

# Amenazas regionales del crimen organizado

Con énfasis en dinámicas ilícitas



Proyecto de creación de capacidades del sector judicial ecuatoriano para combatir la delincuencia transnacional y el narcotráfico

CON EL APOYO DE LA OFICINA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA ANTINARCÓTICOS Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY (INL)





Marcela Bueno  
**Directora PADF Ecuador**

Roberto Obando  
**Director de Programas**

#### **EQUIPO CTOC**

Andrés Ormaza  
**Director de proyecto CTOC**

Ana María Garzón  
**Asesora principal**

María José Freire  
**Oficial de proyecto**

Johanna Chalén  
**Apoyo técnico**

Rodolfo Parra  
**Consultor experto**

## Presentación

El presente documento se elaboró en el marco del Proyecto de Creación de Capacidades del Sector Judicial Ecuatoriano para Combatir la Delincuencia Transnacional y el Narcotráfico, adelantado por la Pan American Development Foundation (PADF), la Organización de Estados Americanos (OEA), con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos a través de la Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL).

Este estudio es una herramienta metodológica práctica de alcance jurídico-operativo, orientada a apoyar a los funcionarios que ejercen un rol relevante en el sistema de justicia penal. Se trata, por lo tanto, de un insumo técnico especializado de referencia que busca facilitar el diseño y la implementación de las acciones estratégicas, estructuradas y planificadas, que permitan optimizar los recursos disponibles para el fortalecimiento institucional y la obtención de resultados de alto impacto, desde una perspectiva de lucha contra el crimen organizado, es decir, de redes ilícitas complejas.

# Contenido

Contexto.....	6
Introducción .....	7
Metodología.....	12
Amenaza desde la perspectiva del riesgo .....	14
Causas que originan las amenazas regionales del crimen organizado .....	18
Perfil del Ecuador frente a las amenazas regionales del crimen organizado .....	35
<b>Amenazas regionales de crimen organizado.....</b>	<b>42</b>
1. Narcotráfico .....	42
a) ¿En qué consiste la amenaza?.....	43
b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existenciales preciados? .....	44
c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza? .....	48
2. Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes .....	53
a) ¿En qué consiste la amenaza?.....	57
b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existenciales preciados? .....	61
c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza? .....	64
3. Contrabando .....	68
a) ¿En qué consiste la amenaza?.....	70
b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existenciales preciados? .....	72
c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza? .....	74

4. Ciberdelincuencia .....	76
a) ¿En qué consiste la amenaza?.....	77
b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existenciales preciados?.....	79
c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza? .....	80
5. Corrupción .....	82
a) ¿En qué consiste la amenaza?.....	84
b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existenciales preciados?.....	86
c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza? .....	87
6. Tráfico de armas, municiones y explosivos.....	89
a) ¿En qué consiste la amenaza?.....	91
b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existenciales preciados?.....	93
c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza? .....	94
Recomendaciones .....	97
Referencias bibliográficas.....	100

## Contexto

Este documento tiene un sentido consultivo, marcado por el análisis y la interpretación de las circunstancias que gravitan alrededor de las amenazas regionales del crimen organizado con énfasis en las dinámicas ilícitas. La lectura interactiva de los delitos graves que entrañan la participación de un grupo delictivo a nivel transfronterizo busca entender los riesgos, retos y oportunidades para los funcionarios del sector judicial ecuatoriano en el marco de su función. Las dinámicas globales en todos los aspectos evolutivos de la interacción humana crean vasos comunicantes que terminan entrelazados con las realidades regionales, nacionales y locales, y marcan condiciones peculiares al determinar la expresión de acciones de diferente orden.

A eso se suman las particularidades propias del Ecuador en el concierto regional, que configuran un plexo de escenarios propicios para el desarrollo de actividades delictivas por parte de agrupaciones del crimen organizado. Todas las sociedades democráticas, a partir de acuerdos políticos, determinan los valores existenciales preciados que son el fundamento de la presencia y conservación de las estructuras político-jurídicas propias de los Estados. Las amenazas regionales del crimen organizado a nivel regional se constituyen, entonces, en un factor de eventos que puede causar daños significativos a esos elementos demarcados como valiosos en la acción política a través de diversas expresiones de delitos. El elemento transfronterizo representa una visión geoespacial entre dos o más Estados que no necesariamente constituye una barrera sino, más bien, una forma de interacción más allá de los límites jurídicos.

Este trabajo, además de identificar las amenazas regionales del crimen organizado, pretende exponer sus expresiones representativas, los efectos causados sobre los bienes valiosos de la sociedad política y señalar las causas que las propician. La expectativa es que contribuya a complementar la visión de los riesgos que enfrenta el país y los retos que significan estas condicionantes para el ejercicio público de la acción penal que encabeza la Fiscalía General del Estado.

# Introducción

Ecuador, como partícipe del concierto hemisférico y continental, forma parte de estructuras regionales (que parten de perspectivas geopolíticas) que demandan la necesidad de compartir intereses políticos, económicos y sociales junto con otros actores internacionales. También el contexto global obliga a que los Estados desarrollen procesos de integración con un sólido componente económico en el marco de la globalización y la liberalización; el interés es geoestratégico para insertarse por medio de la cooperación en áreas propias de la economía. Recientemente, las agendas regionales fuerzan los procesos de integración basados en aspectos políticos de interés continental, por medio del auspicio de mecanismos de cooperación más allá de los ámbitos comerciales. Se impone, entonces, una tendencia a darle mayor preocupación a las dimensiones sociales y a las asimetrías en cuanto a los niveles de desarrollo que faciliten la participación y legitimad social en los procesos de cooperación.

En esa medida, Suramérica se ha caracterizado por registrar antecedentes de hermandad y mantenimiento de la paz regional, salvo contados episodios que no se resolvieron con quiebres significativos en la integración. El hecho de compartir historia, cultura y orígenes ha permitido que

las sociedades guarden lazos de identidad y proximidad. Así las cosas, por 'regional' se entenderá la relación territorial que surge entre los países de Suramérica a pesar de los límites señalados como parte constitutiva de los Estados. Esa definición comprende las diferencias y similitudes en términos administrativos, geográficos, culturales, políticos, económicos, sociales y de expresión de la delincuencia organizada.

Las amenazas que se presentan en Suramérica no tienen relación con el enfoque realista de las Relaciones Internacionales basadas en las antiguas agendas "estatocéntricas" o militaristas asociadas a la Guerra Fría, al enemigo interno o externo y a la preponderancia de bloques geoestratégicos en disputa para garantizar la pervivencia del Estado. Por el contrario, la evolución de las preocupaciones regionales está más enfocada en las condiciones y realidades políticas, económicas, sociales y de conservación del medio ambiente. Cada país de la región posee particularidades que van desde su sistema político, la localización geográfica, las asimetrías económicas hasta los elementos que repercuten en múltiples problemas fronterizos. A esto se suman las vulnerabilidades institucionales y el aprovechamiento de las potencialidades que ofrecen las dinámicas ilícitas para la

existencia de las agrupaciones del crimen organizado. No en vano, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual y violenta del mundo (Organización Mundial de la Salud, 2014; Álvarez y Jiménez, 2020; Amnistía Internacional, 2020).

Hay un reconocimiento a nivel de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos sobre el daño que la delincuencia organizada transnacional trae para la estabilidad de los Estados. Los países reconocen que atenta contra las instituciones y tiene efectos nocivos sobre las comunidades políticas. Por eso surge el compromiso y la necesidad de luchar contra ese fenómeno por medio de acciones de política pública autónoma a nivel interno y de coordinación y cooperación internacional, con el fin de prevenir, enjuiciar y sancionar los delitos graves cometidos por los miembros de las organizaciones delictivas transnacionales.

Por motivos conceptuales y de delimitación temática, este documento toma distancia de las concepciones de amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad, amenazas tradicionales o nuevas amenazas (con contenido político, económico, social, de salud y ambiental) formuladas a partir de los preceptos de la seguridad humana, la seguridad hemisférica o la seguridad multidimensional, entre

otros enfoques vigentes en el marco de las relaciones internacionales, ya que existe la necesidad de focalizar el núcleo del documento en la identificación de las amenazas regionales del crimen organizado que tienen incidencia sobre el territorio ecuatoriano. Tampoco pretende estimar la incidencia de las dinámicas ilícitas y los mercados criminales, puesto que los datos recopilados no ofrecen una base empírica contrastable.

En esa medida, una amenaza regional del crimen organizado será entendida como una acción o secuencia de eventos que, dentro de un periodo de tiempo relativamente breve, tiene el potencial de causar un daño significativo a los valores existencialespreciados del Estado del Ecuador o de sus habitantes. La acción o secuencia de eventos proviene de la interacción entre los factores transfronterizos complejos que se manifiestan de forma interactiva dentro del territorio ecuatoriano y se desarrolla de forma intrínseca en el fenómeno en el que, un grupo delictivo organizado, ejecuta crímenes graves con el fin de obtener beneficios económicos. Los intereses por ubicar refugios, establecer redes de protección y áreas de impunidad, implementar corredores de flujo y movilidad de intercambio criminal con grupos delictivos locales para conectar mercados internacionales y aprovechar

las potencialidades de la globalización, se constituyen en las principales motivaciones del crimen organizado transnacional.

La Declaración sobre la seguridad en las Américas de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2003) plantea una serie de amenazas tradicionales, nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa; entre ellas están: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos. También incluye a la pobreza extrema y la exclusión social, los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/sida y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente. Finalmente considera la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

Si bien hay coincidencias en algunas amenazas que se abordan, varias consideradas por la OEA escapan a la acción directa de las agrupaciones de crimen organizado o no registran elementos

objetivos para estimar que significan un riesgo a los ámbitos de protección de los Estados o los individuos de la región por la acción de los grupos del crimen organizado transnacionales. Ecuador tiene interdependencia con varios países del hemisferio en aspectos económicos, políticos, sociales, históricos y culturales, por eso encaja como eje dentro de la lectura de Suramérica como región. Al momento de hablar de amenazas regionales emergen situaciones que impactan las condiciones de criminalidad organizada que pueden repercutir en esta zona del continente.

En el contexto regional, Colombia y Perú registran los indicadores más altos en cultivos ilícitos y potencial fabricación de cocaína a nivel mundial. En el territorio colombiano continúa el accionar de organizaciones armadas irregulares y las condiciones de seguridad interna son inestables, situaciones que terminan irradiándose a los países vecinos que ofrecen posibilidades de encadenamientos para el desarrollo de las dinámicas ilícitas y la obtención de jugosas comisiones por los servicios prestados. Venezuela, por su parte, atraviesa por una arraigada crisis política, económica y humanitaria que se ha profundizado durante los últimos años, y ha provocado el mayor éxodo de personas en la historia reciente hacia el resto de las naciones del continente, que se calcula

en 4,8 millones de personas (Amnistía Internacional, 2020). La influencia de México tiene alcance hemisférico por la capacidad de las agrupaciones del crimen organizado vinculadas al narcotráfico de incidir en las cadenas de valor de la fabricación y la distribución.

Por otro lado, la porosidad de las fronteras nacionales de los Estados de la región y las limitadas capacidades de control de las entidades para el cumplimiento de la ley propician circunstancias favorables para el desarrollo de las dinámicas criminales de carácter transfronterizo. La frontera es un elemento distintivo a partir de los conceptos de Estado, territorio y población; la base territorial cumple la función esencial de definir límites a las unidades estatales diferentes. Por lo tanto, ofrece un marco de poder político para establecer lo que está dentro de la potestad y dominio y lo que está fuera. Desde el punto de vista funcional, la frontera tiene por objeto delimitar jurídicamente un territorio, en el cual la soberanía es su principio básico de acción para controlar los contornos nacionales mediante la gestión de seguridad y la mantención de un orden.

La frontera cumple propósitos de individualidad, estabilidad y evolución de un territorio nacional; así como de incorporar diferencias a partir de decisiones políticas internas y, en mayor grado, es

vital para ofrecer condiciones de seguridad y protección a partir de la acción política (Zapata, 2012). Las fronteras involucran porciones espaciales del territorio que comparten manifestaciones sociales y económicas a través de la circulación e intercambio de flujos y la consolidación de intereses, acondicionamientos y solidaridades entre fuerzas organizadas legales o ilegales que perfilan el carácter de lo fronterizo. Los países de la región se caracterizan por registrar problemáticas habituales de conflictividad social, distintas manifestaciones de violencia (interpersonal y colectiva) y la profusión de expresiones de criminalidad que son compartidas históricamente. Las graves condiciones de inseguridad continúan siendo un problema no resuelto y una prioridad de los ciudadanos y de los gobiernos (Latinobarómetro, 2018).

Ecuador registra un incremento y diversificación de las manifestaciones del fenómeno delictivo (Ministerio del Interior, 2018). La situación no solo obedece a las condiciones internas propias de la realidad y la evolución nacionales, sino de la interacción con circunstancias globales, hemisféricas y regionales. Estas consideraciones sirven como fundamento para focalizar la expectativa de contenido que tendrá el documento. Tomando como referencia documentos estratégicos de política nacional como el Plan Nacional de

Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, la Política de Defensa, el Plan Sectorial de Defensa 2017-2021, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte (2018), el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019–2030 y otros productos bibliográficos especializados en la situación regional en términos de crimen organizado, se llegó a identificar las amenazas regionales del crimen organizado con énfasis en las dinámicas ilícitas en la frontera.

