

Seguridad y Estado



César Ulloa Tapia
Coordinador

Seguridad y Estado

César Ulloa Tapia
Coordinador

Diciembre de 2022



Dirección
Editorial

363.1
E777s

Espín, Johanna

Seguridad y Estado / Johanna Espín, Daniel Pontón, Diego Pérez, Diego Martínez, Andrea Carrión, Diana Calero, Alexandra Guerrón, Sofía Palacios, Carla Hermida, Ana Ponce, Natalia Mora, Katalina Barreiro, Sofía Cordero; coordinado por César Ulloa. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2022.
78 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-084-7

ISBN electrónico: 978-9942-29-085-4

1. Seguridad Pública 2. Seguridad Ciudadana 3. Estado 4. Violencia 5. Género
6. Lavado de dinero 7. Ecuador I. TÍTULO

Colección editorial
WORKING PAPERS

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Coordinación General de Investigación

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: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

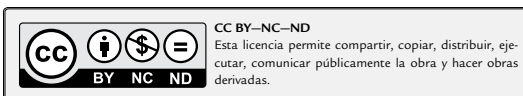
Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Impresión: Dirección Editorial del IAEN

Tiraje: 25 ejemplares

© IAEN, 2022



Índice

Personas autoras	7
Prólogo	11

Violencia, Estado, seguridad y sus dilemas: reflexiones para 2023

Johanna Espín, Daniel Pontón y Diego Pérez

1. Introducción.....	15
2. Reflexión regional	15
3. El desafío del incremento de la violencia y delincuencia para la política criminal	19
4. Violencia e impunidad.....	21
5. Conclusiones	23
6. Referencias bibliográficas.....	25

El enfoque territorial prospectivo como valor agregado para el análisis de la seguridad

Diego Martínez

1. Introducción.....	29
2. Territorio, seguridad(es) y actores.....	29
3. Más allá de la seguridad ciudadana	32
4. Conclusiones	36
5. Referencias bibliográficas.....	37

Seguridad ciudadana, espacio público y género

Andrea Carrión, Diana Calero, Alexandra Guerrón, Sofía Palacios y Carla Hermida

1. Introducción	39
2. Inseguridad ciudadana y violencia de género en el espacio público.....	40
3. Propuestas para ciudades seguras.....	45
4. Propuestas de intervención con enfoque de género en parques y mercados	47
5. Reflexiones finales.....	48
6. Referencias bibliográficas.....	49

Breve diagnóstico de la comercialización del metal oro como vehículo de lavado de activos en Ecuador

Ana Ponce

1. Introducción.....	53
2. El comercio ilegal de oro y la generación de delitos conexos...	54
3. Conclusiones	58
4. Referencias bibliográficas	59

Reflexiones sobre seguridad ciudadana y violencia

Natalia Mora

1. Introducción.....	63
2. Reflexiones sobre la seguridad	63
3. Desafíos	66
4. Propuesta para las políticas públicas	69
5. Conclusiones	70
6. Referencias bibliográficas	71

Junio de 2022: la necesidad de una cohesión de sociedad, de institucionalidad y seguridad

Katalina Barreiro y Sofía Cordero

Referencias bibliográficas.....	78
---------------------------------	----

Personas autoras

Patricio Haro Ayerve

Rector del IAEN

Correo electrónico: patricio.haro@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-5808-5196

Katalina Barreiro Santana

Vicerrectora del IAEN

Correo electrónico: katalinabarreiro@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-4178-445X

César Ulloa Tapia

Coordinador general de Investigación del IAEN

Correo electrónico: cesar.ulloa@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-3631-7494

Andrea Carrión Hurtado

Decana de la Escuela de Gobierno y
Administración Pública del IAEN

Correo electrónico: andrea.carrion@iaen.edu.ec

Código Orcid:0000-0003-3817-3815

Diego Pérez Enríquez

Decano de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN

Correo electrónico: diego.perez@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-7487-1429

Johanna Espín Moscoso

Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN

Correo electrónico: johanna.espin@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0003-0442-1331

Daniel Pontón Cevallos

Docente de la Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN

Correo electrónico: daniel.ponton@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0003-2608-396X

Sofía Cordero Ponce

Docente de la Escuela de Relaciones
Internacionales del IAEN

Correo electrónico: sofia.cordero@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0003-4098-6006

Ana Ponce Andrade

Docente de la Escuela de Economía y
Sectores Estratégicos del IAEN

Correo electrónico: ana.ponce@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-1968-2350

Natalia Mora Navarro

Docente de la Escuela de Derechos y Justicia del IAEN

Correo electrónico: natalia.mora@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-3795-1091

Diego Martínez Godoy

Docente de la Escuela de Prospectiva Estratégica
del IAEN

Correo electrónico: diego.martinez@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0003-3242-6834

Diana Calero Calero

Asistente de investigación de la Escuela de
Gobierno y Administración Pública

Correo electrónico: diana.calero@iaen.edu.ec

Código Orcid: 0000-0001-7390-8093

Carla Hermida Palacios

Universidad del Azuay

Correo electrónico: chermida@uazuay.edu.ec

Código Orcid: 0000-0002-1095-7215

Sofía Palacios Jerves

Universidad Politécnica de Madrid

Correo electrónico: sofiapalaciosj@gmail.com

Código Orcid: 0000-0001-5456-7422

Alexandra Guerrón Montero

Especialista en eliminación de violencia
contra las mujeres en ONU Mujeres

Correo electrónico: alexandra.guerron@unwomen.org

Código Orcid: no disponible

Prólogo

LA CUARTA REVOLUCIÓN industrial —aquella que suscitan la comunicación digital, la nanotecnología, la inteligencia artificial junto con la construcción y explotación del ciberespacio— ha permitido el desarrollo vertiginoso de la ciencia y fue clave en actividades como, por ejemplo, la educación virtual durante la pandemia. No obstante, no solo fueron beneficios para la humanidad los que entregó este impresionante desarrollo, puesto que el crimen internacional organizado (CIO) pudo sacar ventaja de los avances tecnológicos.

Ecuador fue considerado por mucho tiempo una “isla de paz”, durante los años más difíciles de lucha armada en Colombia y Perú no se vio afectado por la violencia generada por los grupos insurgentes que actuaban en los países vecinos, a pesar de su posición geográfica. La pérdida del sustento ideológico y económico de los grupos guerrilleros favoreció la relación con los cárteles de la droga, los cuales se internacionalizaron, lo que creó un sistema intrincado de acciones delictivas. El incremento de cultivos de hoja de coca en Colombia y en Perú dio lugar a la intensificación de la refinación de clorhidrato de cocaína, droga de alta demanda en los mercados de Estados Unidos y Europa. El Estado colombiano se vio obligado a adoptar medidas para la erradicación de estos cultivos, aunque no alcanzó los objetivos planteados. Por el contrario, los productores ilegales, gracias a nuevos recursos tecnológicos, consiguieron aumentar en grado significativo la producción de cocaína con menor cantidad de hoja de coca refinada, por lo que Colombia no consiguió, de manera efectiva, reducir las áreas de cultivo.

Con el incremento de la producción de la droga y otras condiciones políticas, los carteles del delito, con cariz internacional, encontraron en territorio ecuatoriano la plataforma de salida ideal para la exportación de clorhidrato de cocaína a los mercados internacionales. El narcotráfico está vinculado con actos de violencia, como

el sicariato, motines carcelarios, tráfico ilegal de armas, disputas de territorio y otros delitos conexos que han incrementado los índices de violencia e inseguridad en Ecuador, de modo particular en las provincias que se encuentran en la “ruta de la droga”.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales, como universidad de posgrado del Estado, atendiendo a su misión legal de “formar, capacitar y brindar educación continua, principalmente a las y los servidores públicos; investigar y generar pensamiento estratégico, con visión prospectiva sobre el Estado y la Administración pública; desarrollar e implementar conocimientos, métodos y técnicas relacionadas con la planificación, coordinación, dirección y ejecución de las políticas y la gestión pública y al cumplimiento de las actividades sustantivas”, mantiene una línea de investigación sobre los asuntos de seguridad del Estado.

Académicos e investigadores de nuestra universidad, especialistas en seguridad y en temas vinculados con la violencia, en especial la generada por el CIO, plasman el resultado de sus investigaciones en seis bien sustentados artículos que recoge este número de *Mirada Pública* que presentamos a la comunidad para su conocimiento, análisis, pero también para suscitar reflexiones y posibles alternativas válidas de solución.

El vínculo entre territorio y seguridad es analizado en detalle y de ese examen surgen propuestas de solución al incremento de violencia; asimismo, se observa el papel del Estado en la seguridad ciudadana como su responsabilidad y como un servicio público, con estricto respeto a los derechos humanos, lo que implica acciones coordinadas entre Estado, ciudadanos y entidades públicas, hechos que generan dilemas que invitan a una profunda reflexión de los actores.

Otra entrada analítica expone la inseguridad como un asunto que involucra a la sociedad en general y que se replica en la violencia de género. Desde el análisis de la seguridad ciudadana se analiza el espacio público como un posible tinglado de inseguridad; este problema no se superará si la seguridad no se construye a partir de conceptos urbanísticos que incluyan perspectivas de género y planteen

mecanismos realizables que mejoren la calidad del entorno urbano y produzcan espacios más seguros para las mujeres.

El sistema monetario dolarizado vigente en Ecuador ha brindado a su economía ventajas y desventajas. El más importante beneficio: la estabilidad económica que ha favorecido de manera significativa a la economía popular; la principal desventaja: la creación de un ambiente propicio para el lavado de activos. Este delito se ha incrementado desde el inicio del presente siglo, con actividades relacionadas con la comercialización, por ejemplo, de oro. Un trabajo de investigación documentado describe a esta actividad conexas con las del crimen internacional organizado.

La principal víctima del incremento de la violencia es, sin duda, la sociedad. En el caso que se analiza, desde *Mirada Pública*, la sociedad es muy diversa, por lo que esa diversidad se presenta también en la victimización y la violencia. Las instituciones que, en nombre del Estado, administran el monopolio de la fuerza y la violencia, garantizan que la seguridad sea ofrecida a toda la sociedad. Este análisis es presentado desde la óptica de la academia con la necesidad de una cohesión social.

El Instituto de Altos Estudios Nacionales busca, con el aporte de *Mirada Pública*, entregar información y análisis a la sociedad ecuatoriana sobre lo que es su mayor preocupación: la inseguridad; y, a puertas de una consulta popular, ofrecer a las ciudadanas y ciudadanos argumentos válidos para que tomen una decisión informada frente a las urnas, en el ejercicio de democracia participativa que se nos avecina.

Patricio Haro Ayerve
Rector del IAEN

Violencia, Estado, seguridad y sus dilemas: reflexiones para 2023

Johanna Espín, Daniel Pontón y Diego Pérez

1. Introducción

ECUADOR AFRONTA UNA de las coyunturas más complejas en su historia republicana. Existen tensiones locales, regionales y globales que complejizan la gobernabilidad y que trastocan la relación Estado-sociedad, lo que menoscaba la posibilidad de cumplir estándares mínimos de seguridad para la ciudadanía. Parecería que coincide una condición en que las capacidades estatales se reducen como fruto de sus propias debilidades, mientras que las dinámicas que afectan a la seguridad son cada vez más complejas y virulentas.

Bajo estas consideraciones es necesario trazar una reflexión para el futuro inmediato, mirando, sobre todo, las condiciones de este complejo año que está a punto de culminar. Este texto no profundiza en los fenómenos anotados, sino que propone una mirada general sobre la manera en que se ha constreñido la capacidad de reacción estatal. Para esto, parte de una reflexión sobre el estado de la región, tras la que se concentra en el incremento de la violencia y la delincuencia en su vínculo con la política criminal; después, analiza el problema de la impunidad, como elemento clave en el deterioro de la propia estatalidad. Por último, a manera de una agenda de investigación en lugar de conclusiones, se plantean ciertas miradas para el futuro de la seguridad del país.

2. Reflexión regional

América Latina, en 2022, enfrenta tensiones que afectan las capacidades decisorias del Estado y resaltan la doble dinámica de presión que Giddens (1999) anunciaba en una conferencia clásica: los

ciudadanos exigen la cesión de cada vez más espacio para las instancias subnacionales, al tiempo que las agendas más amplias de los actores transnacionales suponen la reducción de la capacidad estatal. Tal reflexión prefiguró la dinámica de funcionamiento del Estado en el siglo *xxi*, en el que, de forma progresiva, se redujeron sus características westfalianas; no consideró, sin embargo, la activa intervención de actores con vastos recursos para afectar al Estado.

Estas primeras décadas del siglo *xxi* ubican el centro de preocupación en tres escenarios, paralelos e imbricados, marcados, además, por la incertidumbre:

- La ausencia de vías de concertación política para la construcción de proyectos mínimos de Estado, en condiciones de profundas debilidades institucionales;
- El desborde de nuevas y diversas formas de violencia y criminalidad, que escapan a los medios estatales de contención; y
- Una creciente dependencia de las potencias extrarregionales de la mano de la crisis del regionalismo.

En primer lugar, cabe recordar que la coincidencia de la democratización y la adopción de reformas estructurales neoliberales durante la década de 1980 impuso una presión importante sobre las expectativas ante el Estado (Mainwaring, 1989; Shifter & Binetti, 2017; Weyland, 2004): se esperaba que garantizara derechos ciudadanos en tanto que contenga la crisis económica profundizada por las propias decisiones que, se presumía, debían resolverla. En lo estructural, entonces, la relación Estado-sociedad se entrampó en los vacíos y decepciones que el propio sistema democrático alimentaba. Ninguna configuración de gobierno (de forma independiente de su ideología) pudo resolver esta contradicción.

Estas condiciones favorecieron el ascenso de líderes de izquierda que denostaron los sistemas partidistas de la transición, las políticas económicas adoptadas y la pérdida de la centralidad del Estado en su relación con los ciudadanos (Sánchez & Pachano, 2020). El modelo que propusieron se asentó en un flujo abundante de recursos provenientes de la exportación de

materias primas; su permanencia se afectó con el fin del ciclo económico favorable y la llegada de la derecha, que, de nuevo, redujo la penetración y eficiencia de los programas sociales (Shifter & Binetti, 2017). Ante esto, las izquierdas regionales retornaron al poder o se convirtieron en el principal foco opositor.

Los múltiples clivajes nacionales, además, sirvieron para alimentar la polarización (ideológica, temática o, de forma más general, atada a la figura carismática de algún líder), con lo que se normalizó la antipolítica, caracterizada como uso de la violencia en la cotidianidad (Balibar, 2021)¹. Se sumaron actores enfocados en desvirtuar al Estado, marcándolo como ilegítimo por su imbricación con grupos de poder, lo que implicaba, en esa narrativa, su incapacidad para ser interlocutor, mediador o capaz de resolver conflictos. Al ubicarse en tal línea, estos actores promovieron una radicalización en la que el Estado veía sus márgenes de acción limitados al uso de la

violencia como vía de respuesta a esta situación de bloqueo.

Las condiciones subsistentes impiden considerar que en 2023 –o en cualquier futuro inmediato– la virulencia de la disputa política y el progresivo debilitamiento de la democracia den paso a condiciones de mayor cooperación, pues persisten los réditos de la operación desde la antipolítica. Se encuentra que la violencia en la región opera en dinámicas superpuestas y de límites borrosos:

First, there has been an upsurge of violence mostly classified as ‘criminal’. Second, repressive state policies and the militarization of public security have emerged in countries with and without a prior history of civil war. Last but not least, Latin America has stood out as a region with high levels of selective political violence against human rights defenders, representatives of social movements and independent journalists, among others (Kurtz, 2019, p. 284).

