 %) culminan en condena; en cinco años, entre 2016 y 2020, hubo únicamente 12 sentencias y se comisaron apenas $6,5 millones (OECO, 2024).

En el período 2017-2021, la UAFE remitió 102 reportes de operaciones inusuales a la Fiscalía, de los cuales solo 11 terminaron en sentencia. También emitió 532 informes de inteligencia financiera, aunque el dato sobre los informes ejecutivos usados en casos judiciales requiere verificación por su inconsistencia interna. En 2022, según reportes periodísticos, la UAFE recibió más de 5700 reportes de operaciones sospechosas, de los cuales alrededor de 4500 provinieron del sector financiero (UAFE, 2024).

Por otra parte, muchos de estos agentes económicos no habrían estado inscritos en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) ante el Servicio de Rentas Internas (SRI). En otros casos, aunque sí constaban inscritos, no emitían comprobantes de venta o facturas por sus ventas; o, si los emitían, no reportaban ni declaraban esas operaciones. Esto derivaba en que muchas de estas personas no fueran sujetos de crédito financiero o bancario por parte de las instituciones financieras.

Es ahí donde actúan los lavadores de activos, que llegan a financiar cualquier negocio pequeño de la economía lícita a cambio de intereses exorbitantes. Con ello, logran dos objetivos: legalizar, de alguna manera, sus capitales ilícitos y obtener más ingresos dinerarios por los rendimientos que estos les producen.

Sin embargo, se considera que la mejor forma de blanquear capitales es cumplir todas las obligaciones tributarias y societarias que sirvan de "pantalla" para ocultar la realidad ilícita detrás de un negocio o empresa, dentro de una actividad ficticia o incluso real (normalmente secundaria) que muestre legalidad hacia el mundo

exterior. ¿Qué mejor que una empresa cuente con todas sus obligaciones legales, aunque esta sea simulada?

Un elemento paradójico es que muchas de estas empresas fachada cuentan con certificados de cumplimiento otorgados por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, el Servicio de Rentas Internas y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Además, cuentan con certificaciones de calidad, presentan estados financieros auditados e informes de cumplimiento tributario, declaran el impuesto a la renta con un valor de "impuesto causado" publicado en los portales web del SRI, pagan puntualmente el saldo del impuesto al valor agregado (IVA) cada mes, no solicitan devoluciones de sus créditos tributarios y registran una rentabilidad contable-financiera en relación con sus ingresos, los cuales no descienden por debajo de los porcentajes presuntivos que la Administración Tributaria recomienda no bajar.

Un ejemplo de ello es cómo muchas empresas presuntamente vinculadas a organizaciones criminales locales habrían logrado emprender y montar negocios lícitos en Ecuador en sectores como seguridad, transporte, construcción, ganadería, acuicultura y agricultura, entre otros (Connectas, 2024).

La cultura del fetichismo jurídico ha generado que en Latinoamérica se apliquen cumplidamente políticas para prevenir que las actividades empresariales disminuyan el riesgo de cometer hechos ilícitos. Se ofrecen protocolos de actuación para llevar a cabo acciones ante la comisión de ilícitos, acompañados de decisiones gerenciales para cada situación y de pautas sobre la manera de proceder en cada una de ellas. No obstante, si las políticas de cumplimiento empresarial no vienen acompañadas de decisiones políticas orientadas a fortalecer las capacidades reales de control del lavado de activos, los esfuerzos normativos son inocuos (Ambos, Caro Coria, Galain y Malarino, 2015).

Por ejemplo, en Ecuador, en el marco del incremento de la actividad del narcotráfico y sus implicaciones para la seguridad, la UAFE, paradójicamente, redujo su presupuesto operativo entre 2017 y 2023 (*El Universo*, 2024). Esto incidió de forma notable

en la capacidad real de control de esta entidad y en el necesario desarrollo de personal, logística y tecnología.

Siempre será importante, en los días actuales, comprender la naturaleza del apogeo de los dineros ilícitos en la economía. Si bien este crecimiento se ha atribuido estructuralmente al narcotráfico, no se puede soslayar la permisividad estatal para hacer frente a estos temas ni el doble rasero que ciertos estamentos políticos, institucionales, civiles y empresariales han adoptado frente al problema.

Una prueba de ello es la enorme selectividad con la que se actúa política y judicialmente. Se amplifica la acción judicial sobre ciertos casos, mientras que, por otro lado, se ocultan o se pasan por alto otros. El crimen organizado ha logrado entender estratégicamente esta lógica, lo que lo impulsa a involucrarse en el poder e, incluso, a convertirse en una herramienta más de la gestión política para perseguir lo que incomoda al poder y proteger lo que conviene, aunque esto es motivo de otro análisis.

Para efectos de este análisis, es necesario decir que el control del lavado de activos en Ecuador no se enfrenta solo a un problema técnico de aplicación correcta, oportuna y eficiente de la norma, sino también a un problema político-moral. Es decir, esta situación no se explica únicamente por la ausencia de normas penales o de soluciones administrativas directas, sino por una serie de elementos normativos, políticos y sistémicos que han contribuido, directa e indirectamente, a la proliferación del lavado de activos desde los años noventa en Ecuador.

Una prueba de ello tiene que ver con la legislación financiera, mercantil y societaria, que ha funcionado, de forma directa o indirecta, como un aliciente importante para la proliferación del lavado de activos proveniente del narcotráfico en Ecuador. Esto se analizará a continuación.

4. La regulación de la actividad financiera: La Ley de Instituciones Financieras

Un elemento importante en la historia normativa e institucional para la regulación del lavado de activos en Ecuador conduce a remontarse a la Ley de Instituciones Financieras, expedida en los años noventa del siglo anterior. Esta ley fue auspiciada por diversas élites económicas como un recurso importante para la promoción financiera y económica del desarrollo nacional (Carrillo Mañay *et al*., 2019). Sin embargo, nunca previó regulaciones que alertaran sobre transacciones inusuales provenientes del lavado de activos.

En ese momento, y ante los ojos de la opinión pública (medios y actores interesados en el asunto), no se estableció una importancia real de fondo para el lavado de activos o blanqueo de capitales como mecanismo de control. A pesar de que el problema del lavado de activos no llegaba a la magnitud que se observa en estos días, ya se vislumbraba una creciente espiral de circulación ilícita de divisas y recursos monetarios "bancarizados", que iban incrementándose en volumen o cantidad operacional como producto del narcotráfico (Bonilla, 1993).

Esta ausencia de visualización del problema del dinero ilícito en Ecuador, en esencia, chocaba con la naturaleza y el espíritu de esta ley, de orientación claramente neoliberal (Carrillo Mañay *et al*., 2019). En efecto, este cuerpo legal facilitó la desregulación del mercado financiero, propia de la "financiarización de la economía"[7], y en la práctica favoreció que muchos dineros provenientes de actividades ilícitas (como el tráfico de estupefacientes, la corrupción, el cohecho, el peculado, el enriquecimiento ilícito,

7 El término 'financiarización' alude al papel creciente de los intereses, actividades, intermediarios y tecnologías financieras en el funcionamiento de las economías nacionales e internacionales. Este proceso ha ampliado la influencia de los mercados financieros no solo por el volumen de sus transacciones, sino también por la diversidad de operaciones, actores e interconexiones con distintos ámbitos de la economía y la sociedad. En síntesis, la financiarización supone una transformación profunda del sector financiero, con efectos sobre hogares, empresas, sistemas monetarios y mercados de productos básicos (Fuhem+Ecosocial, 2019, párr. 2).

la trata de personas o el tráfico de armas) adquirieran una apariencia de licitud y ordinariedad ante autoridades ingenuas, que empezaron a descubrir con el paso de los años este fenómeno complejo del blanqueo a través de los bancos.

Como se dijo, las consecuencias "extraeconómicas" de las economías ilícitas, como el tráfico de estupefacientes, aún no comenzaban a florecer. A pesar de que, en esos años, la operación comercial y financiera del narcotráfico ya se estaba instaurando en Ecuador, las muertes provocadas (homicidios, asesinatos y sicariatos), la extorsión, la intimidación, la delincuencia organizada, la usura y el terrorismo, entre otros fenómenos, todavía no se conectaban con el producto del delito de narcotráfico (Espinosa Fernández de Córdoba, s. f.).

Esta ausencia de visión se debía, en gran parte, a que el narcotráfico y su operación se concebían como un componente ideológico promovido por intereses externos, especialmente de Estados Unidos. La amenaza real del narcotráfico era analizada, más bien, como un problema fronterizo con Colombia (Núñez *et al*., 2007). El problema de la inseguridad ciudadana, por el contrario, se asociaba con temas de criminalidad común, propios del desarrollo de los crecientes entornos urbanos (Arcos *et al*., 2003).

Ningún ecuatoriano o residente del país podía palpar en esos años que la realidad que se oía y veía en Colombia y Perú pudiera replicarse en Ecuador. Era muy común escuchar que Ecuador era una "isla de paz", pese a ser una nación territorialmente cuatro y cinco veces más pequeña que sus vecinos, respectivamente, además de tener tres y dos veces menos población que ellos (Altamirano, 2024).

¿Cómo un país tan pequeño, comparado con sus vecinos, podía convivir entre sus habitantes en una atmósfera de relativa paz, a pesar de adolecer de muchos problemas estructurales, como desempleo, pobreza y bajo consumo, entre otros? Todo parecía indicar que era cuestión de tiempo, pues el problema del narcotráfico y el crimen organizado fue irrumpiendo poco a poco en el marco de una institucionalidad heredada de los años ochenta y noventa,

muy endeble. En ese contexto, nuestras entidades gubernamentales y administrativas se convirtieron en el escenario ideal para que operara la industria criminal relacionada con el tráfico de estupefacientes (Altamirano, 2024).

Esta frágil institucionalidad histórica ecuatoriana, en el ámbito financiero, ha influido en gran medida para que estas actividades delincuenciales relacionadas con el tráfico de drogas hayan tomado actualmente el control del Estado en varios de sus estamentos. Pero no fue solamente la legislación financiera (es decir, las leyes que regulan la actividad de los bancos) la que, con sus normas de limitado control, créditos vinculados permisibles, colocación de créditos en negocios no rentables y escaso control bancario, acomodó el escenario para que el gran flujo monetario físico y electrónico que arroja el narcotráfico pudiera dar apariencia de licitud a esos ingresos mediante transacciones simuladas en estructuras de fachada.

Al contrario, estas normas vinieron "en paquete" con muchas reformas a cuerpos legales y reglamentarios de legislación mercantil y privada, que moldearon el formato, tanto desde lo contractual como desde lo procedimental, para que no solo se lavaran activos en el sistema financiero nacional, sino también para que llegaran a blanquearse capitales en actividades productivas con apariencia de licitud.

Con la expedición del Código Orgánico Monetario y Financiero se aportó un marco regulatorio más eficiente de supervisión, que sirve como la principal barrera preventiva y estructural contra el lavado de activos en el sector económico y financiero. Esta norma otorgó a los entes de regulación y control, como el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos, la potestad de evaluar y gestionar el riesgo sistémico monetario y financiero, con énfasis en la detección temprana de transacciones inusuales o sospechosas. Además, creó potestades regulatorias para la Junta de Política y Regulación Financiera, antes denominada Junta de Regulación Monetaria y Financiera. En otras palabras, le otorgó la facultad de formular políticas y establecer medidas preventivas para desincentivar prácticas fraudulentas, incluido el lavado de activos.

A continuación, se expone la evolución normativa financiera y bancaria en Ecuador entre 1980 y 2025. De igual forma, se presentan algunos hitos importantes que deben tomarse en cuenta en su evolución.

Tabla 2
Evolución de la normativa financiera y bancaria en Ecuador, 1980-2025

Período/ año	Principales hitos y características
Década de 1980	• Codificación de la Ley General de Bancos, expedida en 1974 • Marcos regulatorios dispersos y obsoletos • Supervisión bancaria a cargo de la Superintendencia de Bancos • Prevalencia de la autorregulación y la concentración financiera
1994	• Aprobación de la nueva Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en sustitución de la Ley General de Bancos • Introducción de reglas prudenciales y requisitos de capital • Refuerzo del rol de la Superintendencia de Bancos
1998	• Crisis financiera y bancaria nacional • Quiebra de múltiples bancos, incluido Filanbanco • Intervención del Estado en el sistema financiero • Creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD)
2001	• Reforma integral a la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero • Establecimiento del Fondo de Liquidez • Mayor supervisión a grupos financieros • Restricciones a operaciones relacionadas y con partes vinculadas
2008	• Entrada en vigencia de la Constitución de Montecristi • Orientación del sistema financiero hacia el bien común • Prohibición de la banca offshore • Reconocimiento del sistema financiero popular y solidario

Período/ año	Principales hitos y características
2014	• Aprobación del Código Orgánico Monetario y Financiero • Sustitución de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero • Integración de la regulación monetaria, crediticia y financiera • Fortalecimiento de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera y de la Superintendencia de Bancos
2020-2024	• Reformas al Código Orgánico Monetario y Financiero orientadas a fortalecer la dolarización • Nuevas normas de gobierno corporativo y solvencia bancaria • Mayor control sobre productos financieros digitales y empresas fintech • Adaptación a estándares internacionales de supervisión

Fuente: Elaboración propia.

La evolución normativa de los cuerpos legales que regulan la actividad financiera y bancaria ha progresado en función de una mejora paulatina del control de esta actividad específica en Ecuador, así como de las exigencias internacionales. No obstante, esta normativa se ha enfrentado a una serie de vicisitudes sistémicas y políticas que han vuelto complejo el control del lavado de activos, factor que, en sí mismo, ha actuado como un elemento facilitador para la proliferación de esta actividad ilícita en el país.

Las presiones de los gremios financieros y bancarios en Ecuador, por lo general, han sido renuentes a ejercer un mayor control sobre sus actividades debido a que, entre otras cosas, esto aumenta en gran medida los costos transaccionales.

Por ejemplo, han sido recurrentes las denuncias desde el sector bancario en Ecuador sobre el exceso de regulación. La queja consiste en que estas regulaciones suelen enfocarse en la banca pública y en las cooperativas, o en normativas que limitan la operación financiera. Asimismo, se sostiene que los controles estatales fijos, como la tasa máxima convencional, y las leyes de supervisión dificultan la agilidad crediticia (Asamblea Nacional del Ecuador, 2022).

Aquí se expone de forma palpable una contradicción sistémica del sistema económico y financiero nacional: por un lado, se hacen necesarios controles férreos en el marco del despliegue del narcotráfico; por otro, se plantean las necesidades del sector económico y bancario de flexibilizar controles para promover la economía.

5. La legislación mercantil y societaria y su permisividad

La historia societaria ecuatoriana, desde los años sesenta del siglo pasado, ha evolucionado paulatinamente: desde normativas anacrónicas del antiguo Código de Comercio, que empezó a regular los aspectos esenciales e imperativos del contrato de compañía, hasta la actualidad, en la que imperan normas más flexibles.

Esta flexibilidad empresarial ha sido impulsada por leyes recientes, como la Ley de Emprendimiento e Innovación (2020) y la Ley Reformatoria para la Optimización e Impulso Empresarial (2023), incorporadas en la Ley de Compañías. Este proceso también incidió en la creación de numerosas normativas secundarias expedidas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

Un ejemplo de ello es la introducción de la figura de la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), que permite la creación de empresas unipersonales de forma rápida y sin costo inicial, cuestión que contrasta con las anteriores normativas de sociedades anónimas y compañías limitadas. Además, se permite que cualquier compañía prescinda de la solemnidad de la escritura pública protocolizada notarialmente, mediante la constitución de compañías a través de documento privado e, incluso, mediante procesos virtuales o en línea a través del portal web institucional.

En este contexto, se ha generado una atmósfera favorable para lavar activos en la actual legislación societaria. Esto habría sido aprovechado por diversas mafias para ampliar su margen de maniobra frente al lavado de activos. Ello se ha debido, en gran parte, al laxo control material que el órgano supervisor de compañías (representado actualmente por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros) ha ejercido en relación con el

funcionamiento de muchas sociedades presuntamente constituidas para estos designios.

En efecto, las actividades de este control se han centrado en dar seguimiento formal al cumplimiento de las personas jurídicas sujetas a supervisión, sin que ello implique determinar si la operación social llevada a cabo constituye una práctica real de actividad lícita; o, por el contrario, una mera simulación o apariencia de licitud que oculta, en realidad, una actividad ilícita. En este último caso, la estructura jurídica se utiliza como vehículo o pantalla para engañar fraudulentamente a terceros.

El problema se debe a que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, con el paso de los años, no ha evolucionado suficientemente en su gestión ni ha modernizado sus acciones para buscar una manera eficiente de verificar que las compañías sean verdaderas estructuras de negocios. En la práctica, se ha vuelto una entidad anacrónica, carente de efectividad, que más bien ha entorpecido el desarrollo de negocios lícitos en el país.

Básicamente, el control efectuado por este organismo es eminentemente formal, pues su labor se limita, meramente, a exigir que las sociedades sometidas a supervisión presenten información, reportes y documentos de cumplimiento.

Lo que se ha tenido es una serie de reglamentos o resoluciones generales expedidos por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en los que se establecen lineamientos y disposiciones para elaborar informes de cumplimiento en la materia. También se establecen multas para quienes no los presentan. No existe mayor evidencia, al menos en la información pública citada, de que se fiscalice profundamente sobre los reportes enviados o un examen exhaustivo de esta información (Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros [SCVS], 2025).

Formalmente, este organismo de control, dentro de su estructura orgánico-funcional, creó un área contra el lavado de activos denominada Dirección Nacional de Prevención de Lavado de Activos. Esta unidad actúa como instancia técnica para establecer

procesos de control, principalmente a través de manuales de prevención y matrices de riesgos. No obstante, esta forma de control, en realidad, poco ha ayudado a evitar o impedir que el narcotráfico u otras actividades delictuales hayan blanqueado capitales en Ecuador a través de entidades corporativas.

De hecho, por medio de compañías anónimas u otras formas societarias, los lavadores de activos han podido dar apariencia de licitud a capitales obtenidos en el mundo ilícito. Por medio de este recurso presentan, recurrentemente, estados financieros (como balances de situación, estados de resultados, flujos de efectivo y estados de cambios en el patrimonio), informes de gerencia y gestión aprobados por la junta de accionistas, informes de fiscalización, informes de auditoría interna y externa, entre otros documentos.

Todo esto, en la práctica, permite ocultar, casi perfectamente, los capitales ilícitos de estos grupos delincuenciales.

Se ha dado el caso de que conocidos narcotraficantes, a través de testaferros o empresas fachada, hayan constituido sociedades al amparo de la legislación ecuatoriana. Un ejemplo de ello serían las empresas vinculadas al conocido narcotraficante mexicano Joaquín "El Chapo" Guzmán, líder del cartel de Sinaloa: Líneas Aéreas Lincandisa S. A., Team Busines S. A. y Gestorum S. A. También están las centenas de compañías "fantasmas" descubiertas por el propio Servicio de Rentas Internas, cuyo fin no habría sido solamente evadir impuestos y defraudar al fisco, sino también ocultar, como pantalla, ingentes cantidades de dinero producto de actividades ilícitas.

La misma UAFE ha denunciado la creación de estructuras societarias aliadas a grupos de delincuencia organizada ecuatoriana, como "Los Choneros", entre ellas Lafattoria S. A., para blanquear activos monetarios por más de $1700 millones en 2024 (UAFE, 2024).

Es más, estos delincuentes declaran y pagan impuestos en Ecuador, lo cual ha coadyuvado a esconder, con el "disfraz" de legalidad,

dineros provenientes del narcotráfico y de otros delitos afines que arrojan ganancias exorbitantes y enormes movimientos de flujo dinerario. Incluso, actualmente, con el denominado SAS, que en la práctica facilita operar cualquier tipo de negocio, el control se hace más laxo.

El control sobre este sistema no pasa de la mera formalidad, pues únicamente acumula información y casi nunca se efectúa una revisión medianamente funcional por parte de las autoridades de supervisión y control. Esto hace casi imposible conseguir un resultado efectivo de control sobre las estructuras mercantiles que operan negocios ilícitos y blanquean sus capitales.

El problema del lavado de activos se ha vuelto, entonces, un problema sistémico. Al igual que la legislación financiera y bancaria, su control ha coexistido paradójicamente con políticas que han buscado disminuir controles para fomentar la operación mercantil y comercial privada. Esto no es necesariamente malo desde la lógica empresarial, pero sí constituye un problema complejo para el control del lavado de activos.

Retornando al campo económico, las cifras oficiales que reportan las autoridades competentes relativas al lavado de activos en el sistema financiero son astronómicas. Se dice que, en el último lustro, las estadísticas relativas a cuánto se lava en bancos, cooperativas y mutualistas pueden superar los $7000 millones (Espinosa Fernández de Córdoba, s. f.). Sin embargo, existen estimaciones de expertos en este campo según las cuales la cifra incluso podría superar los $15 000 millones (Alvarado Moncada, 2023).

Obviamente, para llegar a cifras estimadas de estos valores, no es que el crimen organizado lo haya hecho solo o haya dependido únicamente de su organización interna, sino que se habría favorecido de omisiones y ayudas de los entes de control para lograr tal objetivo.

Para ello, el narcotráfico ha generado enorme influencia sobre los organismos estatales, tanto gubernamentales como legislativos, judiciales y de control. La cooptación ha podido permear

paulatinamente, aprovechándose de un sinnúmero de ventajas: los vacíos legales de las normas jurídicas nacionales, los deficientes controles financieros y societarios de sus autoridades, la posición geográfica y estratégica del país frente a sus vecinos productores de droga y la circulación del dólar estadounidense como moneda oficial de intercambio en Ecuador desde hace más de veinticinco años.

No es solo un problema específico, sino sistémico y, por lo tanto, necesita ser mirado integralmente. Se puede entender, entonces, el valor estratégico que tiene para el narcotráfico la cooptación del Estado en todas sus formas.

Todos estos factores coadyuvaron a que el narcotráfico moviera grandes cantidades de dinero, en una combinación sincronizada entre el sistema financiero y las entidades de control empresarial, para inyectar recursos monetarios en la economía ecuatoriana. Esto ha provocado otros efectos más allá del ámbito financiero, tanto sociológicos como de seguridad.

En definitiva, los narcotraficantes necesitan incorporar ese exceso de flujo monetario en la economía formal. No les conviene mantener el dinero únicamente escondido, incluso si está depositado en bancos locales. Para estos grupos, es esencial que ese dinero circule hacia más personas dedicadas a pequeños comercios, obviamente no de manera gratuita, sino a cambio de un precio que les permita multiplicar su capital.

De aquí surge el delito de usura, llamado coloquialmente "chulco". A la institucionalidad estatal y financiera dedicada al control le resulta muy difícil erradicar y combatir esta figura, porque los dineros se descentralizan en manos de gente inocente dedicada a actividades lícitas que necesita liquidez para la operación de sus negocios. Muchas de estas personas, además, están fuera del radar estatal por no reportar sus ingresos ante la estructura estatal.

6. Conclusiones

A lo largo de los últimos 35 años, Ecuador ha enfrentado un aumento significativo del lavado de activos, especialmente del proveniente del narcotráfico, a pesar de haber implementado reformas institucionales y normativas acordes con los tiempos actuales y alineadas con estándares internacionales. Estas reformas incorporaron cambios formales en la lucha por combatir y erradicar este fenómeno derivado del mundo criminal y de delitos como el narcotráfico.

No obstante, pese a la expedición de leyes y reglamentos que establecieron la creación de entidades técnicas y profesionales, como la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), la efectividad en la lucha contra el lavado de activos ha sido deficiente. Esto se explica por razones vinculadas al funcionamiento del sistema económico capitalista, ligado a intereses económicos y políticos de personeros interesados en que el control no siga avanzando; por la ausencia de desarrollo de capacidades técnicas; y por los intereses directos del narcotráfico y su cooptación estratégica del Estado a través de la corrupción.

La ausencia de esta capacidad, en términos comparativos, ha derivado en que las instituciones del Estado no hayan logrado adaptarse adecuadamente a los estándares internacionales. Esto ha permitido la proliferación de delitos económicos, como el lavado de activos y el blanqueo de capitales.

Pese a que el narcotráfico es un problema transnacional que afecta a muchos países, el ensañamiento de este flagelo sobre Ecuador ha sido notorio y dramático en los últimos años. La industria del narcotráfico ha crecido en tal magnitud que se ha convertido en el eje central de la economía ilícita nacional, por la alta rentabilidad y el enorme flujo dinerario que produce esta actividad.

Esto ha llevado a un incremento de los niveles de violencia en muchas zonas del país, así como de los índices de corrupción dentro de las instituciones estatales llamadas a combatir la incorporación de capitales ilícitos en la economía formal. En este caso, el

peso de la debilidad de las instituciones del Estado ha marcado la diferencia.