Las amenazas que se identificaron fueron: el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de migrantes, el contrabando, la ciberdelincuencia, la corrupción y el tráfico de armas, explosivos y municiones. El desarrollo de la temática será presentado de forma inicial con una definición del concepto de amenaza regional del crimen organizado, para lo cual, se explorarán algunas causas que las generan y habrá una caracterización del perfil del Ecuador frente a esas amenazas.

A continuación, se presentarán los elementos característicos de las amenazas identificadas sobre la base de exponer en qué consiste cada una de ellas, qué implicaciones o efectos generan sobre los valores existencialespreciados independientemente de que sean referentes del Estado o atinente a los individuos, y cuáles son las causas que las generan. Para finalizar, se propondrán

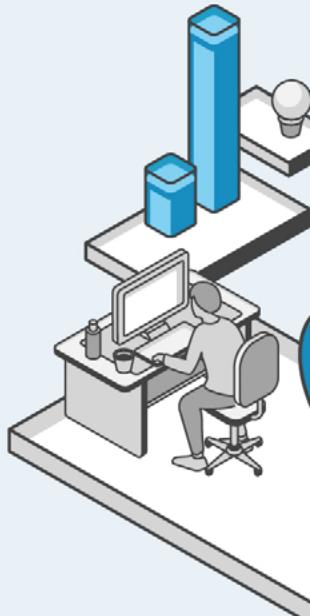
algunas recomendaciones para la Fiscalía General del Estado dirigidas a incentivar la reflexión permanente sobre el papel de esa institución en el marco del Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social.

## Metodología

El método utilizado para realizar este documento estuvo regido por la revisión documental del conocimiento producido con relación a las amenazas regionales de crimen organizado para Ecuador. El proceso consistió en desarrollar actividades sistemáticas de búsqueda para recopilar, revisar, analizar, seleccionar y extraer información de diversas fuentes relacionadas con el tema. Por su intermedio fue posible compilar numerosos elementos a fin de alcanzar el conocimiento y la comprensión del mismo.

Los procedimientos aplicados se basaron en tareas de recopilación del material de diferentes fuentes y orígenes que ofrecieran criterios de verificabilidad, confiabilidad y rigor en su producción. La consulta fue realizada en diferentes repositorios especializados y de información pública que abordan la temática central del instrumento.

A continuación, el registro de la información permitió consolidar un conglomerado de elementos seleccionados de acuerdo con la finalidad que persigue el documento. La sistematización se realizó en una herramienta de recolección de información, bajo los parámetros de identificación del tipo de documento consultado, título, autor, fecha, fuente, tema, marcos teórico y conceptual, enfoque, ubicación geográfica, entre otros. Luego, la información fue segmentada de forma intencionada para crear categorías de análisis sobre las amenazas a partir de los datos disponibles, que dieron base a los esquemas conceptuales que se presentan. Para finalizar, se abocó la redacción del texto con un énfasis analítico-descriptivo luego de considerar elementos de saturación de datos para las variables elaboradas.





## Amenaza desde la perspectiva del riesgo

El concepto de 'amenaza' ha recibido diferentes definiciones dependiendo del contexto analítico, el entorno geopolítico, las influencias geoestratégicas, el momento coyuntural y los valores existencialespreciados que se pretenden proteger de los peligros declarados o creados artificialmente. La noción desde el punto de vista evolutivo ha estado ligada a la concepción del riesgo, bajo la premisa que este se refiere al daño potencial que puede causarse sobre un objeto que se pretende proteger. En lo fundamental, la amenaza tiene relación con aspectos estratégicos en la correlación de fuerzas entre el Estado y los factores que pueden generar daños a la estabilidad del mismo y de los individuos que lo habitan.

Para efecto de dar contexto a la definición de amenaza regional del crimen organizado que se tendrá en cuenta para el desarrollo de este documento, serán planteados algunos criterios de delimitación:

1. Una amenaza involucra situaciones que vulneran la calidad de vida de una determinada población, así como la afectación que generan los fenómenos internacionales sobre los gobiernos, las instituciones estatales y las entidades privadas dentro de un Estado (Ávila, 2010).
2. Las amenazas tienen la potencialidad de afectar ámbitos de diferente índole más allá de la mera integridad del Estado. Pueden, entonces, perturbar dimensiones sociales, políticas, culturales, económicas, ambientales, tecnológicas y geográficas. En esa medida, estos elementos se constituyen en los valores existencialespreciados para Ecuador que demandan la respuesta autónoma y cooperativa a nivel regional e internacional para contener los daños que estas amenazas propician.
3. Los principales valores existenciales de los Estados están relacionados, por un lado, con la garantía y protección de su propia existencia como estructura político jurídica, que incluye la integridad territorial, la independencia, la soberanía, el orden y el régimen constitucional, así como la estructura financiera y de desarrollo económico (visión de seguridad nacional); y, por otro, la protección del ser humano desde las perspectivas individual y colectiva, en su vida, integridad, patrimonio y posibilidades de integración social (visión de seguridad ciudadana).
4. Son objetivas en sus manifestaciones, y por esta vía, pueden ser percibidas por las personas de forma individual o colectiva, por lo tanto, tienen

la capacidad de convertirse en un fenómeno psicológico por el temor que generan.

5. La evolución del contexto global plantea que la realidad está matizada en un mundo globalizado e interdependiente, donde las amenazas no toman en consideración los elementos geopolíticos de límites y fronteras, sino que alcanzan un nivel transfronterizo para desarrollarse en varios Estados nacionales. Tampoco obedecen a criterios ideológicos, factores de seguridad o de modelos de desarrollo económico internos. En esa medida, adquieren la connotación de amenazas regionales.
6. Involucran el flujo, traslado o movimiento de bienes o servicios tangibles o intangibles de carácter ilegal, a través de las fronteras estatales, dirigidas a la función de permitir una ganancia de carácter económico con base en los movimientos de los mercados y las fluctuaciones de la oferta y la demanda.
7. El crimen organizado requiere una interpretación más allá de las conductas punibles señaladas como graves. Por ello, debe entenderse desde una perspectiva de un fenómeno que, por medio de los procesos propios del accionar de un grupo delictivo organizado, ejecuta crímenes graves con el fin de obtener un beneficio económico (PADF, 2020).
8. La fuente, agente o sujeto de la amenaza es la agrupación del crimen organizado con carácter transfronterizo, la cual emite de forma permanente señales de peligro por medio de su

accionar o por actos comunicativos. Por tanto, adquiere la condición de ser el peligro, ya que los grupos de crimen organizado como promotores de la amenaza, concentran la voluntad y la intención consciente y deliberada de perjudicar los valores existenciales preciados sobre la base de fines egoístas y de racionalidad económica. La visión interpretativa requiere prolongarse hasta la relación de dependencia, subordinación, alianza o interacción que se presenta entre grupos que tienen la característica de grupo delictivo estructurado con alcance transnacional con organizaciones de delincuencia asentadas en entornos locales.

9. Los receptores de las amenazas de manera generalizada son el Estado y los individuos que residen en ese espectro territorial y pueden ser objeto del daño potencial que causa la amenaza.
10. La materialización de la amenaza es el vehículo por medio del cual la agrupación de crimen organizado logra los objetivos concertados alrededor de la obtención de un beneficio de carácter económico o material.

En síntesis, una amenaza regional del crimen organizado es

Una acción o secuencia de eventos que, dentro de un periodo de tiempo relativamente breve, tiene la potencialidad de causar un daño significativo a valores existencialespreciados del Estado del Ecuador o de sus habitantes. La acción o secuencia de eventos proviene de la interacción entre factores transfronterizos complejos que se manifiestan de forma interactiva dentro del territorio ecuatoriano y es desarrollada dentro del fenómeno en el que, un grupo delictivo organizado, ejecuta crímenes graves con el fin de obtener beneficios económicos.

Esta definición excluye de forma intencional aquellas situaciones que son preocupación global como el cambio climático, la pobreza extrema, la desigualdad, la exclusión social, las pandemias, la explotación de recursos naturales renovables y no renovables, entre otras que, teniendo la capacidad de causar daños significativos, no están directamente agenciadas por el actuar de las agrupaciones del crimen organizado con alcance transnacional. También exceptúa a los factores naturales que pueden propiciar daños a objetos referentes de protección, así como otro tipo de amenaza generada por los hombres individual o colectivamente, pero que no están dentro del marco conceptual de fuente o agente asociado al crimen organizado.

La vulnerabilidad, concepto muy usual asociado a las amenazas y los riesgos, debe entenderse desde el punto de vista estratégico como el conjunto de carencias, deficiencias o debilidades que pone en desventaja o expone a los valores existencialespreciados de sufrir algún daño, perjuicio o desgracia. De allí que la vulnerabilidad esté vinculada sistemáticamente con las causas o fundamentos que las ocasionan dado que cumplen un papel de motivación.

Las agrupaciones del crimen organizado propician amenazas regionales significativas que, a su vez, generan riesgos a la estabilidad de los Estados, la salud de las personas, el medio ambiente y el desarrollo y crecimiento económico de las naciones. Las actividades del crimen organizado socavan la capacidad y el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho y potencian espirales de inestabilidad asociados a violencia y criminalidad. También fomentan niveles de corrupción que impactan en la pérdida de confianza en las autoridades oficiales, incrementan la debilidad de la institucionalidad y fracturan el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía para el logro de los objetivos comunes y la superación de los crecientes problemas sociales, económicos y políticos.

El narcotráfico utiliza insumos, precursores, sustancias químicas y, de igual manera, desarrolla procedimientos que causan daños irreversibles al medio ambiente. El consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas causan muerte, degradación familiar y frustraciones individuales con altos costos sociales. Así también, las complejas condiciones políticas y sociales de algunos Estados presionan el desencadenamiento de los flujos migratorios que llevan consigo presiones para los países de tránsito o destino. En el aspecto financiero, el contrabando y los efectos del lavado de dinero proveniente del producto de

diferentes dinámicas ilícitas afectan el comercio, el intercambio legítimo de bienes y servicios y crea distorsiones en la economía formal e informal.

El resultado es un círculo vicioso de amenazas interconectadas e interdependientes a nivel regional que ponen en riesgo varios valores democráticos compartidos, así como los valores existencialespreciados para los gobiernos y los habitantes de los países. La seguridad se convierte en un estado de condiciones difícilmente alcanzable debido a los diferentes impactos de la criminalidad organizada, en especial, por la violencia que provoca a costa del logro de sus objetivos. El debate mundial todavía requiere el esfuerzo conjunto y cooperativo de los Estados para enfrentar de forma más efectiva estas amenazas que, como característica adicional, están en permanente evolución, transformación, adaptabilidad e innovación.

## Causas que originan las amenazas regionales del crimen organizado

Los orígenes de las amenazas regionales del crimen organizado se estructuran a partir de la multicausalidad. Las raíces y los eventos que las hacen surgir tienen distintos fundamentos de carácter histórico, político, social, cultural, económico e, incluso, de las propias dinámicas del crimen organizado. Las interacciones y vínculos entre diferentes factores producen la probabilidad de riesgo que causa el desequilibrio en los valores existencialespreciados. A continuación, se enumeran algunos factores que promueven la conformación de amenazas por parte del crimen organizado en el ámbito regional suramericano y, en particular, de Ecuador. Esos elementos son indicativos de los efectos causales que se desencadenan, los cuales, a su vez, pueden servir como referentes para recabar elementos de conocimiento que ayuden a comprender el alcance de las amenazas regionales en el desarrollo de investigaciones criminales contra las estructuras del crimen organizado.

### **Incapacidad estatal de contención**

Los problemas de diseño institucional, insuficientes recursos de todo orden para enfrentar efectivamente a las amenazas por medio de los mecanismos formales de control social y las limitaciones de cobertura en la gestión pública convergen como elementos que superan el alcance que tienen a nivel regional. Las debilidades se visualizan en la incapacidad estatal para la imposición de la ley y el mantenimiento formal de

un orden social. Históricamente, los Estados de la región muestran una débil gobernanza y la desarticulación institucional interna impide el intercambio de información y la coordinación orientada a acentuar la gobernabilidad, debido a asimetrías complementarias y a la ausencia de instituciones públicas sólidas que actúan en el territorio de las fronteras (Senplades y DNP, 2014).

Las medidas de prevención de la criminalidad, la labor de la función de inteligencia y el desarrollo de la investigación criminal no tienen el suficiente alcance territorial para modificar los modelos operacionales del crimen organizado y generar prevención general y especial del delito. La acción de las agencias para el cumplimiento de la ley no ha impedido que se lleve a cabo el reclutamiento forzado de jóvenes a los grupos del crimen organizado.