Se debe mirar la violencia criminal desde las acciones organizadas que conducen al uso de fuerzas militares en misiones de seguridad interna. Bajo ciertas

1 Brevemente: condiciones estructurales de explotación del individuo e incapacidad del Estado para controlar a los individuos, que producen una situación de violencia entre individuos y contra el Estado.

condiciones, tal disponibilidad ha permitido utilizarlas en acciones contra opositores políticos. Por otra parte, el crimen organizado parece haber logrado una penetración territorial más vasta, pero también ha conseguido acceder a ciertos espacios institucionales, entorpeciendo la acción del Estado. Así, parecería que se ha redoblado la apuesta del crimen organizado internacional por poner en jaque a los Gobiernos de la región, mientras las incapacidades de estos parecen ampliarse por las condiciones de su propia relación con los ciudadanos y el creciente debilitamiento de sus instituciones, enfrentadas a acciones, poder de incidencia y recursos previamente desconocidos.

Estos fenómenos deben considerarse, también, desde la forma en que la región ha trazado su relación con Estados Unidos, en una profunda dependencia característica del siglo xx (Manero, 2019; Pérez, 2020), pero que en el xxi llevó a mirar el ascenso de China como principal socio económico de la región. Ello condujo a levantar la cuestión de cómo mantener relaciones viables con las dos potencias (Ghotme,

2017; Reyes, 2019, 2021) y de qué manera repensar la política exterior. Las posiciones en la región variaron desde la ruptura radical con una de las potencias hasta ejercicios de compleja diplomacia para mantener una cercanía ambivalente con ambos. Es evidente que China ha logrado ampliar y afirmar sus intereses, mientras Estados Unidos procura recuperar una presencia significativa tras décadas de una pérdida relativa, sobre todo en el momento en que los Gobiernos regionales comienzan un nuevo ciclo de giro a la izquierda. Se suma la intención de Rusia de consolidar un nuevo multilateralismo que desplazara del centro de influencia a Estados Unidos y generar vínculos regionales (Farah & Reyes, 2016; Pavlova, 2017); en el más reciente contexto de la guerra ruso-ucraniana se renueva la preocupación estadounidense por este acercamiento y la cercanía que podrían generar los nuevos Gobiernos de izquierda de la región.

A contramano del interés que mantienen estos actores extrarregionales, los procesos regionales de integración se han vaciado de agenda y han carecido de un

motor político que conduzca las iniciativas desplegadas desde la segunda mitad del siglo xx (Lubbock & Vivares, 2022; R. Sánchez y Pérez, 2020). Una línea importante de estas tensiones se verifica en el caso ecuatoriano, en el que la debilitada presencia del Estado genera incrementos sustanciales de la violencia y consecuencias dramáticas para la ciudadanía.

3. El desafío del incremento de la violencia y delincuencia para la política criminal

En la actualidad, Ecuador vive una escalada delictiva muy preocupante, producto de violentos asesinatos cometidos en provincias como Guayas, Esmeraldas y Manabí, además del incremento de otros de los delitos de mayor connotación social, como el robo, en provincias como Pichincha. En lo que respecta a muertes violentas, a partir del año 2019 se registra un incremento considerable de la tasa de homicidios que, en 2021, se volvió a ubicar en niveles superiores a los 14 por cada cien mil a nivel nacional y en 25 por cada cien mil habitantes en la ciudad de

Guayaquil. De igual manera, el número de robos a personas en el primer cuatrimestre de 2022 aumentó un 25 % en relación con el mismo período en el año 2020 y un 29 % respecto a 2021, llegando a alcanzar 2205 casos registrados en la Fiscalía General del Estado, solo en la ciudad de Quito. Esta información es corroborada por la Policía Nacional que registra 529 personas detenidas en Quito por robo de personas en los primeros cuatro meses del 2022, siendo el delito con más aprehendidos en este año. Si bien es complejo determinar las causas de este súbito crecimiento de la violencia y delincuencia, el tema se ha posicionado como un problema de alta sensibilidad en el país. Así, en las ciudades de Quito y Guayaquil, la inseguridad ha llegado a ubicarse como la principal preocupación de los ciudadanos, incluso por encima del desempleo (Clicks Research, 2022).

Sin embargo, es importante precisar que la ocurrencia de muertes violentas en Guayas, Manabí o Esmeraldas estaría muy relacionada con estructuras y dinámicas propias del narcotráfico; mientras que, en Quito,

el incremento de robos, y no necesariamente de homicidios, indicaría que se relaciona con problemas de delincuencia común. En todo caso, el incremento del delito y de la percepción de inseguridad ha despertado un alto interés mediático y la demanda por parte de la sociedad de un uso más pasional del castigo (Garland, 2005). A pesar de tener grandes diferencias en las tasas de homicidio y otros delitos en los países latinoamericanos, la percepción de inseguridad también ha ido en aumento, lo que ha ocasionado que el populismo punitivo ingrese con fuerza arrolladora (Focás y Marroquín, 2020). En este sentido, el desafío gubernamental más importante en cuanto a política criminal, por tanto, consiste en hacer frente al aumento de la violencia criminal, pero evitando el escalamiento de las visiones pasionales sobre el uso del castigo, en un contexto marcado por las demandas de mano dura. En otras palabras, ¿cómo limitar la ideología punitiva instalada en Ecuador, cuya tendencia es resolver todo tipo de conflicto social con castigos de privación de libertad, mientras que se reduce la violencia

criminal y la percepción de inseguridad al mismo tiempo?

Algunas alternativas de acción frente a este dilema, si se busca no caer en la semántica de la “guerra contra el delito”, se enmarcan en las áreas de la prevención del delito y el uso del derecho penal mínimo. En el área de la prevención del delito, es importante considerar que, en el momento en que nos referimos a la criminalidad como problema social, estamos frente a un fenómeno multicausal y multidimensional (Dammert, 2007), por lo que es muy poco probable que soluciones simplificadas que no consideran la complejidad del fenómeno tengan resultados positivos. Para la producción de seguridad, por ejemplo, deberían intervenir múltiples actores, tanto públicos como privados. Desde esta perspectiva más amplia para comprender la seguridad, las posibles soluciones van a estar enmarcadas en el campo de la prevención social y situacional del delito (Sozzo, 2005). En cuanto al uso del derecho penal mínimo, existen alternativas que, aunque no figuran en la agenda urgente del sistema penal,

merecerían un espacio al momento del diseño de la política criminal. Entre ellas, se encuentran las experiencias de justicia restaurativa o composicional, o los ejercicios de vergüenza reintegrativa tendientes a prevenir la reincidencia y posibilitar la aceptación de la culpa por parte de los ofensores, entre otras. De hecho, para Ferrajoli (citado en Ávila, 2013), si algo se puede solucionar por otra vía, el uso de una opción penal sería ilegítimo. Estas alternativas responden, en realidad, a la necesidad de explorar un sistema de mínima intervención penal, basado en la premisa de que las formas violentas de resolución de conflictos implican asumir riesgos que, en su mayoría, derivan en graves consecuencias sociales y en nulos efectos en materia de prevención o disuasión del delito.

4. Violencia e impunidad

Desde 2021, Ecuador ha experimentado un incremento inusitado en sus niveles de violencia. Después de casi una década de reducciones significativas, con una tasa de homicidios en menos de 6 por cada cien mil en 2018, en

el año 2021 está se ubicó por sobre los 14 (Andrade de Santiago *et al.*, 2021). Hacia agosto de 2022, las cifras de homicidios intencionales en Ecuador bordean casi los 3000 y se espera a finales de año más de 4000 muertes producto de la violencia criminal y una tasa de más de 22 por cada cien mil (Ministerio del Interior, 2022). A esta cuestión se ha sumado nuevos tipos de violencia criminal, en los que destacan masacres carcelarias, decapitaciones, explosiones, extorsiones, asesinatos a jueces, fiscales y policías. La violencia en Ecuador no solo está cambiando de forma cuantitativa sino también cualitativa. Esto hace correr el riesgo de ubicar al Ecuador entre los más peligrosos de la región.

La penetración del crimen organizado internacional y la descoordinación institucional son diagnósticos repetidos que no plantean una hoja de ruta para revertir esta situación. Frente a este tema, el panorama para Ecuador a 2023 y en los próximos años parece desolador. Sin embargo, sorprende que, hasta el momento, el país no haya diseñado una estrategia de lucha

contra la impunidad contundente para hacer frente a esta nueva fase de la seguridad del Estado y la sociedad. De acuerdo con el Informe Ejecutivo sobre el Homicidio de las Naciones Unidas, “la única forma de obtener una reducción a largo plazo y sostenible de la tasa de homicidios es combatiendo la impunidad, mejorando el estado de derecho y la gobernanza” (UNODC, 2019, p. 36, traducción propia). Pero ¿qué debería tener esta estrategia?

Es claro que la cuestión empieza por una correcta identificación de la problemática. La violencia y su crecimiento explosivo se ha vuelto una especie de “bola de nieve” que se desplaza a nivel territorial sin parar. Desde el año 2018, las provincias de la Costa ecuatoriana han visto crecer la violencia criminal de forma acelerada producto de una guerra entre facciones criminales y contra el Estado. En 2022, 22 de las 24 provincias registraron un incremento de la tasa de homicidios respecto al 2021 (Ministerio del Interior, 2022). Esto en medio de una impunidad rampante que ha generado una anomia institucional. Un dato revelador

al año 2021 es que en Guayas se sostenía que solo un 13 % de los homicidios cometidos en esa provincia tuvo un resultado de investigación (Ministerio del Interior, 2022). Es probable que en el transcurso del año ese dato empeore, lo que evidenciaría un problema sistemático y crónico de desbordamiento de las capacidades del Estado para atender este problema.

Otra cuestión radica en el compromiso político. Es sorprendente que en el marco de la nueva Consulta Popular no se haya puesto una pregunta directa que permita al Gobierno solucionar en parte este asunto. Mientras tanto, el problema político por el control de la justicia es la preocupación central de la clase política y son persistentes las pugnas entre el Gobierno, la Función Judicial y el Consejo de la Judicatura en varios puntos concernientes a este ámbito. La cuestión de la impunidad esta por fuera del radar político. Si bien la consulta plantea una salida al tema de la independencia de la Fiscalía, este es un mero atenuante dentro de un problema muchísimo mayor.

La falta de orientación política coincide por una muy poca capacidad del Estado por establecer una hoja de ruta de las inversiones y generación de capacidades al sector justicia. No se sabe cuánto de los recursos invertidos irán a fortalecer la investigación judicial, los problemas logísticos de la Fiscalía, la justicia, etc. Un problema adicional radica en la generación de leyes que permitan descifrar y dar solución a los cuellos de botella de la gestión procesal de la justicia, y la reproducción de una nueva generación de jueces, fiscales y demás operadores de justicia criminal capaces de enfrentar los grandes desafíos de seguridad en materia de crimen organizado. El tema de la seguridad de agentes institucionales y la lucha contra la corrupción es un problema medular.

El cuarto tema tiene que ver con la generación de métrica. No se sabe a ciencia cierta cuántos homicidios son procesados y resueltos por la justicia. ¿Por qué se toma decisiones en materia de seguridad con información eminentemente policial? La independencia de la justicia es vital para el desarrollo de la democracia,

pero, ¿se puede permitir en una situación como esta que no rindan cuentas en cuanto a la gestión de la justicia? Hay que generar una nueva cultura estadística en materia de seguridad que rompa las inercias del pasado.

Es importante una estrategia respecto al tema carcelario. Si bien Ecuador se ha propuesto como política la reducción del hacinamiento penitenciario, ¿se puede permitir una política de seguridad del Estado en la que los asesinos vayan a parar a centros penitenciarios en los que se dan ordenes de asesinatos? Es necesario invertir y generar una nueva era en materia de gestión penitenciaria en la que el Estado garantice que criminales contumaces no puedan generar influencia en las calles del Ecuador (Ministerio de Gobierno, 2021).

5. Conclusiones

Se ha argumentado, entonces, que existen condiciones estructurales que atraviesan a todos los Estados de la región. La inequidad, profundizada tras la pandemia, junto con la incapacidad de reacción del Estado, afectan la confianza de los ciudadanos en este (Lupien *et al.*, 2021; Muggah

& de Boer, 2019; Müller, 2018). Esta debilidad originaria incentiva las condiciones de criminalidad y se suma a las vulnerabilidades, que cuentan también con la dependencia de actores externos, instituciones fragilizadas por su conflictividad interna y tensiones de diverso origen.

Este círculo vicioso se podría resolver solo por medio de la recuperación de las capacidades reguladoras y proveedoras de orden público del Estado. No actuar profundiza la dependencia de la trayectoria y la probabilidad de que sus atributos mínimos se desvanezcan.

a. Recomendaciones para la política pública

Tras lo señalado, caben tres consideraciones:

- Las condiciones globales y regionales generan presión sobre el Estado, pero el fortalecimiento de las relaciones con otros actores del sistema internacional permitiría conducir acciones conjuntas encaminadas a la contención de problemas comunes.
- Dado que el incremento sin precedentes de las acciones punitivas en Ecuador, en especial, la privación de

la libertad, no se ha traducido en una reducción de la delincuencia ni ha contribuido a la construcción de una mayor percepción de seguridad en nuestras sociedades, enfrentar las cada vez más apremiantes demandas en Ecuador respecto de la delincuencia implicaría optar por acciones que prioricen la prevención situacional y social del delito, al tiempo que se promuevan alternativas enmarcadas en la justicia restaurativa y derecho penal mínimo.

- Es importante tener una mirada integral para atender a esta problemática multicausal, como lo es el crecimiento de la violencia criminal. Sin embargo, es necesario también entender que esta se reproduce socialmente por motivación, emulación y factores de riesgo que la promueven. En todas estas fases, la lucha contra la impunidad tiene una variable de control estratégico. Con impunidad no habrá política integral de seguridad que funcione. Este debería de ser el reto del Ecuador a futuro.