Los carteles de narcotráfico han utilizado diversas técnicas para blanquear sus capitales. Entre ellas se encuentran la irrigación de capitales provenientes de ingresos ilícitos en la economía nacional mediante préstamos con altos intereses; la creación o apropiación de pequeñas y medianas empresas; el uso de negocios populares altamente rentables; la constitución de compañías; la corrupción de autoridades; y el empleo de "empresas fantasma" o de "fachada" en sectores económicamente boyantes del país. Todo ello ha facilitado la aparente legalidad de sus operaciones.

Como parte del desafío que plantean estos grupos criminales, la debilidad institucional, junto con un control ineficaz de las entidades encargadas de supervisar el sistema financiero y societario, ha propiciado un entorno favorable para el lavado de activos y el blanqueo de capitales. En este escenario resaltan la corrupción y la falta de recursos adecuados para combatir el delito.

Para enfrentar el problema del lavado de activos, es crucial adoptar reformas integrales que incluyan la modernización de las instituciones y el fortalecimiento de los mecanismos de control y supervisión, así como la implementación de tecnologías avanzadas para la detección de transacciones sospechosas. Pero, principalmente, se necesita "desintoxicar" a estas instituciones de toda persona que sirva, directa o indirectamente, a los intereses de la industria del narcotráfico y de otras mafias.

La lucha contra el lavado de activos y el blanqueo de capitales en Ecuador requiere un enfoque más eficaz y coordinado, que aborde tanto la raíz del problema como las consecuencias sociales y económicas del narcotráfico. Este enfoque debe implicar también a la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones sostenibles.

Finalmente, desde la perspectiva de la economía política, la dolarización ecuatoriana del año 2000 habría facilitado el lavado de activos. Al tratarse de una moneda de reserva global y de libre

circulación en Ecuador, el dólar elimina el riesgo cambiario y reduce las alertas asociadas a la conversión de divisas. Esto permite que el capital criminal proveniente del narcotráfico se integre al sistema financiero nacional y transnacional con mayor fluidez que si Ecuador tuviera moneda propia.

Esta situación particular, sumada a una banca de carácter netamente local, ha permitido que el excedente monetario del narcotráfico se convierta en una fuente de liquidez "funcional" para sectores lícitos e informales, a través de la usura o el "chulco".

7. Bibliografía

Aladino, M.-B. C., y Rivadeneira-Pacheco, J. L. (2024). Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en el Ecuador. *Riecomunicar*, 26.

Altamirano, L. (2024). *¿De la paz a la guerra? Evolución del crimen organizado en Ecuador*. Gráficas Argenis.

Alvarado Moncada, Z. F. (2023). *El lavado de activos y su afectación a la administración pública del Estado ecuatoriano*. Editorial Tecnocientífica Americana. https://doi.org/10.51736/eta.vi.16

Ambos, K., Caro Coria, D., Galain, P., y Malarino, E. (2015). *Lavado de activos y compliance: perspectiva internacional y derecho comparado*. Juristas Editores E.I.R.L.

Artmann, P. (2022, 6 de septiembre). *La propiedad conmutativa*. Árbol ABC. https://arbolabc.com/recursos/propiedad-conmutativa#subtitle1

Asamblea Nacional del Ecuador. (2022). *Continúa el estudio del proyecto de Ley Fintech sea la protección al ciudadano*. https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/77167-continua-el-estudio-del-proyecto-de-ley-fintech-sea-la

Banchón Cabrera, J. K., y Suqui Romero, G. Y. (2020). Comentarios acerca del lavado de activos y el delito previo, especial referencia al COIP. *RECIMUNDO*, *4*(4), 468-481. https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(4).octubre.2020.468-481

Blanco Cordero, I. (2009). ¿Es necesario tipificar el delito de financiación del terrorismo en el Código Penal español? *Athena Intelligence Journal*, *4*(1).

Bonilla, A. (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso: Ecuador y narcotráfico en los 90*. FLACSO Sede Ecuador; Abya-Yala; North South Center.

Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, *37*(3), 659-684. https://doi.org/10.4067/S0718-090X2017000300659

Buscaglia, E. (2015). *Lavado de dinero y corrupción política*. Debate.

Carrión Mena, F. (2024). *La producción social de la violencia de las violencias en Ecuador y América Latina*. FLACSO Sede Ecuador; FES-ILDIS.

Connectas. (2024). *Narcos S. A.: los empresarios del crimen*. https://www.connectas.org/especiales/narcos-sa-empresarios-del-crimen-en-ecuador/

De la Torre, M. (2018). Utilización del sector financiero para el lavado de dinero: perspectiva desde la legislación ecuatoriana. *JURÍDICAS CUC*, *14*(1), 145-166. https://doi.org/10.17981/juridcuc.14.1.2018.7

Durrieu, R. (2006). *El lavado de dinero en Argentina*. LexisNexis.

El Universo. (2024). El presupuesto de la UAFE se redujo casi a la mitad en siete años. https://www.eluniverso.com/noticias/politica/el-presupuesto-de-la-uafe-se-redujo-casi-a-la-mitad-en-siete-anos-nota/

Espinosa Fernández de Córdoba, C. (s. f.). Una amenaza silenciosa: el narcotráfico en Ecuador. *Polemika*.

Fernández, J., Bravo, G., y Zambrano, E. (2022). Lavado de activos y su efecto en las inversiones del sector empresarial en el Ecuador. *ECA Sinergia*, *13*(2), 129-140.

Fernández Steinko, A. (2008). *Las pistas falsas del crimen organizado*. Catarata.

Fuhem+Ecosocial. (2019, 11 de junio). *¿Qué es la financiarización?* https://www.fuhem.es/2019/06/11/que-es-la-financierizacion/

Giménez-Salinas Framis, A. (2022). *Delincuencia en empresas y contra las empresas*. Prosegur Research.

González, M. A. (2022, 18 de agosto). Narcotráfico y hasta la pornografía mueven las redes de lavado de activos. *Primicias*. https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/lavado-activos-crece-narcotrafico/

Greenberg, T., Samuel, L., Grant, W., y Gray, L. (2009). *Recuperación de activos robados: guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena*. Banco Mundial; Mayol Ediciones S. A.

Guerrero, A., Marín, M., y Bonilla, J. (2019). El lavado de activos y su influencia en la productividad y desarrollo económico de un país. *Espacios*, *40*(18), 22-32. https://www.revistaespacios.com/a19v40n18/a19v40n18p22.pdf

InSight Crime. (2019). *Ecuador: autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa*. https://insightcrime.org/es/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/

Landaburo Sánchez, L. (2016). Crimen organizado y economía ilegal: entrevista a Daniel Sansó-Rubert Pascual. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (18), 125-136. www.flacsoandes.edu.ec

Maldonado Prieto, C. (2015). La seguridad multidimensional y los retos de la cooperación interagencial. En S. Alda Mejías y S. de Sousa Ferreira (Eds.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 73-100). Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Miño, W. (1991). Lavado de dólares y narcoeconomía en el Ecuador. En B. Bagley, A. Bonilla y A. Páez (Eds.), *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano* (pp. 106-124). FLACSO Sede Ecuador; North-South Center, University of Miami.

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado [OECO]. (2024). *Estudio de sentencias por lavado de activos en Ecuador 2020-2022*. https://oeco.padf.org/resumen-del-estudio-de-sentencias-por-lavado-de-activos-en-ecuador-2020-2022/

Paladines, J. (2012). *La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador* (Serie Cuadernos Defensoriales 1). Defensoría Pública; Colectivo de Estudios Drogas y Derechos.

Pan American Development Foundation [PADF]. (2023). *Caracterización del crimen organizado*. https://oeco.padf.org

Perotti, J. (2009). *La problemática del lavado de dinero y sus efectos globales: una mirada a las iniciativas internacionales y las políticas argentinas* (Paper n.° 20). Centro Argentino de Estudios Internacionales. http://www.redalyc.org/pdf/767/76711408007.pdf

Plan V. (2023). *15 aspectos desconocidos de las operaciones de la mafia albanesa en Ecuador*. https://planv.com.ec/historias/15-aspectos-desconocidos-operaciones-la-mafia-albanesa-ecuador/

Plan V. (2025a). *El lavado de activos se hace, en su mayoría, a través de empresas fachadas.* https://planv.com.ec/historias/politica/lavado-activos-organizaciones-empresas-fachadas/

Plan V. (2025b). *Ecuador se consolida como el primer país exportador de droga hacia Europa*. https://planv.com.ec/historias/ecuador-se-consolida-como-el-primer-pais-exportador-droga-hacia-europa/

Pontón Cevallos, D. (2025). Cocaine trafficking in Ecuador and its crossroads. En S. R. J. Cutrona (Ed.), *Cocaine: the global reach of the world's most lucrative illicit drug* (pp. 129-154). University of New Mexico Press.

Pontón Cevallos, D. (2020). El aporte de Edwin Sutherland al análisis del crimen económico global. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, *2*(27), 112-124. https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4266

Rivera V., F. (2012). *La seguridad perversa: política, democracia y derechos humanos en Ecuador, 1998-2006*. FLACSO Ecuador.

Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), 8-24. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410

Sansó Rubert, D. (2011). Inteligencia criminal: una lección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada. En F. Rivera (Ed.), *Inteligencia estratégica prospectiva* (pp. 215-239). FLACSO-SENAIN; AECID.

Schultze-Kraft, M. (2016). Crimillegal orders: revisiting organized crime's political power. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899

Stein, A. (2009). *El concepto de seguridad multidimensional*. Organización Demócrata Cristiana de América.

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros [SCVS]. (2025). *Prevención de lavado de activos*. https://www.supercias.gob.ec/portalscvs/Institucion/Prevencion-de-Lavado-de-Activos.php?seccion=Normativa

Sutherland, E. H. (1940). White-collar criminality. *American Sociological Review*, *5*(1), 1-12. https://doi.org/10.2307/2083937

Unidad de Análisis Financiero del Ecuador [UAFE]. (2024). *UAFE presentó el informe de rendición de cuentas 2024*. https://www.uafe.gob.ec/uafe-presento-el-informe-de-rendicion-de-cuentas-2024/#:~:text=Adem%C3%A1s%2C%20en%20octubre%20de%202024%2C%20present%C3%B3%20la,veh%C3%ADculos%20usados%20y%20empresas%20de%20servicio%20de

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]. (2025). *World Drug Report*. ONU.

Vaca, R. (2011). *El delito de lavado de dinero en Ecuador*. Ediciones Legales.

Vlassis, D. (2005). La Convención de Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado. En M. Berdal y M. Serrano (Eds.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional*. Fondo de Cultura Económica.

Normativa

Codificación del Código Tributario. (2005). *Registro Oficial, Suplemento 38*. Congreso Nacional.

Código Orgánico Monetario y Financiero, Ley de Mercado de Valores, Ley General de Seguros [COMYF]. (2014). *Registro Oficial, Segundo Suplemento 332*. Asamblea Nacional.

Ley de Compañías. (1999). *Registro Oficial 312*. Asamblea Nacional.

Ley de Régimen Tributario Interno [LRTI]. (2004). *Registro Oficial, Suplemento 463*. Congreso Nacional.

Ley Orgánica de Extinción de Dominio. (2021). *Quinto Suplemento del Registro Oficial 452, 14 de mayo de 2021*. Asamblea Nacional del Ecuador.

Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos. (2016). *Registro Oficial, Suplemento 330*. Asamblea Nacional.

Parte III

Convergencias criminales y reconfiguración de mercados

América Latina y el Caribe: plataforma internacional del delito

Fernando Carrión Mena

1. Introducción

América Latina es la región más urbanizada y desigual del planeta. A esta doble condición se suma una tercera: es también la región más violenta. La violencia es predominantemente urbana y se ha convertido en uno de sus principales problemas, especialmente a partir de los homicidios y la criminalidad. Los datos de homicidios son comparativamente más altos que en otros lugares del mundo, con una magnitud que alcanza a triplicar el promedio mundial (Oviedo, 2024). Mientras América Latina y el Caribe presentan una tasa promedio anual de 22 homicidios por cada 100 000 habitantes en este siglo, Asia alcanza 2,3; Europa, 2,2; Oceanía, 3,0; Norteamérica, 6,3, y África, 12,7 por cada 100 000 habitantes (UNODC, 2023).

Durante el siglo XXI, las violencias e ilegalidades se han convertido en un problema endémico que ocurre de manera regular y estable en la región. Esta condición está vinculada con la matriz de violencias de los mercados ilegales que estructura el narcotráfico (con un peso significativo de la cocaína), así como con la ineficiencia de las políticas de seguridad ciudadana. Es decir, el narcotráfico es un problema endémico que indujo a la formación de un *continuum* territorial debido a la consolidación de una economía multinacional. Los delitos se diversificaron y están articulados al núcleo funcional del sistema delictivo (la cocaína), que indujo a la presencia de un sólido mercado ilegal de armas, secuestro, sicariato, lavado de activos, corrupción, migración irregular y extorsión, entre otros delitos vinculados a las redes criminales y globales del narcotráfico.

Esto no proviene de una o varias causalidades unidireccionales (como suele plantearse desde los denominados factores de riesgo), sino de una condición originada en procesos estructurales, muchos de los cuales operan bajo una lógica de causalidad circular. Si bien, por un lado, hay una producción social de las violencias, por otro, estas impactan directamente en la economía, la sociedad, la política y la cultura que, a su vez, inducen a más y nuevos hechos de violencia.

Así, la violencia debilita y deslegitima a las propias instituciones públicas que generan esas políticas de seguridad —ya sea por corrupción, evasión fiscal, ineficiencia o deslegitimidad institucional—, lo que impide que se obtengan resultados positivos. También las violencias generan deseconomías e inflación, reducen el empleo y producen estrategias de sobrevivencia asociadas con ilegalidades como el robo, el hurto, la extorsión o el secuestro ocasional.

Las características de las violencias, así como su persistencia en el tiempo, han hecho que esta se convierta en un problema generalizado en términos territoriales. En otras palabras, con diferencias en magnitudes y modalidades, el crimen se ha instalado en la región y la convierte en una plataforma internacional del delito. América Latina y el Caribe opera como un sistema que sirve de base para la conformación de un territorio unificado del crimen, en el que la red global del crimen cumple una función estratégica de integración. Se trata de una superficie articulada que surge de la interacción entre organizaciones ilegales que operan en red a nivel global.

Para llegar a esta doble situación (endémica y generalizada) es necesaria una mutación en su naturaleza estructural. El crimen transita de la violencia tradicional, originada en estrategias de sobrevivencia como el robo o la extorsión; en culturas lúdicas como las riñas y los juegos de azar; y en formas de discriminación vinculadas con el género o la xenofobia, hacia una violencia moderna que tiene objetivos económicos explícitos. El crecimiento del crimen impulsa procesos de mayor estructuración, que incluyen

adopción de tecnologías, especialización de funciones, desarrollo de capacidades de inteligencia y, en algunos casos, expansión hacia redes de alcance transnacional.

Lo contradictorio es que para confrontar este mal hoy existen más instituciones y presupuesto que los disponibles para las políticas e instituciones de seguridad en el siglo pasado (Carrión, 2024a). Para enfrentar las violencias existe un conjunto de instituciones coaligadas, entre ellas, las de cooperación internacional (multilateral y bilateral); gobiernos nacionales (ministerios, consejos y secretarías) y subnacionales (intermedios y locales); partidos políticos, movimientos sociales, corporaciones privadas y fundaciones; medios de comunicación (radio, prensa, televisión y redes sociales); y sociedades victimizadas (mujeres, migrantes, niños y personas racializadas).

Adicionalmente, los presupuestos han crecido, entre ellos, los recursos públicos, privados y familiares, que asumen los costos de la violencia. Los resultados no han sido positivos, dado que las violencias no se reducen y el problema es crónico. El comportamiento progresivo de las violencias e ilegalidades busca convertir a la región en un espacio de integración del crimen, que se proyecta a nivel global como una plataforma del delito. El narcotráfico por cocaína se produce en la región andina y se proyecta al mundo entero por las cuencas del océano Pacífico hacia el norte (Estados Unidos y Canadá) y del río Amazonas hacia Brasil, Europa, África, Asia y Oceanía.

En América Latina y el Caribe se cultiva la hoja de coca, se produce cocaína, se consume en los mercados internos y se exporta a nivel global. Esta dinámica genera importantes recursos económicos, principalmente en los países de mayor consumo, en un contexto determinado por desigualdades en los términos del intercambio. Los países consumidores son los que más acumulan frente a los que producen, como ocurre con Estados Unidos y Europa (UNODC, 2023).

Es importante tener una mirada regional de la problemática, con la finalidad de romper la lógica del nacionalismo metodológico

con la que se enfrenta la violencia y, en muchos casos, también se la comprende. El crimen hoy cuenta con estructuras que se despliegan por todos los países bajo la modalidad de una red global del crimen. Este artículo parte de esta perspectiva.

2. Las violencias como fenómeno endémico y generalizado

Uno de los cambios más significativos en la región es la concentración de las violencias en territorios urbanos y su producción en las ciudades. Primero, porque la región es urbanizada; segundo, porque la lógica operativa de las urbes requiere proximidad e interacción social, condiciones que ocurren, fundamentalmente, en las ciudades. Por eso, el consumo de sustancias o narcóticos es un fenómeno principalmente urbano, como también lo es el lavado de activos. Las ciudades han logrado articularse a la red urbana global (Carrión, 2024b), en la que el desarrollo urbano aporta al narcotráfico. Asimismo, atraviesan una mutación de la condición de ilegalidad, inicialmente vinculada a la formación de asentamientos humanos precarios en las periferias urbanas.

En determinados contextos, el crimen organizado puede cooptar o influir en el Estado (mediante prácticas de corrupción), en los mercados formales (a través del lavado de activos) y en ciertos sectores de la sociedad (mediante redes organizativas y control territorial) (Carrión, 2024a). Esto es posible porque las políticas de seguridad ciudadana no han sido eficientes en su contención; la mayoría de ellas han sido impulsadas bajo dos formas interrelacionadas.

Por un lado, mediante la llamada mano dura (Rodríguez-Pinzón y Rodrigues, 2020), que busca controlar la seguridad con la labor de la policía, las Fuerzas Armadas y el sistema de justicia como instituciones de seguritización. Por otro lado, mediante la aplicación de la norma alrededor del denominado populismo penal o punitivo, que busca impulsar nuevos tipos penales, reducir la edad de imputabilidad y establecer penas más severas.

Estas políticas de seguridad responden a demandas sociales en las que la población se configura como una víctima colectiva y reacciona desde una lógica retributiva asociada a la ley del talión, según la cual el castigo depende de la proporcionalidad del daño. En este marco, las políticas públicas buscan desvincularse del conocimiento y del diagnóstico científico del problema y se orientan, en cambio, a la satisfacción de demandas sociales expresadas en la opinión pública. De este modo, se produce un tránsito problemático desde una agenda pública socialmente construida hacia una agenda política definida por el Gobierno.

En ocasiones, las políticas de seguridad están desajustadas frente a la naturaleza de los delitos contemporáneos. Así, las estrategias basadas en el patrullaje y el control territorial no son oportunas para enfrentar problemas como el ciberdelito o las estafas digitales, que demandan capacidades especializadas, como ciberinteligencia e investigación tecnológica. La persistencia de enfoques heredados dificulta el diseño de respuestas más efectivas, ya que estas no se adecuan a delitos emergentes, cada vez más complejos y cambiantes. Las violencias del siglo XXI no pueden abordarse con enfoques propios del siglo pasado.

Estas políticas dependen, en gran medida, de esquemas de cooperación multilateral o bilateral, frecuentemente sustentados en supuestos casos de éxito o en enfoques de mano dura. No se diseñan desde una lógica de integración regional orientada a enfrentar las violencias. Esta limitación responde, en parte, al peso del nacionalismo metodológico, que privilegia la formulación de políticas circunscritas al ámbito nacional, pese a que el delito presenta dinámicas globales en las que América Latina se encuentra insertada.

En la región, la formulación de políticas de seguridad ciudadana enfrenta dificultades debido a la escasa evaluación sistemática de sus resultados, lo que limita identificar tanto de sus problemas como de sus potenciales aciertos. Esta falta de evaluación tiende a ocultar dichas dinámicas, mientras que los medios

de comunicación abordan las violencias de manera fragmentada (Rincón y Rey, 2010), lo que contribuye a su progresiva naturalización.

2.1. Las violencias, principal problema de América Latina

El fenómeno de las violencias tiene relación con los cambios sustanciales que atraviesa la región. El crimen es fundamentalmente organizado, material, simbólico, económico y virtual; además, en muchos lugares se ha convertido en un mecanismo con legitimidad y reconocimiento para resolver conflictividades interpersonales, dado que las políticas no han producido los resultados esperados. De allí que el crimen se haya convertido en uno de los problemas más significativos de la región, al punto que las encuestas de opinión evidencian que la principal demanda de la sociedad latinoamericana es la seguridad ciudadana (Latinobarómetro, 2023).

En el siglo XXI —hasta 2021—, la tasa de homicidios en la región mantuvo un promedio anual estable de 22 personas asesinadas por cada 100 000 habitantes (UNODC, 2023). Si bien existen años en que la tasa subió o bajó, la fluctuación no fue significativa. En números absolutos, la tasa anual representa un promedio aproximado de 130 000 homicidios por año, de acuerdo con la UNODC (2023). Es decir, el dato es superior a las muertes provocadas por conflictos armados activos, como el de Israel-Hamás en Palestina[1].

Pese a ello, se trata de fenómenos de naturaleza distinta: mientras la violencia criminal en la región es persistente y difusa, los conflictos bélicos concentran altos niveles de letalidad en períodos más acotados.

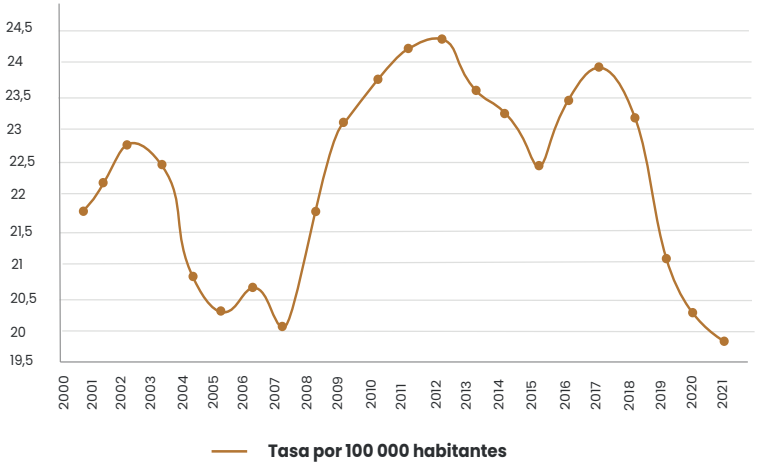
En la figura siguiente se pueden observar tres momentos sobre la tasa de homicidios en la región entre 2000 y 2021. Entre 2000

1 Se estima que, en esta guerra, alrededor de 45 000 personas habrían muerto en un lapso de año y medio (The New York Times, 2024).

y 2007 hay una reducción relativa de la violencia, que pasa de una tasa de entre 21 y 23 personas asesinadas por cada 100 000 habitantes a una de 20. Luego, entre 2008 y 2012, hay un incremento sostenido cuyo punto más alto —24 personas asesinadas por cada 100 000 habitantes— está asociado con la expansión de la violencia mediante el fortalecimiento del crimen organizado y la reconfiguración de mercados ilícitos. Finalmente, entre 2013 y 2021, hay un descenso con un repunte intermedio a 19,7, lo que sugiere cierta capacidad de contención, pero también volatilidad estructural.

Gráfico 1

Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes en América Latina y el Caribe



Fuente: elaboración propia con base en UNODC (2023).

El panorama se torna más complejo al observar que las violencias se han diversificado y se expresan en una creciente multiplicidad de prácticas criminales. En este contexto, se evidencia el aumento de los tipos penales, como los homicidios, que ahora se clasifican en sicariato, doloso, simple y calificado; la minería ilegal de escala y extracción; las extorsiones mediante vacunas y derecho de piso; los secuestros exprés, de oportunidad o simples; el robo simple,

agravado y con violencia; la organización criminal, la asociación ilícita, la trata y el tráfico; la corrupción por pago y por intimidación; y la evasión y elusión fiscal, entre otras clasificaciones.