Algunas amenazas del crimen organizado se expresan en el territorio local; donde los gobiernos no disponen de las capacidades administrativas para contener las circunstancias que ponen en riesgo a la seguridad nacional, como por ejemplo la incidencia de las organizaciones armadas colombianas en conflictos relacionados con el narcotráfico, que ocurren en la frontera norte, donde, además, se violan de forma permanente los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario (DIH). De igual forma, suelen presentarse problemas de falta de coordinación y articulación entre las entidades del orden nacional que operan desconcentradamente a nivel local con los gobiernos de esas áreas, así como con las autoridades de los países vecinos donde tienen prevalencia las comunicaciones intergubernamentales de alto nivel. Estas circunstancias perjudican la atención integral de las amenazas.

En el contexto regional fronterizo es perceptible la falta de coordinación con los organismos no gubernamentales, actores sociedad civil, el sector empresarial y los sectores de la academia, que permitan una integración de perspectivas orientadas a la acción colaborativa en términos de mejorar las condiciones de seguridad y convivencia. Todo esto agravado por la extensión territorial de las fronteras, la dispersión poblacional y las dificultades de acceso y movilidad.

Por otro lado, los flujos de información y datos confiables que den cuenta de la

situación sobre las amenazas en los espacios locales carecen de objetividad, confiabilidad y disponibilidad, lo cual perjudica a la interpretación, análisis y comprensión de los problemas. En ese sentido, los sistemas de gestión de la información no alcanzan un estado de madurez para que sirvan al seguimiento longitudinal de los problemas y provean elementos de conocimiento confiables para la toma de decisiones.

Los niveles de impunidad en los delitos relacionados con las amenazas regionales evidencian problemas en la investigación criminal por la ausencia de métodos de investigación efectivos y la aplicación de herramientas tecnológicas, así mismo, por la distancia geográfica entre las fronteras con los centros de poder y la decisión que dificulta concretar los apoyos. Los programas de capacitación y especialización de los servidores públicos para el cumplimiento de la ley son limitados para enfrentar las amenazas regionales; la rotación constante de los funcionarios tampoco contribuye al logro de los objetivos estratégicos importantes.

Las coyunturas actuales han presionado a los gobiernos de la región a reducir los presupuestos de funcionamiento de las agencias para el cumplimiento de la ley, que profundiza la tradicional falta de capacidades en términos de recursos y efectividad.

Los sistemas de justicia penales de la región frente a los altos niveles de delincuencia organizada no tratan adecuadamente los delitos cometidos y las estadísticas oficiales pueden, por tanto, no reflejar la naturaleza y escala reales de los delitos perpetrados. La aplicación de la ley al ser menos efectiva repercute en las víctimas, que carecen de confianza en las instituciones estatales y, por lo tanto, los delitos denunciados son relativamente bajos.

## Accionar de las agrupaciones del crimen organizado con capacidad transfronteriza

Los grupos delictivos transcinden sus operaciones a las fronteras nacionales para lograr los objetivos corporativos. La evolución en el accionar criminal provee la capacidad de ejercer los procesos funcionales en la fabricación, distribución y comercialización de bienes y servicios criminales que abarcan más de un Estado. En esa misma medida, estructuran encadenamientos transfronterizos autónomos o mediante alianzas con otras agrupaciones para las líneas de continuidad y conexidad en las diferentes actividades propias de cada línea de explotación criminal.

La capacidad transfronteriza repercute en las condiciones de seguridad en el ámbito local. Las conexiones y dependencias de las localidades fronterizas se ven influenciadas por los vínculos entre las organizaciones locales que ejecutan, por lo general, actividades condicionadas por la capacidad del crimen organizado para penetrar en áreas extranacionales, en función de las dinámicas ilícitas que ejecutan. Los resultados de estas relaciones conducen a la potenciación de las agrupaciones locales gracias a la provisión de armas, capacidades, procesos, conocimiento, relaciones y recursos económicos, producto de las comisiones o pagos obtenidos por las alianzas. Aparecen entonces, en riesgo, las condiciones de seguridad ciudadana que replican las situaciones de afectación propiciadas por la

interacción entre agrupaciones transnacionales del crimen organizado con los grupos locales de delincuencia. También se aprovechan del uso material de la violencia para dominar, por vía de coacción y fuerza, a determinadas comunidades que son funcionales a los fines corporativos de las organizaciones ilegales o a las organizaciones rivales que entran en colusión con sus intereses. Producto de esta estrategia, los grupos étnicos sufren prácticas de maltrato psicológico, bloqueo de remesas, afectación a la seguridad alimentaria, perturbación de sus cosmovisiones y prácticas culturales ancestrales, amenazas, estigmatización y acoso a las autoridades tradicionales indígenas y líderes sociales o comunitarios. El crimen organizado tiene la capacidad de perturbar los procesos organizativos propios y las estructuras comunitarias y de autogobierno que las comunidades étnicas rurales han construido históricamente en las regiones fronterizas.

Algunos grupos recurren al uso de minas antipersonales u otro tipo de artefactos artesanales para la defensa y protección del territorio y de su accionar criminal. Algunos efectos que se producen por la presencia de los actores del crimen organizado son el desplazamiento forzado, confinamiento y amenazas a integrantes de las comunidades étnicas. Para el caso colombiano, la frontera con Ecuador

ha sido escenario de persecución y homicidio a los líderes sociales, comunitarios y a los desmovilizados por el proceso de negociación entre las FARC y el gobierno de ese país. La situación es particularmente grave en los departamentos de Nariño y Putumayo, limítrofes con Ecuador.

Aunque existen agrupaciones del crimen organizado con cobertura mediática y reconocidos por las autoridades y las

comunidades por medio de facciones armadas y mandos intermedios de las agrupaciones, muchos sectores organizacionales o estructurales permanecen ocultos y prefieren mantener un perfil bajo, en especial cuando pertenecen a círculos legales en las áreas empresariales, profesionales o políticas.

## **Capacidad de renovación de las agrupaciones del crimen organizado**

Las condiciones propias de las regiones fronterizas y la capacidad de reclutamiento e incorporación que tiene el crimen organizado permiten el recambio inmediato de integrantes capturados o neutralizados. Los jóvenes se constituyen en una fuerza laboral para el crimen organizado: desde edades tempranas las personas tienen relación y ejecutan tareas menores para los grupos ilegales y la posibilidad de escalar a los niveles altos o intermedios es un incentivo de vinculación. También cuentan los factores de filiación o identidad racial y cultural que brindan elementos de cercanía con las dinámicas ilícitas. Las opciones de movilidad económica y de reconocimiento también permiten el ingreso al mundo criminal en atención al limitado acceso a otro tipo de oportunidades en las zonas fronterizas.

## Relación sinérgica entre las dinámicas criminales

La interacción entre los diferentes crímenes graves por efectos territoriales o de especialización produce efectos derivados en los que las agrupaciones del crimen organizado abarcan varias actividades que guardan relación (narcotráfico, contrabando de bienes y tráfico de armas, por ejemplo). Eso implica que las agrupaciones criminales no deben movilizar esfuerzos ni excederse en divisiones funcionales independientes, sino mejorar la posición competitiva para conectar los bienes ilegales con los mercados; es una forma de ratificar las alianzas y los acuerdos entre las agrupaciones para hacer más eficaces los encadenamientos transnacionales.

## Demanda de bienes y servicios ilegales

La necesidad de estos recursos escasos en los mercados ilegales nacionales e internacionales, pone a las personas frente a decisiones de consumo con base en intereses y preferencias individuales y colectivas, que se suplen con la provisión transnacional de productos de naturaleza ilegal o que circulan por medios criminales. El crimen organizado adecua todo el esquema económico requerido para convocar los bienes y servicios ilegales demandados a los entornos de intercambio, de ser el caso, trascendiendo dos o más territorios nacionales.

## Necesidades humanas insatisfechas

Se trata de un problema colectivo en el que las personas buscan hacer frente al problema de la escasez. Los individuos pretenden satisfacer las necesidades básicas de consumo, económicas y de inclusión social que, en determinados contextos nacionales, se alcanzan por medio de la vinculación a actividades del crimen organizado. La región andina se ha caracterizado por la baja cobertura de servicios sociales y la provisión de seguridad y justicia. Las comunidades de las zonas fronterizas, esencialmente rurales, tienen problemas de acceso, disposición, calidad y aceptabilidad de servicios públicos, saneamiento básico y de acceso a derechos de salud, educación y generación de ingresos. Estos factores están relacionados de forma directa con la precariedad de la acción efectiva de la institucionalidad en materia social y económica.

La crisis generada por el COVID-19 no solo ha impactado el crecimiento y desarrollo económico, sino que ha obligado a varios Estados a reducir el gasto público por rebajas en los recursos del financiamiento público, incluso con la disminución en el rubro de seguridad (Harrison, 2021). Así mismo, ha exacerbado las deficientes y débiles estructuras de protección social y de los sistemas de salud e impactado el modelo de desarrollo de la región (Naciones Unidas, 2020).

En el caso del narcotráfico los programas de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo no han logrado transformar la vocación productora de la materia prima vegetal para la fabricación de productos del narcotráfico en algunas áreas geográficas que colindan con el territorio ecuatoriano. A esto se agrega la presencia de poblaciones multiétnicas en las líneas fronterizas, en especial pueblos indígenas y afrodescendientes, algunas de los cuales están en alto riesgo de exterminio físico y cultural por efectos del crimen organizado y otros factores conexos o subyacentes.

## Débil apropiación y control territorial de los Estados

La porosidad de las fronteras en los Estados de la región produce brechas entre los colectivos sociales y las instituciones estatales, por lo tanto, esas condiciones de falta de control oficial son aprovechadas por el crimen organizado para generar procesos socioeconómicos que forman valores, intereses e incentivos superpuestos a la visión estatal. Las fronteras de los países de la región suman pasos irregulares difíciles de calcular y controlar. La relación entre familias, comunidades y pueblos indígenas o de colonos que se ubican a cada lado de la línea imaginaria limítrofe, establecen sendas de comunicación que, en ocasiones, son utilizadas por los grupos del crimen organizado.

La capacidad de cobertura de las instituciones para el cumplimiento de la ley se dificulta por las condiciones geográficas de difícil acceso, el rechazo a la presencia oficial y a la carga que significa, en algunas ocasiones, ser la única representación del Estado en el territorio. El contexto de las fronteras muestra incentivos para la presencia de actores del crimen organizado y el desarrollo de dinámicas ilícitas, ya que aprovechan que en estas regiones no existe una presencia estatal efectiva para el control fronterizo, pero cuentan con realidades de intercambio social y económico activo en términos de personas, bienes, servicios, capital y confluencia criminal.

## Establecimiento de órdenes no formales

Existe limitadas capacidades institucionales para ejercer las funciones estatales, en especial, en materia de seguridad y justicia, que repercuten en el apoderamiento fáctico de "sentidos de autoridad" por parte de actores criminales transnacionales (Parra, Martínez y Pobre, 2015). Las comunidades están expuestas al riesgo de la influencia de las agrupaciones ilegales que determinan las cotidianidades y el desarrollo social. Un objetivo prioritario

frente a la proliferación de acciones de criminalidad en las fronteras es que la ciudadanía retire el apoyo e interacción a través de la institucionalidad, como instrumento para facilitar las cadenas de valor de las prácticas ilícitas.

Los ciudadanos de las áreas fronterizas a menudo encuentran apoyo en las organizaciones criminales para hacer frente a delitos menores o conflictos interpersonales y adquieren la condición de proveedores de justicia a través de mecanismos de regulación violenta. En esas áreas es común encontrar que la provisión del servicio de regulación social y de justicia está usurpado por los grupos del crimen organizado, quienes ejecutan órdenes sociales adecuadas a los intereses del flujo de las dinámicas criminales que operan. Eso implica el establecimiento de un conjunto de reglas, controles y sanciones con el propósito de alcanzar los objetivos maximizadores, garantizar la permanencia de las dinámicas criminales y ampliar sus capacidades.

## **Ausencia de políticas de seguridad comunes articuladas**

Las dificultades de una integración regional suscita desconexiones, falta de cooperación efectiva y vacíos en el tratamiento operativo de las amenazas del crimen organizado. Una excesiva lógica de soberanía y autonomía de los Estados impacta de forma negativa en los vínculos de confianza y limita la capacidad de formular objetivos estratégicos y la ejecución de iniciativas efectivas contra el crimen organizado y las amenazas regionales comunes.

Los acuerdos bilaterales y multilaterales por lo general, no se cumplen o caen en la obsolescencia. A pesar de los esfuerzos de los organismos multilaterales con marcado reconocimiento e influencia regional, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como de los diversos órganos que inciden en la integración de los Estados parte a través de estrategias comunes, la heterogénea naturaleza de los países y sus diferentes intereses, en la práctica, limitan la ejecución de políticas comunes frente al crimen organizado.

## **Falta de consolidación de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)**

Determinadas propuestas de desarrollo transfronterizo de la CAN (2001) se visualizaron en un contexto de voluntad política binacional para articular iniciativas e intervenciones prioritarias y estratégicas en busca de condiciones adecuadas a las necesidades de los habitantes de las regiones fronterizas de manera conjunta entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Sin embargo, dicha consolidación no ha logrado materializarse por dificultades en el aspecto político, de coordinación y de financiamiento.