6. Referencias bibliográficas

- Andrade de Santiago, E., Ponce, J., y Pontón, D. (2021). Evaluación del impacto de políticas de seguridad ejercidas entre 2007 y 2014 sobre la tasa de homicidios en Ecuador. Método de Control Sintético (mcs). *Gestión y Políticas Públicas*, 2, pp. 1-31. <https://doi.org/10.29265/gypv30i2.880>
- Ávila, R. (2013). *La injusticia penal en la democracia constitucional de derechos. Una mirada desde el garantismo penal*. EDLE/UASB.
- Balibar, É. (2021). De la violencia como antipolítica a la política como anti-violencia (J. Almeyda, trad.). *Escritos*, 29(63), pp. 355-368. <https://doi.org/10.18566/escr.v29n63.a10>
- Clicks Research (2022). Click Report. Mayo 2022. Clicks Research. Recuperado de <https://clickresearch.ec/wpc/>
- Dammert, L. (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Flacso-Sede Ecuador.
- Farah, D., & Reyes, L. (2016). Russia in Latin America: A Strategic Analysis. *PRISM*, 5(4), pp. 100- 117.
- Focás, B., y Marroquín, A. (2020). Revisitando la agenda de la seguridad en América Latina. *Revista CS*, 31, pp. 13-16.
- Garland, D. (2005). *La cultura del control*. Gedisa.
- Ghotme, R. (2017). La presencia china en América Latina: ¿desafío a la hegemonía estadounidense u oportunidades de cooperación? *Desde el Sur*, 9(1), pp. 189-207.
- Giddens, A. (27 de enero de 1999). Politics after socialism. Recuperado de <https://digital.library.lse.ac.uk/objects/lse:cej292tek>
- Kurtenbach, S. (2019). The limits of peace in Latin America. *Peacebuilding*, 7(3), pp. 283-296. <https://doi.org/10.1080/21647259.2019.1618518>
- Lubbock, R., & Vivares, E. (2022). The reconfiguration of twenty-first century Latin American regionalism: Actors, processes, contradictions, and prospects. *Globalizations*, 19(4), pp. 519-535. <https://doi.org/10.1080/14747731.2021.2011588>

- Lupien, P., Rincón, A., Carrera, F., & Lagos, G. (2021). Early COVID-19 policy responses in Latin America: A comparative analysis of social protection and health policy. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 46(2), pp. 297-317. <https://doi.org/10.1080/08263663.2021.1917823>
- Mainwaring, S. (1989). *Transitions to democracy and democratic consolidation: Theoretical and comparative issues*. The Helen Kellogg Institute for International Relations. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf>
- Manero, E. (2019). El dispositivo securitario de los Estados Unidos en América Latina en el siglo XXI. Entre conflictos asimétricos y la emergencia de un competidor par. *Apuntes Estratégicos. Revista de Estudios Políticos*, 1, pp. 11-33.
- Ministerio de Gobierno (2021). Estadísticas de muertes violentas en cárceles. Ministerio de Gobierno.
- Ministerio del Interior (2022). Estadísticas de muertes violentas. Ministerio del Interior.
- Muggah, R., & de Boer, J. (2019). Consequences, Causes and Costs of Insecurity in Latin America and the Caribbean. *Security Sector Reform and Citizen Security. Experiences from Urban Latin America in Global Perspective* (pp. 9-14). Ubiquity Press Ltd. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv11cvx6v.11>
- Müller, M.. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), pp. 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Pavlova, E. (2017). A Russian Challenge to Multipolarity? *Problems of Post-Communism*, 0(0), pp. 1- 15. <https://doi.org/10.1080/10758216.2017.1291307>
- Pérez, D. (2020). Comunidad Andina y la discusión sobre la seguridad, 1969-2019. *Comentario Internacional*, 20(2).
- Reyes, M. (2019). La geopolítica y economía política internacional de la Iniciativa Franja y Ruta; y ¿Sudamérica? *Anais do III Encontro de Economia Política Internacional do Programa de Pós Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, pp. 16-54.

- _____ (2021). La política internacional China: acercamiento general desde las RRII racionalistas. En E. Regalado y E. Molina (eds.), *China y sus relaciones internacionales* (pp. 33-60). Avech Universidad de Los Andes, Centro de Estudios de África, Asia y Diásporas Latinoamericanas y Caribeñas “José Manuel Briceño Monzillo” - Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI). Recuperado de <https://avech.org/china-y-sus-relaciones-internacionales/>
- Sánchez, F., & Pachano, S. (2020). Conclusions: Assessing the Left Turn in Latin America. 10 Years of the Correa Administration in Ecuador. In F. Sánchez & S. Pachano (Eds.), *Assessing the Left Turn in Ecuador* (pp. 351-373). Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-27625-6>
- Sánchez, R., y Pérez, D. (2020). Crisis, tensiones, inseguridad y más fracturas: ¿Qué sucedió con el Consejo Sudamericano de Defensa? *Janus.net, e-journal of international relations*, 11(2), pp. 35-61. <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.3>
- Shifter, M., & Binetti, B. (2017). Latin America's political pendulum. *Great Decisions 2017* (pp. 79-90). Foreign Policy Association. <https://www.jstor.org/stable/44215465>
- Sozzo, M. (2005). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En L. Dammert (ed.), *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos* (pp. 103-136). Ural.
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2019). Global Study on Homicide. Executive Summary. UNODC. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>
- Weyland, K. (2004). Neoliberalism and Democracy in Latin America: A Mixed Record. *Latin American Politics and Society*, 46(1), pp. 135-157.

El enfoque territorial prospectivo como valor agregado para el análisis de la seguridad

Diego Martínez

1. Introducción

LAS PROBLEMÁTICAS LIGADAS a la seguridad han sido abordadas, de forma tradicional, desde un enfoque de la política pública *top down* que no es capaz de integrar las diversas visiones y perspectivas locales para la comprensión integral del problema, ni tampoco identificar las posibles vías de resolución y salida a una crisis que atraviesa el Ecuador en un contexto acelerado de globalización.

El presente ensayo tiene por objetivo introducir la propuesta del enfoque territorial para una nueva lectura de las problemáticas de seguridad utilizando el concepto-herramienta de la “seguridad territorial” (Wilches-Chaux, 2017), la cual es complementada desde el análisis de los principales hechos portadores de futuro mediante la prospectiva territorial. En un primer momento, se explicará cómo la noción de “territorio” puede constituir un valor agregado para el análisis de las problemáticas locales en seguridad para, enseguida, introducir la utilidad e importancia del concepto-herramienta de la “seguridad territorial”, así como de los niveles de organización, relacionamiento entre actores y fortalecimiento de las capacidades territoriales para enfrentarse a futuros inciertos.

2. Territorio, seguridad(es) y actores

En la actualidad, la seguridad en relación con el “orden público” es abordada como un asunto de Estado, al igual que constituye una prioridad nacional. Al mismo tiempo, se ha consolidado el concepto de “seguridad ciudadana”, entendida, desde la Organización de Estados Americanos, como la situación en la que “violencia y delito”

son inexistentes gracias a la acción del Estado (CIDH, 2009). No obstante, sin mucho éxito, desde el centralismo se monopoliza el discurso de la seguridad a la vez que se estructuran políticas, planes y proyectos homogeneizadores para combatir los elevados niveles de inseguridad y violencia que vive el país, dejando de lado la consideración de particularidades locales que podrían ser clave para la definición de una nueva agenda a mediano y largo plazo.

Cabe introducir algunas preguntas muy relevantes para esta discusión ¿Es lo mismo hablar de seguridad en territorios andinos que en territorios fronterizos o amazónicos?, ¿cómo la estructuración del espacio social y de sus sistemas de relacionamiento e interconexiones de actores inciden en los contextos de seguridad e inseguridad de los territorios? En los últimos quince años, aún queda la impresión que tanto la descentralización de competencias como la desconcentración de servicios del Estado en el territorio no lograron articular de manera adecuada dinámicas e intereses locales con las directrices y prioridades nacionales.

Es claro, en el caso ecuatoriano, que se han destinado pocos esfuerzos para la construcción de una “Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana” (García, Gómez y Cortés, 2016) capaz de generar sinergias entre autoridades nacionales, territoriales y locales para analizar los distintos tipos de seguridad, sus interrelaciones y complejidades, según las diversas realidades del país. Por el contrario, para el país vecino de Colombia, la década de 1990 fue crucial para la construcción de una estrategia nacional contra la violencia, materializada mediante sus “Planes regionales de seguridad” (García, Gómez y Cortés, 2016).

Tal como lo señala Ojeda (2006), estaríamos asistiendo a un nuevo escenario de “agotamiento, inoperancia y descrédito del Estado centralista” frente a las actuales problemáticas de inseguridad en Ecuador, al tiempo que nos enfrentamos a “territorios huérfanos de futuro” (Sili, 2018). Es decir, existe incapacidad de definir escenarios futuros, porque no se puede comprender y sobrepasar situaciones de conflicto estructurales locales entre actores que disputan las

competencias para perpetuar caudillismos en favor de intereses particulares y en detrimento de intereses colectivos.

En tal sentido, es fundamental priorizar un enfoque territorial que ilustre las dinámicas de los actores locales y sus conflictos, ligados a las problemáticas en materia de seguridad, al mismo tiempo que se rechaza la idea de una homogeneización de estas problemáticas a escala nacional. Cabe señalar que varios organismos internacionales-multilaterales ya avalan la implementación del enfoque territorial y su eficacia en la lucha contra problemáticas como la pobreza y la inseguridad. Este enfoque constituye una línea de pensamiento multidisciplinaria capaz de analizar al territorio como un sistema complejo y dinámico en el que los actores se ven confrontados a lo que Bourdieu (1993) denomina los “efectos de lugar”. Si bien, de forma tradicional, las interacciones sociales determinan la estructuración y configuración de los espacios físicos, estos últimos también son capaces de determinar el comportamiento social mediante una incidencia en las formas de relacionamiento

entre los actores. Así, por ejemplo, en lugares en los que predominan grandes infraestructuras, con espacios públicos bien preservados, se generan percepciones e impresiones de territorios seguros y espacios empoderados que desmotivan el cometimiento de actos ligados a desviación o la anomia social (Durkheim, 2013).

Se entiende entonces al territorio como un proceso de construcción social o bien un proceso abstracto de cooperación de actores para identificar un problema común (de índole social, productivo, ambiental, de seguridad), y buscar una solución inédita para la resolución de ese problema (Pecqueur, 2005). Sin embargo, desde la teoría del “espacio social”, el territorio también constituye un “campo de fuerzas” de enfrentamiento en el que los actores disputan sus posiciones según sus niveles diferenciados de capitales y por lo tanto despliegan estrategias diferentes para enfrentar y solucionar problemas (Bourdieu, 1993).

La prospectiva territorial, mediante sus ejercicios participativos, es favorable a la revelación

de los diversos tipos de oposiciones y conflictos entre los actores (Vitale y Papagno, 2019), al tiempo que incide en la consecución de acuerdos colectivos y construcción de procesos de gobernanza locales. En efecto, para Torre (2019), la lógica del conflicto puede ser analizada como motor de innovaciones territoriales para la definición del proyecto de futuro.

Desde esta perspectiva, no se debe forzar la resolución del conflicto, sino dejarlo en su desarrollo normal para después dar cuenta de innovaciones territoriales generadoras de consenso como base para la gobernanza territorial y conformación de agendas comunes de largo plazo, como proyecto futuro, que deben ser coordinadas entre los distintos niveles de gobierno (bajo la lógica de la gobernanza multinivel). Aquí surge lo que Sili (2018) denomina la “acción territorial” o “prospectiva acción”. En este sentido, el territorio debe ser considerado como una dimensión estructurante para el proceso de construcción de las políticas públicas a partir de la priorización de dimensiones participativas (Torre y Beuret, 2012).

3. Más allá de la seguridad ciudadana

A partir de un enfoque territorial, se logra sobrepasar miradas limitantes relacionadas con el concepto dominante de la “seguridad ciudadana”, lo que deja abierta la posibilidad de visibilizar otras problemáticas multidimensionales de la seguridad para la consecución del desarrollo territorial. Así, por ejemplo, la seguridad puede ser analizada y comprendida de distintas maneras en función de las problemáticas específicas de cada territorio. Por un lado, existe todo el ámbito ligado al bienestar humano en el que se menciona la seguridad habitacional, la alimentaria, la económica y social o bien la seguridad de acceso (a servicios básicos, espacios públicos, etc.). Así también, el ámbito climático y energético por medio de la seguridad ambiental y la seguridad energética son fundamentales para la construcción de un desarrollo territorial, sin dejar de lado la seguridad política y jurídica de los territorios.

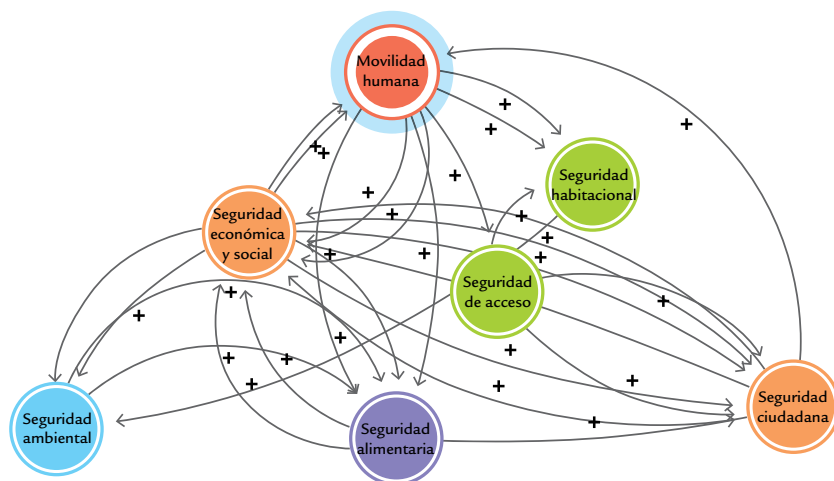
Al ser considerado el territorio en tanto que un sistema social (Wilches-Chaux, 2017), existe un sinnúmero de relaciones del

tipo lineales causa-efecto entre eventos, interacciones y dinámicas que tienen incidencia tanto a nivel del espacio físico como del social. Bajo esta óptica, estos distintos tipos de seguridad en los territorios se encuentran interconectados y constituyen un esquema analítico a ser tomado en cuenta por los tomadores de decisión y la planificación prospectiva desde los niveles intermedios de gobierno.

Tal como podemos observar en el gráfico 1, la interconexión de la seguridad ambiental (círculo celeste) y alimentaria (círculo

lila) tiene efectos directos en la seguridad económica y social de los actores (círculo naranja superior), que se ven obligados a desarrollar estrategias migratorias para su supervivencia (círculo rojo). En efecto, en este sistema la movilidad humana constituye un nudo crítico con capacidad de influencia en los contextos de vulnerabilidad e inseguridad habitacional y de acceso (círculos verdes). Por último, todo el impacto de los flujos del sistema modelado recae en la seguridad ciudadana discutida con antelación (círculo naranja inferior).

Gráfico 1
Esquema de influencias entre tipos de seguridad



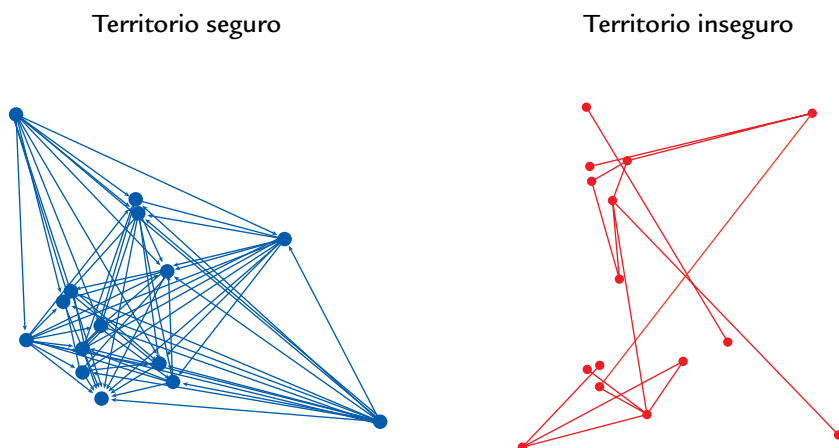
Fuente: Elaboración propia. Simulación en Loopy.