Pero también las violencias han incrementado sus niveles de letalidad y crueldad. Allí constan, por ejemplo, las altas proporciones de homicidios relacionados con armas de fuego a escala mundial (con tasas de 9,3 por cada 100 000 habitantes en el Caribe, 16,9 en América Central y 12,7 en América del Sur (UNODC, 2023)). No pueden descartarse fenómenos como las masacres —atentados masivos—, la exhibición de cuerpos mutilados —decapitaciones—, los asesinatos como símbolo de poder —degollamientos y cuerpos colgados en espacios públicos— y las víctimas colaterales —niños y mujeres—, que evidencian mayor crueldad o letalidad y nuevas formas de expresión del poder criminal. La pluralidad de violencias y delitos conduce a dos expresiones metodológicas fundamentales:

- La existencia de múltiples delitos induce a la idea de una masa delincuencial que nace de la suma de violencias que coinciden en tiempo y espacio. Este proceso forma un sistema o complejo delictivo en el que las violencias asumen la condición de núcleo funcional, dada la hegemonía que presentan y su capacidad de articulación. Esto significa que una de las matrices de las violencias estructura el sistema delincuencial, ya que tiene predominio sobre las otras y les otorga un orden particular. Desde este sistema se definen las nuevas formas que adopta el crimen que, además, delinean su expresión formal en el territorio.

Desde principios del siglo XXI, en América Latina y el Caribe, el núcleo funcional del sistema delictivo se compone de los mercados ilegales alrededor del narcotráfico, con énfasis en la cocaína, convertida en el elemento vertebrador de dichas economías, cuyos recursos económicos movilizados son elevados y globales. Esto permite que las estructuras criminales que la sostienen e impulsan sean poderosas en términos económicos, así como influyentes políticamente. Las violencias asociadas al narcotráfico atraviesan mutaciones, diversificaciones y crecimientos. Lo paradójico es que las políticas públicas siguen siendo rígidas.

- Partiendo de la idea de que la violencia es plural, se puede afirmar que la amalgama de los delitos y las violencias alrededor de la cocaína termina por consolidarla como dominante y estructurante. Esta droga configura la coyuntura delictiva, compuesta por la suma de las matrices de las violencias vinculadas a los mercados ilegales, con la cocaína como estructuradora o núcleo funcional del sistema.

Las violencias se producen socialmente bajo formas históricamente determinadas, porque son expresión estructural de relaciones sociales de distintos tipos. Asimismo, son expresión e influyen en diferentes campos, entre ellos, el político, social, cultural y económico. Esto significa que existen momentos que deben entenderse como coyunturas delictivas, en los que cada tipo de matriz de la violencia las especifica y determina (Carrión, 2024a).

Estos procesos se fortalecen en este siglo debido a que las políticas de seguridad ciudadana no han dado los resultados esperados, hasta el punto de que las violencias no solo no cesan, sino que se incrementan. Tampoco se reduce la percepción de inseguridad, de modo que el miedo y el temor inducen a la formación de una estructura particular de sociedad (Beck, 2008) y de ciudad, que se han convertido en principios urbanísticos que bunkerizan la ciudad (Carrión y Rodríguez, 2025).

Adicionalmente, la economía urbana muta con la formación de un sector específico que tiene dos comportamientos contradictorios. Por un lado, impulsa la economía mediante el manejo de ingentes recursos monetarios que resultan de la producción, el comercio y el consumo de drogas, y que se expresan en el lavado de activos. Por otro lado, genera deseconomías debido al incremento de los costos de producción por el pago de la seguridad (con presupuestos públicos y privados), así como por la inflación y la caída de las inversiones (capitales externos, turismo y empleo).

3. Formación de la coyuntura delictiva

La condición endémica y generalizada de la coyuntura delictiva alrededor del narcotráfico se configuró a partir de dos hechos

históricos internacionales ocurridos hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI en la región. El primero ocurrió cuando los gobiernos de Colombia y Estados Unidos —representados por sus presidentes Andrés Pastrana y Bill Clinton, respectivamente— firmaron en 1999 el Plan Colombia, que impulsó una estrategia antinarcóticos inscrita en la guerra contra las drogas y orientada a reducir el conflicto armado interno bajo la figura de otra guerra: la guerra contra el terrorismo. En la práctica, el Plan Colombia fue entendido como una guerra contra el narcoterrorismo.

El segundo hecho histórico fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que produjeron un viraje en las políticas de seguridad y en la agenda global de este país y del hemisferio. El narcotráfico pasó a ser visto como una amenaza a la seguridad, no solo como delito, sino también como un fenómeno asociado al terrorismo y al crimen organizado. A estos hechos se sumaron otros procesos que moldearon el fenómeno del narcotráfico: la conversión de la hoja de coca en *commodity*[2], la crisis de las hipotecas y la pandemia de la covid-19 (que contrajo la demanda), así como el desarrollo tecnológico, que incrementó la oferta de cocaína.

4. Plan Colombia y sus efectos

El Plan Colombia fue un hito determinante en la generalización del narcotráfico en la región, así como en la conversión de las violencias en una actividad endémica. Durante la vigencia del Plan, el narcotráfico no solo no desapareció, sino que transformó e incrementó su presencia a nivel internacional. La firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) derivó en un reacomodo territorial y organizacional del narcotráfico, que facilitó la expansión y atomización de los actores vinculados con las economías ilegales.

A diferencia de los carteles tradicionales (como el de Medellín, con Pablo Escobar como líder, o el de Cali, con los hermanos

2 Se trata de una categoría económica que hace referencia a materias primas o productos básicos inscritos en una cadena de valor.

Rodríguez Orejuela al mando), que ejercían control sobre toda la cadena de producción y distribución de la cocaína desde un comando central, las nuevas configuraciones criminales que surgieron tras la desmovilización paramilitar entre 2003 y 2006 (incluidas las denominadas bandas criminales) operan mediante redes descentralizadas, con especialización funcional y vínculos con otros actores y economías ilegales. Una situación de este tipo hizo que grupos criminales organizados como el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC y la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), entre otros, se convirtieran en conductores del proceso general en Colombia.

Antes de este proceso, el narcotráfico en Colombia se organizaba bajo un modelo de integración vertical, en el que una misma estructura controlaba todas las fases de la cadena: desde el cultivo de la hoja de coca hasta la distribución y el consumo de la cocaína. Este modelo centralizado facilitó la acumulación de grandes recursos económicos. Un caso emblemático es el de Pablo Escobar, quien fue incluido entre las personas más ricas del mundo por la revista *Forbes* en la década de 1980 (Henry, 1987). Algunas estimaciones le atribuyen una fortuna cercana a los 30 mil millones de dólares.

Sin embargo, tras desarticular los carteles colombianos y que aparezcan estructuras criminales más fragmentadas, el narcotráfico experimentó una transformación organizativa y financiera. En lugar de concentrarse en pocas organizaciones altamente centralizadas, los flujos de capital comenzaron a distribuirse entre múltiples actores, lo que incrementó el volumen total de recursos en circulación, pero redujo su nivel de concentración.

Esto ocurrió desde fines del siglo XX. El Plan Colombia contribuyó a romper el manejo monopólico del sector. Se desarticularon los grandes carteles y nacieron las bandas criminales o Bacrim (así nombradas por el Estado colombiano), que se refieren a grupos criminales más pequeños, pero especializados en ciertas fases específicas del proceso general. En otras palabras, no operan con un comando central, sino como estructuras en red o semiautónomas

que desempeñan, desde un enfoque de división del trabajo, una actividad específica dentro de cada territorio. Algunas se encargaron del cultivo o de la producción del narcótico; otras, del tránsito, la importación o la exportación.

De esta manera, se configuraron organizaciones que cultivan, procesan, transitan o venden para el consumo. Pero también otras que lavan activos, venden a distinta escala (mayorista y minorista), ofrecen inteligencia, brindan seguridad, proveen insumos y tercerizan el sicariato, entre muchos otros servicios. Estas bandas tejen alianzas con actores transnacionales, entre ellos, carteles mexicanos para la exportación de cocaína hacia Estados Unidos; redes criminales en Centroamérica que permiten el tránsito; organizaciones en Europa para la distribución; e intermediarios como Ecuador para el transporte marítimo y aéreo. Es una cadena global fragmentada, pero coordinada por redes, en la que el Pacífico juega un rol geoestratégico clave (Girón, 2026).

Adicionalmente, por tratarse de una política focalizada en un solo país, el Plan Colombia generó un efecto globo (también denominado efecto cucaracha) en doble sentido. En primer lugar, ciertas fases de la cadena del narcotráfico que se desarrollaban en el interior del país se desplazaron hacia Ecuador y Venezuela, y luego hacia otras partes del continente, como México. En segundo lugar, tras la intensificación de la presión estatal de Colombia y Estados Unidos en la década de 2000, se produjo un traslado de las actividades ilícitas hacia territorios fronterizos y rutas alternativas, particularmente hacia el litoral ecuatoriano y otros puntos estratégicos de salida de la cocaína. De esta forma, se creó un territorio unificado del crimen, sustentado en la red global del crimen.

5. Atentados terroristas del 11 de septiembre

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el Pentágono y Shanksville, en Estados Unidos, contribuyeron a reconfigurar la política antinarcóticos, entre otras razones, porque desplazaron la estrategia de la guerra contra las drogas (Linton, 2015) hacia una guerra contra el terrorismo. En este contexto,

las FARC y el ELN fueron consideradas organizaciones terroristas vinculadas al narcotráfico, lo que facilitó la implementación de políticas de seguridad de carácter militar y de mano dura, especialmente durante el Gobierno de Álvaro Uribe.

Por otro lado, la droga que ingresaba a Estados Unidos lo hacía principalmente a través del estado de Florida, mediante corredores provenientes del Caribe y del Golfo de México, tanto por vía aérea como marítima. Sin embargo, este flujo se redujo de manera significativa como resultado de las políticas de control implementadas por Estados Unidos. Se generalizó el uso de sistemas de vigilancia y detección en embarcaciones y aeronaves, que incluían sensores, escáneres y unidades especializadas en el rastreo de drogas y armas.

Estas medidas restringieron esta ruta de ingreso para los carteles colombianos. No obstante, de forma simultánea, se consolidó una vía alternativa de carácter terrestre a través de la frontera entre México y Estados Unidos, que se extiende por aproximadamente 3145 km. Como consecuencia, esta frontera se transformó en uno de los espacios más dinámicos y complejos del mundo en términos de tránsito ilícito. Esta reconfiguración trajo consigo otro eje de tránsito de la droga: el del Caribe hacia Centroamérica, que otorgó mayor relevancia estratégica al océano Pacífico[3].

El cambio de corredor (del estado de Florida hacia la frontera México-Estados Unidos) estuvo acompañado por el fortalecimiento de los tradicionales flujos de bienes y servicios a través de formas ilegales, como el contrabando, que siempre estuvieron presentes entre los dos países. Este proceso se intensificó a partir de 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que consolidó a México como un socio comercial estratégico en la región. Posteriormente, en 1999, el Plan

3 Según la OEA (2013), aunque el Caribe fue una de las principales rutas de tránsito de cocaína hasta mediados de la década de 1990, actualmente el 80 % de la cocaína destinada a Estados Unidos pasa por Centroamérica y México, principalmente desde Colombia, a través de las costas del Caribe y del Pacífico.

Colombia contribuyó a reconfigurar las rutas y dinámicas del tráfico ilícito en el continente.

El contrabando en la frontera entre México y Estados Unidos se ha sustentado en las asimetrías complementarias (Carrión y Enríquez, 2022), desde una lógica de atracción entre condiciones opuestas, como un imán. Asimismo, el fenómeno se ha fortalecido con la participación de actores locales binacionales (como contrabandistas), que ampliaron sus vínculos hacia redes globales en el marco de diversos tráficos ilícitos, como los de drogas, personas y órganos.

El contrabando ha sido históricamente una práctica relativamente tolerada en la frontera entre México y Estados Unidos, asumida por organizaciones ilegales de base interfronteriza. Estas dinámicas evolucionaron y se articularon con las lógicas del tráfico de personas, órganos y drogas, lo que amplió sus redes más allá de las zonas fronterizas y favoreció su inserción en circuitos de alcance global.

En este contexto, el tránsito hacia la frontera entre Estados Unidos y México dio lugar a una mutación estratégica en las organizaciones del narcotráfico: los carteles mexicanos (como el de Sinaloa, el de Jalisco y Los Zetas) desplazaron progresivamente a los colombianos en el control del circuito general de la cocaína, y asumieron funciones de coordinación central, tipo *holding*[4]. Esta reconfiguración se explica, en parte, por su ubicación estratégica en el principal mercado de consumo del mundo: Estados Unidos. Como resultado, dichas organizaciones establecieron vínculos directos con redes delictivas de distintos países de la región y con las diversas fases de la cadena de valor del narcotráfico.

Este proceso está vinculado con una creciente división territorial del trabajo criminal, que se consolida tras la implementación del Plan Colombia, cuando desaparecen los grandes carteles de la cocaína y surgen las Bacrim, especializadas en alguna fase del

4 Según el diccionario de la Real Academia Española (2025), holding es una "sociedad financiera que posee o controla la mayoría de las acciones de un grupo de empresas".

negocio ilícito. Las Bacrim participan de manera diferenciada en la cadena del narcotráfico: unas se especializan en el cultivo de la hoja de coca (Colombia, Perú y Bolivia)[5]; otras, en la fabricación de cocaína (Ecuador, Venezuela y Argentina); y otras, en el tránsito, consumo y lavado (México, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay). En todo caso, cooperan con células regionales y redes locales.

Es necesario considerar el cambio en la política de seguridad de Estados Unidos a partir del 11 de septiembre de 2001, que consolidó una agenda orientada a identificar amenazas prioritarias como el terrorismo, el narcotráfico y la migración irregular. Este marco promovió enfoques que vinculan dichos fenómenos con categorías como narcoterrorismo, lo que reforzó procesos de securitización y externalización de la política de seguridad hacia América Latina.

6. Conversión de la cocaína en *commodity* y superproducción

El mercado de la cocaína se ha expandido de forma significativa desde la primera década del siglo XXI, debido al incremento del volumen de producción (oferta), al aumento del número de consumidores (demanda)[6] y al creciente volumen de dinero que moviliza[7].

De igual manera, hay que señalar que la sobreproducción de cocaína provino del desarrollo tecnológico, en tanto incrementó la

5 Colombia concentra aproximadamente el 65 % del total, con 230 000 hectáreas cultivadas; le sigue Perú, con el 27 % y 95 000 ha; y Bolivia, con el 8 % y 29 900 ha (UNODC, 2023).

6 Según la UNODC (2023), el número de personas consumidoras de drogas aumentó en 23 % entre 2011 y 2021. Para ese último año, se estimaba una población de 300 millones de personas consumidoras, equivalente al 5,8 % de la población mundial. El mayor número de consumidores se concentra en Estados Unidos y, luego, en Europa.

7 Según la OEA (2013), la UNODC estimó que el valor total de las ventas de drogas controladas a nivel mundial fue de $320 000 millones en 2003, equivalente al 0,9 % del PIB mundial. Debe tenerse en cuenta que se trata de un dato de hace más de dos décadas, correspondiente a una coyuntura en la cual la cocaína empezaba a posicionarse con fuerza y adquiría un precio mucho más alto.

productividad tanto en el cultivo de coca como en los laboratorios de producción de cocaína.

Hacia finales de la primera década del siglo XXI, la economía política del narcotráfico atravesó una transformación asociada a la conversión de la hoja de coca en *commodity*, cuestión que se materializó en la ampliación de las áreas de cultivo, el incremento de la productividad y el aumento de su precio en los mercados. La conversión de la hoja de coca en *commodity* permitió su integración a los mercados de los países del norte global, en el marco del desarrollo desigual y combinado (Novack, 1974).

Esta inserción buscó establecer los espacios de mayor acumulación económica, es decir, los países de mayor consumo, como ocurre con otros bienes primarios. Un patrón similar se observa en sectores como los minerales (cobre y oro), los productos agrícolas (banano y cacao) y los hidrocarburos (diésel y gasolina), entre otros. No obstante, se trata de un *commodity* particular, en tanto su precio (más que su valor) se incrementó en función del riesgo asociado a su condición de ilegalidad, así como de las dinámicas especulativas que inciden de manera determinante en el precio final al consumidor.

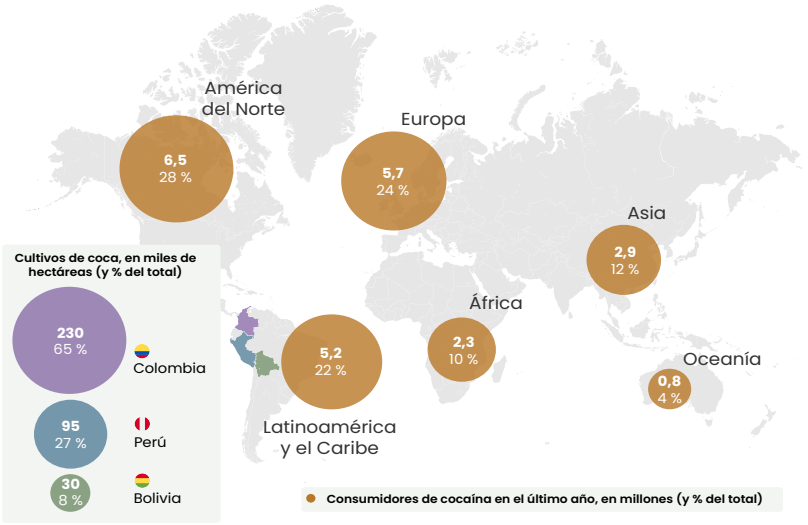
La acumulación económica alrededor de la cocaína tuvo relación con sus precios, definidos según el lugar que ocupan dentro de la cadena de valor. La fase del cultivo de coca capta alrededor del 1 % del monto global; los lugares de tránsito, el 24 %; y los de consumo, el 75 % del volumen económico que moviliza (OEA, 2013). Según la OEA (2013)

> el kilo original, [tiene] un costo promedio de 650 dólares (entre 585 y 780), se transformó en dos kilos con un valor total de venta al detalle de 330.000 dólares, esto es el valor del producto se incrementó alrededor de 500 veces a lo largo de su cadena de valor (p. 56).

El conjunto de datos que sigue en la figura muestra que la acumulación de la riqueza producida por la cocaína ya no se concentra en Colombia, como en la época de los carteles de Medellín o de Cali. Hoy, en cambio, se concentra en los países de mayor

consumo, como Estados Unidos y Europa, donde se localiza el 52 % de los consumidores y el 75 % de las ganancias (UNODC, 2023). En la tercera década de este siglo, Latinoamérica y el Caribe surgen como un mercado interno de consumo importante, como muestra el gráfico 2[8].

Gráfico 2
Mercado mundial de la cocaína



Fuente: tomado de UNODC (2023).

La política de guerra contra las drogas, impulsada por el presidente de Estados Unidos, Richard Nixon, en 1971, se centró en los territorios de cultivo de hoja de coca, producción y circulación de cocaína; es decir, en los espacios de oferta. No obstante, sus efectos resultaron contrarios a los esperados, al evidenciarse un incremento de la violencia y de los homicidios en América Latina y el Caribe. En contraste, en países de alto consumo (como Italia, España y Estados Unidos), las organizaciones criminales no alcanzaron los mismos niveles de violencia letal que en la región. Esto se

8 El precio más bajo de la cocaína se registra en los lugares de cultivo (Colombia, Bolivia y Perú); luego aumentan los precios en las regiones de tránsito (Centroamérica y el Caribe); y el valor más alto se encuentra en los espacios de consumo (Estados Unidos, España, Italia, Australia y Nueva Zelanda).

refleja en tasas de homicidio más bajas, lo que puede explicarse, en parte, porque estos contextos no fueron el foco principal de las estrategias más intensivas de la guerra contra las drogas.

Los territorios donde se cultiva la hoja de coca en la región andina (Colombia, Perú y Bolivia) obtienen, dentro de la cadena del narcotráfico, los ingresos más bajos. No obstante, la región experimenta un incremento en los niveles de consumo de drogas que favorece el crecimiento de los ingresos de las estructuras criminales locales, en función de su posición dentro de la cadena de valor del narcotráfico. La rentabilidad aumenta a medida que las organizaciones se encuentran más cerca de los mercados finales, como Estados Unidos, donde los precios son significativamente más altos, o Brasil, orientado a los mercados europeos y africanos.

Un hecho adicional respecto de las áreas de cultivo de hoja de coca consta en el informe mundial sobre la cocaína de la UNODC de 2023, que detalla que el cultivo de coca en Colombia aumentó un 35 % entre 2020 y 2021, hasta llegar a 253 000 ha. El volumen de producción de cocaína aumentó un 53 % y alcanzó 2600 toneladas (UNODC, 2023).

Hay que tener en cuenta que la oferta de cocaína se acrecentó con la pandemia de la covid-19 entre 2020 y 2023, por cuanto implicó, por un lado, la restricción de la libre circulación de personas, bienes y servicios, entre los cuales estuvo la droga. La cocaína no pudo distribuirse a través del mercado mayorista (tránsito) debido a las restricciones de los sistemas de movilidad aéreos, terrestres y marítimos. De igual manera, las posibilidades de funcionamiento del mercado minorista fueron nulas porque la movilidad de la población potencialmente demandante estuvo restringida por la cuarentena o por el denominado "quédate en casa", lo que condujo a la contracción del consumo e impidió que la demanda se concretara.

Por otro lado, la fuerte caída de la economía a nivel mundial redujo los ingresos de la población y, por tanto, su capacidad de demanda, cuestión que llevó a una contracción del consumo de cocaína por el empobrecimiento de la población. Esto significa

que el mercado de la droga se contrajo porque la oferta y la demanda a nivel mundial estaban restringidas, lo que incrementó su *stock*.

La sobreproducción de cocaína aumentó la oferta, mientras que la covid-19 redujo la demanda. Adicionalmente, y de forma simultánea, el fentanilo ingresó con fuerza a Estados Unidos y captó rápidamente parte del mercado por tener un precio bastante más bajo, por su fácil acceso y por su mayor potencial adictivo frente a la cocaína. Estos fenómenos hicieron que la economía política del narcotráfico se modificara sustancialmente. Una de sus expresiones más claras fue la caída del precio de la cocaína en las áreas de cultivo, tránsito y consumo, aunque se trata de una situación variable en el tiempo y sujeta a causas propias.

En 2017 ya hubo una caída importante del precio de la coca y de la pasta base de cocaína, luego de la firma del Acuerdo de Paz. Básicamente, esto provino del efecto de la desmovilización de los efectivos guerrilleros localizados en zonas de cultivo de coca (Isacson, 2023). La crisis actual es diferente, más prolongada y de carácter estructural, debido a la sobreproducción[9], al cambio en la demanda y a los conflictos propios del mercado.Para solventar la caída de los precios de la cocaína, las estructuras criminales decidieron diversificar y ampliar los mercados de la droga, además de estimular el cambio en los patrones de consumo. Abrieron ventas en Europa y, por esta vía, llegaron a África y Asia, así como al interior de América Latina, hasta generalizar el consumo en su territorio. Países como Colombia, México, Argentina y Brasil, que tradicionalmente no consumían, empezaron a hacerlo; al igual que Ecuador, Perú, Uruguay, Costa Rica y los demás países de la región. Brasil se convirtió en el segundo país consumidor de cocaína del mundo y el primero de *crack*, con una diferencia respecto de Estados Unidos: es consumidor y, además, país de tránsito.

9 Los cultivos de hoja de coca se triplicaron en Colombia entre 2013 y 2020; en Perú se duplicaron entre 2016 y 2022, al igual que en Bolivia, aunque en este último país se mantuvieron en un nivel más bajo (UNODC, 2023).

Para que aquello ocurriera, hubo un cambio dentro de la estrategia de la red global del crimen (Carrión, 2024a). Los *holdings* (cartel de Sinaloa y 'Ndrangheta), es decir, los articuladores de la red, redefinieron las relaciones con las estructuras criminales locales sobre la base de un cambio en las modalidades de pago por sus servicios. En otras palabras, en vez de pagarles en dólares, empezaron a hacerlo con droga, control de los puertos, abastecimiento de insumos para la producción de narcóticos o servicios de seguridad. Fue una mutación sin precedentes por los efectos generales y estructurales que produjo. Esta transformación en la relación entre los grupos criminales globales y los locales trajo los siguientes efectos inmediatos:

- Incremento del consumo de cocaína a nivel local: fue la manera en que las organizaciones criminales locales pudieron monetizar la droga pagada por los *holdings* globales. Con ello, el crimen organizado local empezó a lavar dinero, incrementó su capacidad económica y, por tanto, su acción criminal se generalizó y diversificó.
- Fortalecimiento de organizaciones criminales de base local: se requirió una estructura con mayor eficiencia y legitimidad social, lo que demandó una fuerte división del trabajo, inteligencia criminal, tecnología y nuevas formas de articulación local-global.
- Generalización e incremento de las violencias en disputas por los mercados locales, los territorios y los vínculos con los *holdings*: esta situación derivó en la diversificación de hechos delictivos y en la búsqueda de control directo de los gobiernos locales mediante corrupción, intimidación o cooptación.
- Tendencia a reproducir la lógica internacional del *holding* global con la franquicia local al interior de cada país: esto incrementó el número de estructuras criminales nacionales y generó un proceso de especialización de estas por fases dentro del proceso y de los territorios, lo que mutó la modalidad tradicional de las organizaciones criminales.