## **Decisiones políticas autónomas**

El poder decisorio de los gobiernos basado en el derecho a la soberanía para calificar una situación como amenaza o abstenerse de hacerlo (securitización o desecuritización) plantea dicotomías regionales para la intervención. En ese mismo sentido, cada Estado dispone de las capacidades y concepciones estratégicas a partir de los propios intereses para definir planes y acciones dirigidas a enfrentar las prioridades en seguridad. De acuerdo al momento político, las presiones internacionales y los intereses de dominación y continuidad política de una ideología o movimiento político en el poder, algunos asuntos se presentan como amenaza, con el objetivo de legitimar la implementación de medidas excepcionales (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998); sin embargo, pierden dominio a la hora de acabar definitivamente con esas preocupaciones. Por el contrario, otros gobiernos pueden desecuritizar los asuntos en atención a su capacidad decisional motivada en diferentes factores. De ahí que se afecten los procesos de integración y cooperación en la lucha contra el crimen organizado.

## Diferencias en las estructuras político administrativas

Diferentes formas de Estado y organización del Estado perjudican la efectividad de los mecanismos de coordinación transfronteriza, la cooperación y la intervención conjunta contra las amenazas regionales. La situación se presenta porque no se encuentran pares que tengan funciones o asignaciones similares para el abordaje de las problemáticas comunes o porque las esferas decisionales están conservadas a diferentes instancias de la órbita nacional, provincial o departamental.

## Profusión de problemas domésticos

Algunos conflictos y problemas internos que afectan la seguridad y la defensa tienden a trascender a otros Estados por la demanda de bienes y servicios ilegales y las condiciones dentro de cada uno de los territorios nacionales. La baja cobertura en los servicios públicos, el restringido nivel de infraestructura para el desarrollo y las limitadas inversiones para promover el crecimiento económico, fomentan las condiciones que favorecen el desarrollo de dinámicas ilícitas.

## Impacto de las amenazas globales

El alcance de las amenazas globales motiva réplicas o relaciones de ocurrencia a nivel interno y regional, más aún cuando la región tiene potencial para ofertar bienes y servicios criminales que son demandados en otros continentes y también

cuenta con estructuras del crimen organizado insertadas en interacciones e internalización de dinámicas ilícitas. La articulación global desata una acción de carácter comercial movida por los circuitos abiertos de movilidad y comunicación. El terrorismo, el problema mundial de las drogas, la trata de personas y el tráfico de migrantes, el tráfico ilícito de armas y la explotación irregular de los recursos naturales son reconocidas por gran parte de la comunidad internacional como amenazas que impactan en diferentes grados a todos los Estados. La fabricación, distribución y comercialización de bienes y servicios ilegales en mercados internacionales activa de forma permanente la acción de los grupos del crimen organizado en la región para participar en la cadena de valor de esas amenazas. El efecto de la mundialización funciona en doble vía con impactos que se viven a nivel local, especialmente en términos de criminalidad y de violencia.

## Globalización de las economías

Algunos elementos en la dinámica de la integración global durante las últimas décadas han movilizado variables como la apertura comercial, el flujo de la inversión extranjera directa, la comunicación, los viajes y la movilidad de capitales. La situación impactó no solo en los sectores del mercado formal sino en toda una práctica homologada a los bienes y servicios ilegales. Los propósitos de ampliación de la acumulación son un incentivo para las agrupaciones del crimen organizado que se integran a circuitos de producción capitalista. Después del fin de la Guerra Fría, la gobernanza global no ha logrado equilibrar el ritmo de la globalización económica. Este panorama ofrece masivas oportunidades para que los delincuentes hagan prosperar a sus dinámicas criminales. El poderío que gana el crimen organizado va de la mano con la diversificación de las actividades ilegales y el establecimiento de estructuras flexibles y efectivas que explotan las condiciones de la globalización de las economías.

## Revolución de las tecnologías de la comunicación y la información

El efecto de estos avances repercute en la eliminación de las barreras y restricciones geográficas que permiten progresos en esta materia; los permanentes desarrollos son utilizados con fines de criminalidad organizada, ya que aprovechan las ventajas comparativas que las herramientas facilitan en términos de uso, alcance, procesamiento, almacenamiento y transmisión de la información. Este elemento constituye un eslabón vital para mantener activa la cadena de suministros y dinero, productos de las dinámicas ilícitas del crimen organizado.

## Existencia de múltiples vulnerabilidades

Suramérica es una región caracterizada por las carencias o debilidades regionales que se relacionan con las amenazas del crimen organizado y se vinculan a escenarios como la pobreza, desigualdad social, marginalidad, impunidad, falta de capacidad de control social, el desempleo, el débil control territorial, los bajos niveles de desarrollo económico, conflictos políticos e inestabilidad general, entre otras. Las manifestaciones de protesta e inconformismo social ocurridas recientemente en Colombia, Chile y Ecuador tienen una especial relevancia, así mismo, desde el inicio de la pandemia del COVID-19, en el primer trimestre de 2020, el movimiento que exige ayudas a los gobiernos se ha mantenido estable en la región y ha causado el decreto de estados de excepción que no han logrado mejorar las necesidades que tienen los ciudadanos. Estas situaciones tienen interdependencia directa o indirecta con las manifestaciones regionales de amenazas regionales del crimen organizado porque dificultan el desarrollo armónico individual y colectivo.

## Sobrecarga de funciones en las entidades para el cumplimiento de la ley

Como respuesta a las múltiples problemáticas de seguridad interior y a las actividades del crimen organizado y de la delincuencia común, las entidades han tenido que asumir funciones de diversa índole para hacer cumplir la ley, como apoyar la gestión de los gobiernos autónomos descentralizados, atención de desastres, protección de infraestructura crítica, de solidaridad, entre otras. La ampliación estratégica abarca aspectos relativos al cuidado del medio ambiente, a la protección de los recursos naturales y la atención al sector penitenciario, también aparece en el nuevo portafolio de estas entidades.

También en el marco administrativo institucional, los procesos de gestión interna están sometidos a variados sistemas técnicos y a la sobreacumulación de tareas que no reciben atención oportuna. A la situación se agrega el impacto por la pandemia del COVID-19 que

traslada roles complementarios de atención para esos organismos. La suma de estas circunstancias afecta el desempeño operacional contra las amenazas compartidas que genera el crimen organizado a nivel regional, lo que, a su vez, se entrelaza con la tradicional confusión e invasión de roles funcionales o la falta de articulación y coordinación institucional regida por celos organizacionales, carencia de estructuras operativas, doctrina desactualizada o discrepancias estratégicas.

A menudo, los cuerpos de policía de la región no tienen la capacidad ni los suficientes instrumentos para resolver por sí solos las problemáticas asociadas al crimen organizado. Por lo general, las responsabilidades de confrontación recaen en unidades especializadas restringidas y con limitado potencial operativo y financiero.

## Enfoque reactivo frente a las amenazas

Las políticas y estrategias de seguridad y de persecución penal en el ámbito regional se caracterizan por tener visiones represivas y reactivas. Pocas acciones tienen un enfoque preventivo que represente un grado de efectividad en la intervención para la desarticulación de agrupaciones de crimen organizado o la modificación de las causas objetivas que generan las dinámicas ilegales. Los efectos inmediatos de esta lógica estratégica son la fragmentación, dispersión y especialización del crimen organizado, así como la exploración de espacios de refugio y las nuevas dinámicas en los mercados ilegales. La débil cooperación y ayuda mutua transnacional tampoco tienen un énfasis preventivo, dadas las circunstancias apremiantes de inseguridad a nivel interno y otros aspectos de carácter geopolítico que limitan la efectividad de las tareas de cooperación.

## Aplicación de un modelo de comportamiento económico

Desde una óptica económica, los integrantes y las agrupaciones del crimen organizado tienen la condición de agentes económicos que valoran los beneficios y los costos al involucrarse en dinámicas ilícitas. Con base en esa lógica económica, plantean estimaciones sobre el riesgo que implica infringir la ley al incorporarse a un mercado de actividades delictivas. En esa medida, hay una asignación de recursos y recompensas por ser más productivos en la actividad que se desempeña, lo que significará mayores ganancias. Por eso, entran en consideraciones las estimaciones de probabilidad y severidad del castigo potencial, las pérdidas y los costos de oportunidad incurridos (monetarios o de otro tipo) debidos a la captura, así como la posibilidad real de ser condenados mediante la imposición de una pena. Al final de este ejercicio analítico, una porción considerable de habitantes de la región opta por integrarse a los esquemas funcionales de las organizaciones delictivas.

## Provisión de capital circulante

Por medio del desarrollo de los procesos económicos propios de la actividad delictiva, se abastece de forma permanente el flujo de capital circulante en los varios procedimientos ilegales. Eso implica la generación constante de ingresos económicos significativos dirigidos a reinventar las actividades y a retribuir las cadenas instrumentales de los negocios ilegales que se sienten, no solo en el sistema financiero, sino en la economía real de las geografías fronterizas donde gran parte de la acción económica está movilizada por las actividades ilícitas.

## Alta rentabilidad de los negocios criminales

Aunque no existe un indicador regional que calcule los porcentajes que aportan las dinámicas criminales al Producto Interno Bruto de los países, según los datos disponibles sobre la contribución del narcotráfico en Colombia, es significativa. Se calcula que la economía de la cocaína representaba el 1,88 % del PIB para el año 2018, duplicando otros sectores importantes de la producción nacional como la exportación del café (Montenegro, Llanos e Ibáñez, 2019). Esta información permite deducir que el margen de beneficios promedio del accionar del crimen organizado en la región es alto, si se parte del supuesto de las múltiples actividades criminales que brindan ganancias elevadas en términos económicos.

## Ambiente propicio para el lavado de activos

A pesar de los avances en materia legislativa, en los controles administrativos y en la persecución penal del producto de las actividades del crimen organizado, la región continúa siendo utilizada para las operaciones de blanqueo de capitales.

Los miembros de las agrupaciones delictivas además de recurrir a la corrupción, idean formas de erosionar la integridad, probidad y funcionamiento transparente de las instituciones financieras, públicas y privadas, así como incorporar sus ganancias criminales en los circuitos económicos formales e informales. Las diferentes dinámicas ilícitas son fuentes de los flujos financieros ilícitos a través de transacciones legales e ilegales que escapan a los esfuerzos de fiscalización estatales.

El impacto de la globalización establece mecanismos de desregulación de los mercados, no se trata únicamente de los niveles informales, sino especialmente del mercado financiero y el incentivo al libre flujo de capitales que estimulan la expansión monetaria, facilitan el anonimato de la riqueza y, por lo tanto, el lavado de dinero por múltiples vías. La identificación del producto proveniente de las ganancias del crimen organizado, los circuitos de incorporación a los sectores formales e informales de la economía, la revelación de los beneficiarios y la confiscación de las riquezas ilícitas, siguen siendo materias en las cuales la región debe avanzar.

## Propensión a la corrupción

La ruptura de los principios y valores en la función pública y privada de los servidores es utilizada por el crimen organizado para lograr sus objetivos estratégicos y operativos en el desarrollo de las dinámicas ilícitas. Los estándares de transparencia en la región son bajos y los actos de corrupción socavan la confianza pública, comprometen la estabilidad institucional y generan daños económicos, lo que permite el arraigo de las amenazas regionales. La falta de denuncias sobre la ocurrencia de los delitos relacionados con esta problemática, se relaciona con la desconfianza en las autoridades, la falta de respuesta institucional y los riesgos que supone brindar información sobre los grupos de crimen organizado.

Jan van Dijk (2007) ratifica que los indicadores de corrupción de alto nivel, lavado de dinero y el alcance de los mercados criminales están fuertemente correlacionados con los elevados índices de falta de transparencia en la función pública. De igual forma, La relación entre el estado de derecho (incluida la independencia del poder judicial frente a los indicadores de gobernanza del Banco Mundial) y la prevalencia del crimen organizado indica que este último es más frecuente en países donde el imperio de la ley está menos asegurado. Finalmente, se confirma que las interrelaciones entre el crimen organizado, la aplicación de la ley, el estado de derecho y el desarrollo económico dan cuenta de la prevalencia del crimen organizado frente a la elaboración de las leyes

que pueden llegar a servir a los intereses ilegales, socavando la eficiencia del mercado y la confianza del público en la función legal y reguladora del Estado; situaciones que son latentes a nivel regional.

## Desconocimiento de las realidades del crimen organizado

Tanto los gobiernos como las agencias para el cumplimiento de la ley en el ámbito regional no tienen una comprensión detallada de la realidad y del alcance del crimen organizado en el ámbito interno de los Estados ni de la forma en que esa problemática abarca otros países de la región y puede llegar a tornarse global. De la misma manera, las instancias de decisión estratégica a nivel gubernamental e institucional carecen de información confiable y evidencia científica que permita implementar estrategias integrales. Como complemento, en el interior de los Estados el conocimiento de las amenazas y el funcionamiento del crimen organizado está segmentado y disperso de acuerdo con las misiones institucionales. La misma situación se traslada al ámbito regional donde los escenarios de integración no logran producir un conocimiento sistemático sobre los aspectos locales, nacionales y regionales del crimen organizado, con la subsecuente consecuencia de no lograr trasladar la voluntad política a acciones concretas que integren las capacidades de las naciones interesadas.