Esta lógica, interconectada entre los distintos tipos de seguridad en los territorios, se encontraría enmarcada dentro de lo que Wilches-Chaux (2017) denomina la “seguridad territorial”. Este concepto, útil a la prospectiva territorial, hace alusión a la “capacidad de un territorio”, por un lado, en ofrecer a sus habitantes un cuadro de vida estable con el fin de aprovechar capacidades en el camino a la consecución del desarrollo territorial y, por otro lado, en bloquear un sinnúmero de amenazas de distinto origen (internas o externas) capaces de generar riesgos, vulnerabilidad y desastres. Se plantea como base la acción de evitar que las dinámicas de los ecosistemas amenacen a las comunidades y viceversa (Wilches-Chaux, 2017).

Desde el enfoque de la configuración de los procesos de territorialización (Martínez, 2019), la “seguridad territorial” debe ser considerada como el fruto de las interacciones sociales entre los diversos actores territoriales. En este sentido, la seguridad territorial se materializa en territorios con redes relacionales densas caracterizadas por vínculos de solidaridad, reciprocidad, confianza y cooperación como elementos básicos del capital social y el empoderamiento. Por el lado contrario, una red estructurada con base en vínculos débiles o relaciones desfavorables a la reproducción del capital social puede constituir un territorio inseguro (véase gráfico 2).

Gráfico 2

Esquematzación de territorio seguro e inseguro por medio de la densidad de redes relacionales



Fuente: Elaboración propia. *Software* de análisis de redes Gephi.

De cierta manera, esto nos indica que, en particular, en los territorios son fundamentales los niveles de organización social y los distintos tipos de relacionamiento entre actores como base del capital social (Bourdieu, 1993) para enfrentar problemas como los de la inseguridad y vistas como herramientas fundamentales para construir y enfrentar futuros inciertos.

En efecto, desde la perspectiva territorial, en la actualidad se otorga un fuerte peso al análisis de “campo social” (Bourdieu, 1993) y de los juegos de actores para una mejor comprensión de los comportamientos, interacciones y estrategias de los actores (en términos de alianzas, redes de proximidad, conflictos) en la consecución las posibilidades y probabilidades de construir

proyectos de territorios seguros e integrarse de manera competitiva en lo global (Debrie *et al.*, 2020). Se habla de capacidades territoriales en materia de organización y estrategias basadas en K social para anticiparse a contextos de cambio globales.

4. Conclusiones

En este documento de trabajo se planteó la idea de un Estado centralista con pocas alternativas para combatir los escenarios de inseguridad crecientes en el país. A partir del enfoque territorial se puede realizar un análisis capaz de ofrecer una mirada renovada de la seguridad a escala *meso*. De esta manera se lograron identificar distintos tipos de seguridad, al mismo tiempo que sus interconexiones ejemplificadas en un sistema enmarcado por el concepto-herramienta de “seguridad territorial”.

En tal sentido, se puso en relieve la importancia de las interacciones sociales y las capacidades organizativas de los actores en los procesos de construcción de territorios seguros en el largo plazo. En términos prospectivos, se trata de superar

un cuestionamiento clásico que indaga “¿cuál es el futuro de los territorios en materia de seguridad?”, para analizar cómo el territorio fortalecerá sus niveles de organización, su capital social, sus redes, para enfrentar un futuro incierto en materia de seguridad. Sin duda, el objetivo consiste en alcanzar un acuerdo colectivo para pensar el futuro planificado de los territorios, al mismo tiempo que se busca incidir a nivel de la construcción de un proceso de gobernanza territorial favorable al fortalecimiento del territorio seguro en tanto que escenario apuesta.

5. Referencias bibliográficas

- Bourdieu, P. (1993). *La misère du monde*. Seuil, Libre examen.
- CIDH (2009). Informe sobre seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OAS Cataloging-in-Publication Data.
- Debrie, J., Hénin, S., et Wendling, C. (2020). Prospective et projet de territoires: Quels dispositifs et méthodologies interdisciplinaires? In I. Laudier *et al.*, *Prospective et co-construction des territoires au XXIe siècle*. Hermann. DOI 10.3917/herm.laudi.2020.01.0255
- Durkheim, É. (2013). *De la division du travail social*. Presses Universitaires de France.
- García, L., Gómez, C., y Cortés, Y. (2016). Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. *Revista Criminalidad*, vol. 58(1), pp. 111-130.
- Martínez, D. (2019). Territorialización de la política y desarrollo territorial: El caso ecuatoriano. En F. Enríquez (coord.), *Territorialización de la política pública y gobernanza* (pp. 157-172). Congope - Editorial Abya Yala.
- Ojeda, L. (2006). Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana: un dilema para el debate. *Ciudad segura*, n.º 12 (pp. 4-9). Programa de Estudios de la Ciudad, Flacso-sede Ecuador.
- Pecqueur, B. (2005). Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. En B. Antheaume y F. Giraut (Ed.), *Le territoire est mort. ¡Vive les territoires!* (pp. 295-316). IRD Editions.
- Sili, M. (2018). La acción territorial: una propuesta conceptual y metodológica para su análisis. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos E Regionais*, 20(1), pp. 11-31.
- Vitale, J., y Papagno, S. (2019). *La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030*. Cepal, serie Seminarios y Conferencias, n.º 93, pp. 169-184.
- Wilches-Chaux, G. (2017). El concepto herramienta de la seguridad territorial y la gestión de Humedales. *Documentos de trabajo del instituto Humboldt*, n.º 1, vol.2, pp. 87-121.

Seguridad ciudadana, espacio público y género

Andrea Carrión, Diana Calero, Alexandra Guerrón,
Sofía Palacios y Carla Hermida

1. Introducción

LA PANDEMIA HA reconfigurado las relaciones sociales y las subjetividades en el uso del espacio urbano. Las medidas de aislamiento, distanciamiento social y reducción de aforos incrementaron la percepción del espacio público como un ámbito relativamente seguro (Cabrera *et al.*, 2022; Cabrera y Carrión, 2020). Esta percepción se contrapone al espacio doméstico, en el que se acentuaron los riesgos de violencias físicas, psicológicas y sexuales con perspectiva de género (Carvajal, 2020; Lorente, 2020). La encuesta de Latinobarómetro (2022) refleja este planteamiento: entre 2018 y 2020, el número de personas que manifestaron preocuparse todo o casi todo el tiempo por ser víctimas de un delito disminuyó en un 21 % en Ecuador. Sin embargo, desde 2021 hay un incremento relativo de los hechos delictivos en el espacio público en lo que podríamos denominar un efecto rebote en la inseguridad ciudadana (Primicias, 2022; *El Universo*, 2022). Este hecho involucra dos elementos fundamentales: por un lado, la reconfiguración de las redes delictivas y el incremento real de robos, asaltos y homicidios, incluyendo la agudización de la violencia extrema en el sistema carcelario (Pontón, 2022). Por otro, la agudización de las desigualdades y las incertidumbres derivadas de la crisis económica, social y sanitaria (Primicias, 2022) produjeron una reconfiguración de los tejidos sociales, normativos e institucionales para la intervención en materia de seguridad ciudadana y cohesión social (Maldonado, Robles y Tromben, 2022; PNUD 2020).

Sin embargo, cabe recordar que las violencias y los delitos son situados, ocurren en un marco de espacio y tiempo en el que se forjan relaciones de convivencia. Por tanto, la construcción de espacios

públicos seguros para todos y todas debe apuntar de manera simultánea a la prevención del delito, la recuperación de espacios degradados y el fortalecimiento del tejido social (Schleider, Falduti y Villar, 2021). En este sentido, el urbanismo con perspectiva de género propugna intervenciones integrales que articulen las dimensiones urbanística, ambiental, paisajística e identitaria, para que las personas puedan reconocer las diversidades y las desigualdades en el uso del territorio (Rico y Segovia, 2017). Advertir las relaciones asimétricas permite, de alguna manera, subvertir el enfoque neutral y abstracto del espacio, y replantear la aproximación de los sujetos urbanos al espacio público. Al respecto, Ana Falú (2019) señala que la omisión de la voz de las mujeres en las políticas urbanas denota la persistencia de un pensamiento heteronormativo. Por tanto, el espacio público de las ciudades ha sido diseñado, por lo general, para un usuario universal: hombre, sano, trabajador y de mediana edad. En esas condiciones, el diseño urbanístico reproduce las jerarquías del poder patriarcal y androcéntrico en el espacio urbano. Desde la

perspectiva del urbanismo feminista, el derecho de las mujeres al hábitat supone un marco de reflexión y de acción para pensar el ejercicio pleno de la ciudadanía sin discriminaciones y sin violencias (Falú, 2014).

A continuación, se presenta la problemática de la inseguridad y la violencia contra las mujeres en el espacio público en Ecuador. Después, se exponen dos propuestas con énfasis en la necesidad de conducir intervenciones urbanas integrales, con enfoque de género, para dar lugar a ciudades más seguras. El primero explora factores que contribuyen a la seguridad de las mujeres a escala de barrio, cuestionando los parámetros de calidad urbana que se asocian a menores índices de violencia. El segundo, presenta recomendaciones para mejorar la seguridad de los mercados y parques, con perspectiva de género.

2. Inseguridad ciudadana y violencia de género en el espacio público

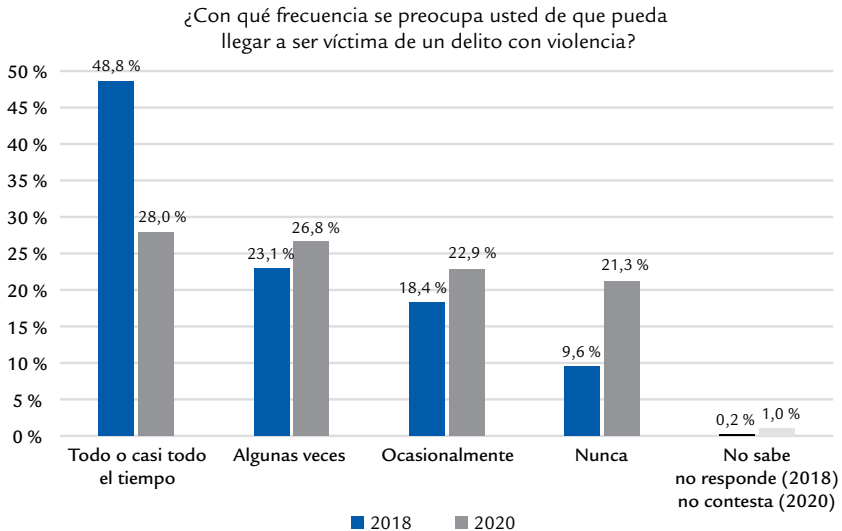
Según la encuesta Latino-barómetro, entre 2018 y 2020, en Ecuador el número de personas que manifestaron preocuparse

todo o casi todo el tiempo por ser víctimas, de forma eventual, de un delito con violencia se redujo en casi 21 %, al tiempo que aquellas que nunca se preocuparon aumentaron en cerca del 12 % (ver gráfico 1). Sin embargo, también destaca que las personas que se preocuparon con cierta frecuencia (algunas veces y de manera ocasional) incrementaron en 8,2 % entre ambos años. Una lectura rápida del comportamiento de estas cifras entre los dos cortes temporales conduce a pensar en un escenario relativamente más seguro

para la ciudadanía ecuatoriana, dado el marcado descenso en la categoría de connotación negativa (todo o casi todo el tiempo) y el ascenso en la más positiva (nunca). No obstante, al concentrar la atención en el año 2020, los porcentajes se ubican entre el 21 % y 28 % en cuatro categorías, en tanto que las dos que concentran a las personas que expresaron mayor frecuencia de preocupación (todo o casi todo el tiempo, algunas veces) bordean el 55 %. Ciertamente, las condiciones de la pandemia tuvieron influencia sobre estas cifras.

Gráfico 1

Preocupación por ser víctima de un delito con violencia en Ecuador, años 2018 y 2020



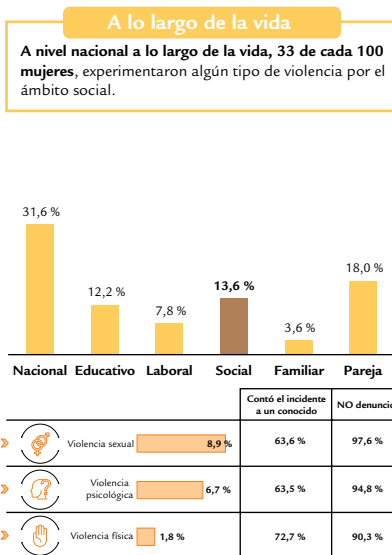
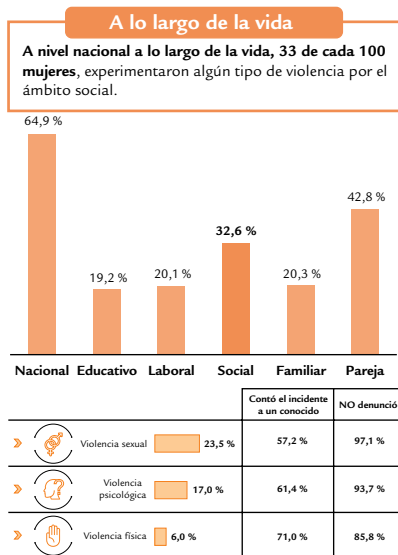
Fuente: Elaboración propia a partir de Corporación Latinobarómetro (2022).

De otra parte, la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (Envigmu), realizada en 2019 con un muestreo probabilístico a mujeres mayores de 15 años, evidencia que las mujeres ecuatorianas experimentaron algún tipo de violencia con mayor recurrencia en la pareja y el ámbito social. El ámbito social se ubicó en el segundo

lugar de las esferas en las que mujeres enfrentaron situaciones violentas, y que correspondieron a violencia sexual, en mayor medida (ver gráfico 2). Sobre este punto, algunas mujeres contaron el incidente a un conocido (57 % a lo largo de la vida y casi 64 % en los últimos doce meses), no obstante, más del 97 % no lo denunció en los períodos de referencia estudiados.

Gráfico 2

Resultados de la Envigmu sobre violencia según ámbitos y tipos de violencia en el ámbito social



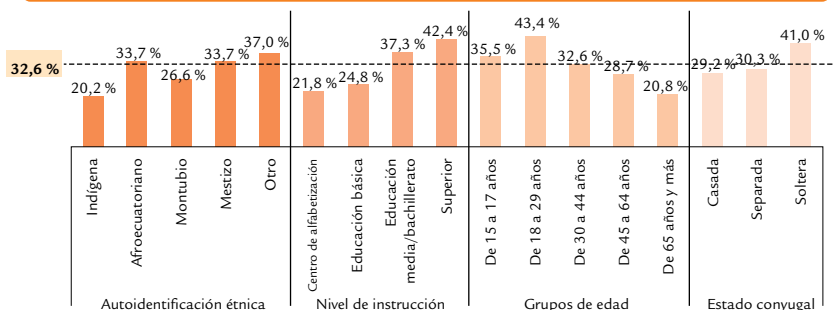
Fuente: INEC (2019).