A partir de 2008, debido a la crisis de las hipotecas en los principales lugares de consumo de narcóticos (Estados Unidos y España), se produjo un cambio mundial en las organizaciones delictivas vinculadas al mercado de la cocaína y los narcóticos.

El sector inmobiliario, por las características de rotación del capital, ha sido un lugar privilegiado y clave para que los recursos pasen de ilegales a legales; es decir, para el lavado de activos o su inserción en la economía legal y su libre disponibilidad. Frente a la fuerte contracción económica de este sector entre 2008 y 2011, las posibilidades de licuar los recursos ilegales se contrajeron, lo que obligó a fortalecer su presencia en otros sectores de la economía, como el turismo, las finanzas, el comercio, las monedas electrónicas y ciertos servicios.

7. Economía criminal como sector autónomo en la región

La economía criminal creció y logró mayor autonomía: es uno de los sectores más dinámicos de la economía global debido a los recursos provenientes de la producción, la comercialización mayorista y minorista, y el consumo de drogas, además del lavado de activos (inversión en el mercado legal), la corrupción, la evasión y elusión fiscal, la extorsión, los secuestros, la trata de personas y el robo patrimonial, entre otros delitos. Es tan fuerte su presencia que se puede afirmar que existe una composición estructural tripartita de la economía de la región, compuesta por la economía formal, informal y criminal, mutuamente interrelacionadas. La pregunta que ronda: ¿cuál es la participación de cada una de ellas en la economía y cuáles son sus intermediaciones?

No se trata solo de que la economía criminal sea una parte importante de la economía de América Latina y el Caribe, sino también de los vínculos que teje en la región. Se presenta de forma amplia y diversificada en el mercado, en las empresas privadas y en la economía en general. Esto ha producido una articulación estrecha con otros sectores económicos, en particular con el sector privado de la seguridad, que tiene un crecimiento sin precedentes en la región[10].

10 En Ecuador, en 2022, el sector privado de seguridad creció un 15 % (Coba, 2025), mientras que la economía nacional lo hizo en un 2,9 %.

Desde esta perspectiva, este sector específico de la economía mueve, mediante el lavado de activos, el 6,7 % del PIB (Sistermans y Voss, 2024) y genera alrededor del 2,5 % del total de la región[11]. La inelasticidad de la demanda de cocaína se modificó: el precio tuvo que caer para recuperar la demanda histórica. Hoy, los precios han recuperado su valor porque el mercado de venta al por menor se ha incrementado gracias al aumento del número de consumidores y de los precios.

8. Construcción del territorio unificado del crimen

América Latina y el Caribe están vinculadas con el narcotráfico, en unos países con más fuerza que en otros, así como en unos con mayor peso en ciertas actividades que en otros, pero todos están presentes e interrelacionados. No se trata solo de una presencia generalizada, sino de un territorio que se ha unificado alrededor del crimen. El ordenamiento territorial se ajusta a esta nueva realidad, en atención a que su funcionalidad termina siendo un factor clave para una mayor articulación de sus espacios, incluso a nivel internacional.

En este proceso adquiere especial importancia la cadena de valor que forma parte del negocio desde el momento en que se configura como *commodity*, porque penetra y coopta, de manera estructural, el mercado, la economía y las empresas privadas formales, así como el Estado y la sociedad. En otras palabras, coopta la sociedad mediante la oferta de empleo y el impulso de las organizaciones criminales; también incide en la economía, mediante el lavado de activos y el mercado. Adicionalmente, infiltra las instituciones del Estado, como la justicia, la policía y los municipios, lo que afecta la gobernabilidad en su conjunto, así como su propia legitimidad institucional.

11 La UNODC (2023) estima que las ganancias relacionadas con las drogas, disponibles para el lavado de activos a través del sistema financiero, se sitúan entre el 0,4 % y el 0,6 % del PIB mundial. Asimismo, estima que alrededor de la mitad de estas ganancias se lavan dentro de la jurisdicción donde se generan e ingresan al sector bancario, al de bienes inmuebles y a otros tipos de inversiones.

9. División territorial del trabajo

El territorio de América Latina y el Caribe se estructura alrededor del narcotráfico debido a que la división territorial del trabajo genera expresiones explícitas en la región. Tal situación se concreta, entre otras determinaciones, en las siguientes:

- La hoja de coca se cultiva mayoritariamente en los países de la región andina, que tienen una particularidad: se localizan estratégicamente en la zona central de América Latina. También constan parcialmente Paraguay —en el extremo sur— y Guatemala —en Centroamérica—.
- Los países de la región se articulan con los países productores —Colombia, Perú y Bolivia— en redes de tráfico de cocaína que responden a una lógica geoestratégica diferenciada. En una primera dirección, los flujos se orientan hacia el norte, a través de Centroamérica, el Caribe, México y Estados Unidos[12]. En una segunda, se proyectan hacia el Cono Sur, incluyendo Chile, Argentina y Uruguay. A estas dinámicas se suma un eje oriental, en el que Brasil cumple un papel relevante como mercado y plataforma de tránsito. Asimismo, los corredores transversales conectan a los países andinos con territorios como Venezuela, Ecuador y Paraguay, lo que configura una red regional compleja.
- Todos los países de América Latina participan en el consumo de cocaína y ocupan posiciones diferenciadas dentro de la cadena de valor. Esta dinámica contribuye al fortalecimiento de las organizaciones criminales locales, al crecimiento del lavado de activos en el ámbito nacional, al incremento de la violencia y a la articulación de estructuras criminales locales con organizaciones transnacionales, como el cartel de Sinaloa y la 'Ndrangheta.

Este proceso se despliega de manera articulada en América Latina y el Caribe, dado que cada fase de la cadena de valor se integra en un sistema delictivo transnacional. A su vez, este sistema es dinamizado por un actor emergente, denominado red global del crimen, que coordina y conecta las distintas estructuras criminales.

12 Según la OEA (2013), el 95 % de la cocaína confiscada en Estados Unidos (el mercado individual más grande de la región) era de origen colombiano.

10. Nueva forma de organización delictiva: la red global del crimen

Desde finales del siglo pasado, la *matriz de la violencia común*, *interpersonal*[13] o *tradicional* fue dominante en toda la región (Carrión, 2024a). Se originó, entre otras razones, en las desigualdades sociales, la pobreza, la falta de empleo y la cultura lúdica, expresadas en robos, hurtos, riñas y homicidios. De igual manera, se construyó a partir de las asimetrías de poder que generan el racismo, el machismo y la xenofobia; de la cultura asociada al consumo de productos psicotrópicos o de alcohol; y de una economía que no genera empleo ni redistribuye la riqueza. Se entendió como violencia tradicional porque dominó en el pasado y porque se había hecho costumbre en algunos grupos sociales.

Esta matriz de la violencia fue ejercida por personas, en unos casos calificadas como aisladas y enfermas y, en otros, integradas en un actor denominado crimen organizado en el año 2000. Esta modalidad, hasta fines del siglo pasado, encarnó la expresión más avanzada de las violencias y provino de la acción de dos o más personas que ejecutan actos ilícitos de forma regular. El concepto se generalizó a partir de la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos, en el año 2000, en Palermo (ONU, 2004), que en su artículo 2 señala:

> Por "grupo delictivo organizado" se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material. (p. 5)

La mayoría de estos delitos se especializan por giros, como aquellos dedicados al robo de celulares, computadoras, joyas, autopartes y patrimonio; o también por actividades en cada una de las fases del delito, relativas al cometimiento del hecho (hurto,

13 Según el Servicio de Asuntos Sociales de la Universidad de Salamanca (2024), la violencia interpersonal ocurre cuando una persona ejerce poder y control sobre otra mediante amenazas, acciones físicas, sexuales o emocionales, control económico, aislamiento u otros comportamientos coercitivos.

homicidio, extorsión), al lavado de activos, inteligencia criminal, sicariato, seguridad o venta de lo robado[14]. Para enfrentar estas violencias, se diseñaron políticas de seguridad dentro del sistema penal formado por la policía, la justicia y la cárcel, así como políticas de *prevención de la violencia*[15].

Sin embargo, estas definiciones ya no se ajustan a la realidad de las violencias vigentes. En la actualidad, la mutación, la diversificación y el incremento de las violencias conducen a que la violencia tradicional evolucione hacia la violencia moderna, que organiza la totalidad del sistema delincuencial. Esta nueva modalidad se diferencia de la anterior en que tiene un objetivo claro: obtener recursos económicos a través del despliegue de actividades ilícitas.

En otras palabras, detrás de sus acciones hay una motivación económica que guía su accionar: generar ganancias mediante vías ilegales. Esta motivación y sus objetivos operativos son la base para proceder dentro del mercado y de la economía a partir de su célula básica: la empresa privada, espacio en el cual se lavan los recursos para volverlos legales. De esta manera, el narcotráfico y las economías ilegales tienen un poder económico mucho más significativo que muchos otros sectores de la economía porque, además, adquieren un ámbito de acción global, articulando los mercados legales con los informales. En su conjunto, se trata de una actividad económica o negocio que convierte a los delincuentes en un tipo particular de empresarios exitosos.

Este negocio está basado en una actividad ilícita que no está sujeta a las obligaciones de cualquier mercado formal (regulaciones), de modo que no somete la calidad de sus productos al control de ninguna autoridad pública, no paga impuestos, conquista sus

14 En Colombia se encuentran los San Andresitos; en Ecuador, las llamadas Bahías o Cachinerías; en Ciudad de México, Tepito; y expresiones similares se observan a lo largo de la región.

15 La salud pública ha sido una de las bases para sustentar una corriente metodológica de prevención de la violencia. En esa línea, Concha-Eastman y Guerrero (1999) sostienen que, "en el caso de la violencia[,] se aplica el mismo criterio de prevención primaria, secundaria o terciaria que la salud pública ha utilizado para enfrentar otro tipo de problemas" (p. 324).

cuotas de mercado mediante violencia e impone sus precios por el mismo camino. Pero también tiene su contraparte en las deseconomías que se generan mediante el incremento de los precios de los bienes y servicios (inflación), el pago de extorsiones (costos de producción), la reducción del turismo y la contracción de la inversión externa, así como del tipo de inversiones, como resultado de la percepción de inseguridad (miedo), entre otros factores.

Por otro lado, se encuentran los costos de la violencia en los que incurre el sector público, con el incremento del presupuesto y de los recursos destinados a seguridad. De igual manera, el sector empresarial incrementa los costos de producción por pagos asociados, por ejemplo, a seguros, seguridad privada, tecnología y extorsiones, que finalmente son trasladados a los consumidores. Asimismo, las familias y las personas deben destinar importantes gastos a seguridad, lo que reduce su capacidad monetaria para atender otro tipo de necesidades (vivienda, alimentación y recreación).

A partir del objetivo económico y del peso de este sector particular en la economía, la estructura delictiva se organiza con personas, células o estructuras criminales que ejecutan actividades delictivas especializadas, las cuales despliegan nuevas lógicas de integración territorial. A partir de este momento, los actores del crimen son globales y locales (Borja y Castells, 2002), y aprovechan el hecho de que las políticas y la legalidad siguen una lógica nacional, propia del nacionalismo metodológico. Este principio es asumido por instituciones internacionales (cooperación multilateral), nacionales (parlamentos y ministerios) y locales (municipios). Es decir, las organizaciones criminales operan en instancias supranacionales y aprovechan la lógica de las políticas de seguridad, que son estrictamente nacionales.

Esta actividad propicia el surgimiento o fortalecimiento de redes criminales transnacionales que terminan por expandir sus acciones hacia otros territorios y áreas delictivas, hasta un grado que permite pensar que se trata de fenómenos estructurales, cuya regulación puede producir una contracción o choque en las

economías nacionales. El crecimiento de la economía de América Latina y el Caribe en 2024 fue de 2,2 % (CEPAL), mientras que el lavado de activos habría alcanzado el 6,7 %. Esto quiere decir que, si se produce una contracción de este último componente, podrían generarse problemas no solo en la economía en general, sino también en la estabilidad política.

Estos procesos están inscritos dentro del sistema delictivo y se desarrollan con organizaciones criminales definidas, inicialmente, desde la suma de personas que se dedican de forma regular a la ejecución de hechos criminales. El crimen organizado (carteles y mafias) se estructura por personas y a través de un comando central, mientras que la red global del crimen lo hace a partir de la integración simultánea de varias estructuras criminales alrededor de un *holding*.

Dos cambios marcaron este tránsito de actores: primero, la integración de organizaciones y no de personas; segundo, la articulación alrededor de un *holding* y no de un comando central. Se trata de una articulación que opera bajo una división del trabajo con alcance global, en la que cada fase, ciclo o actividad no es asumida por personas aisladas, sino por organizaciones que cumplen funciones establecidas (Carrión, 2024a) y operan en varios frentes de forma simultánea.

Estas organizaciones están especializadas en acciones criminales específicas, donde existe una labor dominante, sea el mercado de armas, la minería ilegal, las extorsiones, el contrabando, la trata de personas, la migración irregular, el tráfico de órganos o el narcotráfico. Para el efecto, se articulan mediante la tercerización (contratación de terceros para ejecutar una actividad) y la franquicia (contraprestaciones a cambio de reproducir un bien o servicio) (Carrión, 2024a). Así, el cartel de Sinaloa estaría presente en 51 países del mundo y en 3700 empresas legales. La 'Ndrangheta estaría en 44 países, y el Clan del Golfo de Colombia, en 22 (Carrión, 2024a).

En el caso de Ecuador, dos de los principales grupos criminales locales han sido asociados con organizaciones transnacionales:

Los Choneros con el cartel de Sinaloa, y Los Lobos con el cartel Jalisco Nueva Generación. Por su parte, en Rosario, Argentina, la organización Los Monos articularía redes con actores de Bolivia y Perú para el abastecimiento de cocaína. Esta sustancia se distribuiría en el mercado interno argentino y se exportaría hacia Brasil en coordinación con el Primer Comando de la Capital (PCC). A su vez, esta organización mantendría vínculos con la 'Ndrangheta, lo que facilitaría la comercialización en mercados europeos, particularmente en Italia.

10.1. Influencia política del crimen

La red global del crimen sostiene e impulsa el fortalecimiento de la economía criminal, así como la integración territorial del delito en América Latina y el Caribe. Una situación de este tipo ha sido posible debido al nivel de influencia política que ha logrado esta nueva modalidad de organización del crimen. ¿Cómo ha conseguido este impacto fuerte y visible en la institucionalidad del Estado? Esto se debe, en parte, a la fuerza y las características de la economía ilegal en la región, así como al hecho de que, para su funcionamiento, requiere de la institucionalidad pública.

Esta penetración criminal ha sido poco observada por los sistemas de inteligencia, contraloría y justicia de los Estados nacionales, así como por medios de comunicación escasamente analíticos. Lo que se ha posicionado con fuerza es la estigmatización de lo público, sustentada en el peso de la crítica ideológica a lo estatal, para lo cual se han construido definiciones como Estado fallido, Estado frágil, Estado ilegítimo o versiones similares de narcoestado, narcopolítica y narcodemocracia[16]. Se reconocen, al menos, dos expresiones clave de la influencia del crimen organizado en la institucionalidad pública:

- La cooptación de la institucionalidad estatal por la vía de la plata y el plomo, esto es, de la corrupción y la intimidación. Se trata

16 La palabra 'narco' se ha convertido en un elemento compositivo que se antepone a otras palabras para construir nuevos significados, generalmente con una carga negativa hacia lo público o lo estatal.

de acciones emprendidas de forma deliberada por ciertos grupos económicos que actúan, en unos casos, en negocios o profesiones legales, pero que buscan obtener provecho con el apoyo de la institucionalidad pública, bajo la modalidad conocida como delitos de cuello blanco. En otros casos, desde contextos de acciones ilegales inscritas en la red global del crimen, requieren del Estado para obtener beneficios de sus actos, por ejemplo, que la ley no los persiga o que la justicia y la policía les permitan operar.

- El asalto a la democracia: el descrédito de la política ha alcanzado un nivel en el que las organizaciones criminales ya no se sienten representadas y buscan ejercer representación directa. Mientras que antes financiaban campañas electorales para asegurar autoridades afines a sus intereses, en la actualidad procuran incidir de forma directa en las estructuras del Estado. Para ello, se insertan en procesos electorales, incrementan su influencia en los partidos políticos y promueven la postulación de candidatos vinculados a sus redes, con el objetivo de obtener representación en cargos de elección popular e influir en la toma de decisiones públicas.

Según la Fundación Paz y Reconciliación (2017), el 14 xx% de las autoridades locales electas popularmente en Colombia provendrían de estructuras criminales. Si en Colombia existen 1104 municipios, esto quiere decir que alrededor de 150 entidades territoriales habrían sido cooptadas por vía electoral. ¿Cuáles son estos municipios? Son aquellos localizados en zonas de cultivo de hoja de coca, de producción de cocaína (laboratorios), de corredores de tránsito y de lugares de exportación (fronteras), entre otros. Entre ellos se encuentran territorios del Caribe (Córdoba, Sucre y Magdalena), del Pacífico (Cauca, Chocó y Valle del Cauca), del nororiente (Norte de Santander) y algunos territorios de Antioquia y Meta.

En este contexto, las estructuras criminales inciden en los sistemas de representación política en distintos niveles: en los concejos municipales, en los gobiernos intermedios y en el ámbito nacional, a través de las cámaras legislativas. En la actualidad, el fenómeno se ha complejizado debido a la operación simultánea y generalizada de estos mecanismos, lo que debilita la legitimidad de la institucionalidad pública y erosiona su capacidad para enfrentar el delito.

En consecuencia, el Estado puede volverse funcional, de manera indirecta, a las dinámicas de las organizaciones criminales.

11. Conclusiones

El sistema delictivo que existe en la actual coyuntura del crimen en América Latina y el Caribe está organizado por la cocaína, que se estructura desde la red global del crimen. En esa perspectiva, la operación se define a partir de *holdings* como el cartel de Sinaloa, en México; la banda criminal Clan del Golfo, en Colombia; la mafia de la 'Ndrangheta, en Italia; o el Primer Comando de la Capital, en Brasil. Estos *holdings*, a diferencia del crimen organizado tradicional compuesto por personas líderes, están integrados por estructuras criminales que operan a partir de la terciarización (modelo) o tercerización (subcontratación).

La red global del crimen ha hecho que la violencia sea endémica y generalizada en la región, y que conforme un territorio unificado del crimen bajo una plataforma internacional del delito que se extiende globalmente. También han contribuido las políticas de seguridad ciudadana, que hoy cuentan con más instituciones (internacionales, nacionales, locales, privadas, sociales y comunitarias) y más presupuestos. Vale preguntarse por qué, pese al incremento de las instituciones, los recursos económicos y la capacidad técnica, la violencia no disminuye.

De aquí se desprende un problema central: si el crimen opera en un espacio transnacional integrado, ¿por qué las políticas públicas de seguridad ciudadana continúan siendo nacionales? Esta asimetría requiere una revisión urgente, en la medida en que favorece a las organizaciones criminales en un doble sentido: fortalece su capacidad operativa, dado el carácter internacional de los delitos, mientras que los mecanismos de control y las políticas públicas se ejecutan de forma limitada dentro de los marcos territoriales estatales. En este contexto, el predominio del nacionalismo metodológico termina por beneficiar al crimen organizado.

Frente a este escenario, surgen otros interrogantes: ¿deben mantenerse enfoques nacionales en las políticas de seguridad

ciudadana? ¿Es suficiente la cooperación bilateral y multilateral como respuesta? ¿O resulta necesario avanzar hacia esquemas de integración regional que operen en la misma escala que las dinámicas del crimen? Resulta necesario promover un debate regional sobre las políticas de seguridad ciudadana impulsadas mediante mecanismos de cooperación internacional. En este marco, se requiere una evaluación sistemática de sus resultados, dado que la evidencia disponible sugiere la ausencia de análisis rigurosos y comparables. Esta carencia es relevante si se considera que la problemática de la violencia y el crimen organizado mantiene un carácter endémico y generalizado, sin variaciones sustantivas.

Es necesario reconocer la consolidación de un sector económico de carácter ilegal que moviliza recursos financieros significativos y mantiene vínculos con las economías formal e informal. En América Latina y el Caribe, este sector se compone de actividades como el lavado de activos, la corrupción, la evasión y elusión fiscal y la extorsión, entre otras, que inciden en sectores formales (como el inmobiliario, el financiero, el comercial y el turístico) al dinamizar la demanda de bienes y servicios y generar determinadas formas de empleo.

Sin embargo, también produce efectos contractivos mediante deseconomías asociadas a la violencia, tales como extorsión, secuestro e incremento de costos para el Estado, las empresas y los hogares. En este contexto, surge una cuestión central: si se trata de un componente clave de la estructura económica, ¿por qué no existen políticas económicas orientadas a su regulación o contención? Asimismo, cabe preguntarse si el abordaje de este fenómeno requiere complementar las estrategias tradicionales de seguridad con enfoques propios del análisis económico.

Este capítulo también abordó los impactos del narcotráfico a nivel político y administrativo, en la medida en que estas dinámicas erosionan la legitimidad de las instituciones vinculadas a la seguridad ciudadana, como la policía, las Fuerzas Armadas, el sistema de justicia, los ministerios y los parlamentos. Asimismo, se analizó la cooptación de las instituciones públicas mediante prácticas de

corrupción e infiltración de estructuras criminales en los procesos electorales. En particular, en municipios de la región asociados al cultivo de coca, la producción de cocaína y las actividades de tránsito y exportación de drogas, se observan procesos progresivos de captura institucional a través de mecanismos formalmente democráticos.

Esto evidencia la existencia de mecanismos de penetración en el Estado, tanto a través de la corrupción como de la cooptación institucional. De manera paralela, se observa su inserción en la sociedad mediante la expansión de organizaciones criminales y la generación de oportunidades laborales asociadas a economías ilícitas. Asimismo, estas dinámicas se proyectan en el mercado a través de empresas privadas, prácticas de lavado de activos (entendido como inversión de capitales de origen ilegal) y el consumo.

Si el lavado de activos constituye un mecanismo de legalización de las ganancias provenientes de la economía ilegal, surge otra cuestión relevante: ¿por qué no se debate la posibilidad de abordarlo desde una perspectiva de política económica orientada a su regulación o contención? Asimismo, cabe preguntarse si la expansión del mercado ilícito incide en la configuración de formas de captura estatal, frecuentemente conceptualizadas como narco-Estado.

12. Bibliografía

Beck, U. (2008). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI Editores.

Borja, J., y Castells, M. (2002). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.

Carrión, F. (2024a). *La producción social de las violencias en América Latina y Ecuador*. Flacso Ecuador y FES-ILDIS.

Carrión, F. (2024b). La red urbana global: los ensambles que la constituyen. En F. Vera *et al*. (eds.), *Lo metropolitano: escala, complejidad y gobernanza* (pp. 146-154). BID.

Carrión, F., y Enríquez, F. (2022). Introduction: The permanent construction of borders in Latin America. En B. Zepeda *et al*. (eds.), *Latin America's global border system: An introduction*. Routledge.

Carrión, F., y Rodríguez, S. (2025). *El imaginario del temor como principio urbanístico*. Flacso Argentina.

Coba, G. (2025). Ventas de empresas de seguridad crecen por escalada de violencia. Primicias. https://n9.cl/r4tjjh

Concha-Eastman, A., y Guerrero, R. (1999). Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. *Revista Panameña de Salud Pública*, *5*. https://doi.org/10.1590/S1020-49891999000400023

Girón, Y. (2026). Economías ilegales y redes transnacionales del cartel de Sinaloa con Colombia. *Estado & comunes*, *1*(22), 47-68. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.421

Henry, D. (1987, 5 de octubre). Pablo Escobar-Gaviria, Chief Paisa. *Forbes*.

Isacson, A. (2023, 29 de septiembre). ¿Por qué se ha desplomado el precio de la coca en Colombia? *Open Democracy*. https://n9.cl/l7p62q

Latinobarómetro. (2023). *Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina*. https://www.latinobarometro.org/lat.jsp

Linton, M. (2015). La guerra contra las drogas: de Richard Nixon a Barack Obama. *Nueva Sociedad*, *255*, 65-80. https://n9.cl/228wo3

Naím, M. (2005). *Ilícito: Cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo*. Banco Interamericano de Desarrollo. *https://n9.cl/6dxrk*

Novack, G. (1974). *La ley del desarrollo desigual y combinado de la sociedad*. Editorial Pluma.

OEA. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. https://n9.cl/tmhw3c

ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*. https://n9.cl/6j1k

ONU. (2023). El número de consumidores de drogas aumentó un 23 % en una década. *Noticias ONU*. https://news.un.org/es/story/2023/06/1522247

Oviedo, E. (2024). La inseguridad tiene efectos macroeconómicos relevantes en América Latina y el Caribe. *Las violencias*. CEPAL.