## Iteratividad y redundancia

Los mismos ciclos de vida del accionar de las agrupaciones de crimen organizado, aunado a los amplios márgenes de ganancia que obtienen, sirven como incentivos para potenciar las dinámicas ilegales, expandirse a nuevas actividades económicas criminales y ampliar el alcance territorial del actuar irregular. La práctica repetitiva e innovadora permite comprender de mejor manera las características, propiedades y flujos de información, lo cual se traduce en operaciones lógicas y organizadas para repetir los ciclos y adecuarse a la inestabilidad, el riesgo y a la incertidumbre.

# Perfil del Ecuador frente a las amenazas regionales del crimen organizado

Ecuador tiene una posición geoestratégica privilegiada en el contexto de las amenazas regionales del crimen organizado por su ubicación geográfica al noroeste de América del Sur. Por el norte limita con Colombia, por el sur y el este, con Perú. Estos dos países tienen los principales activos de producción de cocaína a nivel mundial; en el primero, persiste el accionar de numerosos grupos armados irregulares vinculados a diferentes actividades criminales en el ámbito transnacional, con especial énfasis en la fabricación de drogas ilícitas cerca a la frontera con Ecuador. Para cerrar la limitación del país, por el oeste se encuentra el océano Pacífico que facilita la comunicación y el tráfico de bienes y servicios ilegales con destino a mercados internos e internacionales a través de la cuenca Asia-Pacífico, así mismo posee diversidad de recursos naturales existentes que pueden ser explotados de forma ilícita.

También posee otras características ambientales que permiten el acceso a los mercados transnacionales de criminalidad en Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile y Perú. El océano Pacífico ofrece la posibilidad

de intercambio con América Central, Norteamérica y Europa utilizando, según el caso, el acceso al canal de Panamá. El contexto local del país basado en las prácticas sociales, la evolución de la delincuencia organizada transnacional y las limitaciones en la gobernabilidad, propicia incentivos para que dentro de su territorio se desarrollen procesos relacionados con dinámicas ilícitas de alcance regional.

Otro elemento que impacta de forma notable es la interdependencia con las problemáticas de seguridad, conflictividad social e inestabilidad política que registran algunos países de la región incluyendo al mismo Ecuador. Las situaciones de protesta social han sido atendidas, en algunas oportunidades, con represión y exceso en el uso de fuerza por parte de los organismos de seguridad. Las denuncias incluyen agresiones y ataques a la prensa durante protestas, violaciones al derecho a la libertad de expresión y asociación, afectaciones a la integridad personal y a la vida en el marco de las protestas sociales y detenciones, criminalización y estigmatización de manifestantes (CIDH, 2020).

Los factores geográficos, comerciales y económicos permiten el desarrollo de diferentes cadenas de valor de las actividades que propicia el crimen organizado. La configuración de las fronteras terrestres y el funcionamiento de los puertos marítimos, aéreos y fluviales, así como las posibilidades transporte intermodal, que favorecen los flujos globales, son vinculados directamente con actividades delictivas internacionales. Por su parte, la línea costera de más de 2 200 kilómetros presenta múltiples puntos y accesos naturales y artificiales para la movilidad de bienes y servicios criminales. La configuración geomorfológica sumada a las condiciones sociopolíticas para explotar las dinámicas ilícitas permiten que desde el exterior se presenten la expansión y el trasplante de las actividades criminales desde una perspectiva de colonización. Esto representa implantarse con tácticas y comportamientos más depurados para no repetir patrones de fracaso o vulnerabilidad. En síntesis, se trata de una estrategia estructurada basada en factores de eficiencia.

La confluencia de los intereses y actividades de las agrupaciones del crimen organizado a nivel regional aprovechan las potencialidades del país para utilizar su territorio en las operaciones ilegales. Los procesos migratorios de carácter regional no solo movilizan a las personas a través de las fronteras, sino que sirven como medio de conectar ubicaciones geográficas que contribuyen a las dinámicas ilícitas del crimen organizado. Todo este entramado, gracias a la disponibilidad de un eslabón logístico que facilita la movilidad de personas, mercancías y dinero que están involucrados en dinámicas ilícitas.

Históricamente, Ecuador ha sufrido la intrusión de fenómenos de criminalidad transnacional como el narcotráfico, el contrabando de precursores e insumos químicos para la fabricación de drogas ilegales, el tráfico irregular de migrantes, la trata de personas, el tráfico de especies naturales y las consecuencias de la regionalización del conflicto armado interno colombiano. Este último factor provocó la presencia de irregulares realizando actividades de narcotráfico, minería ilegal y refugio logístico para soportar las operaciones en el territorio colombiano. La modificación de las condiciones por el proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) a partir del 2016, representó la atomización de numerosas agrupaciones del crimen organizado que pretenden aprovechar las ventajas comparativas de la frontera con Ecuador para controlar la delincuencia transnacional. Así mismo, implicó una reconfiguración de los órdenes locales en el sistema socioeconómico del narcotráfico desarrollado en las áreas de frontera donde tenía presencia esa organización criminal.

En términos del enfoque de seguridad, la región se ha caracterizado por tener diferentes visiones según las propias realidades internas y la influencia geopolítica de los Estados dominantes. La desconfianza entre los países para desarrollar las estrategias conjuntas de seguridad es marcada debido a múltiples circunstancias de diferente origen. Por lo tanto, no ha sido posible identificar objetivamente cuáles son las amenazas y los riesgos comunes, de manera que se puedan enfrentar efectivamente. Los esfuerzos de inteligencia estratégica contra

el crimen organizado también han estado dispersos y con un mayor énfasis en las amenazas internas y las coyunturas nacionales. A nivel interno la articulación entre las entidades del sector ha sido defectuosa, las capacidades estratégicas sufren de sostenibilidad y la planificación no cobija una intervención integral (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

Para la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), el principal indicador que permite medir los niveles de violencia y criminalidad en un país es la tasa de muertes violentas. De acuerdo a la Dirección Nacional de Delitos Contra la Vida, Muertes Violentas, Desapariciones, Extorsión y Secuestros (DINASED), en el 2020 aumentó la inseguridad en Ecuador, a pesar de la coyuntura de la pandemia por COVID-19. La tasa de muertes violentas subió casi un punto; pasó de 6,8 a 7,7 por cada 100 000 habitantes. El valor absoluto de casos de homicidios se incrementó de 1 188 a 1 357 con relación al 2019.

Los asesinatos pasaron de 890 en el 2019 a 1 011 en el 2020, lo que representa un aumento de 121 casos. Mientras tanto, los sicariatos se extendieron de 6 a 11 casos en el mismo tiempo comparativo. Las provincias con los mayores índices de muertes violentas, en su orden fueron: Sucumbíos con una tasa de 14,3; El Oro con 13,3; Los Ríos con 11,7; Esmeraldas con 11,6, y Guayas con 11,4. No obstante, a pesar del incremento, Ecuador sigue siendo uno de los países con mejores desempeños de América Latina, si se tiene en cuenta que la tasa promedio de la región para el 2020 fue de 17,2 muertes violentas por cada 100 000 habitantes. En

términos generales, todos los países de la región siguen mostrando altos niveles de muertes violentas.

La modificación del esquema de mercados del narcotráfico ha atraído la participación de los grupos del crimen organizado de México, especializados en la distribución de los productos ilícitos. Los carteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación han transformado los controles del mercado de la droga y han condicionado los flujos de las sustancias estupefacientes, en especial, hacia Estados Unidos (PARES Fundación Paz & Reconciliación, 2020). Los datos proporcionados por la Policía Nacional del Ecuador sobre el decomiso de más de 110 toneladas de sustancias sujetas a fiscalización durante el 2020 confirman el importante rol que tiene el país como punto de tránsito y también como mercado local. Colombia, Ecuador y Perú son los lugares desde donde se originan los envíos de productos derivados de la hoja de coca y marihuana, en esa medida, los flujos y las corrientes de movilidad de las drogas ilícitas se dirigen hacia Centroamérica, Norteamérica y Europa, principalmente (UNODC, 2018).

Frente a la trata de personas, los migrantes que provenien especialmente de África y Asia usan el territorio ecuatoriano para dirigirse a los Estados Unidos a través de rutas terrestres o marítimas con el fin de alcanzar Centroamérica. Por otro lado, la industria de la explotación minera ilegal y las regulaciones financieras liberales son señaladas de proporcionar rendijas normativas aprovechadas para las actividades de lavado de activos. El fenómeno de la migración de nacionales venezolanos continúa

propiciando problemas sociales y de seguridad a los países de la región.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020) analizó el comportamiento de las economías de América Latina y el Caribe y los resultados no son alentadores. La región en su conjunto ha arrastrado bajas tasas de crecimiento económico que promediaron 0,3 % entre 2014 y 2019 y solo llegaron a 0,1 % en 2019. A raíz de la pandemia del COVID-19 se generaron choques externos negativos y las medidas generales de confinamiento y el cierre de las actividades económicas produjeron crisis económicas y productivas, que marcaron una contracción de -7,7 % para América Latina y el Caribe. La situación registra la caída en la productividad de -30 % en Venezuela, -12,9 % en Perú, -11 % en Panamá, -10,5 % en Argentina y, Ecuador y México, con -9 %. En la situación particular de Ecuador para el 2021, la entidad estima que el PIB crecerá 1 %, algo que está sujeto a una recuperación clave de la demanda interna.

El panorama descrito profundiza las históricas debilidades y brechas estructurales de la región. También agrava el limitado espacio fiscal, la desigualdad, elevada informalidad laboral, escasa cobertura, heterogeneidad productiva, baja productividad y el acceso a la protección social. La situación económica ha venido acompañada de un aumento significativo de la tasa de desocupación a nivel regional, que está en torno al 10,7 % para el 2020. Esto repercute en una profunda caída de la participación laboral y un incremento considerable de la pobreza y la desigualdad. Los datos de la CEPAL indican que el nivel de pobreza para el

2020 en Ecuador afecta al 32,7 % de la población, debido a la reducción del ingreso y a que la desigualdad en la distribución del ingreso crecerá 6 %. En términos multidimensionales, la pobreza aumentó de 38,20 %, en 2019, a cerca del 43 % en 2020. Aunque esta perspectiva no es determinante para relacionarse con el crimen organizado, representa escenarios de presión económica y entornos favorables que pueden incidir en la explotación del tejido social dentro del comportamiento de las dinámicas ilícitas.

La economía formal y la estructura financiera nacional son utilizadas por el crimen organizado para realizar las operaciones de blanqueo de capitales. En la actividad participan agentes financieros que aprovechan las dinámicas de los mercados donde circulan grandes cantidades de dinero que no pasan por el sistema financiero o no están sujetas a controles administrativos. Las oportunidades brindadas por los desajustes en el mercado de tierras, trabajo y comercio generan espacios que explotados por el crimen organizado para lavar dinero. Ante una economía con altos índices de informalidad y la falta de empleo formal, los circuitos y flujos de dinero favorecen el ocultamiento del producto de las dinámicas ilícitas.

Aunque la mayoría de los países de la región no se han caracterizado por tener agrupaciones del crimen organizado de renombre o reconocimiento internacional, los grupos que actúan en las zonas fronterizas ejecutan alianzas, subcontrataciones o se articulan en esquemas funcionales de red para proveer bienes y servicios ilegales a otras agrupaciones regionales. Algunas estructuras que desarrollan las operaciones dentro de Ecuador tienen

la capacidad de generar acciones de corrupción a sectores privados y oficiales para el logro de los objetivos corporativos. El Índice de Percepción de Corrupción Internacional (2020) pone al país en el puesto 93 de 180 naciones, lo cual indica una considerable franja de acción para mejorar. Así mismo, la fiabilidad de los servicios de policía es baja, al clasificarse en el puesto 100 entre 141 países evaluados con 3,8 puntos de 7 posibles (Foro Económico Mundial, 2019). Existen registros noticiosos que informan situaciones donde miembros de los organismos para el cumplimiento de la ley se han visto involucrados y relacionados con las actividades y organizaciones del crimen organizado.

En este sentido, los esfuerzos a nivel nacional han estado orientados a implementar un modelo de gestión policial y de desconcentración de los servicios, así como el fortalecimiento de las unidades y equipamiento para la operación, lo que ha permitido que el indicador relacionado con la confianza en la Policía Nacional registre 6,44 puntos en el 2014, 6,51 puntos en el 2016 y 6,17 puntos en el 2018 (Secretaría Técnica Planifica Ecuador, 2020). La acción institucional continúa orientada en mejorar la prestación del servicio de policía, los niveles de confianza hacia la Policía Nacional y la reducción de los problemas de corrupción.

La transición del sistema de administración de justicia penal al enfoque acusatorio ha tenido resultados positivos durante los últimos años. No obstante, el país se encuentra rankeado entre los que tienen mayor grado de impunidad (media-alta con 48,17 puntos), y ocupa el puesto 55 entre 69 Estados medidos (Universidad

de las Américas Puebla, 2020). De igual forma, el sistema de justicia en el país continúa siendo susceptible de ser permeado por agentes externos. Según el Informe de Competitividad Global (Foro Económico Mundial, 2019), Ecuador tiene uno de los sistemas judiciales menos independientes, por lo que ocupa el puesto 128 en independencia judicial frente a 140 países evaluados. El mismo documento indica que el impacto del crimen organizado es de 4,3 que lo ubica en el puesto 94 entre 141. Los datos muestran una afectación a la actividad económica, a la confianza inversionista y a las condiciones de inseguridad por la profusión de las amenazas regionales del crimen organizado.