Gráfico 3

Resultados de la Envimu sobre violencia en el ámbito social desagregados por autoidentificación étnica, instrucción, edad y estado conyugal

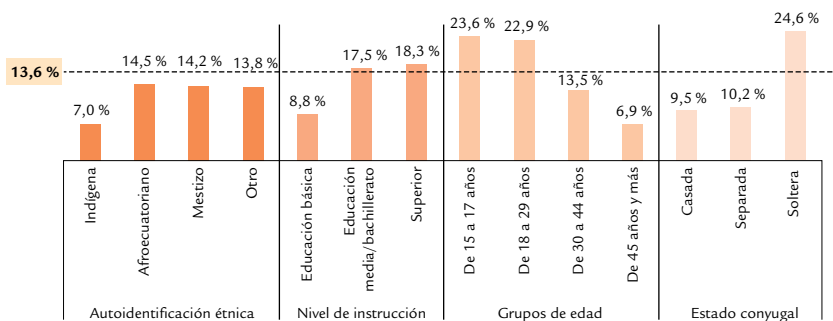
A lo largo de la vida

- 43 de cada 100 mujeres entre los 18 y 29 años, han experimentado algún tipo de violencia en el ámbito social a lo largo de la vida.



Últimos 12 años

- 24 de cada 100 mujeres entre los 15 y 17 años, han experimentado algún tipo de violencia en el ámbito social en los últimos doce meses.



Fuente: INEC (2019).

La desagregación de resultados sobre violencia en el ámbito social —por autoidentificación étnica, instrucción, edad y estado conyugal— sugiere perfiles de mujeres con mayor vulnerabilidad en los espacios públicos

(ver gráfico 3). Así, a lo largo de la vida, el perfil correspondería a mujeres universitarias, toda vez que mujeres solteras, mestizas o afroecuatorianas, con educación superior, y entre 18 y 29 años, fueron quienes experimentaron,

en su mayoría, situaciones de violencia en el ámbito social. Para los últimos doce meses, al perfil de mujeres universitarias se agrega el de mujeres jóvenes estudiantes de bachillerato, pues el grupo de edad con mayores porcentajes comprende el rango de 15 a 18 años. Se debe precisar, sin embargo, que, en el ámbito de lo privado, y en la pareja de modo concreto, los perfiles inferidos contrastan con aquellos que emergen del análisis del ámbito social. Por ejemplo, a lo largo de la vida, mujeres indígenas o afroecuatorianas, sin escolarización, de 30 años en adelante y separadas, son las que han experimentado algún tipo de violencia por parte de su pareja.¹

Desde el Programa Ciudades Seguras,² en referencia al acoso

sexual en espacios, destacan los siguientes datos. En Quito, 91 % de mujeres y en Cuenca 90 % de mujeres reportan que han experimentado alguna forma de acoso sexual. En Quito, 77 % de mujeres evita espacios en los que observan hombres agrupados (canchas deportivas) y cambian de ruta. El 39 % de mujeres señala que les han tocado su cuerpo sin razón aparente en la calle. En cuanto a la edad de las mujeres en las cuales fueron víctimas de acoso en la ciudad de Cuenca, aquellas entre 15 a 19 (adolescentes) reportan mayores situaciones de acoso y están en mayor vulnerabilidad, le sigue el grupo de mujeres entre 20 y 24 años. Se señalan como responsables del acoso a un hombre adulto en un 42 %, a un grupo de hombres en un 27 % y el 16 % a un hombre joven.

Se evidencia que el transporte público es uno de los espacios más inseguros en los que las mujeres reportan haber sido

1 Para mayor detalle consultar el informe de resultados principales de la *Envigmu*.

2 “Ciudades seguras y espacios públicos seguros” es una iniciativa de ONU-Mujeres que inició en 2010, con cinco ciudades piloto. Quito fue una de ellas. Hoy en día son cincuenta las ciudades que hacen parte de este programa, el cual se articula en torno a cuatro ejes de intervención: 1) generar datos a fin de caracterizar la violencia en el espacio público de las ciudades; 2) desarrollar leyes y políticas integrales; 3) invertir en la seguridad y la viabilidad económica de los espacios públicos; y 4) transformar las normas sociales destinadas a fomentar relaciones de género

respetuosas (ONU-Mujeres, 2017). Para más información sobre el caso de Ecuador, ver los informes de línea de base de las ciudades de Quito (Viteri, 2022) y Cuenca (Hernández, 2019), así como el informe de resultados para América Latina (Segovia, 2020).

acosadas. En Quito, el 84 % de mujeres lo identifica como inseguro y cerca del 30% reportó situaciones de acoso dentro de este, en especial en el trolebús. La violencia sexual contra las mujeres tiene un impacto en su derecho a la movilidad. En Quito, 63 % de las mujeres trata de terminar sus actividades cotidianas diarias antes de las 18:00. En Cuenca, 68 % de las mujeres en el espacio público urbano tiene temor muy alto y alto de usar el espacio y el transporte público en la noche, en la zona rural es del 54 %.

La normalización e impunidad caracterizan a este tipo de violencia contra las mujeres. En Quito, el 95% de las mujeres no denunció las situaciones de acoso y violencia sexual que han vivido en el espacio público, por motivos como la impunidad en el ámbito de la justicia y porque en ocasiones se desconoce al agresor, lo que dificulta judicializarlo. En Cuenca, 96 % de las mujeres en el ámbito rural y 80 % de las mujeres en el ámbito urbano no recibieron ningún apoyo por parte de personas que presenciaron que fueron acosadas. El diagnóstico preliminar

de Guayaquil llevó adelante un mapeo de focos de inseguridad del centro de la ciudad. Desde la perspectiva de las mujeres, los factores que generan tal inseguridad se relacionan con consumo y tráfico de drogas, infraestructura averiada (luminarias, vías), presencia de grafitis. La identificación de estos puntos ayuda a ubicar los lugares en los que es prioritario intervenir con elementos que aporten a la seguridad.

En síntesis, el acoso y la violencia son problemáticas complejas que las mujeres viven en el espacio público, de manera distinta que los hombres. Son formas de violencia a las cuales las mujeres están expuestas de manera cotidiana, reducen su libertad y sus proyectos de vida.

3. Propuestas para ciudades seguras

El derecho a la ciudad y de usar su espacio público debería garantizar que todas las personas tengan las mismas condiciones para su acceso sin ningún tipo de discriminación, ya sea por sexo, etnia, edad, nacionalidad, entre otros. Es importante destacar que existen diversos acuerdos y

regulaciones a nivel local, nacional e internacional que propenden a mejorar las condiciones de la mujer en el espacio público; sin embargo, no son siempre aplicados. A continuación, se presentan dos propuestas para mejorar la seguridad del espacio público en la ciudad de Cuenca.

a. ¿Cómo hacer que los barrios sean más seguros para las mujeres?

En función del índice de condiciones de vida de Cuenca (Orellana y Osorio, 2014), se seleccionaron dos zonas de estudio para analizar la calidad del espacio público y del entorno urbano y su relación con la percepción de seguridad de las mujeres: la Urbanización Río Sol (mayor valor del índice) y la Ciudadela Eucaliptos (menor valor del índice) (Palacios y Hermida, 2021). Los barrios cuentan con ciertas características similares: residenciales con vivienda multifamiliar, evidencian proximidad a un río, tienen vegetación y espacio abierto. La hipótesis inicial del estudio indicaba que a mayor calidad urbana del entorno construido mayor percepción de seguridad. Es decir, si

se mejora la calidad del entorno urbano, las mujeres se van a sentir más seguras.

Para desarrollar esta investigación se emplearon tres herramientas: e-MAPS (Orellana *et al.*, 2019), para calificar o evaluar la calidad urbana; la encuesta del diagnóstico urbano de género (Casanovas *et al.*, 2014), de manera específica el apartado de seguridad; y la bitácora de campo para corroborar los datos recogidos. Sin embargo, al contrastar los valores del índice de calidad urbana, por calle que conforma el barrio, con los de percepción de seguridad, se verificó que la Urbanización Río Sol, pese a tener la mayor parte de sus vías con valores altos o medios del índice, predominaban valores bajos en las encuestas de percepción de seguridad. En contraposición, la Ciudadela Eucaliptos, que obtuvo valores más bajos en calidad urbana, alcanzó niveles más altos en cuanto a percepción de seguridad. Este hallazgo invalidó la hipótesis inicial.

Al profundizar los análisis se detectó que la percepción de seguridad de las mujeres no se puede medir solo desde la calidad

del entorno construido, pues intervienen otros factores socioespaciales que inciden en la vida barrial, ya sea para dinamizarla o inhibirla. En este caso se encontraron cuatro factores relevantes:

- La existencia de lugares de encuentro, tales como plazas o parques;
- Los usos de suelo mixtos que incluyen residencia, comercio, servicios, entre otros;
- La presencia de elementos que facilitan el encuentro entre vecinos mediante mobiliario urbano;
- La existencia de zonas abandonadas, terrenos vacíos y puntos ciegos.

Las conclusiones de esta investigación ratifican que analizar al espacio desde una perspectiva de género es un abordaje necesario en Latinoamérica, y que la percepción de seguridad de las mujeres depende de diferentes factores, tanto físicos como sociales. Se evidencia, además, que la presencia de gente en el espacio público es uno de los principales factores que genera mayor seguridad entre las mujeres.

4. Propuestas de intervención con enfoque de género en parques y mercados

La *Guía para el diseño, uso y regulación del espacio público, inclusivo y seguro para mujeres y niñas en parques y mercados de la ciudad* constituye un aporte al diseño de políticas públicas locales con perspectiva de género (Hermida y Palacios, 2020). Para su realización, la metodología incluyó: revisión documental, entrevistas a expertas, grupos focales con técnicos del municipio, con mujeres usuarias de parques y de mercados y con el Comité consultivo de niños y niñas y adolescentes de Cuenca, además de entrevistas semiestructuradas. Entre los lineamientos para el diseño urbanístico de los mercados destaca la importancia de incorporar tres escalas de intervención: el mercado como edificio, la escala de barrio y los alrededores, junto con una escala micro desde el mobiliario urbano. En cuanto a parques, la guía resalta la necesidad de especificar lineamientos para parques de escala vecinal, para parques zonales y los parques lineales.

Si bien las guías abordan varias temáticas, a continuación se mencionan solo aquellas relacionadas con la seguridad, tanto para mercados como para parques: 1) la necesidad de iluminación peatonal de las calles, ya que suele estar disponible solo la iluminación vehicular; 2) la disponibilidad de información sobre los diferentes espacios, accesos y salidas, localización de calles y equipamientos aledaños; 3) el mejoramiento de las paradas de bus para que no existan condiciones de hacinamiento; 4) la eliminación de túneles y puntos ciegos, además de contar siempre con mínimo dos accesos/salidas para evitar situaciones de encierro; 5) a pesar de que los sistemas de vigilancia (botones de pánico, alarmas y cámaras), no son la solución al problema, sí contribuyen a mitigarlo, por lo que se deberá incluir su implementación; 6) la disponibilidad de conexión a internet gratuito para garantizar el contacto permanente con personas de confianza; 7) en caso de existencia de Unidades de Policía Comunitaria (UPC), su diseño debe prever las vistas desde y hacia el interior, para que constituyan en verdad un punto seguro.

5. Reflexiones finales

La persistencia de situaciones de acoso, delincuencia y delito en el espacio público requiere una perspectiva de género que permita trascender el modelo “policía-justicia-prisión”, que enfatiza en el control, la coerción y represión, para avanzar hacia políticas y acciones integrales, reconociendo que la violencia es un fenómeno multidimensional (García y Devia, 2018). Una estrategia para un urbanismo inclusivo, orientado a la construcción de ciudades seguras, es la reapropiación de los espacios públicos. Bajo esta perspectiva, se consigue al integrar a la comunidad en el diseño urbano, en el marco de un ejercicio plural, participativo, sostenido en el tiempo, que apunte a reconstruir el sentido de identidad y pertenencia de las comunidades.

6. Referencias bibliográficas

- Cabrera, P., Barragán, F., Carrión, A., y López, M. (2022). Emociones, espacio público e imágenes urbanas en el contexto de COVID-19. *Universitas-XXI*, n.º 36, pp. 149-72. <https://doi.org/10.17163/uni.n36.2022.06>.
- Cabrera, P., y Carrión, A. (2020). Voiding Public Spaces, Enclosing Domestic Places: Place Attachment at the Onset of the Pandemic in Quito, Ecuador. *Journal of Latin American Geography*. <https://doi.org/10.1353/lag.0.0145>.
- Carvajal, A. (2020). COVID-19 and the Limitations of Official Responses to Gender-Based Violence in Latin America: Evidence from Ecuador. *Bulletin of Latin American Research* 39(S1), pp. 7-11. <https://doi.org/10.1111/blar.13188>.
- Casanovas, R., Cicoletto, A., Fonseca, M., Gutiérrez, B., Muxí, Z., y Ortiz, S. (2014). *Mujeres trabajando. Guía de reconocimiento urbano con perspectiva de género*. Comanegra. Recuperado de <https://traficantes.net/libros/mujeres-trabajando>.
- El Universo* (2022). Así están las cifras de la inseguridad en el primer semestre del 2022 comparadas con los tres años previos. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/asi-estanas-cifras-de-la-inseguridad-en-el-primer-semestre-del-2022-comparadas-con-los-tres-anos-previos-nota/>
- Falú, A. (2014). El derecho de las mujeres a la ciudad. Espacios públicos sin discriminaciones y violencias. *Revista Vivienda y Ciudad*, pp. 10-28.
- 2019. La omisión de género en la planificación: las complejidades urbanas en las ciudades latinoamericanas. *Género(s), ciudad(es) y territorio(s). Desafíos en la construcción de agenda pública en América Latina*. Clacso.
- García, J., y Devia, C. (2018). Cultura y violencia en latinoamérica: ¿qué hacer desde la seguridad ciudadana? *Revista Logos, Ciencia & Tecnología* 10(1). <https://doi.org/10.22335/rlct.v10i1.421>.
- Hermida, C., y Palacios, S. (2020). *Guías para el diseño, uso y regulación del espacio público inclusivo y seguro para mujeres y niñas (parques y mercados)*. ONU-Mujeres, Municipio de Cuenca y Aecid.

- Hernández, C. (coord.). 2019. *Levantamiento de línea de base del proyecto ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas en la ciudad de Cuenca*. Cepaloes, ONU-Mujeres/Proyecto ciudades seguras para mujeres y las niñas.
- Latinobarómetro (2022). Encuestas Latinobarómetro 2018 y 2020 para el tema Seguridad y delincuencia, secciones Víctima de delitos (Ecuador) y Percepción de seguridad (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia). Tabulados por país.
- Lorente, M. (2020). Gender-based violence during the pandemic and lockdown. *Spanish Journal of Legal Medicine* 46(3), pp. 139-45. <https://doi.org/10.1016/j.remle.2020.05.005>.
- Maldonado, C., Robles, C., y Tromben, V. (2022). *Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid).
- ONU-Mujeres (2017). *Ciudades seguras y espacios públicos seguros: informe de resultados globales*. ONU Mujeres, p. 24.
- Orellana, D., y Osorio, P. (2014). Segregación socio-espacial urbana en Cuenca, Ecuador. *Analítika: revista de análisis estadístico* 8(2), pp. 27-38.
- Orellana, D., Quezada, A., Andino, C., y Peralta, A. (2019). eMAPS.ec: evaluación a microescala de ambientes peatonales para ciudades ecuatorianas.
- Palacios, S., y Hermida, C. (2021). Calidad del entorno urbano y percepción de seguridad de las mujeres. Comparación de dos barrios de Cuenca, Ecuador. *Urbano* 24(44), pp. 34-45. <https://doi.org/10.22320/07183607.2021.24.44.03>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2020). *Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe*. PNUD, pp. 1-177. Recuperado de <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/docs/Research and Publications/Democratic Governance/UNDP-RBLAC-Analisisobreinnovacionseguridadciudadanayderechoshumanos.pdf>.