Real Academia Española. (2025). Holding. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed.). https://dle.rae.es/holding

Rincón, O., y Rey, G. (2010). Los cuentos mediáticos del miedo. En F. Carrión y J. Espín (eds.), *Un lenguaje colectivo en construcción: El diagnóstico de la violencia* (pp. 34-45). Flacso Ecuador.

Rodríguez-Pinzón, E. M., y Rodrigues, T. (2020). Mano dura y democracia en América Latina: seguridad pública, violencia y estado de derecho. *América Latina Hoy*, *84*, 89-113. https://doi.org/10.14201/alh.21156

Servicio de Asuntos Sociales de la Universidad de Salamanca. (2024). Violencia interpersonal. En *Programa USALudable*.

Sistermans, V., y Voss, G. (2024). Los retos para las leyes contra el lavado de dinero en Latinoamérica. *InSight Crime*. https://n9.cl/2d3a9

The New York Times. (2024, 4 de marzo). Muertes en Gaza. *The New York Times*.

UNODC. (2023). *Informe mundial sobre las drogas*. ONU. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdf

Tráfico de armas y drogas: convergencias criminales y jerarquías de seguridad

Carla Álvarez Velasco

1. Introducción

En general, los gobiernos y sus aparatos de seguridad tienden a jerarquizar, en sus agendas de seguridad, el combate de crímenes específicos, sin considerar las relaciones de convergencia que existen entre actividades, actores, intereses y mercados criminales. De hecho, en América Latina (y en la mayoría de los países del mundo), desde hace varias décadas, el combate al narcotráfico ha concentrado casi por completo la atención y los esfuerzos gubernamentales en materia de seguridad. Esto ha ocurrido a pesar de la íntima relación entre tráfico de drogas y, por ejemplo, lavado de dinero, actividad que permite blanquear el origen ilícito de las riquezas generadas por el comercio de sustancias; o entre tráfico de drogas y corrupción, pues esta última facilita la colaboración de funcionarios e instituciones estatales con las distintas actividades ilegales indispensables para mantener en acción la industria del narco.

La relación entre tráfico de armas de fuego y tráfico de drogas no es nueva; por el contrario, ha estado presente desde los inicios del narcotráfico como actividad ilícita. La convergencia entre ambos delitos tiene múltiples razones: por un lado, comparten rutas logísticas, medios de transporte, redes sociales y actores formales e informales, lo que facilita el intercambio de armas de fuego por drogas. Por otro, las armas constituyen un dispositivo tecnológico que aumenta la capacidad de autoprotección de los grupos criminales frente a facciones rivales; además, garantizan la superioridad de quienes poseen los dispositivos más letales en caso de enfrentamiento. Las armas incrementan la rentabilidad

de las actividades ilícitas, puesto que su sola presencia (incluso sin uso) aumenta la probabilidad de éxito del actor criminal al ejecutar una acción. Finalmente, todo esto contribuye a fortalecer la reputación de los actores involucrados en actividades de narcotráfico (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] y Flemish Peace Institute, 2024).

En el contexto ecuatoriano, la tendencia a entender el tráfico de armas de fuego y el tráfico de drogas como problemas distintos, sin puntos de convergencia, se reproduce con particularidades históricas propias. A pesar de que existe una conexión intrínseca entre ambos delitos, que en la actualidad se lee como inexorable, en Ecuador esta relación no siempre ha sido así de explícita. En efecto, durante las últimas cinco décadas, el Estado ha asignado a las drogas una jerarquía distinta a la de las armas, y ambos fenómenos han sido objeto de políticas públicas y estrategias diferentes.

¿Qué explica la diferencia de atención que los gobiernos conceden al tráfico de drogas y al tráfico de armas? Esta es la pregunta de investigación que articula el presente texto. Para responderla, se parte de la explicación de tres definiciones clave: mercados criminales, convergencia criminal y seguritización. La selección de estas definiciones obedece a que permiten explicar la dimensión operativa de las actividades criminales y se complementan con una explicación de su dimensión política. Esta dimensión ayuda a comprender las razones por las cuales ciertas amenazas, como las drogas, son priorizadas frente a otras, como las armas de fuego, aunque enfrentar ambas resulte igualmente importante.

Además, para responder esta pregunta se emplea una metodología basada en fuentes secundarias, como análisis académicos, agendas de seguridad, leyes, reglamentos e instrumentos internacionales, entre otras, centradas en el caso de Ecuador. Estas fuentes se utilizan para interpretar discursos, agendas y prácticas.

Su uso se justifica porque muestran las pautas con las que se han orientado las políticas públicas dirigidas a enfrentar ambas actividades ilícitas.

Finalmente, además de esta introducción, el capítulo se organiza en tres secciones. La primera contiene una reflexión teórica en torno a las definiciones expuestas previamente. En segundo lugar, se presenta un breve recorrido histórico por la evolución de las políticas públicas de seguridad orientadas al control del tráfico de armas, en diálogo con las políticas de control de drogas. En esta sección se pone de relieve la diferencia de atención que han recibido ambos tipos de actividades criminales, sin llegar a ser tratadas como parte de un mismo mercado ilegal ni como actividades interdependientes. Por último, se incluye una sección dedicada a la discusión y las conclusiones. Queda por decir que gran parte de las ideas que se presentan en este capítulo son el resultado de investigaciones previas de la autora.

2. Interdependencia y seguritización

Esta sección está dedicada a esclarecer qué es un mercado criminal, a qué se refiere la interdependencia de las actividades criminales y a qué alude la seguritización, cómo se produce y por qué genera jerarquías dentro de las agendas de seguridad.

Existen múltiples definiciones de lo que constituye un mercado criminal, que pueden plantearse desde una perspectiva legal, económica, criminológica, entre otras. En su informe de 2021, la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado (GI-TOC, por sus siglas en inglés) lo definió como el conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos que rodean todos los estados del comercio ilícito o de la explotación de recursos o personas (GI-TOC, 2021, p. 23). Esta definición, si bien es muy amplia, incorpora la dimensión política y social del delito. Con un enfoque más crítico, Peter Andreas (2011) plantea que los mercados ilegales son aquellos

que se dedican a la producción o comercialización de productos, personas o servicios que han sido criminalizados por el Estado, pero cuya existencia y funcionamiento están entrelazados con estructuras legales, sociales, económicas y políticas. Los mercados criminales se conforman por actividades que violan la ley penal de un país, como el tráfico de drogas, armas, personas y fauna silvestre, entre muchas otras, y que pueden ser ejecutadas por uno o más actores, de forma ocasional o sistemática. Estas actividades están condicionadas por la historia y la geografía, y pueden ser aceptadas e, incluso, toleradas por el Estado.

Estas definiciones plantean dos temas relevantes para este trabajo: por un lado, la convergencia entre actividades legales e ilegales y la convergencia entre mercados criminales. Por otro, introducen el asunto de la tolerancia frente a ciertas actividades criminales, lo que lleva a discutir la existencia de ilícitos ante los cuales los gobiernos pueden ser más o menos tolerantes, o más o menos flexibles.

Respecto de la convergencia criminal, esta se refiere a la fusión e interconexión de una gama cada vez mayor de actores y redes ilícitas (Luna, 2013), en beneficio de los grupos ilegales. Según la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la convergencia criminal puede darse de distintas maneras:

1. Cuando existe criminalidad múltiple o policriminalidad, es decir, cuando un grupo criminal se involucra en más de una línea de delito para mejorar sus beneficios económicos, diversificar riesgos, reducir costos operacionales o responder a cambios en la demanda, entre otros factores.
2. Cuando la convergencia criminal es de tipo transaccional, es decir, cuando un grupo criminal compra bienes o servicios a otro grupo. Esta forma de convergencia ocurre cuando los grupos operan en mercados criminales diferentes, pero complementarios.
3. Cuando distintos grupos criminales compran productos o servicios a un mismo proveedor (USAID, 2020).

4. Cuando se difuminan los límites entre lo legal y lo ilegal, situación que ocurre en contextos de debilidad institucional, ausencia de normas, controles y seguimientos adecuados.

En los cuatro tipos de convergencia mencionados, el "lugar" desempeña un papel especial, porque las organizaciones criminales pueden aprovechar tanto las debilidades como las fortalezas del territorio de un determinado Estado. De hecho, estos grupos pueden valerse de los vacíos legales y de las relaciones corruptas que existen dentro de un país para mover múltiples productos en una o varias direcciones (USAID, 2020). Asimismo, las redes ilegales pueden aprovechar las ventajas estratégicas de un territorio, como infraestructura adecuada, transporte eficiente, cercanía a los países fuente o a los mercados de consumo, acceso a negocios y oportunidades comerciales o financieras (Europol, 2017; Morselli *et al*., 2010).

En el continente americano, en general, tienen lugar todas las formas de convergencia mencionadas. Si bien las interconexiones y fusiones entre grupos criminales y delitos pueden variar en intensidad y forma de un país a otro, se puede afirmar que existen vínculos e interacciones que permiten la mutua potenciación del comercio de armas y de drogas. En esa línea, el informe *Firearms and Drugs: Partners in Transnational Crime*, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Flemish Peace Institute en 2024, sostiene que

> la relación entre el narcotráfico y el tráfico de armas se ha identificado como doble: primero, los grupos delictivos organizados (GDO) involucrados en el narcotráfico se encuentran entre los principales consumidores de armas de fuego y municiones y, por lo tanto, tienen una alta demanda de las mismas; y, segundo, la actividad ilícita de tráfico de diversos productos básicos presenta puntos de conexión como rutas, proveedores/facilitadores para falsificar documentos de viaje y transferencia, y el *modus operandi* para ocultar los envíos. (UNODC y Flemish Peace Institute, 2024)

Ahora bien, si el tráfico de armas y el tráfico de drogas han encontrado múltiples convergencias que los potencian, ¿por qué las agendas de seguridad de los Estados tienden a prestar mayor atención y recursos a una actividad ilegal que a otra?

En este punto es útil recurrir a la noción de seguritización, desarrollada en la Escuela de Copenhague por Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde en 1998. Este concepto plantea que la seguridad debe ser entendida como una construcción social y una disputa política, más que como una condición objetiva. Desde esta perspectiva, la seguritización describe el proceso social y político mediante el cual un asunto cualquiera se convierte en una amenaza existencial gracias a unos agentes seguritizadores y a un discurso de seguritización, lo que requiere una acción de emergencia que involucra la alteración de las normas vigentes y genera impactos sustanciales (Buzan *et al*., 1998, pp. 23-26).

La propuesta de la Escuela de Copenhague reconoció que la seguridad es el resultado de dinámicas sociales y políticas que determinan que asuntos como las drogas, la migración, la violencia o las armas de fuego, entre muchos otros, logren entrar en una agenda nacional o internacional (Williams, 2003). Al privilegiar la naturaleza política de la seguridad, la propuesta de la seguritización sostiene que el estudio de esta condición debe concentrarse en el análisis del discurso, porque este constituye el espacio en el que distintos actores compiten por la imposición del sentido hegemónico sobre un tema al presentarlo como potencialmente amenazante.

Desde la perspectiva de la seguritización, es posible observar las dicotomías existentes en las agendas de seguridad. En efecto, en el caso de Ecuador, al igual que en muchos otros países del mundo, los actores seguritizadores, tanto internos como externos, lograron articular, a partir de la década de 1970, un discurso que concedió un sentido amenazante a cualquier actividad relacionada con la producción, comercialización y consumo de drogas

(Edwards, 2010; Paladines, 2012; Pontón y Jarrín, 2024; Negrete, 2024), lo que derivó en su total prohibición. Esto ocurrió a pesar de la ausencia de evidencia concreta sobre el nivel de amenaza que representaban las drogas en el país. Del lado contrario, y a pesar de ser un delito convergente, la seguritización de las armas de fuego no ha recibido la misma atención o prioridad, pese a que en el país existe una relación directa entre proliferación de armas de fuego y muertes violentas desde hace varias décadas (Álvarez *et al*., 2016; Álvarez, 2024; OECO, 2025).

3. Delitos convergentes, prioridades diferentes

En este apartado se presenta un breve recorrido histórico por la evolución de las políticas públicas de seguridad orientadas al control del tráfico de drogas y de armas, con el propósito de poner de relieve la diferencia de atención que han recibido ambos tipos de actividades criminales, sin llegar a ser tratadas como parte de un mismo mercado ilegal ni como actividades interdependientes.

3.1. El narcotráfico en la agenda de seguridad

En 1971, el entonces presidente estadounidense Richard Nixon sostuvo, en un discurso público, que "America's public enemy number one in the United States is drug abuse. In order to fight and defeat this enemy, it is necessary to wage a new, all-out offensive" (Nixon, 1971). En este discurso, posicionó el problema del consumo y tráfico de drogas como una amenaza a la seguridad nacional, lo que sirvió para legitimar la militarización interna y externa de la lucha contra las drogas (y contra los enemigos ideológicos). No obstante, aunque en el plano discursivo se instaló la idea de una amenaza que requería una ofensiva en términos de guerra, esta declaración fue más retórica o simbólica que material.

Para 1986, el presidente Ronald Reagan dio el salto hacia la guerra global contra las drogas. Mediante la emisión de la *National Security Decision Directive 221*, se declaró al narcotráfico como una

amenaza directa a la seguridad nacional y se autorizó la intervención militar en los países productores. Esta declaración marcó un cambio importante en las relaciones entre Washington y América Latina, y configuró las características que actualmente tiene la guerra contra las drogas en la región: una concentración en la lucha contra la cocaína y, por consiguiente, en la región andina (Del Olmo, 1994), donde se ubican los mayores productores de hoja de coca y cocaína; así como una concentración en la reducción de la oferta como mecanismo viable para reducir el mercado de las drogas (Bartolomé, 1999). Adicionalmente, este discurso presidencial mezcló la lucha contra el narcotráfico con la lucha contra el comunismo, al equiparar al narco con los enemigos ideológicos del capitalismo y de Estados Unidos. A partir de lo dicho, es posible plantear que Ronald Reagan globalizó la guerra contra el narco y la convirtió en un instrumento geopolítico útil durante la Guerra Fría.

Por su parte, Ecuador, durante el período comprendido entre 1970 y la primera década de los años 2000, pese a estar situado en medio de la región cocalera por excelencia, cumplió un papel muy marginal en el complejo productivo internacional de la cocaína. De hecho, su inserción en esta industria estuvo determinada por su función como territorio de tránsito para la exportación de cocaína, proveedor de precursores químicos para su refinamiento y centro de lavado de dinero (Jácome y Álvarez, 2016).

A pesar de este papel secundario, desde mediados de la década de 1980, el Estado ecuatoriano se sumó a la guerra contra las drogas liderada por Estados Unidos. Lo hizo a través de la implementación de una política exterior activamente comprometida con la causa (Jácome y Álvarez, 2016). Además, estableció el marco legal más severo y estricto de toda América Latina: primero, con la Ley de Control y Fiscalización del Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1987, que equiparó las condenas por delitos de drogas con las penas por homicidio (Paladines,

2016). Poco tiempo después, se aprobó la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas de Ecuador, más conocida como Ley 108, que se podría describir de la siguiente manera:

> Se trata de una legislación extremadamente punitiva que produce sanciones desproporcionadas con el delito, contradice garantías al debido proceso y viola los derechos constitucionales del acusado. Su enfoque en la aplicación del orden público y las presiones de Estados Unidos llevaron a que el éxito de las políticas ecuatorianas sobre drogas se midiera por el número de personas encarceladas acusadas por delitos de drogas. Ello resultó en un considerable hacinamiento de las prisiones y el deterioro de las condiciones carcelarias. (Edwards, 2010)

Además de la implementación de severas leyes, se crearon instituciones públicas como el Consejo Nacional para el Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Consep), así como nuevas dependencias dentro de la Policía Nacional del Ecuador dedicadas exclusivamente a combatir el narcotráfico (Pontón, 2020). Adicionalmente, en 1999, el Gobierno ecuatoriano permitió la instalación de una base militar estadounidense en la ciudad costera de Manta, con el fin de que, entre otras cosas, contribuyera a la lucha contra el narcotráfico.

Las modificaciones institucionales y legales que vivió Ecuador desde los inicios de la guerra global contra las drogas pueden ser equiparadas con lo que la teoría de la seguritización denomina "medidas de emergencia", es decir, aquellas que tienen impactos sustanciales en la vida de las personas y que son el resultado del proceso seguritizador. La aceptación de estas estrategias fue resultado de la activa promoción de un discurso seguritizador que presentó a las drogas como una amenaza a la vida de los ciudadanos. Es interesante notar que el consenso en torno al discurso y a las medidas de emergencia se fundamentó en el miedo, más que en información estadística objetiva que pudiera demostrar el incremento de la producción, tráfico o consumo de cocaína u otras

drogas en el país (P. Andrade, 1991; X. Andrade, 1993; Jácome y Álvarez, 2016).

A pesar de las medidas de emergencia adoptadas en el marco de este proceso de seguritización del tráfico de drogas, el fenómeno creció en el país hasta convertirse en un problema central, con gravísimas consecuencias. De hecho, a partir de 2020, existe evidencia clara de que Ecuador dejó de ser un país con una inserción marginal en el mercado global de la cocaína para convertirse en un *hub* internacional de tráfico de drogas (Rivera y Ron, 2021); el tercer país con mayor cantidad de incautaciones de cocaína del mundo, solo después de Estados Unidos y Colombia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2022); y, además, en el país con mayores niveles de violencia armada de todo el continente americano, donde 9 de cada 10 personas mueren a causa de heridas producidas por armas de fuego (OECO, 2025).

En este caso, es claro que el discurso seguritizador, junto con las políticas y leyes de excepcionalidad adoptadas por los distintos gobiernos ecuatorianos, antecedieron a la magnitud que el problema tiene actualmente. Esto evidencia que el tráfico de drogas fue tempranamente seguritizado en la agenda del país y refuerza el planteamiento de que la seguritización de un tema no necesariamente corresponde a los indicadores objetivos de un fenómeno, sino más bien a la percepción de amenaza que este genera, gracias al posicionamiento de un discurso y a la acción de actores (internos o externos) interesados en promover el tema.

3.2. Las armas de fuego en la agenda de seguridad

A diferencia del mercado ilegal de drogas, el tráfico de armas de fuego en Ecuador no fue considerado un problema significativo ni una amenaza existencial sino hasta la primera década de los años 2000. En efecto, fue apenas en 2007 cuando se adoptaron "medidas excepcionales" para frenar la proliferación de armas y la violencia consecuente.

La historia de la regulación de las armas de fuego en el país comenzó en 1963, con la Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia y Tráfico de Armas, Municiones y Explosivos. El espíritu de esta norma fue regular el comercio de armas en el país y ponerlo bajo control de la Intendencia de Policía, aunque nunca entró en funcionamiento. Para 1979 se aprobó una nueva norma, denominada Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Tenencia de Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios, que estuvo vigente hasta noviembre de 2024, cuando se promulgó una nueva ley. La antigua norma fue reemplazada por la Ley de Armas, Municiones, Explosivos y Materiales Relacionados, que permitió actualizar las disposiciones legales en función de los cambios producidos en el mercado.

Cuando se inició la guerra contra las drogas en los ámbitos nacional e internacional, el tráfico de armas de fuego no tuvo una prioridad comparable a la del narcotráfico en la agenda de seguridad ecuatoriana. A diferencia de lo ocurrido con las drogas, entre 1979 y 2007 apenas existió una normativa escueta para regular el mercado de armas en el país, cuya aplicación estuvo en manos de una débil institucionalidad (Álvarez, 2018). Es decir, en el período en que se inició el proceso de seguritización del tráfico de drogas, para el Gobierno del Ecuador el tráfico de armas de fuego era un problema marginal. Apareció por primera vez como amenaza a la seguridad nacional en el *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Ecuador* de 2002, publicado por el Ministerio de Defensa Nacional. De ese texto se recoge el siguiente fragmento:

> En la actualidad, las amenazas a la seguridad más significativas son aquellas que se derivan del riesgo de extensión de situaciones de violencia más allá de las fronteras, con acciones de fuerza, provenientes de grupos ilegales armados; y, con diverso grado de incidencia, en el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, el crimen organizado transnacional y el terrorismo [resalte propio].

Ahora bien, para ese momento, aunque el tráfico de armas estaba algo diluido en el discurso y en la agenda de seguridad del país, había evidencia contundente de la existencia de un mercado ilegal

de armas desde Ecuador hacia Colombia, motivado por el conflicto armado interno que ese país atravesaba. De hecho, en varias ocasiones, en Ecuador se produjeron explosiones en depósitos de armas, municiones y explosivos; entre los casos más emblemáticos están los ocurridos en la Brigada Aérea del Ejército, en 1997, y en la Brigada Blindada Galápagos, en 2002 (Álvarez, 2018). De manera casi simultánea a las explosiones, se encontraron armas, municiones —e, incluso, uniformes— del Ejército ecuatoriano en manos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Por ejemplo, en 2000 tuvo lugar una venta de armas livianas —cohetes antitanque y bombas— por parte de Ecuador a la República de Zimbabue, a través de un intermediario brasileño. Según las denuncias presentadas, este armamento nunca llegó al país africano y, en su lugar, apareció en Colombia, en manos de las FARC (Posso, 2004).

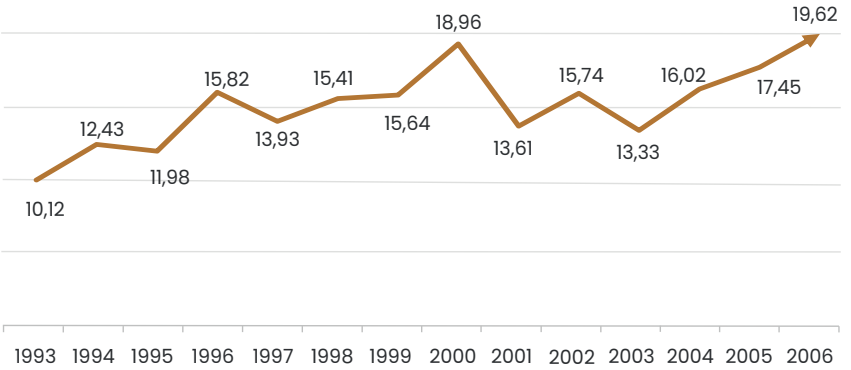
A esto se suma que, en 2003, se registró una nueva denuncia de venta ilegal de municiones a las FARC. El Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia (DAS) estableció que, en 1977, la fábrica de cohetes *rocket* vendió al Ejército ecuatoriano 7134 unidades. Las autoridades de ese país reportaron tiempo después la pérdida de decenas de estas municiones. Dos décadas más tarde, en 1996, se produjo un atentado contra el canal RCN de Colombia. Las investigaciones para esclarecer los hechos evidenciaron que en este atentado se utilizaron cohetes *rocket* correspondientes al mismo lote de fabricación que fue vendido al Ejército del Ecuador a finales de los años setenta (Álvarez, 2018).

Como resultado de estos eventos, el Gobierno colombiano señaló públicamente a militares ecuatorianos como presuntamente involucrados en el desvío y la venta ilegal de armamento a las FARC. Si bien estas acusaciones fueron desmentidas por las Fuerzas Armadas ecuatorianas y por el Gobierno de turno, no se iniciaron las investigaciones pertinentes para establecer responsabilidades o determinar la falsedad de las denuncias (Álvarez, 2018).

Finalmente, resulta indispensable señalar que, de manera convergente con el crecimiento del tráfico de armas, también se produjo un incremento importante de la violencia en el país, como se evidencia en la siguiente gráfica, elaborada con datos de la Policía Judicial y del extinto Ministerio Coordinador de Seguridad de 2014.

Gráfico 1

Tasa de homicidios en Ecuador, 1993-2006



Fuente: Álvarez (2018).

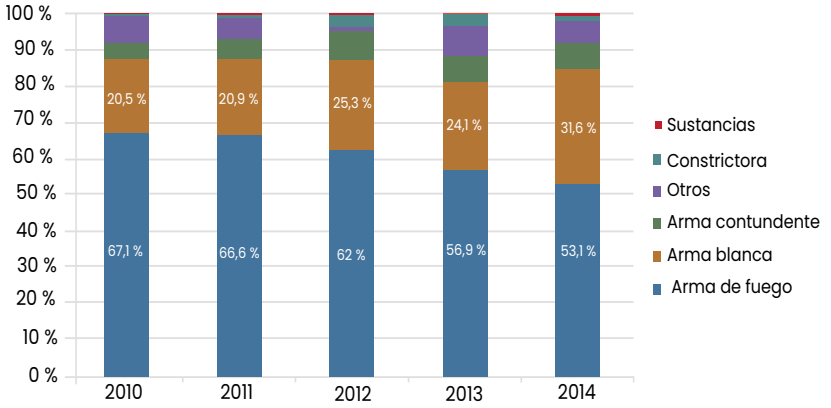
Pese a estos antecedentes, hasta 2007 no hubo ningún agente securitizador que promoviera un discurso capaz de exponer el problema que representan las armas de fuego en Ecuador. Apenas ese año se inició un proceso de construcción de una política pública orientada a controlar el mercado de armas de fuego, reducir la violencia armada y enfrentar el tráfico ilegal. El principal agente promotor de este proceso fue el Gobierno ecuatoriano. A partir de ese momento se adoptó un conjunto de medidas —específicamente, la prohibición del porte, la fabricación y la importación de armas de fuego; además, se gravó con un impuesto del 300 % la

compraventa de estos dispositivos— que restringieron completamente el mercado legal de armas del país e impusieron mayores controles al comercio ilegal (Álvarez, Cuesta y Jiménez, 2016).