De acuerdo con los datos del Banco Mundial (2020) y la CEPAL, Ecuador registra un índice de Gini (2020) de 0,53 y el PIB per cápita (2019) es de USD 6,090. Con estos parámetros, la apreciación es que se registra un nivel de vida muy bajo con relación al resto de los 196 países del ranking de PIB per cápita. Por otra parte, la migración forzada de nacionales hacia Estados Unidos y Europa, así como de extranjeros que utilizan el territorio ecuatoriano para desplazarse, evidencia el alto índice de necesidades humanas insatisfechas y causan desequilibrios poblacionales.

La dolarización de la economía aplicada desde 1999 y el impacto heterogéneo de la inserción ecuatoriana en la globalización modificaron el comportamiento de los agentes productivos y los espacios comerciales. Eso significó una dinamización de los circuitos económicos que no son posibles de controlar a causa de la informalidad financiera y circulación monetaria

por fuera del sistema financiero (Rivera, 2011). La mundialización y la interdependencia económica plantean nuevos paradigmas en los flujos transnacionales de los que se vale el crimen organizado para concretar sus operaciones y obtener beneficios económicos socavando las potencialidades de la geoconomía.

Ecuador, como gran parte de los países del hemisferio, registra problemas de hacinamiento carcelario. La capacidad estimada de cupos para albergar a las personas privadas de la libertad (PPL) es de 28 500, sin embargo, el índice efectivo está sobre los 40 100 PPL (Intriago y Arriás, 2020). A la proliferación de situaciones de violencia dentro de los lugares de privación y deficiencias de infraestructura física, se une la dificultad de la detención preventiva que acumula casi el 30 % de los detenidos. La insuficiencia de personal penitenciario dificulta el control de la población privada de la libertad (Human Rights Watch, 2021). Los propósitos de resocialización integral, rehabilitación social y reintegración difícilmente cumplen sus fines y los establecimientos carcelarios se convierten en escenarios facilitadores del intercambio de experiencias criminales, la formación de vínculos entre individuos y los grupos del crimen organizado y la ejecución de conductas punibles desde su interior. La reincidencia y habitualidad delincuencial dinamizan la participación en el crimen organizado por parte de las personas que estuvieron en el sistema penitenciario.

Las influencias políticas en los diferentes períodos de gobierno han generado rupturas y procesos discontinuos de la política exterior y en

las actividades de cooperación judicial mutua con los países de la región. Parte del origen de estos problemas han sido los paradigmas de interpretación y de relaciones internacionales del ejecutivo, así como los conflictos políticos, económicos y sociales dentro del territorio nacional que impactan la gestión de la seguridad, la integración regional y la política criminal. Por lo tanto, los problemas de carácter regional o bilateral en aspectos de crimen organizado no han sido efectivos ni consistentes.

Por otro lado, la dependencia tecnológica y la interconexión digital constituyen un escenario donde los ataques cibernéticos y las intrusiones a los sistemas informáticos son más frecuentes. La ciberdelincuencia aumenta sus capacidades de acción y suministra el conocimiento especializado para desarrollar actividades del crimen organizado o apoyar a las agrupaciones delictivas. El crecimiento de la infraestructura digital potenciado por el teletrabajo y el aumento de las transacciones informáticas aumentan las posibilidades de ataques cibernéticos.

La confluencia de las circunstancias políticas, históricas, económicas, sociales y culturales en el ámbito regional suramericano tiene grados de similitudes y vivencias compartidas. Los países de la zona comparten determinadas identidades construidas artificialmente para alcanzar objetivos políticos. La región, entonces, posee referentes multidimensionales que terminan por construir una estructura de globalización que interconecta a los Estados próximos y cercanos. Así las cosas, el contexto regional y las condiciones domésticas en las que

se ha desarrollado Ecuador presenta afinidades y homogeneidad regional, que lo hacen proclive a la ocurrencia de manifestaciones de crimen organizado a nivel transnacional. También las vulnerabilidades son compartidas: la región se caracteriza por tener indicadores sociales negativos, bajos niveles de gobernabilidad democrática, marcada debilidad estatal para el cumplimiento de la ley y el desbordamiento de las capacidades institucionales para neutralizar al crimen organizado.

Las amenazas regionales del crimen organizado con énfasis en las dinámicas ilícitas en la frontera configuran un fenómeno 'pluriofensivo' de trascendencia en varios aspectos transfronterizos que impactan los bienes jurídicos tutelados en el territorio nacional. Por ende, los integrantes de los grupos del crimen organizado participan mediante la autoría directa y mediata o como coautores o cómplices en la vulneración de diversos valores existenciales preciados. La pluriofensividad implica una remisión directa y objetiva al concurso de los delitos ante la comisión de conductas punibles en varios ilícitos por parte de un mismo sujeto que pueden considerarse de forma separada, pero que no necesariamente conllevan a una sanción diferente para cada uno.

El impacto de la criminalidad organizada en el marco de las amenazas regionales implica, principalmente, la ejecución de delitos contra la inviolabilidad de la vida, integridad personal, libertad personal, integridad sexual y reproductiva, intimidad personal

y familiar, propiedad, migración, producción o tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, seguridad de los activos de los sistemas de información y comunicación, biodiversidad, gestión ambiental, actividad hidrocarburífera, tutela judicial efectiva, eficiencia de la administración pública, administración aduanera, el régimen de desarrollo, los recursos naturales, recursos mineros, derivados de hidrocarburos, gas licuado de petróleo y biocombustibles, por mencionar los más representativos.

Más allá del aspecto punitivo, el crimen organizado ha demostrado la capacidad de generar inestabilidad política, económica y social en los Estados. A su vez, se constituye en la principal preocupación de la población de Suramérica, incluso sobre otras problemáticas complejas como la pobreza, el desempleo o la situación económica de sus países (Corporación Latinobarómetro, 2018; Jaitman y Guerrero, 2015). Los efectos obligan a que las personas cambien su comportamiento para evitar (o participar) en las dinámicas ilícitas, los hogares gastan recursos para implementar medidas de protección para su vida, integridad y patrimonio, las empresas reducen las inversiones, lo que provoca pérdidas en la productividad, y los gobiernos cambian la asignación de recursos (Jaitman y Keefer, 2017).

# Amenazas regionales del crimen organizado

## 1. Narcotráfico

El narcotráfico es entendido como:

Un sistema socioeconómico que tiene como función desarrollar procesos estables de diferente orden, dirigidos de forma articulada a la fabricación, distribución y comercialización de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, con el fin de satisfacer la demanda de drogas ilícitas. Está dinamizado por estructuras del crimen organizado y establecidas en la administración de finanzas y la conformación de esquemas funcionales con carácter organizacional (PADF, 2020).

Por sistema se comprende un conjunto de elementos relacionados entre sí, que contribuyen a un fin concreto. Este sistema socioeconómico está compuesto por los subsistemas de fabricación, distribución, comercialización y administración. Desde el punto de vista del crimen organizado, tiene la finalidad de maximizar las ganancias en las distintas cadenas de valor de los procesos asociados al sistema. Se caracteriza por ser un fenómeno complejo, sistémico, multicausal y de alcance transnacional, al que están asociadas numerosas empresas criminales articuladas de forma armónica (bien sea por dominación o acuerdo), para lograr sus objetivos estratégicos vinculados a la ejecución de diferentes procesos del narcotráfico.



### a) ¿En qué consiste la amenaza?

1. En el subsistema de fabricación se desarrollan todos los procedimientos, distintos de la producción, que permiten obtener, de forma ilícita, estupefacientes y psicotrópicos, incluidas la refinación y la transformación de unos estupefacientes en otros. Consiste en la ejecución de un conjunto de actividades y procedimientos planificados que transforman factores productivos necesarios de diverso orden, con la finalidad de elaborar los productos básicos del narcotráfico. Colombia y Perú registran los mayores niveles de fabricación de drogas ilícitas en la región.
2. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2020) indica que la cantidad de cultivos de hoja de coca registra los niveles históricos más altos, de igual forma, la fabricación y las incautaciones mundiales de cocaína alcanzan topes sin precedentes. Casi la totalidad de la fabricación de la cocaína y sus derivados, así como de marihuana se concentra, principalmente, en Colombia, y de forma residual, en Perú y Bolivia.
3. El subsistema de distribución se encarga de ejecutar varias actividades para asegurar que las mercancías (en este caso, los productos básicos del narcotráfico), pasen del fabricante o importador al mayorista, según sea el caso, si el mercado es nacional o internacional, a través de una plataforma intermodal. Está relacionado con el movimiento o el desplazamiento de los productos del narcotráfico a través de la cadena de abastecimiento. Requiere de un proceso de integración logístico con una estrategia circular eficaz y sostenible, gestión, control e interoperatividad de diferentes medios de transporte disponibles y el uso de tecnología. Ecuador, en su condición de país de tránsito, es utilizado para el desarrollo de este proceso.
4. En este esquema, cobran especial relevancia los sectores fronterizos del norte y sur del país: las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, en el primer caso; y El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, en el segundo. Las regiones señaladas tienen confluencia con los territorios colombiano y peruano, respectivamente, donde se ubican las áreas de concentración de cultivos ilícitos, producción y fabricación de productos del narcotráfico y la presencia de agrupaciones de crimen organizado, algunas de ellas, involucradas en el conflicto armado interno de Colombia. Las mismas áreas limítrofes ecuatorianas más el área marina que comunica a los tres países son utilizadas para la distribución de sustancias estupefacientes y psicotrópicas tanto para el mercado interno como internacional.
5. El subsistema de comercialización es la fase en la que se utiliza el mercadeo y la mercadotecnia, se logra la monetización de los productos del narcotráfico, proceso esencial para dar inicio a la apariencia de legalidad de los recursos financieros producidos por las estructuras del crimen organizado asociadas al narcotráfico. El propósito es desarrollar las actividades necesarias para llevar los productos del narcotráfico al alcance del consumidor y maximizar las ganancias. También puede entenderse como una actividad

económica criminal que configura el tráfico ilícito de las sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Esta actividad es esencialmente de carácter urbano con amplias implicaciones en términos de seguridad ciudadana.

**b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existencialespreciados?**

1. Los portadores, fuentes u orígenes de la amenaza son grupos de delincuencia organizada ubicados en el territorio colombiano. Las agrupaciones delinquen con alta intensidad en el departamento de Nariño (municipios de Barbacoas, Cumbitara, El Charco, El Rosario, Francisco Pizarro, Leiva, La Tola, Magüí Payán, Mosquera, Policarpa, Olaya Herrera, Ricaurte, Santa Bárbara Iscuande, Roberto Payán y Tumaco) y el departamento de Putumayo (municipios de Orito, Puerto Asís, Puerto Leguízamo,

San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón), con una abierta incidencia en el narcotráfico (PARES Fundación Paz & Reconciliación, 2020, Indepaz, 2020). En esta zona del país existe la presencia de integrantes de carteles mexicanos dedicados a actividades de coordinación para la distribución de drogas ilícitas, teniendo como base Tumaco, en el departamento de Nariño, Colombia (PARES Fundación Paz & Reconciliación, 2020). La misma situación estaría ocurriendo en el departamento de Cauca, ubicado al sur del país desde donde se puede acceder al territorio de Ecuador por medio de diferentes rutas y medios de transporte. También hay agrupaciones del crimen organizado dedicadas al narcotráfico que ejercen su actividad articulando las cadenas de valor desde áreas al interior de Colombia, en especial desde los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Vaupés.

**Agrupaciones del crimen organizado de Colombia dedicadas al narcotráfico**

Clase	Denominación
Grupos Armados Organizados (GAO)	Clan del Golfo o Autodefensas Gaitanistas Ejército de Liberación Nacional (ELN)
Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR)	Bloque Occidental Alfonso Cano antes Frente Oliver Sinisterra Frente 48 / Guerrilla Sinaloa Guerrillas Unidas del Pacífico Gente del orden Frente 1 Frente Estiven González Comando de Frontera La constru La gente del orden
Grupo Delictivo Organizado (GDO)	Los negritos La empresa Nuevo grupo Los contadores

Elaborado a partir de datos de: Fundación Paz y Reconciliación (2018); Indepaz (2020); medios de información pública y organizaciones de investigación independientes.

Estas organizaciones, en especial, las disidencias de las antiguas FARC, tienen injerencia y vínculos criminales con agrupaciones que delinquen en las provincias de Esmeraldas, El Carchi y Sucumbíos. Esos grupos encuentran positivo el escenario de conflicto armado y la economía de guerra gracias a las posibilidades de explotación de las ventajas comparativas que ofrecen las dinámicas ilegales. Por ello, desarrollan operaciones para generar nuevos ciclos de violencia por medio de actividades como el narcotráfico.