- Pontón, D. (2022). Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas*, n.º 37, pp. 173-99. <https://doi.org/10.17163/uni.n37.2022.07>.
- Primicias* (2022). Ecuador alcanza la tasa más alta de muertes violentas de la última década. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/ecuador-tasa-muertes-violentas-ultima-decada/>
- _____ (2022). Economía ecuatoriana crecerá solo 2,8% en 2022, en parte por el paro. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/economia/ecuador-pib-banco-central-paro/>
- Rico, M., y Segovia, O. (eds.) (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Libros de la Cepal, n.º 150 (LC/PUB.2017/23-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Schleider, T, Falduti, B., y Villar, M. (2021). *Guía para ciudades más seguras*. Corporación Andina de Fomento (CAF). Recuperado de <https://cafscioteca.azurewebsites.net/handle/123456789/1839>.
- Segovia, O. (2020). *Programa ciudades y espacios públicos seguros para mujeres y niñas de América Latina: informe de resultados*. ONU-Mujeres.
- Viteri, M. (coord). 2022. *Informe final de consultoría. Línea base de la violencia sexual en el espacio público de las administraciones zonales Quitumbe y Eloy Alfaro*. Giro Ciudadano Consultores, ONU-Mujeres/Proyecto ciudades seguras para mujeres y las niñas.

Breve diagnóstico de la comercialización del metal oro como vehículo de lavado de activos en Ecuador¹

Ana Ponce

1. Introducción

EN RESPUESTA AL lavado de activos, los Estados y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) (Aleksoski & Aleksoski, 2015; Schneider, 2013; Simmons, 2001) implementaron medidas que buscaron reducir el riesgo de ocurrencia de este delito dentro de los marcos normativos de los países (Pavone & Parisi, 2018). La heterogeneidad de las economías, debido a sus tamaños, complejidades y otros factores individualizantes, en los que se incluyen los volúmenes de activos lavados, implica retos para la doctrina y la estadística. Schneider (2013) afirmó que “estos volúmenes ascienden a entre 2,9 y 4,3 % del PIB mundial” (p. 5); de este volumen, se debe diferenciar las actividades de las multinacionales que usan complicadas estructuras corporativas que instrumentalizan a las organizaciones, usan paraísos fiscales y el sistema financiero para disfrazar sus ingresos (Mugarura, 2015); por ejemplo, el fraccionamiento, el licuado, el contrabando de dinero, la doble facturación, las garantías de préstamo, entre otras (Enríquez F., 2015).

Por otra parte, el dinero proveniente del crimen organizado (Fernández, 2009) es imposible de cuantificar, dado que no se ha estandarizado las variables para el cálculo y la obtención de resultados. Incluso el GAFI aún no puede generalizar explicación numérica relacionada entre lavado de activos y delitos originarios, habiéndose tan solo aplicado al segmento de narcotráfico un método deductivo construido

1 Este documento es resultado del proyecto de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, titulado: Lavado de Activos y Defraudación Tributaria en Ecuador (IAEN-PI-EPSE-2022-002).

a partir de tres variables: a) estimaciones (aproximaciones) sobre la producción mundial de droga; b) necesidades de consumo; y c) volumen de droga comisada (Gilmore, 1992). Al respecto, Abel (2013) destacó la imposibilidad de precisar el volumen de dólares producto de actividades delictivas, incluso por los propios cárteles de la droga, los cuales han llegado al punto de plantearse el método del pesaje para establecer una forma de cuantificación.

2. El comercio ilegal de oro y la generación de delitos conexos

Estudios demuestran que en la fragilidad institucional se presentan fenómenos sociales como el crimen organizado (Enríquez I., 2020). Al respecto, Rivera y Bravo (2020) afirmaron que “Ecuador se insertó en la economía del narcotráfico al pasar de ser un país secundario en el suministro y transporte de sustancias ilícitas a ser un país privilegiado en la cadena de valor del narcotráfico” (p. 28). El país no puede considerarse una “isla de paz”, sino un centro clave de logística en el circuito delictual. Así lo destaca la nota periodística *Paro en Ecuador: ¿una oportunidad para los narcotraficantes?*, en la que se acota que “[...] en medio del

caos surge la oportunidad para que otros delitos se cometan, sobre todo, el crimen organizado vinculado al narcotráfico” (Ecuavisa, 2022, párr. 2). Al respecto, Ponce (2020) resaltó:

El lavado de activos es un fenómeno globalizado, en constante evolución y adaptación, que se expresa, entre otras formas, a través de empresas legalmente constituidas, con el claro propósito de blanquear el mayor monto de recursos derivados de actividades delictuales y transformarlos en valores lícitos para insertarlos dentro de los sistemas contables de las empresas y, mediante ellos, influir en las economías nacionales (p. 1).

En un inicio, el lavado de activos estuvo vinculado con el tráfico de drogas (Mangan, 1983). Sin embargo, la alta adaptabilidad del fenómeno con varias actividades comerciales delictuales y la baja efectividad de las medidas de control estatal (Levi, 2002), junto con la liberalización de los sectores financieros nacionales (Abel, 2002) y el surgimiento y auge de los paraísos fiscales (Peláez, 2014), crearon oportunidades para que la delincuencia organizada se transnacionalizara (Arlacci, 1985). En este contexto, la delincuencia se adaptó a las nuevas circunstancias y hoy

opera bajo formas societarias que aprovechan las múltiples posibilidades de traslado transnacional de valores provenientes de actividades delictivas, que, a decir de Jiménez y Castro (2010), son opciones de estabilización, sofisticación y expansión.

Es evidente que la delincuencia ha adoptado formas muy significativas de adaptabilidad para la perpetración del lavado de activos, cuyas diversas modalidades son consecuencia de la alta mutabilidad del fenómeno. Este busca pasar desapercibido frente a un marco normativo penal que no ha conseguido definirlo satisfactoriamente; el lavado es una actividad enfocada en la reconversión e integración del dinero

de origen ilícito (delincuencia organizada) que requiere convertir las divisas, los valores o los bienes obtenidos de manera ilegal en capitales en apariencia lícitos (Goite & Medina, 2015).

Al definirse las modalidades del lavado de activos, Levi (2002) sienta como punto de partida la reflexión de los altos rendimientos del negocio frente a las limitaciones de control e investigación financiera para determinar origen (nacional-internacional) y trazabilidad, que son insumos básicos para la represión en los procesos penales. En la tabla 1 se presentan las técnicas financieras y no financieras más frecuentes del lavado de activos.

Tabla 1
Técnicas frecuentes de lavado de activos

Financieras	No financieras
<i>Smurfing</i> , estructuración o pitufo	<i>Trade-Based Money Laundering</i>
Técnicas de inversión privada	Negocios privados
Explotación de sistemas bancarios subterráneos	Fraude de seguro
Fraude bancario	Gestión estratégica de las transacciones contables
Esquema Ponzi	Fraude en las ventas de caballos
Esquema <i>prime bank</i>	Casinos virtuales, rifas, juegos de azar
Esquemas de fraude interno y externo	Negocios intensivos en efectivo
Crédito documentario	Transacciones con moneda virtual
Corrupción democrática	Negocios inmobiliarios
Otros fraudes financieros	Instrumentalización de la organización
	Otros fraudes no financieros

Fuente: Ponce (2020).

Las organizaciones criminales no precisan usar monedas *fiat* (dinero fiduciario no respaldado por ninguna mercancía) y sacan partido del tráfico ilícito de oro; dadas las características del mercado de este metal, la dificultad de rastrear transacciones y la vulnerabilidad de las medidas anti-lavado. El GAFI y el Grupo Asia Pacífico sobre Lavado de Dinero en relación con los riesgos de lavado de activos asociadas con el oro llevaron adelante una investigación denominada “Sindicato de terceras partes para el contrabando de oro utilizadas para lavar activos de las ventas de drogas ilegales” (GAFI y APG, 2015, p. 7). En el informe se señala que la Policía francesa, en 2014, descubrió que una organización delictual aprovechó las formas frecuentes del lavado de activos en relación con el tiempo y el lugar de las transacciones, logrando en poco tiempo los niveles del blanqueo de capitales de dos maneras: a) *money laundering*, que constituye una serie de acciones de corto plazo para ocultar la ilicitud del origen de los bienes; y b) *recycling*, acciones de largo plazo para eliminar el origen ilícito de los activos e integrarlos en el sistema legal (Bernasconi, 1996; Pavone & Parisi, 2018;

Ryder, 2008). Este caso muestra el proceso por el que el sindicato transnacionalizó las ganancias de las actividades relacionadas con la venta de cannabis en París por medio de distribuidores marroquíes.

A través de *salafs* se comercializaron más de 10 millones de euros en seis meses, entregados a un narcotraficante nacionalizado francés de bajo perfil, quien transportó el efectivo, vía terrestre, hacia Bélgica, utilizando facturas falsas de empresas (*trade-based money laundering*). Según Fewerda *et al.* (2013), son las ganancias delictivas que se transfieren alrededor del mundo mediante facturas falsas que subestiman o sobrevaloran las importaciones y exportaciones.

El *iter* delictual —según autores como Teichmann (2017)— consiste en comprar monedas, lingotes de oro, joyas (negocios privados), diamantes, antigüedades, obras de arte, invertir en proyectos inmobiliarios, llevar a cabo fusiones y adquisiciones de empresas y cajas de depósito; todas herramientas adecuadas para el lavado de activos. Aquí, el dinero era depositado en efectivo en diferentes cuentas asociadas al comerciante de oro, quien

compraba al mayorista, para justificar la transacción (*negocios intensivos en efectivo*), método sobre el que Gilmour y Ridley (2015) indicaron que es frecuente por su alto nivel de ocultamiento, dadas las estructuras comunitarias, preferencias y hábitos de consumo. Luego, para mover el oro a la India se usaron dos rutas: primero, el envío a Dubái por medio de facturas falsas de empresas de los Emiratos Árabes Unidos, lográndose la venta de 190 kt en 11 meses (cerca de 6 millones de euros), acciones, que se lograban con la colaboración de familiares que viajaron más de 200 veces a India y los Emiratos durante seis años, utilizando una agencia de viajes del jefe del sindicato de la India. Después, el oro transportado a Dubái era vendido por intermedio de un *Hawaladar*, mediante moneda extranjera controlada, mientras que en la India el oro (físico) se introducía como contrabando utilizando *mulas*.

En adelante, para el ocultamiento interno, un joyero transformaba el oro a copos con café, joyas y gotas de 100 gramos. La segunda ruta, mediante el transporte (Bélgica-India), se realizaba por medio de un contrabandista profesional birmano a través de aeropuertos internacionales,

llegando a Myanmar y luego por tierra a India, donde era vendido. Estas dos rutas duraban alrededor de cinco días, desde la recolección del dinero en Francia para el pago al socio marroquí, acarreado entre las modalidades de lavado de activos otros delitos conexos, como el contrabando y la evasión de impuestos, poniendo en disyuntiva al lavador indio entre una comisión del 2,25 % sobre el dinero lavado y un beneficio sin costo de 5000 euros por kilogramo.

De aquí se entiende que el oro pudo ser comercializado de forma rápida y anónima, ya que las transacciones son difíciles de rastrear y verificar, esto considerando que muchas de sus negociaciones se realizan con poco o ningún registro. Nótese en el caso analizado la imbricación de varias modalidades con el propósito de evadir los mecanismos de control, detección y represión del lavado de activos, que dan como resultado un “*wash and wear*”.

Estos *modus operandi* del primer mundo no son lejanos a la realidad ecuatoriana. Diario *El Universo* (2022) los califica como “narcos invisibles” y señala que estos realizan operaciones similares a las estudiadas en el caso

GAFI y APG (2015). En Ecuador destacan las transacciones del mercado de la belleza, el lavado de autos y la construcción. Una red que lideraría “LN” expone transacciones de alrededor de 14 millones de dólares, a los que se suman 10 millones del hallazgo, en oro sólido (lingotes de 500 g impresos con una letra L), joyas y dinero en efectivo. Durante el operativo policial se detuvo al líder y a otros seis sospechosos, de quienes se presume el uso de empresas fachada creadas entre 2015 y 2021 para la perpetración del delito de lavado de activos.

Surgen varias interrogantes fundadas en el Informe del Departamento contra la Delincuencia Organizada de la OEA (2021), que indica que la relación del comercio de oro ilegal y el lavador, por lo general, se realiza con:

[...] mineros pobres que requieren de financiamiento externo a fin de conseguir maquinaria pesada, explosivos y otros equipos [...] se han descubierto plantas procesadoras clandestinas en edificios cercanos a focos de extracción que operan como parte de una red más amplia de oro ilícito [...] una vez convertido en lingotes o en otras formas, suele venderse (pp. 29-30).

¿En Ecuador se ha evidenciado la existencia de tecnología que permita la extracción y procesamiento para fabricación de lingotes de oro?, ¿el tráfico de oro ilícito requiere de anonimato en la transacción?, ¿bajo esta modalidad la delincuencia organizada ha logrado traspasar las fronteras y reciclar el dinero lavado?

3. Conclusiones

Sobre los métodos de lavado de activos existe una tendencia marcada por mecanismos tradicionales, luego por una migración hacia la tecnología financiera, lo que reduciría significativamente las posibilidades de detección y posibles consecuencias, en tanto esta actividad irregular tiene una alta adaptabilidad a las reglas de juego de los esquemas financieros ordinarios y, por otro lado, la legislación antilavado es, en general, deficiente (Soudijn, 2019).

Los modelos de evaluación de riesgos de lavado de activos implementados por los Gobiernos y las entidades precisan fortalecer las formas en las que se levanta evidencia empírica relevante, así como consolidar marcos teóricos y metodológicos (Ugo & Riccardi, 2019). Junto con la premisa de que las diversas

modalidades del lavado de activos buscan dar apariencia de licitud a los excedentes derivados de actividades delictuales (Bazzany, 2011), es preciso conocer el detalle de esas modalidades y la manera de contrarrestarlas. En el caso del oro, por ejemplo, este metal precioso aparece como un mecanismo atractivo para el lavado de activos, debido a su alta capacidad de transformación en activo de curso legal, su flexible intercambiabilidad, posibilidad de reinversión en otras actividades y frágiles requerimientos de registro que permitirían rastrear su origen.