La aplicación de estas medidas, junto con otras políticas de seguridad, dio como resultado una importante reducción de la violencia en general y de la violencia armada, como se muestra en la gráfica, que contiene los datos disponibles para el lapso 2010-2014.

Gráfico 2

Evolución de los homicidios, según el arma. 2010-2014

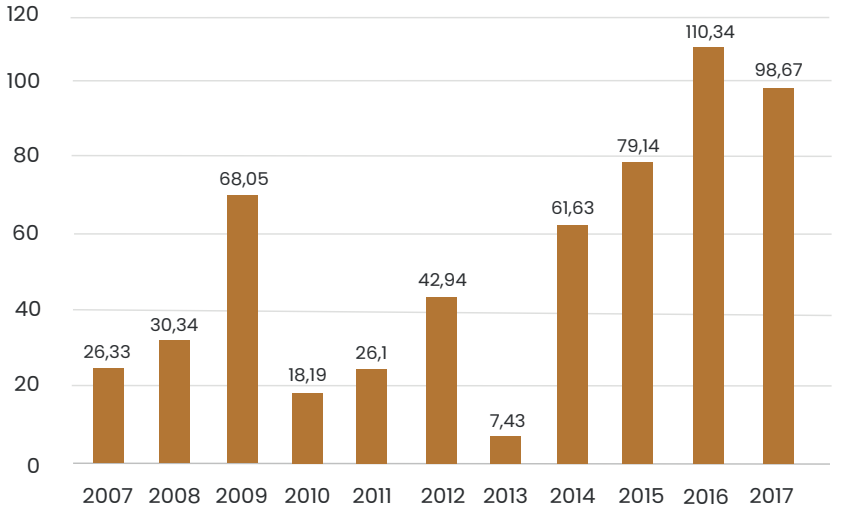


Fuente: Álvarez et al. (2016).

La violencia armada se redujo, mientras que las incautaciones de droga, aunque tuvieron un comportamiento fluctuante con tendencia al alza, se mantuvieron contraídas en relación con el volumen de incautaciones alcanzado en 2024, que fue de 302 toneladas. Este panorama muestra que el mercado ilegal de armas y el mercado ilegal de drogas se mantuvieron bajo control durante una década.

Gráfico 3

Evolución de las incautaciones de droga, 2007-2017



Fuente: Dirección Nacional de Investigación Antidrogas de la Policía Nacional (2025).

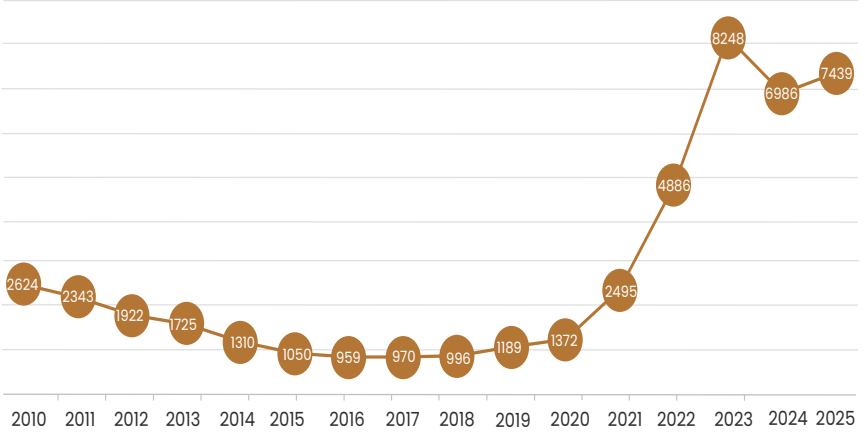
Elaboración: propia.

Ahora bien, la violencia llegó a su punto más bajo en 2017, con una tasa de 5,8 muertes por cada cien mil habitantes. A partir de ese momento se registra un crecimiento progresivo y sostenido, que ha llevado al país a romper sus límites históricos, como se muestra a continuación.

Es importante mencionar que el principal instrumento de la violencia letal en Ecuador son las armas de fuego. Lamentablemente, en Ecuador no están disponibles las cifras actualizadas de decomisos e incautaciones de armas de fuego; sin embargo, las muertes violentas cometidas con armas de fuego constituyen un termómetro de la disponibilidad de estos dispositivos en la sociedad. Por otra parte, el crecimiento de la violencia ha sido paralelo al aumento de las incautaciones de drogas en el país, como se muestra enseguida.

Gráfico 4

Evolución de las muertes violentas, 2010-2025 (octubre)



Fuente: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2025).

Elaboración: propia.

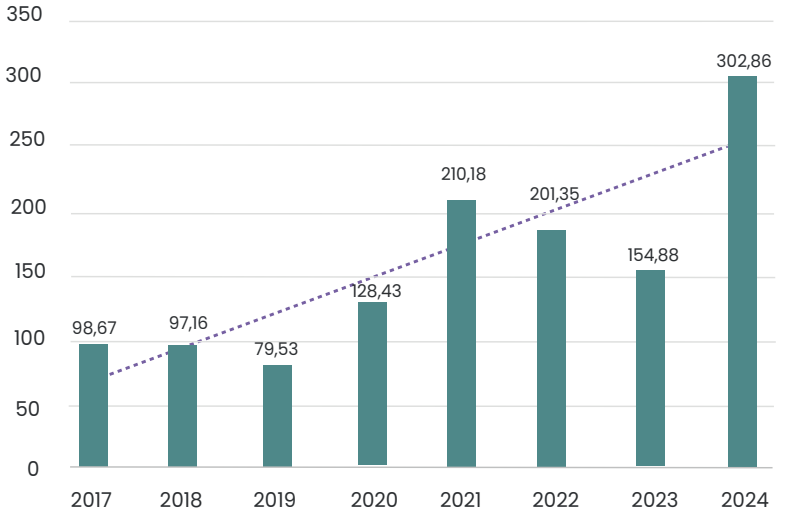
En este contexto de crecimiento de la violencia y expansión del narcotráfico en territorio ecuatoriano, a partir de 2022 el país ha flexibilizado la normativa de control del mercado de armas de fuego. En otras palabras, se ha vuelto a permitir el porte y la importación de armas, y se redujo diez veces el impuesto a su comercialización, de 300 % a 30 %. La única prohibición que se mantiene actualmente es aquella que rige sobre la fabricación local de armas (Álvarez y Jiménez, 2023).

Esta flexibilización de la normativa ha venido acompañada de un discurso que promueve la autoprotección y la contratación de servicios de seguridad privada (Álvarez y Jiménez, 2023). Este movimiento discursivo resulta interesante en términos teóricos, puesto que sugiere la existencia de un proceso de desseguritización del tráfico de armas. Este proceso implica el desmontaje del discurso que presentaba a las armas de fuego y a su comercialización ilegal como instrumentos de la violencia y, por tanto, como amenazantes, para plantearlas como herramientas útiles para la defensa propia. Además, en este discurso, el Estado invisibiliza la

existencia de una convergencia entre los dos mercados criminales (drogas y armas) y, más bien, los trata como delitos independientes, casi sin relación entre ellos.

Gráfico 5

Evolución de las incautaciones de droga, 2017-2024



Fuente: Dirección Nacional de Investigación Antidrogas de la Policía Nacional (2025).

Elaboración: propia.

4. Discusión y conclusiones

Este trabajo plantea que el tráfico de drogas y el tráfico de armas constituyen dos actividades criminales convergentes e interdependientes que, sin embargo, han recibido una atención diferenciada por parte del Estado y de los sucesivos gobiernos del Ecuador. Esta diferencia en el tratamiento no ha sido el resultado de un análisis objetivo de las amenazas que enfrenta el Estado o la nación, sino la consecuencia de la extrema politización de los asuntos de seguridad. Es también una respuesta a los intereses geopolíticos de poderosos actores internacionales, así como a los intereses económicos y tecnológicos de corporaciones e industrias relacionadas.

Asimismo, es el resultado del efectivo posicionamiento de narrativas morales afincadas en el miedo a la degradación o al enemigo interno.

Esta priorización de las amenazas dentro de la agenda de seguridad del país ha tenido múltiples consecuencias. Por una parte, la extremada atención que se concedió al problema del tráfico y consumo de drogas terminó por generar encarcelamientos masivos de jóvenes. Para ello se han destinado cuantiosos recursos a estrategias principalmente militares, con resultados muy poco esperanzadores. Por otra parte, la disminución de la atención estatal sobre el tráfico de armas, es decir, su des-seguritización, facilitó su proliferación, promovió el crecimiento de la violencia armada y estimuló la convergencia con el narcotráfico, lo que fortaleció este mercado y generó un círculo vicioso de mutuo reforzamiento. Esta situación produjo una paradoja de política pública: la amenaza (léase tráfico de drogas) que más atención ha recibido históricamente es la que más se ha salido de control y la que más ha crecido a lo largo del tiempo; sin embargo, la amenaza que en la actualidad recibe menos atención —léase tráfico de armas— es la más funcional para el ejercicio de la violencia y del delito.

En definitiva, este análisis muestra la relevancia de abordar el tráfico de armas y el tráfico de drogas como problemáticas convergentes e interdependientes, puesto que comparten recursos logísticos, tecnológicos y financieros que los fortalecen simultáneamente.

Finalmente, queda por decir que la flexibilización de las medidas de control del mercado de armas de fuego equivale a un proceso de desseguritización que refuerza las capacidades ofensivas de los grupos criminales, tanto de aquellos dedicados al tráfico de drogas como de aquellos vinculados con otros delitos; al mismo tiempo, debilita las capacidades estatales de gobernanza y de ejercicio de la soberanía sobre el territorio, y alimenta la violencia criminal y social. Frente a lo dicho, valdría la pena replantear las jerarquías que mantenemos en nuestra agenda de seguridad, puesto que es urgente incorporar un enfoque de convergencia criminal en el que

las armas dejen de ser un fenómeno subordinado al narcotráfico, cuando en realidad se trata de un crimen habilitante.

5. Bibliografía

Álvarez Velasco, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (Coords.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador (2007-2014)* (Vol. 7, Informes de investigación). Instituto de Altos Estudios Nacionales. https://es.scribd.com/document/831117032/Las-Politicas-de-Control-de-Armas-de-Fuego-Partes-y-Municiones-en-Ecuador-2007-2014-1

Álvarez, C. y Jiménez, G. (2024). De lo legal a lo ilegal. Los cambios en la política de control de armas en Ecuador. *Revista Científica Amawtakuna*, *2*(1), 1-18.

Álvarez, C. (2018). La seguritización de las armas de fuego. El caso Ecuador. Tesis para la obtención del título de Doctora en Estudios Políticos por FLACSO-Sede Ecuador. En: https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/3e0d1d14-3be9-4b61-abee-335eafbb1579

Álvarez Velasco, C. (2024, junio). ¿El paraíso perdido? Tráfico de armas de fuego y violencia en Ecuador. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2024/06/Carla-A%CC%81lvarez-%C2%BFEl-parai%CC%81so-perdido_-Tra%CC%81fico-de-armas-de-fuego-y-violencia-en-Ecuador-GI-TOC-junio-2024.pdf

Andrade, C. (2024). Gestión pública ineficiente: Impacto en la crisis de seguridad en Ecuador. En: *Ensayos Básicos para la Gestión Pública Iberoamericana*. Edición Impresa.

Andrade, P. (1991). Consumo, prevención y tratamiento. El caso ecuatoriano. En B. Bagley, A. Bonilla, y A. Páez (Eds.), *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*, 107-123.

Andrade, X. (1993). Narcotráfico y efectos sociales: Consumo y violencia en Ecuador, a inicios de los noventa. En R. Laserna (Ed.), *Economía Política de las Drogas. Lecturas latinoamericanas*. 167-189.

Andreas, P. (2011). Illicit globalization: Myths, misconceptions, and historical lessons. *Political Science Quarterly*, *126*(3), 403-425. https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2011.tb00712.x

Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis [Seguridad: Un nuevo marco para el análisis]*. Lynne Rienner Publishers.

Del Olmo, R. (1994). Las relaciones internacionales de la cocaína. *Nueva Sociedad*, (130), 126-143.

Dirección Nacional de Investigación Antidrogas de la Policía Nacional. (2025). Estadísticas de incautaciones de droga.

Edwards, S. G. (2010). La legislación de drogas de Ecuador y su impacto sobre la población penal en el país. En P. Metaal y C. Youngers (eds.), *Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (pp. 51–60). Transnational Institute; Washington Office on Latin America. https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobrecargados_web2.pdf

Europol. (2017). *Serious and organised crime threat assessment (SOCTA) 2017***.** European Union Agency for Law Enforcement Cooperation. https://www.europol.europa.eu

Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC). (2021). *Índice global del crimen organizado 2021: Evaluación del crimen organizado y la resiliencia ante el crimen en 193 países*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/09/global-ocindex-report-spanish.pdf

Jácome, A. I., y Álvarez Velasco, C. (2016). *Ecuador: The evolution of drug policies in the middle of the world*. In B. C. Labate, C. Cavnar, y T. Rodrigues (Eds.), *Drug policies and the politics of drugs in the Americas* (pp. 71-85). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-29082-9_5

Luna, D. M. (2013). *Fighting networks with networks***.** In M. Miklaucic y J. Brewer (Eds.), *Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization* (pp. 213-232). National Defense University Press.

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. (2002). *Libro Blanco de la Defensa Nacional del Ecuador*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional. https://www.resdal.org/Archivo/d00001a4.htm

Morselli, Carlo., Turcotte, Mathilde., y Tenti, Valentina. (2010). *The mobility of criminal groups*. 46-46. https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/sp-ps/PS4-91-2010-eng.pdfa

Negrete Argüello, F. E. (2023). *Gestión de las drogas en Ecuador: lectura de las relaciones sociales sobre las sustancias psicoactivas*. En C. Álvarez Velasco y S. Corella Ramírez (Coords.), *Usos, abusos, delitos y mitos de las drogas en Ecuador* (pp. 21-42). Instituto de Altos Estudios Nacionales. https://www.flacsoandes.edu.ec

Nixon, Richard. (1971, June 17). *Remarks about an intensified program for drug abuse prevention and control*. The American Presidency Project. University of California, Santa Barbara. https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-about-intensified-program-for-drug-abuse-prevention-and-control

Observatorio Metropolitano de seguridad ciudadana. (2025). https://observatorioseguridad.quito.gob.ec/visualizador-arcgis/

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO) y Pan American Development Foundation (PADF). (2025, agosto 5). *Boletín semestral de homicidios intencionales en Ecuador: enero-junio 2025* [Informe]. https://oeco.padf.org/wp-content/uploads/2025/08/Boletin-semestral-de-homicidios-Primer-semestre-de-2025_compressed.pdf

Paladines, J. (2016). *En busca de la prevención perdida: Ensayo sobre la violencia y el sistema penal juvenil en el Ecuador*. Fundación Friedrich Ebert (FES-ILDIS).

Pontón Cevallos, D., y Álvarez Velasco, C. (2022). *Narrativas tóxicas: Narcotráfico y proyecto neoliberal en Ecuador 2018-2022*. Instituto de Altos Estudios Nacionales. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9597552

Pontón Cevallos, D., y Jarrín Balarezo, M. D. (2024). Drogas, castigo y poder pastoral en Ecuador. *Estudios sociológicos*, 42, e2459. https://doi.org/10.24201/es.2024v42.e2459

Posso, A. (2011). *Radiografía de una traición*. Corporación El Conejo. https://isbn.cloud/9789978872529/radiografia-de-una-traicion/

Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), 8-29. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2022). *World Drug Report 2022*. United Nations. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2022.html

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) y Flemish Peace Institute. (2024). *El nexo entre armas de fuego, drogas y crimen organizado transnacional*. Naciones Unidas. https://www.unodc.org

United States Agency for International Development (USAID). (2020). *Strengthening rule-of-law approaches to address organized crime: Criminal market convergence*. Management Systems International (MSI). https://www.usaid.gov/

Williams, Michael. 2003. Words, Images, Enemies: Securitization and International Politic's. *International Studies Quarterly*, *47*(4), 511-532.

Del narcotráfico a la minería ilegal

Renato Rivera Rhon

1. Introducción

Ecuador atraviesa desde 2020 un proceso de fragmentación criminal. Diversos grupos de crimen organizado (GCO), surgidos del grupo de mayor poder, Los Choneros, han impulsado dinámicas que desdibujan los límites de la autoridad estatal en busca de formas de regulación social en el territorio. Esto representa un desafío directo al modelo estatal tradicional. Este interés por obtener legitimidad y ejercer autoridad ha llevado a que los GCO diversifiquen su portafolio tradicional, centrado en el control territorial de rutas para el tráfico y la venta de drogas ilícitas, hacia la incursión en delitos ambientales, como la minería ilegal.

La relación entre insurgencia y gobernanza criminal ha emergido como un campo de estudio relevante en la literatura sobre el crimen organizado transnacional. En particular, las estrategias de legitimación empleadas por los GCO en territorios específicos han generado interés por desentrañar los mecanismos mediante los cuales estos actores buscan obtener autoridad y consolidar su dominio. Mientras que la insurgencia, en su definición clásica, se asocia con conflictos político-militares orientados al cambio de régimen o a la liberación nacional, el concepto de "insurgencia criminal" amplía este marco al situar a los GCO como actores que desafían el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza y establecen formas alternativas de gobernanza.

Este interés por promover una gobernanza de tipo criminal ha llevado a que las estructuras criminales fragmentadas en Ecuador no solo busquen reemplazar funciones estatales o incursionar en ellas mediante la provisión de seguridad y justicia, sino que también consoliden su poder mediante mecanismos de violencia selectiva

y economías ilícitas. La regulación del orden social bajo estas gobernanzas combina coerción, amenaza y violencia instrumental para mantener el control territorial y legitimar sus actividades.

La insurgencia criminal, entendida como una táctica de legitimación dentro del entramado social y económico de la criminalidad organizada, trasciende la mera desestabilización del Estado de Derecho mediante la violencia selectiva. Esta estrategia incorpora prácticas simbólicas, culturales e institucionales orientadas a consolidar formas alternativas de autoridad. Desde la infiltración en estructuras estatales hasta la producción de narrativas que justifican su poder, los GCO despliegan una combinación de coerción, prestación de servicios y construcción simbólica para asegurar su control territorial y social. Este fenómeno adquiere particular intensidad en contextos de alta fragmentación criminal, como ocurre en varias regiones de América Latina, donde la debilidad estatal facilita la emergencia de regímenes criminales y el establecimiento de formas paralelas de gobernanza y legitimidad que, en ocasiones, operan de la mano con instituciones oficiales (Arias y Barnes, 2017; Feldmann y Luna, 2022).

Cabe destacar que la gobernanza criminal y las expresiones insurgentes asociadas no constituyen un fenómeno reciente. En el caso ecuatoriano, si bien el incremento de la violencia a partir de 2019 revela una mayor competencia y fragmentación entre grupos criminales, las dinámicas de control y legitimación territorial tienen raíces más profundas. Desde inicios del siglo XX, diversos actores criminales han buscado posicionar al país como un enclave estratégico dentro de la economía global del narcotráfico (Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2020). Un ejemplo paradigmático es el caso de Los Choneros, organización que logró consolidar un monopolio criminal durante la década de 2010, lo que, paradójicamente, coincidió con una reducción significativa de los índices de violencia. Esta experiencia plantea un punto crítico de reflexión: la gobernanza criminal, lejos de ser un fenómeno coyuntural, puede configurarse como una forma persistente y estructurada de autoridad en determinados territorios.

La diferencia en el momento actual radica en las nuevas expresiones insurgentes adoptadas por los GCO, las cuales incluyen el abandono de la clandestinidad, el uso de explosivos, atentados y masacres como mecanismos de demostración de fuerza y desafío abierto al monopolio estatal de la violencia. Estas tácticas no solo buscan el control de mercados ilícitos, sino también el reconocimiento, implícito o explícito, de un poder alternativo capaz de disputar la legitimidad estatal. En este contexto, resulta indispensable analizar la insurgencia criminal no únicamente como una amenaza a la seguridad, sino como un fenómeno político que reconfigura las relaciones de poder en territorios donde el Estado ha perdido capacidad de acción o legitimidad social.

El presente capítulo analiza la relación entre insurgencia y gobernanza criminal en Ecuador en el contexto de la fragmentación criminal y de la articulación de dos mercados ilícitos: el tráfico ilícito de drogas y la minería ilegal. Desde el marco de la Economía Política del Crimen Organizado, el estudio examina la función de la violencia selectiva, las estrategias de cooptación y los mecanismos de debilitamiento estatal como instrumentos centrales en la construcción del dominio territorial por parte de los grupos criminales organizados.

La investigación se desarrolla a partir de un estudio de caso cualitativo de carácter explicativo. El diseño combina análisis documental, revisión de literatura y revisión de notas de prensa sobre eventos de violencia selectiva y prácticas de insurgencia criminal en Ecuador. Esta triangulación de fuentes permite reconstruir la relación entre insurgencia y gobernanza criminal ejercida por grupos criminales.

El capítulo privilegia la inferencia analítica por sobre la generalización estadística. En consecuencia, la validez externa se fundamenta en la generalización analítica propia de la investigación cualitativa, mediante la cual los hallazgos del caso ecuatoriano se ponen en diálogo con la Economía Política del Crimen Organizado y con la discusión conceptual sobre insurgencia y gobernanza criminal en América Latina. Este enfoque permite

identificar mecanismos causales transferibles y contribuir a la acumulación teórica en el campo.

De manera específica, a través de la discusión conceptual, se presta especial atención a la insurgencia y la gobernanza criminal dentro de la Economía Política del Crimen Organizado (EPCO), con énfasis en la relación entre la búsqueda de autoridad y legitimidad en los territorios donde intervienen los grupos que operan en Ecuador. En segundo lugar, se plantea un análisis de la gobernanza criminal en los mercados ilícitos del tráfico de drogas y la minería ilegal, a partir de las tácticas de violencia selectiva y cooptación del Estado de Derecho.

En síntesis, el capítulo concluye que la adopción de tácticas de insurgencia, como el uso de violencia indiscriminada contra la población (Johnson, 2016), su empleo bajo una lógica reputacional (Arima *et al*., 2025), el uso de explosivos en espacios públicos con el propósito de difundir terror y los ataques contra actores políticos, forma parte de una estrategia más amplia de diversificación y del interés de diversos GCO por expandirse hacia nuevos mercados, como la minería ilegal. Este fenómeno, que resulta del proceso de fragmentación criminal, subraya la necesidad de comprender el tráfico de drogas y la minería ilegal como mercados complementarios, y no competitivos, dentro de las dinámicas de las gobernanzas criminales en Ecuador.

2. La economía política del crimen organizado

El crimen organizado puede comprenderse como un fenómeno económico que involucra la toma de decisiones estratégicas bajo condiciones de equilibrio entre riesgo y beneficio. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, los individuos y grupos eligen participar en actividades ilícitas tras una evaluación consciente de los costos y beneficios involucrados.

Bajo esta lógica empresarial de tipo criminal, los mercados ilícitos se han transformado en actividades altamente lucrativas. Estos conforman redes complejas que operan de manera similar a las empresas legítimas e integran cadenas de valor, sistemas de

distribución y mecanismos de lavado de dinero (Bergman, 2023). En América Latina, uno de los aspectos más relevantes del crimen organizado es que estas organizaciones explotan la debilidad institucional, la corrupción y las desigualdades sociales para maximizar sus ganancias y minimizar los riesgos asociados a sus actividades.

Los grupos de crimen organizado (GCO) en América Latina, y con especial énfasis en Ecuador, deben concebirse como estructuras racionales que responden a incentivos simbólicos o materiales orientados a la planificación y ejecución exitosa de delitos (Rivera Vélez y Sansó-Rubert, 2021). Estas organizaciones presentan una elevada complejidad estructural que las convierte en auténticas empresas criminales. Además, adoptan modelos y estructuras inspirados en el mundo industrial y de corte capitalista (Blanco Cordero, 1997), con el propósito último de controlar los mercados ilícitos (Rubio y Ortiz, 2005).

En términos generales, los incentivos materiales vinculados a la rentabilidad criminal se traducen en beneficios económicos derivados de la provisión de bienes y servicios ilícitos (Giménez-Salinas, 2020). Bajo esta premisa, las organizaciones criminales persiguen objetivos netamente lucrativos, guiados por una lógica de mercado (Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2020).