Algunas asociaciones de criminalidad realizan operaciones transnacionales con el cártel de Sinaloa o el de Jalisco Nueva Generación. Así mismo, existe una influencia de los exintegrantes de las FARC: 'La constru' y sus nuevas células denominadas 'Comando de Frontera' (Bargent, 2019). El área limítrofe de Ecuador con Colombia se ha caracterizado por la permanente reconfiguración de las agrupaciones del crimen organizado y a procesos de cooptación, traición, confrontación, eliminación o alianza. De ahí la dificultad de tener registros fidedignos que representen esta situación.

La zona es escenario de conflicto armado e irregular entre diferentes actores con variadas visiones estratégicas de economía frente al narcotráfico y la exposición instrumental de ideologías que van de la extrema izquierda a la extrema derecha y la reclamación de un programa político de tipo reivindicativo sobre supuestas fallas estructurales e históricas del Estado.

En medio de las confrontaciones están las comunidades étnicas ubicadas a ambos lados de la frontera, quienes son instrumentalizados y violentados indiscriminadamente por parte de todos los grupos del crimen organizado. Estas organizaciones se caracterizan por utilizar pertrechos para conflictos armados no internacionales y tácticas de combate aplicadas a la guerra de guerrillas.

2. El narcotráfico tiene una vinculación sistemática y causal con otros fenómenos de inseguridad y violencia, como homicidios, desapariciones forzadas, torturas, secuestros, lesiones, desplazamientos, minería ilegal y ataques a la fuerza pública en el territorio colombiano. Algunas de estas situaciones no son denunciadas ante las autoridades competentes, dado el poder de intimidación y control que logran las agrupaciones del crimen organizado sobre las comunidades. De igual forma, son circunstancias que ocurren en enfrentamientos con los grupos delictivos rivales o por ajustes de cuentas internos. El uso de la violencia es una forma tradicional que utiliza el crimen organizado para buscar un equilibrio de poder y dominación, aunque es pertinente indicar que se trata de un medio instrumental; evitar el conflicto es una racionalidad para obtener beneficios que no siempre aplica en este mercado debido a que las regulaciones son informales y se basan en los intereses de las organizaciones criminales. Más aún si se presentan deslealtades o competencia por los monopolios o el control de determinada actividad ilícita.

3. Las coyunturas de accionar violento ligadas al narcotráfico obligaron a la declaratoria de estado de excepción en la frontera norte con Colombia, en el 2018. Los hechos incluyeron secuestros, asesinatos e intimidaciones a la población; así como actos de sabotaje a la infraestructura pública. De esta forma, se precisó el uso de las Fuerzas Armadas en esa zona del país.
4. El accionar de las agrupaciones del crimen organizado involucradas en el narcotráfico ejerce presiones y persecuciones contra las poblaciones nativas de las áreas transfronterizas, que se oponen a sus operaciones o no participan directamente en ellas, como indígenas, afrodescendientes, colonos y campesinos.
5. La difusión esporádica de panfletos amenazantes contra las poblaciones asentadas en la frontera colombo-ecuatoriana afecta la tranquilidad y el desarrollo armónico de las comunidades a través de la intimidación y, ocasionalmente, provoca el desplazamiento forzado de los pobladores hacia otras regiones.
6. Cuando se rompen los equilibrios de poder, las alianzas o la cooperación en red entre las estructuras del crimen organizado, el resultado se conecta con la manifestación de problemas de conflicto, violencia y criminalidad.
7. El narcotráfico provee las sustancias estupefacientes y psicotrópicas para el consumo interno de Ecuador. Los niveles de prevalencia del consumo de drogas causan hábitos nocivos y problemáticos, así como trastornos y conflictos de diferente índole a nivel personal, familiar y social.
8. Las NSP opioides, muchas de las cuales son análogas del fentanilo y algunos derivados de la cocaína y heroína, han demostrado ser muy potentes y nocivas para la salud, ya que han provocado muertes por sobredosis en el consumo.
9. Las características de las amenazas regionales del crimen organizado plantean la necesidad de establecer relaciones entre los proveedores de los productos del narcotráfico fabricados en el exterior, los agentes de transporte y los compradores. La amplia gama de actores que se incorporan a este tráfico sugiere la interacción entre las diferentes estructuras de criminalidad trabajando cooperativamente.
10. El narcotráfico incorpora fondos monetarios en el sistema financiero y en el sector económico real, lo que provoca inestabilidad en la economía nacional. Situaciones como el exceso de liquidez, el aumento de la economía informal, el uso de los mecanismos fraudulentos en las operaciones de mercado y el lavado de dinero son manifestaciones directas de esta amenaza.
11. Para el lavado de dinero proveniente del narcotráfico es usual el uso de testaferros, fraccionamiento (conocido como 'pitufeo') de pequeños montos de dinero para diseminárselos en la economía formal. El uso de dineros impacta a las empresas del sector inmobiliario e instituciones bancarias por medio del uso de dinero en efectivo, cuentas

- bancarias y créditos financieros. El uso de redes criminales para cumplir con el blanqueamiento de los capitales involucra actores ilegales y legales.
12. El retorno de las inversiones en las actividades del narcotráfico tiene implicaciones en términos financieros y se desarrolla principalmente por medio del contrabando, la exageración de remesas de trabajadores desde el extranjero, las prácticas de facturación comercial falsa, los flujos entrantes de capital extranjero en sumas exageradas y el transporte del efectivo mediante técnicas de camuflaje. A nivel regional se privilegian las prácticas de contrabando, gracias al menor riesgo de detección por parte de las autoridades (Global Financial Integrity, 2019).
13. El desarrollo de diversidad de estilos y técnicas de camuflaje de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas para la distribución de los productos puede afectar sectores económicos formales debido a las indagaciones penales que se originan por estos hechos.
14. La Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas del año 2016, realizada por la Secretaría Técnica de Drogas, muestra un consumo de marihuana para 2016 de un 9,6 %, prevaleciendo consumidores de sexo masculino; las provincias con mayor consumo son Morona Santiago con un 15,3 %, Manabí con un 13,3 % y Loja con 12,8 %. El consumo de cocaína, pasta base y heroína (consumida en su mayoría como 'H') en jóvenes llegó al 2,3 %, destacándose los consumidores hombres y las ciudades donde mayor presencia hay de este tipo de drogas son: Milagro, Guaranda y Guayaquil. Con respecto a la heroína, se determinó que el sexo masculino se destaca en el consumo y es más fuerte su presencia en Durán, Santa Elena y La Libertad. La encuesta ilustra que, en Ecuador, los jóvenes comienzan a consumir droga a una edad promedio de 14,5 años. Las principales causas de consumo son la pobreza, desigualdad social, violencia de género, inexistencia de programas recreativos, el déficit de empleo, los problemas familiares, entre otras.
- La información disponible indica que el 12,65 % de los adolescentes de entre 13 y 18 años de Educación General Básica y Bachillerato declararon haber consumido algún tipo de droga ilícita en el último año. De igual manera, el informe menciona que el 15,44 % de los estudiantes confirmaron haber consumido una o varias drogas ilícitas alguna vez en la vida, mientras que el 3,93 % afirmaron haberlo hecho en los últimos 30 días.
15. Otro factor que condiciona el tráfico de drogas en Ecuador, es el costo económico al Estado. Según la antigua Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (2015) se gastaron USD 214 029 337,75 en costos de atención en salud por las afecciones producto de la actividad ilícita a la propiedad y los costos asociados al orden laboral y de producción. Esto representa USD 13 per cápita, si se considera que el país en 2015 tenía una población de 16

- 144 363 habitantes.
16. El enfoque represivo de la lucha contra las drogas en la región ha privilegiado una perspectiva punitiva y la criminalización de productores, traficantes, vendedores y consumidores, pero las estructuras directivas del crimen organizado difícilmente han sido atacadas. Esto ha afectado las condiciones de seguridad ciudadana de forma generalizada.
  17. La acción de las autoridades contra el consumo de drogas ilícitas provoca hacinamiento en los centros de detención e instituciones carcelarias. Los entornos de judicialización a los niveles bajos de la cadena de comercialización del narcotráfico afectan en especial a población joven, y la función de rehabilitación integral a los delincuentes no logra los objetivos.
  18. La lucha por los procesos de fabricación, distribución y comercialización de drogas ilícitas comporta formas violentas de regulación y aumenta las disputas por las rutas y territorios.
  19. Cuando las fuerzas militares participan en actividades de lucha contra el narcotráfico, sus acciones suelen estar cuestionadas por las condiciones de derechos humanos que pueden verse afectadas, lo que causa desconfianza y reduce la credibilidad institucional.
  20. Adicionalmente, la guerra contra las drogas ha hecho que un problema de salud pública como el consumo, tenga como respuesta la persecución y penalización de los adictos. La ilegalidad de las drogas ha impedido, en la mayoría de los casos, el tratamiento y rehabilitación de los drogadictos, que son considerados como delincuentes, a pesar de que en la gran mayoría de los casos no causan daños a otros.
  21. En la comercialización de las drogas las disputas por control territorial de los mercados en entornos urbanos son crecientes. Existen zonas de inseguridad donde el control policial es precario y el orden social es impuesto por las organizaciones criminales. Estos escenarios son propicios para que se produzcan otras formas delictivas y actos de violencia relacionados con la venta de drogas estupefacientes y psicotrópicas.
- c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza?**
1. La logística y disponibilidad de sistemas de transporte y la logística intermodal en el territorio ecuatoriano favorecen el tráfico de las drogas ilícitas provenientes de países vecinos con destino a mercados internos e internacionales.
  2. Adecuado sistema de accesos viales y fluviales que permite la conexión entre aguas internacionales interconectadas con las áreas de fabricación de productos del narcotráfico, que son indispensables para la distribución de las drogas ilícitas a los puntos de destino.
  3. Los 586 y 1 420 kilómetros de extensión de la frontera con Colombia y Perú, respectivamente, tienen condiciones topográficas que impiden un estricto control de

- los movimientos transfronterizos de actividades relacionadas con el narcotráfico.
4. El suministro de combustibles dentro del territorio ecuatoriano ofrece precios más favorables que el de los países vecinos, lo cual permite mejores condiciones para el procesamiento y desplazamiento de los productos estupefacientes y psicotrópicos, como también para los precursores y sustancias químicas utilizadas en el proceso de fabricación.
  5. El uso del dólar de Estados Unidos como moneda oficial favorece el aumento del precio de los bienes y servicios que se transan en la jurisdicción de Ecuador, lo cual resulta apropiado como incentivo para los grupos del crimen organizado por el cúmulo de ganancias que se pueden obtener.
  6. La suma de las anteriores características, la interdependencia con áreas que concentran una alta producción de drogas ilícitas en Colombia y Perú, así como el impacto en el mapa de actores por efectos del proceso de paz entre las FARC y el gobierno colombiano desde 2016, determina que Ecuador ostente la condición de ser un territorio adecuado para el abastecimiento y tránsito de los productos del narcotráfico en la ruta hacia mercados internacionales (Rivera y Bravo, 2020). Las condiciones globales del fenómeno y el contexto nacional ofrecen ventajas competitivas y de encadenamiento eficientes para el auge del narcotráfico.
  7. El Global Financial Integrity (2020) indica que los flujos financieros ilícitos relacionados con las drogas ilícitas que afectan a Estados Unidos, México y Colombia se encuentran entre USD 42,3 mil millones y USD 121,6 mil millones al año. Los cálculos advierten que el tráfico de cocaína a nivel mundial ronda los USD 94 000 millones anuales. A sabiendas de la posición de Ecuador como país de tránsito, resultan reveladores los datos de las voluminosas sumas de dinero que se transan en las operaciones y los amplios márgenes de ganancias que sirven como motivación para el crimen organizado.
  8. A pesar de las múltiples herramientas de cooperación internacional en la lucha contra el crimen organizado, la articulación y coordinación entre autoridades regionales sigue siendo limitada. Siguen teniendo prevalencia las visiones que sugieren la soberanía como valor fundamental para establecer estrategias contra el narcotráfico.
  9. El narcotráfico se caracteriza por funcionar a partir de organizaciones inteligentes, flexibles, con motivaciones para la innovación, acciones de mejora continua e inversiones para lograr la eficiencia. La criminalidad organizada evoluciona en sus estructuras, funciones y especialización para lograr los objetivos estratégicos y permanecer ocultas a la acción del control penal del Estado.
  10. El aumento del consumo mundial de drogas ilícitas, así como el incremento de personas que sufren trastornos por el uso de sustancias estupefacientes y psicotrópicas denotan el aumento