4. Referencias bibliográficas

- Abel, M. (2013). Volumen mundial del blanqueo de dinero, evolución del delito en España y jurisprudencia reciente sobre las últimas modificaciones del Código Penal. *Revista General de Derecho Penal* (20), pp. 1-53.
- _____. (2002). *El blanqueo de dinero en la normativa internacional. Especial referencia a los aspectos penales*. Universidad de Santiago de Compostela.
- Aleksoski, S., & Aleksoski, O. (2015). Money laundering as a type of organized crime. *Journal of Process Management - New Technologies*, 3(3).
- Arlacci, P. (1985). Tendencias de la criminalidad organizada y de los mercados ilegales en el mundo actual. *Poder judicial* (16), p. 83.
- Bazzany, D. (2011). Del lavado de activos. En J. Bernal, *Lecciones de derecho penal* (2.^{da} ed., pp. 43-55). Universidad Externado de Colombia.
- Bernasconi, P. (1996). *Blanchiment d'argent et Secret Bancaire*. Kluwer Law Internacional.
- Ecuavisa (2022). Paro en Ecuador: ¿una oportunidad para los narcotraficantes? *ecuavisa.com*. Recuperado de <https://www.ecuavisa.com/lo-nuevo-ecuavisa/paro-en-ecuador-una-oportunidad-para-los-narcotraficantes-ID1995479>
- El Universo* (27 de mayo de 2022). En investigaciones del caso Leandro N. se detectaron doce bienes inmuebles evaluados en \$ 14 millones; se indagan a empresas de limpieza de autos, estética y otras por presunto lavado de activos. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/en-investigaciones-del-caso-leandro-n-se-detectaron-doce-bienes-inmuebles-avaluados-en-14-millones-se-indagan-a-empresas-de-lavado-de-autos-estetica-y-otras-por-presunto-lavado-de-activos-nota/>

- Enríquez, F. (2015). Ecuador en el circuito de lavado de activos. *Perfil Criminológico*. (14), pp. 3-5.
- Enríquez, I. (2020). El crimen organizado y la fragilidad institucional como condicionantes del desarrollo: el Estado mexicano asediado por el narcotráfico y sus impactos desestructurantes en el tejido social. *Facultad de ciencias económicas*, 28(1), pp. 145-181.
- Fernández, J. (2009). Fraude fiscal y lavado de capitales. *Política criminal*, 4(7), pp. 151-170.
- Gilmore, C. (1992). *International Efforts to Combat Money Laundering*. Cambridge International Documents Series. Grotius Publications, Cambridge.
- Gilmour, N., & Ridley, N. (2015). Everyday vulnerabilities. Money laundering through cash intensive businesses. *Journal of Money Laundering Control*, 18(3), pp. 293-303.
- GAFI y APG (2015). *Los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo y vulnerabilidades asociadas con oro*.
- Goite, M., y Medina, A. (2015). El delito de lavado de activos: necesario análisis desde una dimensión Plural. En G. Armienta, M. Goite, A. Medina, L. Gambino y L. García, *El lavado de dinero en el siglo XXI. una visión desde los instrumentos jurídicos internacionales la doctrina y las leyes en América Latina y España* (pp. 21-66). Autónoma de Sinaloa - Unijuris.
- Jiménez, O., y Castro, L. (2010). La criminalidad organizada en la Unión Europea: Estado de la cuestión y respuestas institucionales. *CIDOB d'Afers Internacionals* (91), pp. 173-194.
- Levi, M. (2002). Money laundering and its regulation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (582), pp. 181-194.
- Mangan, R. (1983). Investigating the laundering of international drug money. *Drug Enforcement*, 2(10), pp. 12-15.
- Mugarura, N. (2015). The jeopardy of the bank in enforcement of normative anti-money laundering and countering financing of terrorism regimes. *Journal of Money Laundering Control*, 18(3), pp. 352-370.
- OEA-DDOT (2021). *Tras el dinero del oro ilícito: Fortaleciendo la lucha contra las finanzas de la minería ilegal: El caso Ecuador*. OAS Catalogin-in-Publication Data.
- Pavone, P., & Parisi, F. (2018). Compliance and corporate anti-money laundering regulation. *Journal of Governance & Regulation*, 2(7), pp. 7-14.
- Peláez, A. (2014). *Blanqueo de capitales. Análisis económico*. Delta Publicaciones.

- Ponce, A. (2020). *Instrumentalización de la organización para la perpetración del delito de lavado de activos por el management empresarial* (tesis de doctorado). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima Recuperado de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/1/browse?type=author&value=Ponce+Andrade%2C+Ana+Luc%C3%ADa>
- Rivera, R., y Bravo, C. (2020). Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, pp. 9-29.
- Ryder, N. (2008). The Financial Services Authority and Money Laundering a Game of Cat and Mouse. *The Cambridge Law Journal*, 67(3), pp. 635-653.
- Schneider, F. (2013). The Financial Flows of Transnational Crime and Tax Fraud in OECD Countries: What Do We (Not) Know? *Public Finance Review*, 41(5), pp. 677-707.
- Seymour, B. (2008). Global Money Laundering. *Journal of Applied Security Research*, 3(3-4), pp. 373-387.
- Simmons, B. (2001). The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation. *International Organization*, 55(3), pp. 589-620.
- Soudijn, M. (2019). Using Police Reports to Monitor Money Laundering Developments. Continuity and Change in 12 Years of Dutch Money Laundering Crime Pattern Analyses. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25(1), pp. 83-97.
- Teichmann, F. (2017). Twelve methods of money laundering. *Journal of Money Laundering Control*, pp. 130-137.
- Ugo, E., & Riccardi, M. (2019). Assessing the risk of money laundering: research challenges and implications for practitioners. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 25(1), pp. 1-4.

Reflexiones sobre seguridad ciudadana y violencia

Natalia Mora

1. Introducción

EN EL CONTEXTO actual existen serias amenazas que afectan la convivencia social y lesionan intereses fundamentales para la comunidad política y social. Frente a esto, el Estado debe dirigir su lucha frente al crimen y, en sus actuaciones, respetar límites determinados por la tutela de los derechos humanos. Lo anterior quiere decir que el Estado debe proteger aspectos esenciales para la convivencia pacífica, establecer estrategias para controlar la delincuencia y frenar los efectos negativos provenientes de su actuación. Las medidas y estrategias a implementarse frente al fenómeno de la inseguridad involucran la actuación de los poderes públicos, los cuales deben poner en marcha acciones coordinadas para preservar el bienestar y la convivencia social en beneficio de todos los ciudadanos.

2. Reflexiones sobre la seguridad

Una de las grandes preocupaciones de los ciudadanos es la seguridad y el incremento de hechos violentos. La delincuencia aparece de forma constante como uno de los principales problemas; basta con mirar la prensa para encontrar noticias sobre hechos como los referidos, por ello es necesario que existan estrategias que consideren los factores internos y externos que influyen en este problema, así como las exigencias o demandas ciudadanas.

La violencia es una condición presente en el mundo y en las relaciones humanas, involucra y adopta formas y modos de expresión compleja. El contexto en el que se desarrolla permite explicarla o definirla, por lo tanto, no es un concepto estático y tampoco existe una

única fórmula o respuesta aplicable en todo tiempo y lugar, por lo que las valoraciones en este ámbito pueden ser superadas por los hechos (Muñoz, 2004). Los conceptos de seguridad, inseguridad ciudadana y miedo al delito condicionan el desarrollo de toda la sociedad, ya que los ciudadanos asumen diferentes ideas, pensamientos y respuestas frente al fenómeno delictivo y a sus posibles consecuencias.

La seguridad implica el derecho a una convivencia pacífica, conforme a un orden jurídico, democrático y respetuoso de los derechos humanos. Para consolidar ese objetivo es necesario que existan acciones concretas por parte de todos los poderes e instituciones del Estado. La seguridad, desde un punto de vista jurídico, está recogida en varios instrumentos internacionales, en los que la noción de seguridad es el concepto transversal que se relaciona con los demás derechos ciudadanos. En tal sentido, la Organización de las Naciones Unidas ha hecho hincapié en la prevención del delito, ya que los altos niveles de violencia perjudican tanto el avance social de las comunidades como el bienestar de los ciudadanos (UNODC, 2011).

Las ventajas provenientes de la prevención pueden mejorar la calidad de vida y generar impactos positivos en aspectos sociales y económicos, ya que a largo plazo se reducirían los costos sociales resultantes del delito (*Ibid.*). Además, la prevención del delito involucra la cooperación de diversos sectores: justicia, salud, educación, entre otros; asimismo, se menciona la obligación de las autoridades para ejecutar propuestas desde el respeto a los derechos humanos, así como fomentar labores de educación, capacitación e información y evaluar las estrategias y medidas aplicadas en esta materia para determinar su eficacia y revisarlas si la situación lo requiere (*Ibid.*, 2011).

La Constitución del Ecuador, en su artículo 393, hace referencia a la seguridad humana y menciona que el Estado garantizará esta condición mediante políticas y acciones integradas y hace una clara referencia a la prevención, con lo cual también se alinea a lo referido en el párrafo anterior (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En consecuencia, las instituciones del Estado, por medio de sus diversas actuaciones conjuntas

y coordinadas, deben fomentar la seguridad de manera que los ciudadanos ejerzan sus derechos individuales y colectivos.

Las políticas de seguridad de un país se encaminan a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, dentro del marco constitucional, garantizando la democracia y la tutela de derechos elementales. La seguridad es un servicio público que, al igual que la sanidad y la educación, será eficiente en el momento en que se adapte al tipo de sociedad y a sus necesidades reales, pero cuando la ciudadanía afronta la falta de protección de los derechos que deberían ser tutelados por el ordenamiento jurídico, se fractura su bienestar y se produce la inseguridad ciudadana y el miedo al delito.

El Estado debe tutelar el libre ejercicio de los derechos fundamentales, así como la seguridad, entendida como la protección de personas y bienes frente a las acciones violentas o situaciones de peligro. La violencia ha obligado a los habitantes de los centros urbanos a convivir con ella y a adoptar estrategias frente a los problemas que afrontan en el día a día, incluso proliferan los servicios de seguridad privada

(Rodríguez y Rodríguez, 2020). El clima de inseguridad creciente requiere de acciones por parte del Estado para garantizar la protección colectiva por medio de medidas orientadas al control policial y a la sanción penal, aunque debe ser un punto medular el de combatir la pobreza e implementar medidas preventivas (Fuentes, 2003).

La población aspira a que sus gobernantes tomen medidas que hagan frente a los altos índices de delincuencia y que se ofrezca mayor atención a quienes han sido víctimas de delitos. Frente a la inseguridad, que va en aumento en América Latina, existen propuestas que legitiman penas más severas para quienes delinquen, sin embargo, este tipo de políticas generan resultados negativos y no cumplen con los objetivos planteados (Cafferata y Scartascini, 2021). Es importante que los ciudadanos reestablezcan su confianza en el orden público, pero la pérdida de esta condición lesiona las interacciones sociales y genera una percepción negativa respecto del desempeño de los gobernantes en cuanto a las medidas que aplican. La construcción de la seguridad requiere del conocimiento

de los principales hechos delictivos que aquejan a la sociedad en este tiempo, así como del desarrollo de estrategias implementadas desde el respeto a la institucionalidad del Estado, el cual debe emprender acciones para proteger la vida, los derechos y libertades de las personas.

3. Desafíos

La seguridad implica consolidar acciones coordinadas entre el Gobierno, las entidades públicas y los ciudadanos, teniendo siempre como eje el respeto a la dignidad humana y la búsqueda del bien común. La seguridad está en el centro de todos los debates y de las exigencias ciudadanas de mayor protección, en ocasiones se opta por una política de “mano dura” y que promueve sanciones más aflictivas, aunque no se ha demostrado que se produzca un resultado favorable. Por ello, al proponer este tipo de medidas el abordaje debe considerar datos académicos y científicos que permitan un mejor análisis del problema (Rodríguez, T., y Rodríguez, E., 2020).

La seguridad se puede garantizar si existen ciertas condiciones básicas para la convivencia

social y una institucionalidad basada en prácticas democráticas y en el respeto a los derechos humanos. Se deben considerar también factores que afectan a la democracia, tales como la creciente inequidad económica, la sistemática violación a los derechos humanos, la persecución a líderes sociales y la violencia policial, entre otros aspectos que se interrelacionan entre sí y que afectan al tejido social, que se sostiene mediante las garantías que permiten a sus ciudadanos la plena vigencia de sus derechos (*Ibid.*).

La democracia en América Latina es compleja por la presencia de factores sociales, tales como una ciudadanía fragmentada y una marcada desigualdad social que genera una “selectividad penal” en la que el peso de las sanciones, con frecuencia, recae sobre determinados sectores de la sociedad, afectando a los más pobres (*Ibid.*). Al hablar de seguridad se presentan nuevos desafíos a escala global, ya que existen factores que pueden incidir en los índices de violencia y en la generación de otras formas de criminalidad, lo que pone a prueba la capacidad del sistema

para responder a nuevos escenarios. En el caso de la delincuencia organizada, con frecuencia este fenómeno aprovecha estructuras e instituciones débiles en determinados países y regiones (UNODC, 2011).

El miedo al delito y la creciente alarma social han motivado a que se impulsen reformas que podrían afectar determinados postulados garantistas, con el fin de calmar a la población y ofrecer respuestas por parte del sistema penal, aunque las soluciones ofrecidas no siempre son efectivas (Zúñiga, 2021).

Por un lado, existe una mayor acción punitiva y una respuesta penal más severa, en tanto que, por otro lado, la administración de justicia sufre un constante descrédito. Pero el incremento de tipos penales o el endurecimiento de las consecuencias jurídicas no siempre contribuyen a superar los problemas del sistema de justicia penal.

El populismo punitivo que predomina en el panorama político-criminal actual está orientado, en lo fundamental, a dar respuesta a la delincuencia de tipo violento, en ocasiones con

argumentos que van más allá del ámbito jurídico y que se usan con fines electoralistas (Zúñiga, 2021). El sentido retributivo de la sanción penal se ha intensificado y las instituciones se alejan del ideal resocializador, restringiendo los derechos de los infractores, con lo que se llega a hacer un uso excesivo de la pena privativa de libertad y del encarcelamiento, por tanto, el sistema deja de lado las políticas sociales para dar más peso a las prácticas represivas (Zúñiga, 2021).

En décadas recientes se han producido cambios en las sociedades y en el fenómeno criminal. En este punto, las fronteras entre los Estados son frágiles y las organizaciones criminales transnacionales se han expandido y llegan a nuevos espacios geográficos, por ello deben existir respuestas coordinadas para lograr políticas criminales comunes en la región. También en el contexto internacional se ha hecho énfasis en la necesidad de luchar contra la violencia que afecta a las mujeres. En tal sentido se han promovido cambios normativos, así como numerosas campañas de educación y comunicación para visibilizar este problema y

tomar conciencia frente a dicho fenómeno social presente en el mundo actual en diversos espacios geográficos. La violencia se expresa por medio de femicidios, violaciones, explotación sexual y otras prácticas lesivas en contra de las mujeres que en ocasiones no reciben una atención adecuada o que simplemente pasan desapercibidas y por falta de una denuncia (Méndez y Valenzuela, 2019).

En América Latina podría hablarse de una violencia crónica y estructural, con tasas de criminalidad bastante altas, por lo que se genera gran preocupación en la población: los homicidios, la sensación de inseguridad y la violencia basada en género, entre otros temas, suponen grandes desafíos a las instituciones encargadas de dichos asuntos, ya que son problemas que se arrastran desde hace décadas y que afectan al desarrollo sostenible (PNUD, 2020). La seguridad ciudadana debe comprenderse desde una perspectiva de derechos humanos y al tratarse de un “bien público” se deben observar estándares democráticos, los mismos que han motivado reformas en la formulación de políticas

públicas, en el diseño de las instituciones y en las campañas de capacitación de funcionarios públicos, todo ello con el propósito de alcanzar un mejoramiento en la gestión de la seguridad (*Ibid.*).