No obstante, es fundamental reconocer la construcción social de cada mercado ilícito, que genera incentivos adicionales de tipo simbólico relacionados con las identidades sociales de las organizaciones criminales. Estos incentivos se centran en la expansión, reconfiguración, atomización o conservación del *statu quo* de sus actividades delictivas (Rivera Páez *et al.*, 2021). Estos factores están vinculados con escenarios donde la debilidad en la aplicación de la ley y en la presencia del Estado crea vacíos de poder que las organizaciones criminales buscan ocupar.

Por esta razón, un enfoque reduccionista que caracterice a los GCO exclusivamente por su vinculación con el narcotráfico omite aspectos clave como la diversificación criminal, el uso de la violencia selectiva y la captura del Estado (Zúñiga, 2020). Estas

decisiones estratégicas forman parte de un portafolio de criminalidad (Sullivan y Bunker, 2013), orientado a diversificar las fuentes de ingresos mediante actividades como el tráfico de drogas, la extorsión, la minería ilegal y la trata de personas, entre otros mercados ilícitos.

Para maximizar la rentabilidad económica, los GCO en Ecuador consideran esencial el control territorial para desarrollar sus actividades. La violencia selectiva, por lo tanto, se configura como una herramienta estratégica para eliminar competidores, garantizar el posicionamiento en el espacio físico y disuadir a las autoridades (Bergman, 2023; Durán Martínez, 2018). Desde una perspectiva geopolítica de índole criminal, la geografía y su dominio son cruciales para asegurar el flujo constante de actividades, ya que permiten establecer un control efectivo sobre rutas de tráfico, centros de producción y mercados de distribución. Además, posibilitan la imposición de reglas propias, garantizan el cumplimiento de contratos, la lealtad de los colaboradores y la disuasión de actores externos, tanto rivales como autoridades. De esta manera, el territorio se convierte en un activo esencial que respalda la estabilidad económica y operativa de la organización.

En esta relación, el concepto de mercados ilícitos es esencial para comprender el crimen organizado contemporáneo, pues permite analizarlos como sistemas en los que se comercializan bienes y servicios prohibidos o restringidos por los Estados, pero altamente demandados por ciertos sectores de la población. Estos mercados no solo satisfacen la demanda de productos ilegales, como drogas, armas o servicios sexuales, sino que también surgen en contextos donde el control estatal es débil o insuficiente (Bergman, 2023). Por lo tanto, los GCO actúan como motores principales de los mercados ilícitos, ya que su estructura racionalizada les permite operar de manera eficiente en entornos de alto riesgo. Funcionan como "empresas ilícitas" que identifican oportunidades de mercado, minimizan costos mediante la corrupción y el control territorial, y maximizan ingresos al responder

estratégicamente a la demanda de los consumidores. La especialización en mercados y la división del trabajo permiten a los GCO operar bajo una estrategia de polivalencia y policriminalidad, que abarca desde la producción y distribución de bienes ilícitos hasta la corrupción de autoridades y el lavado de dinero.

3. Gobernanza criminal

El concepto de gobernanzas criminales ha cobrado relevancia en el debate contemporáneo sobre la interacción entre organizaciones criminales y Estado. Esto sucede, especialmente, por la influencia que los GCO han ejercido en América Latina al desplazar la autoridad gubernamental hacia modelos de "paraestados" (Sullivan y Bunker, 2013) o gobernanzas de tipo criminal (Lessing, 2020; Mantilla y Feldmann, 2021).

En este contexto, la emergencia de las gobernanzas criminales debe entenderse como una alternativa o un desafío frente al modelo estatal tradicional (Sullivan y Bunker, 2013; Feldmann y Luna, 2022). Estas formas de organización, representadas por grupos de diversas tipologías, pandillas y otros actores no estatales, reflejan un cambio sustancial en la distribución del poder, impulsado por fenómenos como la globalización y la interconexión de redes sociales y económicas.

El término 'gobernanza criminal', desarrollado por autores como Arias (2006), Feldmann y Luna (2022), Lessing (2020) y Mantilla y Feldmann (2021), establece un marco analítico en el que las instituciones estatales encargadas del control y la aplicación de la ley desempeñan un papel marginal o, incluso, de apoyo en la acumulación de capital económico y social por parte del crimen organizado. En contextos donde el Estado no logra garantizar el monopolio legítimo de la fuerza ni ofrecer mecanismos formales de resolución de conflictos, las gobernanzas criminales emergen como alternativas de regulación social mediante instituciones o mecanismos informales que reemplazan, complementan o compiten con el Estado en la provisión de bienes públicos, como la seguridad, la justicia y los servicios sociales (Mantilla y Feldmann, 2021).

Durán Martínez (2018) y Bergman (2023) contribuyen a este análisis al destacar que las gobernanzas criminales suelen estar acompañadas de violencia selectiva, utilizada como medio para consolidar el control y la legitimidad en territorios específicos. Resulta de particular interés que, dentro de las gobernanzas criminales, la violencia no sea arbitraria, sino estratégica, orientada a reducir los riesgos asociados a los mercados ilícitos y a asegurar el cumplimiento de sus reglas internas. En lugar de ser un resultado inevitable de las actividades ilícitas, la violencia se emplea para regular mercados, eliminar competidores y mantener el control territorial.

Este fenómeno de fragilidad estatal, caracterizado por el uso de la violencia y la búsqueda de autoridad por parte de actores criminales, ha dado lugar a un modelo de regulación del orden social que abarca tanto economías formales como informales. Dicho modelo opera mediante instituciones informales que reemplazan, complementan o compiten con el Estado en la distribución de bienes públicos, como servicios sociales, justicia y seguridad dentro de un territorio determinado (Mantilla y Feldmann, 2021). En este sentido, la regulación del orden social ha estado históricamente vinculada a la coerción, la amenaza y la violencia instrumental como mecanismos relevantes para obtener un grado suficiente de legitimidad dentro de las actividades ilícitas. Con ello, se promueve el control de la población, se desestabiliza el Estado de Derecho y se mina la efectividad democrática en la búsqueda de dominación territorial (Arjona, 2016).

La gobernanza criminal y la interrelación entre diversos mercados ilícitos deben comprenderse desde un enfoque sistémico, en el que se instaura una red de cooperación entre diversos actores, orientada a crear un entorno propicio para la operatividad de las cadenas de valor de los mercados ilícitos (Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2023). La rentabilidad de estas actividades depende del ejercicio de autoridad de los GCO, del nivel de infiltración en las instituciones del Estado y de los entornos territoriales que ocupan.

Además, existen contribuciones que discuten la relación entre la aparición de diferentes tipos de gobernanza criminal y la globalización (Bunker, 2012), así como la lógica económica de la violencia en el contexto del crimen organizado (Bergman, 2023).

La comprensión del ejercicio de autoridad en la regulación del orden social ha sido abordada en contextos de altos niveles de violencia. Autores como Idler (2019), Duncan (2014) y Schultze-Kraft (2015) exploran la relación entre el ejercicio de autoridad de estos grupos y los entornos territoriales que controlan. En particular, Schultze-Kraft (2015) introduce el concepto de "crimilegalidad", definido como un conjunto de patrones regulares de interacción social entre el Estado y actores no estatales que contravienen la ley o se sitúan en sus márgenes. Dichas interacciones, según el autor, también generan legitimidad, exoneración judicial y un orden social y político. En esta misma línea, Idler (2019) describe estas interacciones como un "orden no estatal", emergente en territorios con múltiples grupos violentos no estatales. En particular, en áreas donde los límites políticos fronterizos son vulnerables, la autora sugiere que este tipo de orden genera un "efecto de frontera", en el cual confluyen tres factores:

a. Débil gobernanza estatal.
b. Un entorno de bajo riesgo y alta oportunidad para el crimen.
c. Una propensión a la impunidad (Idler, 2019).

Desde una perspectiva geopolítica, Rivera Vélez y Sansó-Rubert (2021) sostienen que la comprensión del espacio territorial es crucial para la supervivencia y expansión de los GCO, ya que sus características particulares, en contextos donde el Estado desempeña un papel secundario, facilitan el fortalecimiento de estructuras delictivas hasta alcanzar el monopolio del control territorial. En el caso ecuatoriano, las fronteras nacionales se convierten en enclaves estratégicos para estas dinámicas, debido a que generan oportunidades de lucro aprovechables por su naturaleza de bisagras entre Estados con legislaciones y estructuras institucionales divergentes. Estas "zonas grises" o "fronteras porosas" son ideales para que surja y se consolide de gobernanzas criminales,

dado que la capacidad estatal para ejercer control efectivo es limitada (Idler, 2019).

En este contexto de búsqueda monopólica, el papel del Estado se reduce a una función secundaria, mientras que los GCO asumen funciones regulatorias. García Pinzón y Mantilla (2021) destacan que estas organizaciones no solo buscan gobernar en los territorios donde el Estado tiene una presencia débil, sino que, a menudo, pretenden ejercer un gobierno que excede el alcance estatal, mediante el uso de la violencia y la provisión de bienes y servicios para consolidar su autoridad.

En resumen, la gobernanza criminal depende, de manera significativa, de la ausencia de una aplicación efectiva de la ley, de las bajas garantías de derechos por parte del Estado, de la convergencia de diversas actividades ilícitas y de la búsqueda de autoridad de los grupos criminales en los territorios, a menudo mediante la violencia selectiva. Bajo este enfoque, la gobernanza criminal debe entenderse como un desafío directo al Estado de Derecho, dado que transforma y regula las formas de organización política y social en los territorios afectados, principalmente por la violencia.

4. Insurgencia y fragmentación criminal

La relación conceptual entre insurgencia y gobernanza criminal ha ganado atención creciente en la literatura sobre pandillas y crimen organizado, debido a la necesidad de comprender las diversas estrategias de legitimación empleadas por los GCO en un territorio con el objetivo de obtener autoridad.

Aunque la definición clásica de insurgencia se centra en el conflicto que involucra tácticas político-militares entre un actor no estatal y el Estado, orientadas a obtener legitimidad para promover un sistema de reglas (Schlichte y Schneckener, 2015; Florea y Malejacq, 2024), así como al cambio de régimen o a la liberación nacional (Daniel, 2015), autores como Sullivan y Bunker (2012) han ampliado este concepto al proponer que las tácticas de insurgencia pueden adaptarse al ámbito "criminal". Según estos autores, se trata de una forma no tradicional de conflicto en la

que actores ilícitos, como grupos de narcotráfico y organizaciones criminales transnacionales, desafían el monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza.

El núcleo de la discusión sobre la insurgencia criminal radica en que varios GCO adoptan estrategias típicas de la insurgencia para desestabilizar y socavar la autoridad representada por el Estado de Derecho. Sin embargo, a diferencia de los actores insurgentes tradicionales, que persiguen fines políticos, los GCO emplean estas estrategias principalmente para obtener legitimidad, con el objeto de incrementar o asegurar sus beneficios económicos. Estas tácticas suelen orientarse hacia prácticas de violencia selectiva, que incluyen amenazas, acciones dirigidas a producir terror, infiltración en instituciones de control, búsqueda de redes privadas de protección (Durán Martínez, 2018) y difusión de elementos culturales y simbólicos para consolidar una gobernanza de dominación en el territorio (Mantilla y Rivera, 2024).

La naturaleza de la insurgencia criminal está estrechamente vinculada con la incapacidad de los Estados para mantener eficazmente la seguridad, preservar el Estado de Derecho y proporcionar servicios públicos básicos, funciones asociadas a la legitimidad en esas áreas (García Pinzón y Mantilla, 2021; Daniel, 2015). En este contexto, a diferencia de las insurgencias políticas tradicionales, cuyo objetivo principal es la toma del poder estatal, las insurgencias criminales buscan, principalmente, el control de mercados ilícitos y la legitimación de sus actividades, a fin de garantizar el desarrollo de sus operaciones ilegales (Sullivan, 2012; Daniel, 2015). Así, la insurgencia criminal debe entenderse como una estrategia de confrontación con el Estado que emerge cuando las relaciones entre el crimen organizado y el Estado alcanzan un punto de desequilibrio (Sullivan, 2012), o cuando los intereses de los grupos criminales se ven desafiados. En los contextos latinoamericanos, la insurgencia criminal se vuelve especialmente visible en procesos de fragmentación criminal (Sullivan y Bunker, 2013), donde el desafío al Estado se materializa en una violencia criminal de alta intensidad que socava la legitimidad y la solvencia de las instituciones estatales en los territorios donde estos grupos operan.

A partir de la búsqueda de autoridad mediante el desafío al Estado de Derecho, las estrategias de legitimación de los grupos criminales adoptan diversas formas. Lessing (2020) distingue entre el uso de la coerción, que se manifiesta principalmente mediante la violencia, y otras formas de poder simbólico, menos estudiadas, pero cruciales para la consolidación de la autoridad. Además de la violencia selectiva y de alta intensidad, los GCO ejercen un tipo de poder que les permite construir, consolidar y proyectar significados, valores e imágenes que refuerzan su legitimidad, autoridad y control social en los contextos en los que operan (Mantilla y Rivera, 2024). Este poder simbólico va más allá de las dinámicas tradicionales de poder físico o económico y se adentra en el ámbito cultural y de interacción social, donde las percepciones y narrativas desempeñan un papel fundamental. Esto ocurre, por ejemplo, con los mensajes o canciones de los GCO que hacen referencia a la legitimidad, el poder y la opulencia de estos grupos.

En este sentido, al referirse a aspectos como la narcocultura, las insurgencias criminales que buscan mayor legitimidad mediante el poder simbólico adoptan elementos culturales, religiosos y simbólicos para justificar atrocidades y fortalecer la identidad colectiva de las organizaciones criminales. Guillermoprieto (2008) aborda la narcocultura como

> la producción de símbolos, rituales y artefactos: jerga, cultos religiosos, música, bienes de consumo, que permiten a las personas involucradas en el tráfico de drogas reconocerse como parte de una comunidad, establecer una jerarquía en la que los actos que se les exige realizar adquieren un valor positivo y absorber el terror inherente a su línea de trabajo. (p. 30)

Así, mercados ilícitos como el narcotráfico no son vistos únicamente como actividades económicas, sino como proyectos sociales en los que la cohesión y el sentido de pertenencia de sus miembros refuerzan su identidad colectiva. Este proceso se refleja en el culto a figuras religiosas como la Santa Muerte, la santería u otras creencias que representan la construcción de identidad interna con símbolos apropiados, así como la búsqueda de legitimidad

y sentido de pertenencia en una dinámica de dominación entre diversos GCO (Sullivan y Bunker, 2013; Mantilla y Rivera, 2024). A esto se agrega la relación entre la extorsión y la insurgencia criminal, entendida como una estrategia de legitimación del control territorial en la que este método de "cobro de impuestos" sirve para maximizar el financiamiento en escenarios de disputa con otros grupos o para sostener la provisión de bienes públicos en una población determinada (Florea y Malejacq, 2024).

En esta relación cultural e identitaria, en la que la legitimación social se construye mediante el poder simbólico, varios GCO se insertan en las comunidades al crear la percepción de que su presencia es "necesaria" o incluso beneficiosa para ciertos sectores (Martin, 2022; Mantilla y Rivera, 2024). Esto se logra mediante estrategias como la distribución de recursos, el patrocinio de eventos comunitarios o el ejercicio de una "justicia paralela". Además, como parte de las tácticas insurgentes, se utiliza la violencia simbólica, que se manifiesta mediante actos públicos o mensajes explícitos, como la exposición de cuerpos en espacios públicos, amenazas con explosivos, panfletos u otras herramientas destinadas a reforzar su prestigio, difundir miedo y consolidar su estrategia de dominación territorial (Sullivan y Bunker, 2013).

En resumen, según Sullivan (2011), las insurgencias criminales, especialmente en contextos de fragmentación de los GCO, pueden representarse mediante diversas tipologías o etapas que no necesariamente siguen un orden jerárquico. Estas etapas varían según el contexto social y criminal de cada territorio:

- Insurgencias locales: en este primer nivel, las insurgencias se manifiestan en barrios o comunidades desestructuradas, donde las pandillas dominan la vida política, social y económica. Los grupos cobran impuestos mediante extorsión y ejercen el monopolio de la violencia. En esta fase, la presencia del Estado es limitada, y los GCO atacan a la policía, corrompen a funcionarios locales y buscan legitimarse como protectores de la comunidad.
- Batalla por el Estado paralelo: en esta etapa, los grupos criminales compiten entre sí por el control de territorios o economías ilícitas que operan bajo normas ajenas al Estado formal. La violencia

se extiende a civiles y fuerzas de seguridad que intentan contener la expansión de estos grupos.

- Enfrentamientos contra el Estado: los GCO adquieren, en términos analíticos, una condición de beligerancia y ejecutan ataques directos contra el Estado, especialmente cuando este adopta medidas enérgicas para desmantelar las organizaciones criminales. Estos ataques se dirigen contra instituciones estatales como una forma de intimidación.
- Implosión estatal: esta etapa extrema ocurre cuando la violencia criminal sostenida y la corrupción endémica debilitan al Estado hasta el punto de afectar su capacidad para gobernar y responder eficazmente, lo que puede derivar en una situación de "narco-Estado".

En conclusión, la insurgencia criminal redefine los límites entre violencia organizada y legitimidad estatal, al posicionar a los GCO como actores que combinan violencia, infiltración institucional y poder simbólico para establecer formas alternativas de gobernanza. A diferencia de las insurgencias tradicionales, que buscan objetivos políticos, los GCO emplean estas estrategias para controlar territorios, garantizar mercados ilícitos y legitimar su dominio ante las comunidades. En escenarios donde la tecnología y el uso de teléfonos móviles desempeñan un papel crucial en las dinámicas sociales, el poder simbólico que proyectan estas organizaciones adquiere especial relevancia como forma de legitimación a través de expresiones culturales como la narcocultura, la música o los rituales religiosos.

Estas prácticas refuerzan la identidad colectiva de los GCO y su aceptación social, y transforman las actividades ilícitas en proyectos sociales. En contextos de fragmentación criminal, especialmente en América Latina, estas tácticas erosionan la legitimidad estatal, generan violencia de alta intensidad y consolidan sistemas paralelos de gobernanza.

5. Gobernanza criminal: del narcotráfico a la minería ilegal en Ecuador

La instauración de diversas gobernanzas criminales y tácticas de insurgencia en Ecuador surge como resultado de la acción de empresas criminales que reemplazan, conviven y, en ocasiones, compiten con el Estado. Bajo esta orientación de mercado, asociada a diversas actividades ilícitas, las organizaciones criminales no pretenden reemplazar al Estado mediante la participación política, sino mediante la regulación del orden social que les permita maximizar sus operaciones (Bunker, 2012). Este fenómeno se manifiesta principalmente en el control de territorios clave, lo que les otorga no solo protección para sus actividades delictivas, sino también dominio sobre mercados rentables, como el narcotráfico y la minería ilegal (Snyder y Durán Martínez, 2009; Atuesta y Pérez-Dávila, 2018).

El territorio, en este contexto, adquiere un papel crucial en la economía política del crimen organizado, dado que la interdependencia de ciertos mercados ilícitos resulta fundamental para los beneficios obtenidos. El control territorial no solo permite proteger estos mercados, sino también asegurar las ganancias derivadas de la producción, el tránsito y la comercialización de bienes ilícitos. Además, al buscar apoyo y legitimidad de la población local (Huang y Sullivan, 2021, citados en Florea y Malejacq, 2024), facilita la formación de alianzas y la convergencia de diferentes grupos criminales, como lo demuestran Álvarez y Zambrano (2017). La violencia selectiva, en este marco, resulta esencial para comprender las estrategias de insurgencia y la consolidación de gobernanzas criminales en diversas zonas de Ecuador.

Desde 2020, el país ha experimentado un proceso de fragmentación criminal, producto de la disolución de organizaciones como Los Choneros (Rivera, 2025). Esta fragmentación ha llevado a un aumento de la violencia y a disputas por el control de territorios, en particular en mercados de alta rentabilidad económica, como el tráfico de drogas ilícitas y la minería ilegal. Aunque el narcotráfico ha sido una preocupación central debido a la interdependencia

con Colombia y Perú, la minería ilegal, un fenómeno más antiguo en el país, ha ganado relevancia en la formulación de políticas de seguridad debido a su impacto ambiental y social.

En ese sentido, la relación entre el narcotráfico y la minería ilegal en Ecuador exige trascender aproximaciones descriptivas y situar ambos fenómenos dentro de un marco de gobernanza criminal. En lugar de concebir estas actividades únicamente como mercados ilícitos paralelos, se propone entenderlas como esferas articuladas de acumulación ilegal que comparten infraestructuras coercitivas, redes logísticas y mecanismos de captura institucional.

En el mercado del narcotráfico, las tácticas insurgentes constituyen instrumentos estratégicos orientados a la construcción y estabilización de órdenes criminales territoriales. La violencia selectiva contra fiscales, funcionarios penitenciarios, fuerzas de seguridad y actores políticos no responde únicamente a dinámicas de represalia, sino que cumple funciones disciplinarias y comunicativas. Desde 2020, la producción de miedo en Ecuador, mediante asesinatos de alto impacto, uso de artefactos explosivos o toma de instalaciones mediáticas, opera como mecanismo de insurgencia criminal, disputa al Estado el monopolio legítimo de la violencia y envía señales de capacidad coercitiva (Mantilla y Rivera, 2024).

Este repertorio de violencia se complementa con estrategias de cooptación y captura institucional. En ciudades estratégicas como Guayaquil, la debilidad estructural del sistema penal, junto con patrones persistentes de corrupción judicial, habría reducido los costos esperados de la actividad ilícita, facilitado la obtención de penas reducidas y limitado la eficacia en la persecución del lavado de activos (OECO, 2024). Desde una perspectiva de economía política, esta combinación de coerción e infiltración institucional configura un modelo híbrido de gobernanza criminal en el cual la violencia no sustituye a la captura del Estado, sino que la refuerza y protege.

La minería ilegal, por su parte, presenta dinámicas convergentes, aunque territorialmente más enclavadas. Los vacíos regulatorios, la débil fiscalización ambiental y la limitada presencia estatal en

zonas extractivas han permitido que se consoliden órdenes criminales locales que regulan el acceso a yacimientos, imponen esquemas de extorsión y controlan flujos de insumos estratégicos. Estos enclaves no solo generan rentas extraordinarias, sino que funcionan como nodos de articulación con otros mercados ilícitos, particularmente el tráfico de armas, explosivos y sustancias químicas de alto impacto ambiental (Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2023).

La convergencia entre ambos mercados se explica, en parte, por una lógica de diversificación racional del portafolio criminal. En primer lugar, la explotación ilícita de oro ofrece altos márgenes de rentabilidad con niveles comparativamente menores de presión internacional que el narcotráfico. El incremento sostenido del precio del oro en los últimos quince años, de acuerdo con los análisis financieros de J.P. Morgan (2025), ha fortalecido los incentivos para la captura criminal de este mercado, particularmente en contextos de baja trazabilidad y corrupción administrativa.

En segundo lugar, el choque de mercado registrado en la región andina a mediados de 2022, caracterizado por la caída en los precios de la hoja de coca y la pasta base (Isacson, 2023), alteró los márgenes de rentabilidad en ciertos eslabones de la cadena de la cocaína. Esta perturbación generó incentivos para la reasignación de capital ilícito hacia economías extractivas menos expuestas a dinámicas de interdicción internacional. En Ecuador, este proceso coincidió con la expansión territorial de GCO en enclaves mineros, lo que llevó al Estado a declarar la minería ilegal como amenaza a la seguridad pública en 2022 (Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2023).

Desde un enfoque comparado, ambos mercados comparten condiciones estructurales que favorecen la estabilización de arreglos de gobernanza criminal, tales como la provisión deficiente de bienes públicos, la baja capacidad de aplicación de la ley, las economías locales dependientes de rentas ilícitas y los sistemas judiciales con limitada capacidad sancionatoria efectiva. En este contexto, la violencia selectiva y los actos de alto impacto simbólico se interpretan como instrumentos funcionales para estabilizar

acuerdos coercitivos y disciplinar actores dentro y fuera del mercado (Bakke *et al*., 2012).

La minería ilegal, declarada amenaza a la seguridad pública en Ecuador (Efe, 2023), amplifica además la convergencia estratégica con el narcotráfico al ofrecer mecanismos eficaces de lavado de activos y circuitos paralelos de financiamiento para adquirir armamento y expandirse territorialmente. Así, la relación entre ambos mercados no constituye una simple coexistencia sectorial, sino una articulación funcional que incrementa la resiliencia sistémica del crimen organizado.

A esto se agrega que la relación entre la minería ilegal y el narcotráfico se origina en problemas estructurales, acentuados por la fragmentación criminal y por la búsqueda de legitimidad de los GCO (Davis y Hilgers, 2022). Esta interrelación ha dado lugar a un aumento de la violencia en diversas provincias de Ecuador, donde los grupos criminales han intensificado las disputas por el control de estos mercados mediante tácticas de violencia selectiva, ataques contra funcionarios locales e infiltración de instituciones del Estado (Primicias, 2022).