En tal sentido, varios países han establecido nuevas prácticas orientadas a la prevención y el control de diversas formas de violencia, con el propósito de mejorar la gestión en el área de seguridad ciudadana para generar impactos positivos con el objetivo de elevar la calidad de vida de la población (PNUD, 2020).

Es importante señalar que la violencia afecta, de manera especial, a sectores vulnerables de la población. Por ello es necesario que se brinde especial atención a estos grupos y que se establezcan medidas que se ejecuten a largo plazo para generar un cambio visible a nivel social y económico y que se refleje en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. El punto en cuestión merece especial atención por su complejidad, por lo que es importante que se fortalezca la gestión institucional para que se diseñen políticas públicas orientadas a proteger derechos elementales en el marco del respeto a los derechos

humanos, a fin de evitar retrocesos y vulneraciones. La sociedad civil debe tener un papel protagónico en las estrategias implementadas en el ámbito de la seguridad pública, por lo tanto, se debe fomentar su participación y escuchar sus propuestas con el propósito de establecer estrategias integrales y que respondan a sus necesidades actuales, ya que una comunidad que se involucra en los procesos de transformación y defensa de los derechos ciudadanos puede contribuir a fortalecer las instituciones y el buen gobierno.

4. Propuesta para las políticas públicas

Para generar cambios en materia de seguridad ciudadana las políticas públicas deben poner énfasis en la prevención, por lo que se deben establecer programas de formación y capacitación en varios niveles, dirigidos a funcionarios públicos, operadores de justicia, personal del sistema de rehabilitación social, entidades a cargo de la seguridad y ciudadanos, con el propósito de que conozcan sus derechos, deberes y obligaciones.

El fenómeno de la delincuencia genera consecuencias graves para la sociedad. Por lo tanto, es importante que se planteen medidas basadas en datos objetivos, estableciendo acciones institucionales de cooperación para involucrar a varias entidades que deben trabajar de forma paralela y colaborar entre sí para llegar a un objetivo común en materia de seguridad. La configuración de las políticas públicas debe enfocarse en aspectos tan importantes como aumentar la confianza de los ciudadanos frente a las instituciones, fortalecer un comportamiento ético, inversión gubernamental en educación, involucrar a los ciudadanos y que se establezcan protocolos de atención efectiva a las víctimas, para generar un cambio en la percepción de la comunidad, misma que debe implicarse en el cambio social necesario para combatir la inseguridad.

Es importante que la prevención se aborde con un enfoque, social, lo cual incluye programas educativos y atención a las familias en zonas especialmente vulnerables; además, se debe buscar una cohesión comunitaria para fomentar la participación activa

de los ciudadanos. Se debe trabajar de manera integral en políticas que permitan consolidar el Estado de derecho, lo cual implica que el Estado asuma el compromiso de disminuir las desigualdades sociales, así como también fortalecer el sistema de justicia penal.

Desde el Estado se deben instaurar acciones para aumentar los niveles de confianza y renovar estrategias para mejorar la imagen del sistema de administración de justicia, garantizando su independencia y que sus actuaciones se desarrollen en el marco de los derechos humanos. En los espacios académicos se debe enfatizar en que la prevención de la violencia sea un asunto desarrollado en congresos, foros y espacios educativos, a fin de recoger los principales aportes en el tema y ofrecer propuestas que puedan ser recogidas e implementadas por las autoridades y organismos gubernamentales, para el beneficio de la comunidad.

5. Conclusiones

La delincuencia representa un problema estructural de origen multifactorial, con graves consecuencias para la ciudadanía en cuanto al disfrute de sus derechos, que al mismo tiempo afecta al desarrollo social del país, que debe aunar esfuerzos para luchar contra la inseguridad y destinar recursos logísticos, económicos y humanos para controlar los niveles de violencia.

La inseguridad que se desprende de hechos delictivos no solo genera caos y miedo en los ciudadanos, sino que implica un gasto importante de recursos económicos que en el contexto de economías frágiles representa un costo difícil de asumir por los Estados, generando problemas y efectos negativos en el desarrollo social. Las instituciones públicas deben hacer un estudio riguroso de la información relacionada con este tema y analizar el número de denuncias, sentencias condenatorias y cifras de población privada de la libertad, lo cual permitirá establecer un panorama real sobre los puntos críticos del sistema y los desafíos actuales.

6. Referencias bibliográficas

- Cafferata, C., y Scartascini, C. (2021). Cómo combatir la delincuencia en América Latina. *¿Qué políticas públicas demandan los ciudadanos?* BID, p. 7-41.
- Fuentes, D. (2003). Políticas públicas y seguridad ciudadana. La violencia como problema público. *Estudios fronterizos*, vol. 4, p. 13-31.
- Méndez, M. y Valenzuela, C. (2019). Redes de mujeres sin violencia: empoderamiento y transformación desde los derechos humanos de las mujeres. *Revista kult-ur*, p. 63-86.
- Muñoz, F. (2004). *Derecho Penal. Parte general*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODC] (2011). Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito.
- Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo [PNUD] (2020). Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/an%C3%A1lisis-sobre-innovaci%C3%B3n-en-seguridad-ciudadana-y-derechos-humanos-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- Rodríguez, T., y Rodríguez, E. (2020). Mano dura y democracia en América Latina. *Seguridad Pública, violencia y Estado de Derecho*. Ediciones Universidad de Salamanca. América Latina hoy, 84, p. 89-113
- Zúñiga, L. (2021). Derecho penal de la seguridad: ¿seguridad para todos? *Revista Penal*, p. 157-174.

Junio de 2022: la necesidad de una cohesión de sociedad, de institucionalidad y seguridad

Katalina Barreiro y Sofía Cordero

ESTE TRABAJO ANALIZA el desarrollo del conflicto que vivió Ecuador entre el 13 y el 30 de junio de 2022. La reflexión aborda conceptos cuestionados durante aquellos días —territorialidad, participación ciudadana, legitimidad de los actores sociales y la transnacionalidad del crimen—, para lo cual se ha identificado el papel de los actores involucrados, sus estrategias y la actuación del Gobierno para lograr responder a las demandas sociales y controlar el conflicto.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) convocó a un paro nacional que inició la madrugada del lunes 13 de junio de 2022 y que finalizó 18 días después. La agenda planteó diez puntos que abarcaban, sobre todo, temas económicos y sociales que giraban en torno a subsidios, el precio de los combustibles, la seguridad social, educación, la no privatización de los servicios públicos, entre otros. El vocero principal del paro fue Leonidas Iza.

El concepto de territorialidad es un elemento constitutivo y determinante de custodia y garantías para sus habitantes; en última instancia, el territorio define la configuración física de un Estado y sus capacidades. El conflicto de junio 2022 proyectó la vulnerabilidad de la institucionalidad territorial frente al control paralelo de un poder indígena que permitía o negaba el tránsito de bienes y servicios básicos hasta la seguridad de quienes querían avanzar por las carreteras. A partir del martes 14 de junio ocurrieron movilizaciones en las provincias de la Sierra de Cotopaxi y Tungurahua, pero no es hasta el apresamiento de Leonidas Iza ese mismo día que la Conaie llama a sus integrantes a “radicalizar las medidas de hecho por la libertad de nuestro máximo líder y por la dignidad de nuestra lucha”.

En la experiencia de la paralización de octubre de 2019, el control del movimiento indígena se centró en la capital del país (Quito) y el corredor que iba desde la Casa del Cultura Ecuatoriana al centro histórico de la ciudad. No obstante, en esta ocasión, a partir del martes 14, las principales carreteras de la Sierra central fueron cerradas, con la clara intención de prevenir la llegada a Quito de delegaciones de la Conaie desde varias regiones de la Sierra; lo anterior menoscabó las posibilidades de lograr una negociación entre el Estado y los distintos segmentos del movimiento indígena, esto a pesar de que se había declarado un estado de excepción con la intención de retomar el control de la movilidad en el territorio.

El miércoles 15 de junio los bloqueos alcanzaron las vías principales de la Sierra y el Oriente (Pichincha, Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi, Azuay, Cañar, Napo y Pastaza); a continuación se produjeron violentos enfrentamientos entre manifestantes, Policía y Fuerzas Armadas, que intentaban despejar las vías. Esta fue la principal herramienta de presión y control territorial, que devino en la

imposibilidad, a lo largo de 18 días, de satisfacer el abastecimiento de los productos básicos, comida fresca e insumos de salud. Los movilizados cobraban un peaje, lo que empeoró la situación de circulación.

Por otra parte, las movilizaciones, cualesquiera que sean estas, son manifestaciones del ejercicio de la participación ciudadana, de la voz que no proviene desde el poder sino desde la identificación de necesidades de distintos grupos de ciudadanos. Ello no implica, en el uso de la democracia ciudadana, la violencia como expresión de lucha. En el caso de octubre de 2019, este elemento decantó en una suma de grupos que no tenían identificación de agenda alguna, pero que afirmaban unirse al paro indígena y provocó un epílogo poco grato de destrucción patrimonial, en el caso del centro histórico de Quito, hasta el incendio de la Contraloría General del Estado, con archivos y documentación de posibles casos de corrupción que quedarían en la impunidad (*El Comercio*, 2021).

Junio de 2022 trajo una estrategia de comunicación claramente distinta. La Conaie y Leonidas Iza plantearon una agenda de

negociación que convocó a sectores urbanos de Quito, jóvenes, universitarios y los (debilitados) movimientos de trabajadores. Por lo anterior, los impactos del paro de 2022 no fueron equiparables con los vividos durante octubre de 2019 —en términos de violencia y movilización—, si bien tuvo un silencioso impacto el aislamiento de los centros urbanos. El caso del acceso vial a Quito desde los centros de abastecimiento de productos básicos y la incapacidad de transportarlos implicó grandes pérdidas económicas y produjo especulación en las ventas, no solo por la falta de oferta (sobre todo de los productos agrícolas), sino por el mismo impacto en los negocios, que no lograban despegar de la pandemia y cuya situación se agravó con estos 18 días de paralización.

Por otra parte, junio de 2022 logró legitimar a actores válidos del paro; además, reveló que la Conaie y el movimiento indígena tienen matices y voces no siempre coincidentes. Si bien en la noche del 17 de junio el presidente Guillermo Lasso evidenció una predisposición a la negociación, mediante ciertas medidas de compensación social, como el

aumento del bono de desarrollo humano, la declaración de emergencia del sistema de salud, la duplicación del presupuesto en educación intercultural, el subsidio del 50 % al precio de la urea a pequeños y medianos productores, la condonación de deudas, la suspensión del alza en el precio del diésel, del gas y de la gasolina, así como la no privatización de servicios públicos y sectores estratégicos; ello no supuso una solución política al paro. Lo que implicó fue el reconocimiento de un país con grandes brechas sociales, con inequidad y, sobre todo, con la necesidad de aceptar que es un Ecuador plurinacional e intercultural.

Junio de 2022 evidenció que los conflictos sociales tienen un alto componente de negociación de las demandas sociales, cuya estabilidad y resultado depende de la identificación de los actores legítimos y sus vocerías. En este caso la Conaie, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador (Feine) llamaron a sus bases a trasladarse a Quito para llevar adelante una gran movilización y presión

para que el Gobierno atienda los diez puntos planteados (Conaie, 2022). Además, rechazaron el decreto de excepción y Leonidas Iza conminó a la Asamblea Nacional a revocarlo. El lunes 20 de junio, una semana después de iniciado el paro, llegaron a la capital miles de manifestantes. Pero ello también precipitó la necesidad de lograr una mesa de negociación que significaba identificar puentes de legitimidad social frente al movimiento indígena y a su vez líderes que logren representar los distintos sectores de la Conaie.

Una parte de los habitantes de Quito mostraron empatía respecto de las demandas de los movilizados; por otra parte, la débil institucionalidad no resolvió sobre quién debía liderar el proceso. De una parte, en la Asamblea la bancada de UNES pretendió la destitución del presidente Lasso; por otra, el presidente de esta instancia, Virgilio Saquicela, intentó lograr acuerdos con representantes de la sociedad civil, la academia y, sobre todo, Leonidas Iza. Esta negociación fue desacreditada por el mismo movimiento indígena y finalmente fue el Ejecutivo el que logró establecer mesas de negociación válidas que terminaron

con el paro. Un actor que brindó legitimidad fue la Conferencia Episcopal; en esta coyuntura resultó un ente válido de negociación, a dicha institución recurrieron todos los actores y se convirtió en el puente definitivo hacia la solución.

Pero, tal vez, el efecto más complejo que nos deja junio de 2022 es la presencia de la transnacionalidad criminal en Ecuador. En medio de un escenario pantanoso y frágil de la institucionalidad, de control territorial, de demandas sociales y políticas, sucedieron situaciones inéditas. El 23 de junio, un convoy del Ejército, que contaba con 120 militares, fue emboscado en San Antonio de Pichincha. Según las investigaciones (*Primicias*, 2022), fueron atacados no por grupos de indígenas, sino por catapultas y voladores aparentemente de ciudadanos extranjeros; el saldo fue un muerto y varios heridos. Hubo un segundo ataque, en Molleturo, Azuay. El tercero, el 28 de junio, fue el asalto a una caravana militar de 17 tanqueros cargados de diésel, en Shushufindi. El jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Nelson Proaño, calificó lo sucedido como un acto “terrorista”

(*Primicias*, 2022) y significó la suspensión de la negociación por parte del Gobierno del presidente Lasso. Aparentemente, en el ataque estaban involucrados colonos armados.

Estos últimos eventos contra la seguridad no pueden ser explicados solo por la movilización, que se manifiesta por medio de los movimientos sociales y una agenda a ser negociada, sino que muestra una intencionalidad de cuestionar la estabilidad y validez del Estado mediante la intervención de cualquier mecanismo de violencia y criminalidad, lo que lesiona la seguridad del país. Las estrategias cada vez son más complejas y oportunistas frente a

la falta de posibilidades para la mayoría de la población, en medio del incremento de la brecha social. Lo cual obliga a mirar qué ocurre en el momento en que el territorio no se encuentra custodiado y cohesionado, cuando bajo el discurso de la participación se permite cualquier expresión que incluye la violencia, en el momento en que la legitimidad social se trata de manipular por medio de la exclusión de otros sectores sociales y cuando se ve a la movilizaciones y paros como catarsis de la violencia, del terrorismo y delito.

Referencias bibliográficas

- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador [Conaie] (2022). Demandas de la Movilización, Nacional, Popular y Plurinacional. Recuperado de <https://conaie.org/2022/06/20/demandas-de-la-movilizacion-nacional-popular-y-plurinacional/>
- El Comercio* (2021). La teoría del terrorismo en la quema de la Contraloría se diluyó; Contralora dice que Secretaría General fue incendiada desde adentro y no desde afuera. Por Ana Belén Rosero. *El Comercio*. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/teoria-terrorismo-quema-contraloria-diluyo.html>.
- Primicias* (2022). “Nos atacaron con catapultas”: así fue la cruda emboscada en San Antonio de Pichincha. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/testimonio-ataque-san-antonio-pichincha-ejercito/>
- _____ (2022). Un militar fallecido y 12 heridos en ataque a convoy en Shushufindi. *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/un-militar-fallecido-varios-heridos-ataqueconvoy-shushufindi-paro-nacional/>



Av. Río Amazonas N37-271 y Villalengua | Quito-Ecuador

Telf. 02 3829-900 | www.iaen.edu.ec

IAENUniversidad    

ISBN: 978-9942-29-084-7



9789942290847