A partir de 2022, Los Lobos, un grupo criminal surgido de la fragmentación de Los Choneros, habría mostrado interés en la minería ilegal. En 2024 se registraron hechos de violencia, como el asesinato de autoridades locales y la presunta cooptación de autoridades de control minero, que dan cuenta del uso de tácticas insurgentes para ejercer control sobre este mercado. Esta situación también habría sido aprovechada por GCO transnacionales, como Los Comandos de Frontera, que operan en la minería ilegal y agravan el impacto ambiental y social de esta actividad (Infobae, 2024). En ciudades como Machala, por ejemplo, que funciona como nodo logístico vinculado con la minería ilegal de la zona, este proceso contribuyó a la fragmentación del grupo criminal Los Lobos y al incremento de los homicidios hasta alcanzar tasas excepcionales no registradas previamente en la provincia.

De manera específica, el uso de artefactos explosivos, como los coches bomba, constituye una táctica insurgente que se ha intensificado en Ecuador desde 2022, en el marco de la relación entre minería ilegal y narcotráfico. Estos actos expresan una evolución de los grupos criminales hacia un modelo de violencia más sofisticado, orientado a generar miedo tanto en la población como en las autoridades. Los coches bomba no solo se utilizan para destruir infraestructuras, sino también para enviar un mensaje de poder y control territorial, así como para desafiar la capacidad del Estado de garantizar la seguridad. Si bien, en muchos casos, estos ataques se dirigen a zonas donde la presencia estatal es mínima, en Ecuador se han extendido hasta la capital (Euronews, 2023).

Las tácticas de insurgencia y la incidencia de la gobernanza criminal también se han extendido a la Amazonía. El miedo y la oferta privada de protección mediante la extorsión han permitido a grupos criminales ejercer control social directo sobre las comunidades locales, a menudo mediante amenazas y cooptación de funcionarios públicos. Estas tácticas también se extienden a la región de Yutzupino y a Joya de los Sachas, en la Amazonía, que, si bien ya registraban actividades vinculadas con la minería ilegal, en los últimos años han evidenciado un crecimiento de la violencia y de la cooptación de instituciones estatales. En estos territorios, además, grupos armados imponen peajes a quienes participan en la minería ilegal y ejercen violencia para eliminar la competencia (Alvarado, 2022; Rivera Rhon y Bravo Grijalva, 2023).

En ese sentido, la minería ilegal se presenta como un mercado complementario al narcotráfico en Ecuador, donde el control territorial y las extorsiones a mineros son prácticas frecuentes. La fragmentación de los grupos criminales ha llevado a la expansión de su influencia en la Amazonía, un área que previamente había sido ajena a estos actores. La limitada presencia estatal y la corrupción en instituciones judiciales y políticas han permitido la instauración de gobernanzas criminales que utilizan la violencia selectiva y tácticas insurgentes para consolidar su poder en estos territorios.

6. Conclusiones

En conclusión, la fragmentación de las estructuras criminales en Ecuador no solo ha intensificado la competencia violenta entre organizaciones ilegales, sino que también ha acelerado la consolidación de formas de gobernanza criminal con dinámicas similares a procesos de gobernanza rebelde. El interés por promover y estabilizar órdenes criminales territoriales ha llevado a que estas organizaciones no se limiten a disputar rentas ilícitas, sino que busquen incidir y, en determinados contextos, sustituir funciones tradicionalmente estatales, en particular la provisión informal de seguridad, la resolución de conflictos y la regulación de economías locales.

En este contexto, la insurgencia criminal en Ecuador debe interpretarse menos como una ruptura coyuntural del orden y más como la manifestación de un proceso progresivo de debilitamiento estatal y reconfiguración del poder territorial. La diversificación del portafolio ilícito desde el narcotráfico hacia la minería ilegal ha incrementado la autonomía financiera y la resiliencia organizacional de los grupos criminales organizados, al ampliar su capacidad para disputar espacios de autoridad y erosionar la soberanía efectiva del Estado en nodos estratégicos.

La consolidación de estructuras como Los Choneros, que habrían logrado articular redes de protección institucional, control territorial y regulación de la violencia, evidencia que la gobernanza criminal no es necesariamente sinónimo de caos y violencia sistemática, sino que puede implicar un orden paralelo, funcional a los intereses de la criminalidad y tolerado, en ciertos casos, por sectores locales. Sin embargo, el escenario actual se caracteriza por un quiebre de ese orden criminal relativamente estable, que ha dado paso a nuevas expresiones de insurgencia criminal más visibles, violentas y desafiantes del monopolio estatal de la fuerza.

Este tránsito, de una criminalidad con prácticas de gobernanza soterrada hacia formas abiertas de insurgencia y fragmentación, obliga a repensar las estrategias de seguridad más allá del enfoque punitivo. Comprender las raíces históricas, las dinámicas de

legitimación social y los factores estructurales que permiten la reproducción de la criminalidad organizada es crucial para formular respuestas integrales. En suma, el caso ecuatoriano demuestra que el narcotráfico y su vínculo actual con la minería ilegal no solo transforman economías, sino que también reconfiguran el poder, las formas de autoridad y los vínculos entre Estado, criminalidad y sociedad.

En este contexto, surge el debate sobre la insurgencia criminal en Ecuador, motivada principalmente por los intereses económicos de los GCO, que emplean tácticas de violencia sostenida, reflejadas en el aumento de homicidios y casos de extorsión en las zonas bajo su control. A este fenómeno se suma la infiltración institucional, que no respondería a fines políticos, sino al objetivo de consolidar su dominio territorial y de los mercados ilícitos. Esta dinámica de fragmentación y competencia entre diversas facciones criminales ha derivado en un incremento de la violencia criminal y en una erosión constante de la autoridad estatal en distintas regiones del país.

Desde 2020, la corrupción estatal habría exacerbado esta situación, al contribuir al debilitamiento institucional y a la impunidad que favorece el crecimiento de los GCO. La presunta infiltración de estos grupos en instituciones clave, como las fuerzas de seguridad y el sistema judicial, habría permitido que operen con relativa libertad e, incluso, con la posible complicidad de actores dentro del Estado. La corrupción, tanto a nivel local como nacional, ha generado un ciclo de desconfianza en las autoridades, lo que redunda en el uso ineficaz de los estados de excepción y ha posibilitado que los grupos criminales no solo operen en la clandestinidad, sino que también empleen tácticas de legitimación mediante expresiones culturales. Esto ha dado lugar a una aceptación parcial de su autoridad en algunas comunidades.

Este entramado de fragmentación criminal y corrupción ha generado una insurgencia cuyo impacto no solo se refleja en términos de violencia criminal, sino también en la redefinición del poder y de órdenes alternativos en territorios clave. En estos espacios, la

minería ilegal se entrelaza con el interés de los grupos criminales por potenciar el tráfico ilícito de drogas hacia mercados internacionales, lo que exacerba aún más la búsqueda de posicionamiento criminal en Ecuador.

7. Bibliografía

Álvarez, C., y Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: Plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (Ed.), *Escenarios y desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-306). Ediciones Esdegue.

Arias, E. (2006). The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, *38*(2), 293-325. https://doi.org/10.1017/S0022216X06000721

Arias, E., y Barnes, N. (2017). Crime and plural orders in Rio de Janeiro, Brazil. *Current Sociology*, *65*(3), 448-465. https://doi.org/10.1177/0011392116667165

Arjona, A. (2016). *Rebelocracy: Social order in the Colombian civil war*. Cambridge University Press.

Arima, E., González-Rodríguez, A., García-Oliva, F., Young, K., Denvir, A., Latorre-Cárdenas, M. C., y Torres, R. (2025). Mapping the violence reputation of organized crime groups. *Journal of Illicit Economies and Development*, *7*(1), 123-131. https://doi.org/10.31389/jied.286

Atuesta, L. H., y Pérez-Dávila, Y. S. (2018). Fragmentation and cooperation: The evolution of organized crime in Mexico. *Trends in Organized Crime*, *21*, 235-261. https://doi.org/10.1007/s12117-017-9301-z

Bakke, K. M., Cunningham, K. G., y Seymour, L. J. (2012). A plague of initials: Fragmentation, cohesion, and infighting in civil wars. *Perspectives on Politics*, *10*(2), 265-283.

BBC News Mundo. (2022, 14 de agosto). Ataque con explosivos en Ecuador: Al menos 5 muertos y 17 heridos por una fuerte detonación en un barrio de Guayaquil. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-62544276

Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen: El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. FCE.

Blanco Cordero, I. (1997). *El delito de blanqueo de capitales*. Azarandi.

Daniel, J. (2015). Criminal governance and insurgency: The Rio de Janeiro experience. *Central European Journal of International and Security Studies*, *9*(4), 88-108. https://cejiss.org/criminal-governance-and-insurgency-the-rio-de-janeiro-experience

Davis, D. E., y Hilgers, T. (2022). The pandemic and organized crime in urban Latin America: New sovereignty arrangements or business as usual? *Journal of Illicit Economies and Development*, *4*(3), 241–256. https://doi.org/10.31389/jied.134

Durán Martínez, A. (2018). *Criminales, policías y políticos: Drogas, política y violencia en Colombia y México*. Ediciones Uniandes. https://ediciones.uniandes.edu.co/library/publication/criminales-policias-y-politicos-drogas-politica-y-violencia-en-colombia-y-mexico

DW. (2024, 28 de febrero). Ecuador: Apuntan a banda criminal Los Lobos tras asesinato de Villavicencio. *Deutsche Welle*. https://www.dw.com/es/ecuador-apuntan-a-banda-criminal-los-lobos-tras-asesinato-de-villavicencio/a-68391376

Efe. (2023). Ecuador declara a la minería ilegal como amenaza a la seguridad del Estado. *Swissinfo*. https://www.swissinfo.ch/spa/ecuador-declara-a-la-minería-ilegal-como-amenaza-a-la-seguridad-del-estado/48236560

Euronews. (2023, 31 de agosto). Ecuador: Estallan dos coches bomba en Quito, subrayando la violencia en el país. *Euronews*. https://es.euronews.com/2023/08/31/ecuador-estallan-dos-coches-bomba-en-quito-subrayando-la-violencia-en-el-pais

Feldmann, A., y Luna, J. P. (2022). Gobernanza criminal y la crisis de los Estados latinoamericanos contemporáneos. *Annual Review of Sociology*, *48*, S1-S23. https://doi.org/10.1146/annurev-soc-101221-021836

García Pinzón, V., y Mantilla, J. (2021). Contested borders: Organized crime, governance, and bordering practices in Colombia-Venezuela borderlands. *Trends in Organized Crime*, *24*, 265-281.

Giménez-Salinas, A. (2020). *Delincuencia organizada transnacional*. Síntesis.

Guillermoprieto, A. (2008, 10 de noviembre). Days of the dead: The new narcocultura. *The New Yorker*. http://www.newyorker.com/reporting/2008/11/10/081110fa_fact_guillermoprieto

Idler, A. (2019). *Borderland battles: Violence, crime and governance at the edges of Colombia's war*. Oxford University Press.

Infobae. (2024, 17 de marzo). Multifacética, omnipresente y criminal: Así operaba Mayra Salazar, la relacionista pública del crimen organizado en Ecuador. https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/03/17/multifacetica-omnipresente-y-criminal-asi-operaba-mayra-salazar-la-relacionista-publica-del-crimen-organizado-en-ecuador/

Isacson, A. (2023). *Crisis and opportunity: Unraveling Colombia's collapsing coca markets* [Informe]. Washington Office on Latin America. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2023/08/WOLA_colombia_coca_ENGLISH_FINAL.pdf

Johnson, P. (2016). The crime and state terrorism nexus: How organized crime appropriates counterinsurgency violence. *Perspectives on Terrorism*, *13*(6), 16-26. https://pt.icct.nl/sites/default/files/import/pdf/02-johnson.pdf

J.P. Morgan. (2025, 16 de diciembre). Gold prices. https://www.jpmorgan.com/insights/global-research/commodities/gold-prices

Lessing, B. (2020). Conceptualizing criminal governance. *Perspectives on Politics*, *19*(3), 854–873. https://doi.org/10.1017/S1537592720001243

Mantilla, J., y Feldmann, A. (2021). Criminal governance in Latin America. *Oxford Research Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190264079.013.697

Mantilla, J., y Rivera, R. (2024, 16 de mayo). Post-insurgencies and criminal subcultures: Influence of Colombian organized crime in Ecuador's. *Small Wars Journal*. https://smallwarsjournal.com/2024/05/16/post-insurgencies-and-criminal-subcultures-influence-colombian-organized-crime-ecuadors/

Martin, P. (2022). Insurgent armies: Military obedience and state formation after rebel victory. *International Security*, *46*(3), 87-127. https://doi.org/10.1162/isec_a_00427

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO). (2024). *Resumen del estudio de sentencias por lavado de activos en Ecuador 2020-2022*. https://oeco.padf.org/resumen-del-estudio-de-sentencias-por-lavado-de-activos-en-ecuador-2020-2022/

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2024). *Boletín anual de homicidios intencionales en Ecuador: 2023*. https://oeco.padf.org/boletin-semestral-de-homicidios-intencionales-en-ecuador/

Primicias. (2024, 18 de enero). Cronología del crimen del fiscal del Guayas César Suárez. https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/cronologia-crimen-cesar-suarez-fiscal/

Rivera Páez, A., Rey Pinto, S., y González Sáiz, E. (2021). *Crimen organizado transnacional y dimensiones culturales en América Latina*. Editorial Planeta.

Rivera, F., y Sansó-Rubert, D. (2021). *Crimen organizado y seguridad multidimensional*. Tirant lo Blanch.

Rivera Rhon, R., y Bravo Grijalva, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: El ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), 8-24. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4410

Rivera Rhon, R., y Bravo Grijalva, C. (2023). Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en el Ecuador. *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, *15*(2), 49-69. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9054137

Rivera, R. (2025, 22 de septiembre). Ecuador's criminal crisis. *Global Initiative Against Transnational Organized Crime*. https://globalinitiative.net/analysis/ecuadors-criminal-crisis/

Rubio, A., y Ortiz, J. (2005). Organized crime in Latin America. En *Handbook of transnational crime and justice* (1.ª ed.). SAGE.

Schlichte, K., y Schneckener, U. (2015). Armed groups and the politics of legitimacy. *Civil Wars*, *17*(4), 409-424. https://doi.org/10.1080/13698249.2015.1115573

Schultze-Kraft, M. (2015). Órdenes crimilegales: Repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. http://dx.doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899

Snyder, R., y Durán Martínez, A. (2009). Drugs, violence, and state-sponsored protection rackets in Mexico and Colombia. *Colombia Internacional*, (70), 61-91. http://journals.openedition.org/colombiaint/17360

Sullivan, J. P. (2011). *From drug wars to criminal insurgency: Mexican cartels, criminal enclaves and criminal insurgency in Mexico and Central America: Implications for global security*. https://shs.hal.science/halshs-00694083v1

Sullivan, J. P. (2012). Non-international armed conflict: Mexico and Colombia. *Revista do Ministério Público Militar*, *48*(35), 467-478. https://revista.mpm.mp.br/rmpm/issue/view/4

Sullivan, J. P., y Bunker, R. (2013). Rethinking insurgency: Criminality, spirituality, and societal warfare in the Americas. En *Criminal insurgencies in Mexico and the Americas: The gangs and cartels wage war*. https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780203720516-2/rethinking-insurgency-criminality-spirituality-societal-warfare-americas-john-sullivan-robert-bunker

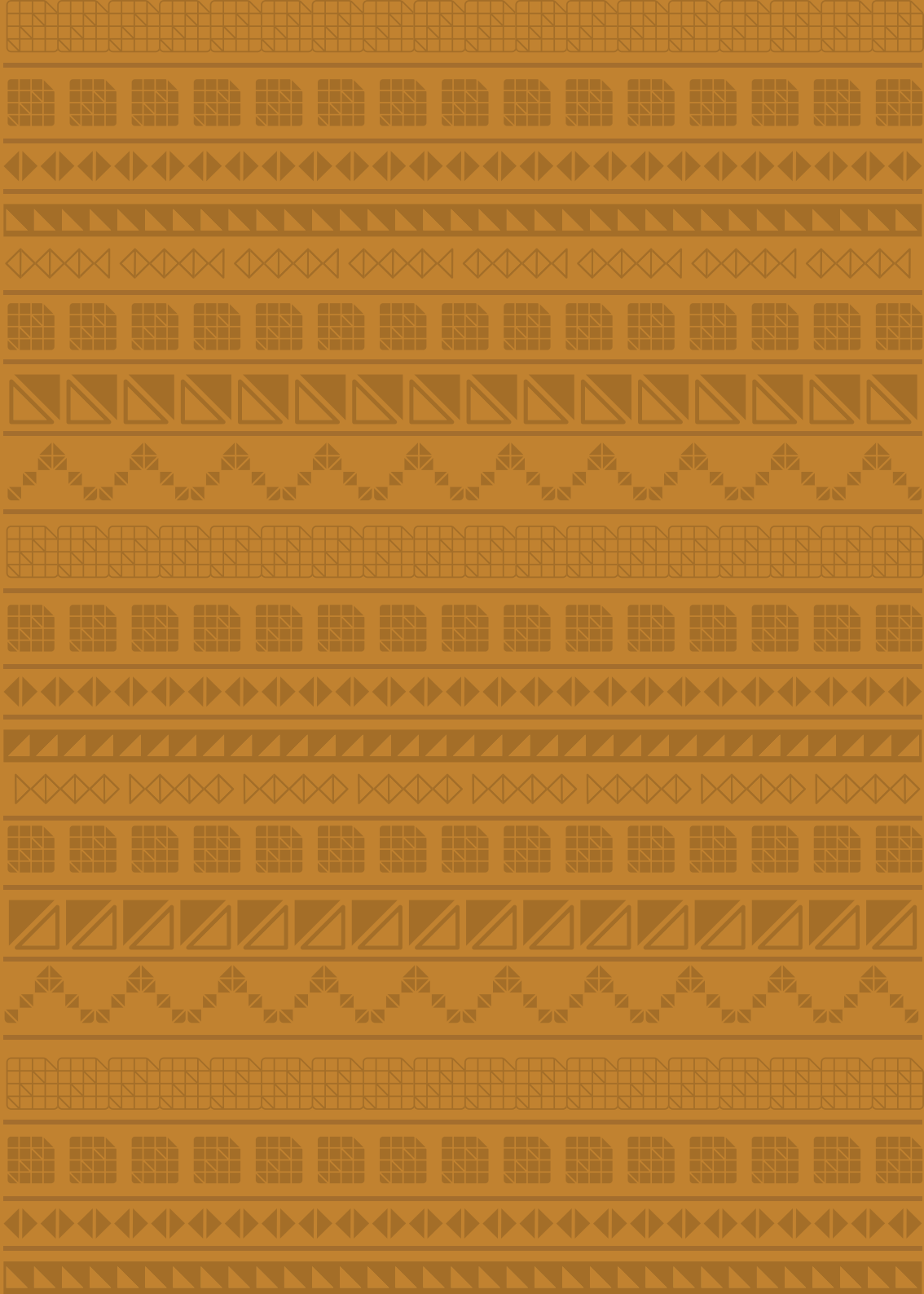
Zúñiga, L. (2020). La captura del Estado peruano por el narcotráfico: El caso de los "cuello blanco de puerto". *RESI. Revista de Estudios de Seguridad Internacional*, *6*(2), 175–191.

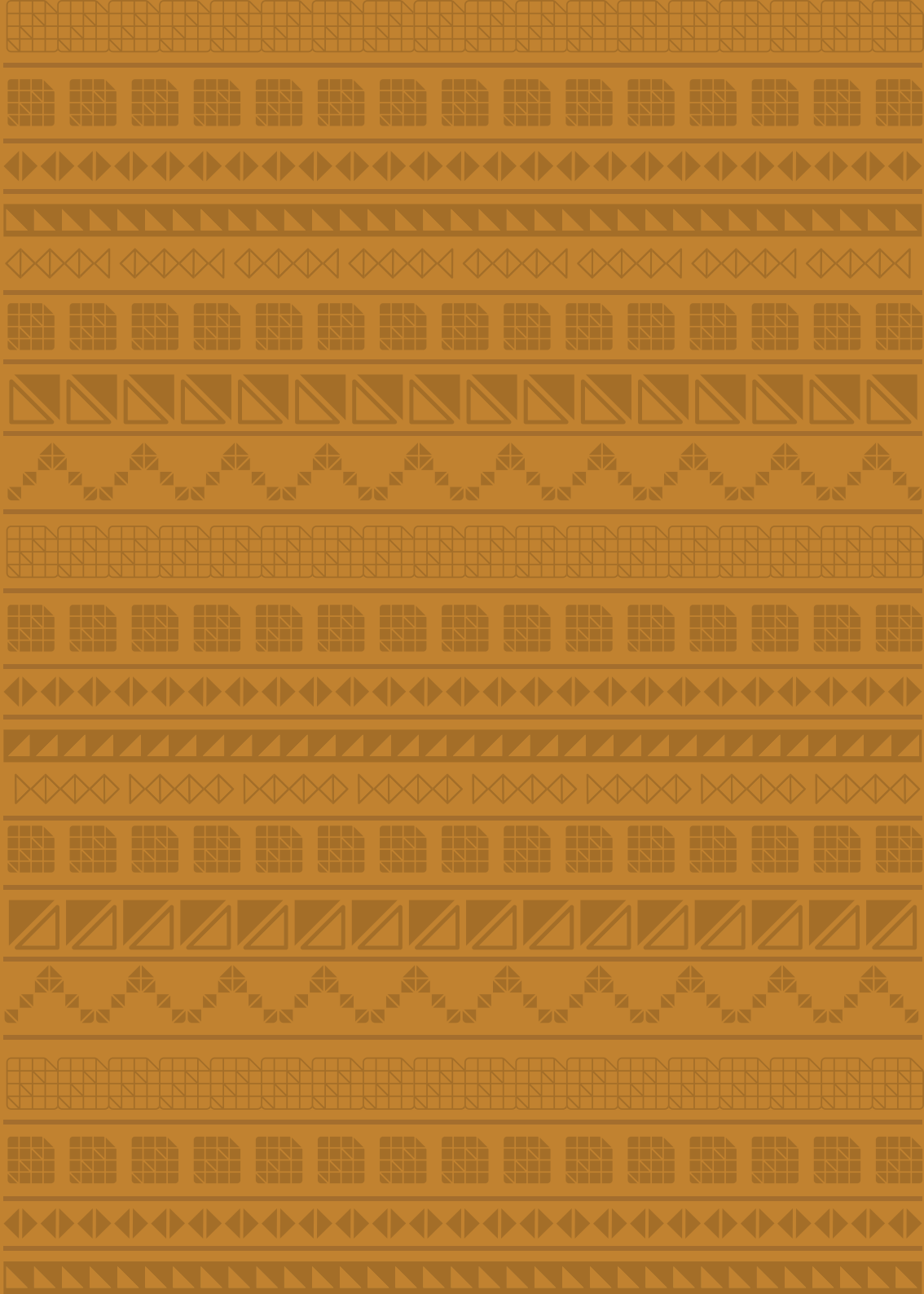
Sumido en el asombro, he escrutado
desde los ventanales
las macilentas praderas del entorno,
el pueblo de múltiples tejados abatido
por la maldición de una tierra ceñida de sepulcros;
y desde la hilera de las blancas urnas de mármol persigo
ansiosamente la erupción de un sonido.

Howard Phillips Lovecraft

Esta obra se terminó de editar en julio de 2026. Gracias por acompañarnos en su lectura, la Editorial IAEN publica libros con el propósito de contribuir al pensamiento crítico y debate académico.

Le invitamos a compartirla, explorar nuestro catálogo en nuestra página www.editorialiaen.edu.ec y seguirnos en redes sociales. Su opinión nos inspira a seguir construyendo conocimiento.





Durante décadas, Ecuador fue presentado como un simple país de tránsito dentro del mercado mundial de las drogas. Este libro demuestra que esa explicación es insuficiente.

A partir de investigaciones de especialistas nacionales e internacionales, esta obra reconstruye la historia del narcotráfico en el país desde sus orígenes, examina las instituciones, políticas y estrategias que moldearon la llamada "guerra contra las drogas" y analiza cómo las economías criminales se entrelazan con el tráfico de armas, el lavado de activos, la minería ilegal y otras formas de delincuencia organizada.

Lejos de los lugares comunes y del sensacionalismo, El narcotráfico en Ecuador ofrece una mirada crítica, histórica y multidisciplinaria que permite comprender cómo se configuró uno de los fenómenos que más profundamente ha transformado la seguridad, el Estado y la democracia ecuatorianos.

Una obra indispensable para entender el pasado, interpretar el presente y pensar los desafíos del futuro.

ISBN: 978-9942-29-132-5
9789942291325