- de la demanda y el crecimiento de los mercados ilegales de todos los productos del narcotráfico (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020). El crecimiento de la demanda de sustancias estupefacientes y psicotrópicas se presenta tanto en los mercados internos como en los internacionales. UNODC llama la atención sobre el alto nivel de consumo que tiene el cannabis y sus derivados, que la convierte en la droga más consumida a nivel mundial. También, los datos ratifican que durante las últimas dos décadas el consumo ha aumentado más rápido en los países en vías de desarrollo, como los de Suramérica.
11. La expansión de los mercados de las drogas ilícitas está vinculada a factores como la urbanización, los cambios demográficos (incluido el crecimiento de las poblaciones jóvenes) y los problemas de estabilidad y de desaceleración socioeconómica.
  12. UNODC (2020) advierte que, por efectos de la pandemia del COVID-19, se ha presentado un incremento en el precio de las drogas ilícitas y una reducción de la pureza, que redundan en la ampliación de las ganancias que acumulan las organizaciones del crimen organizado. La situación también ha presionado para que busquen nuevas rutas y métodos de camuflaje y ocultamiento para transportar las sustancias ilegales a los mercados internacionales. También explica la alta demanda de las drogas ilícitas a nivel global.
  13. Se ha registrado un rápido aumento del consumo de fármacos con fines no médicos que los incorpora dentro de las líneas de mercado de las agrupaciones del crimen organizado. A ello se agrega la creciente demanda de Nuevas Sustancias Psicoactivas (NPS), entre las que se destacan estimulantes, agonistas sintéticos de los receptores de cannabinoides y los opioides.
  14. Los programas y estrategias de prevención del consumo de drogas y los comportamientos de riesgo conexos, así como los servicios de tratamientos por los trastornos asociados a las sustancias estupefacientes y psicotrópicas a nivel global, continúan mostrando baja efectividad sin lograr estabilizar el aumento de la demanda.
  15. Si bien Colombia presenta una reducción del 9 % en el área sembrada con coca a 31 de diciembre de 2019, pasando de 169 000 hectáreas en 2018 a 154 000 en 2019, la situación sigue siendo grave. Más aún porque pesar de esa reducción, la producción de cocaína se mantiene estable (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2020). También se advierte el crecimiento de los enclaves productivos en el sur del país que mejoran la optimización de las rentas para las agrupaciones del crimen organizado a partir del control de menos territorio y mayores incentivos para la actividad ilegal.
  16. El potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura en Colombia se estimó en 1 137

- toneladas métricas, verificándose un aumento de 1,5 % con relación a 2018, lo que muestra mayor eficiencia en la fabricación de esta sustancia (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2020). De igual forma, ha aumentado la producción estimada y la productividad de los cultivos, lo cual indica mayor rentabilidad de estos y de los procesos de extracción y refinación.
17. Los cultivos de coca en los enclaves productivos en Colombia son más competitivos gracias a la introducción de variedades con mayor productividad, facilidad de acceso de asistencia técnica agrícola e implementación de mejores prácticas, racionalización en el uso de agroquímicos, disminución de los costos de producción agrícola, facilidad de acceso a sustancias químicas para extracción y refinación, mayor eficiencia en los procesos de extracción y refinación y la ubicación de los enclaves productivos en zonas geográficamente estratégicas (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, 2020).
18. Mientras tanto, en Perú los datos oficiales disponibles del monitoreo de superficie cultivada con arbusto de hoja de coca en producción 2018-2019 demuestran que se mantiene la tendencia incremental, registrándose 54 134 hectáreas en 2018 y 54 655 hectáreas en 2019 (Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, 2020).
- No obstante, la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca de los Estados Unidos ha emitido un informe en el cual indica que este país tiene un registro de 72 000 hectáreas de hoja de coca en 2019, con una producción potencial de cocaína pura de 705 toneladas métricas. En cualquier caso, la situación sigue siendo óptima para que el crimen organizado desarrolle a nivel regional todas las actividades del narcotráfico.
19. La presencia de cultivos ilícitos en la triple frontera que comparten Ecuador, Colombia y Perú generan un contexto apropiado para el desarrollo de actividades encadenadas de narcotráfico. El territorio ecuatoriano puede recibir efectos del fenómeno global que implica el desplazamiento de cultivos hacia las áreas nacionales. Esta correlación está dada, en especial, por la política represiva de erradicación forzada de los cultivos ilícitos desplegada por el gobierno colombiano desde el 2018 y ante la expectativa de fumigación aérea que planea ejecutar.
20. A nivel regional hay descoordinación para concretar un listado de precursores y sustancias químicas controladas y sujetas a fiscalización. No ejercer los controles sobre los mismos compuestos facilita el transporte por pasos de frontera no regulados. Así mismo, el crimen organizado incorpora alternativas para sustituir las sustancias fiscalizadas y buscan eludir los controles produciendo 'precursores de diseño'.
21. Se crean mecanismos para adaptar

- y utilizar espacios de difícil control y acceso como pistas clandestinas para el despacho de cargamentos de drogas ilícitas o para la fabricación y ensamblaje de embarcaciones o dispositivos navales para el transporte de las sustancias.
22. Existe una débil capacidad de interdicción de alijos de drogas ilícitas por vía terrestre, aérea, marítima y fluvial.
23. La existencia de condiciones que facilitan y estimulan el desarrollo de actividades de corrupción causadas por las agrupaciones del crimen organizado facilitan, encubren o protegen las operaciones relacionadas con el narcotráfico.
24. En términos de salud pública, las drogas inyectables tienen un riesgo considerable de contagio principalmente de VIH y hepatitis C. También surgen hábitos más nocivos por la mezcla de sustancias o policonsumo (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020).
25. En diciembre de 2020, la Comisión Política de Drogas de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos comunicó que el denominado “Plan Colombia”, el programa de ayuda bilateral más grande y de mayor duración en este hemisferio, fracasó. Por su parte, la UNODC indica que hay pocas pruebas fiables sobre la efectividad de los proyectos de desarrollo alternativo (2020). De igual forma, desde comienzos de la década de 2010, en el concierto global se ha debatido sobre la conveniencia del enfoque prohibicionista del problema mundial de las drogas. Estas circunstancias presuponen que el crimen organizado aprovecha las ventajas que ofrecen las políticas de contención de la problemática.
26. A pesar de la declaración de responsabilidad compartida y de la aplicación de un enfoque internacional concertado en los países de origen, tránsito y destino, las labores de cooperación no han demostrado ser efectivas en cuanto a políticas y acciones por algunas causas de carácter técnico, operativo, legislativo, de política nacional o ideológico entre los Estados.
27. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos regionales, la academia y el sector de investigación independiente, algunas complejidades de los subsistemas del narcotráfico todavía no tienen una comprensión actual. Eso afecta la toma de decisiones adecuadas para enfrentar el problema con evidencia científica y de manera diferencial.

## 2. Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes



Ecuador es un país que se configura como receptor de flujos de personas de otro origen nacional, en su mayoría provenientes de los países vecinos, así como de África y Asia, quienes se dirigen al sur del continente americano o a Estados Unidos. El país también se caracteriza por ser lugar de origen, tránsito, destino y retorno de diversos flujos migratorios. La movilidad humana presupuestada como un derecho de los individuos impulsa permanentes flujos migratorios que abren una ventana de oportunidad para que el crimen organizado explote tales circunstancias, con el objetivo de recibir beneficios económicos.

El Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas (s/f), que actúa bajo el mandato de la Organización de las Naciones Unidas, señala que este delito requiere tres presupuestos:

- a. Una acción. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas.
- b. Un medio. Recurrir a la amenaza, al uso de la fuerza u otras formas de coacción, como el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o la concesión o recepción de pagos o beneficios

para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra.

- c. Un fin. La explotación, que incluye el aprovechamiento de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos (UNODC, 2004).

La trata de personas tiene otras características complementarias, por ejemplo, que no necesariamente implica el cruce de una frontera hacia otro país; este delito puede cometerse dentro de un territorio nacional con personas de la misma nacionalidad. Así mismo, la explotación permite que los criminales obtengan un beneficio económico o de cualquier tipo y el sujeto pasivo de la acción es la víctima que, por medio de la acción ilegal, adquiere una condición de mercancía para la explotación. Se trata de un delito clasificado como de peligro, por lo tanto, no es requisito que se haya consumado la explotación, sino que los actos previos y preparatorios son punibles.

La trata de personas reúne algunas características especiales: el traslado puede ser local, nacional o internacional; las víctimas son engañadas o sometidas por amenazas o violencia, el objetivo es recibir un beneficio por medio de la explotación de la persona tratada; en caso de requerir desplazamiento, el precio es costeado por el tratante y con el uso de documentación regular; estas

prácticas involucran la pérdida de la libertad y la autonomía personal y, en ocasiones, comporta el despojo de la documentación como mecanismo de presión y dominación.

La normativa nacional del COIP (Art. 91) es más amplia que los presupuestos establecidos en los instrumentos internacionales frente a este delito, pues define que la explotación de los seres humanos se cataloga ante los siguientes hechos:

1. La extracción o comercialización ilegal de órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas, incluido el turismo para la donación o trasplante de órganos.
2. La explotación sexual de personas incluida la prostitución forzada, el turismo sexual y la pornografía infantil.
3. La explotación laboral, incluido el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil.
4. La promesa de matrimonio o unión de hecho servil, incluida la unión de hecho precoz, arreglada, como indemnización o transacción, temporal o para fines de procreación.
5. La adopción ilegal de niñas, niños y adolescentes.
6. La mendicidad.
7. El reclutamiento forzoso para conflictos armados o para el cometimiento de actos penados por la ley.

## 8. Cualquier otra modalidad de explotación.

El tráfico ilícito de migrantes es la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual, dicha persona no sea nacional ni residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (UNODC, 2004). Las particularidades del tráfico de personas son requerir el cruce irregular de una frontera y la entrada a otro territorio nacional y existir una transacción comercial entre la víctima y el traficante por la prestación del servicio para facilitar el cruce fronterizo; por lo tanto, tiene una connotación transnacional. El tráfico ilícito de migrantes también puede tener como sujeto pasivo de la acción a nacionales ecuatorianos. La forma de materializar esta dinámica criminal es a través la evasión de controles migratorios o la falsificación de los documentos de identidad o de viaje.

De forma complementaria, el tráfico de migrantes tiene varios elementos peculiares: existe la voluntad de la persona para migrar irregularmente, su objetivo es ingresar a otro país, el financiamiento de los costos del desplazamiento corre por su cuenta, el migrante actúa según las indicaciones del traficante durante el trayecto, el retorno es posible pero no es una opción muy utilizada.

*El COIP, en el artículo 213, establece que la persona que, con el fin de obtener directa o indirectamente beneficio económico u otro de orden*

*material por cualquier medio, promueva, capte, acoja, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración ilícita de personas nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado ecuatoriano hacia otros países o viceversa o, facilite su permanencia irregular en el país, siempre que ello no constituya infracción más grave, será sancionada con pena privativa de libertad de siete a diez años.*

*Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, si se establece su conocimiento y participación en la infracción.*

*Si el tráfico de migrantes recae sobre niñas, niños, adolescentes o personas en situación de vulnerabilidad, se sancionará con pena privativa de libertad de diez a trece años.*

*Cuando como producto de la infracción se provoque la muerte de la víctima, se sancionará con pena privativa de libertad de veintidós a veintiséis años.*

*Si se determina responsabilidad penal de la persona jurídica será sancionada con la extinción de la misma.*

Frente a este delito, Ecuador también adoptó una visión amplia al tipificar una sanción penal contra los cómplices que

participen en las acciones de tráfico ilegal de migrantes.

Aunque se trata de dos fenómenos diferentes desde la práctica y el abordaje punitivo, los modelos de operación que tienen los grupos del crimen organizado con el tráfico ilegal de personas guardan similitudes, ya que pueden ser perpetrados por los mismos individuos y en similares rutas, sea que se trate de la vía marítima o por espacios terrestres. De igual forma, los seres humanos están en el centro de la comisión de las conductas y en su configuración pueden ocurrir otros delitos complementarios. En determinadas circunstancias hay confluencia entre el tráfico de migrantes y trata de personas, cuando los viajeros son forzados a desarrollar determinadas actividades por diferentes motivos. El desarrollo de la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, por lo general, demanda la estructuración de un grupo del crimen organizado con despliegue en más de un territorio nacional para efectos de materializar la actividad y ejecutar la planeación y ejecución de las operaciones.

El más reciente Informe Global de Trata de Personas 2018, elaborado por la UNODC (2019a), muestra datos que ofrecen un panorama sobre la situación en la región. El estudio indica que a nivel global hay un aumento en el número de casos denunciados con una fuerte prevalencia de Suramérica, lo que puede significar un aumento de la ocurrencia de la trata. La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual prevalece en las regiones donde se detectan la mayoría

de las víctimas, como en esta parte del continente. De igual forma, en Sudamérica, el 93 % de las víctimas de trata fueron detectadas dentro de la misma región. En esta subregión, la gran mayoría de las víctimas (80 %) son de sexo femenino, mujeres y niñas. Las mujeres adultas constituyen por poco una mayoría general de las víctimas detectadas (51 %), mientras que las niñas representan una proporción significativa (31 %).

Información del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) indica que a pesar de que la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes no ha sido una amenaza relevante identificada en la etapa de detección o en la de sanción del lavado de activos, ocho de 17 países miembros han mencionado a este delito como una situación de donde se derivan actividades de lavado de activos (GAFILAT, 2017).

La trata de personas y el tráfico de migrantes están altamente relacionadas con el incumplimiento de los requisitos administrativos para migrar o permanecer en otro territorio diferente al de su nacionalidad. Desde el punto de vista del tráfico de migrantes, las organizaciones del crimen organizado deciden estructurar una cadena de acción para recibir una compensación económica a cambio de facilitar el desplazamiento de los migrantes irregulares.

Las agrupaciones de crimen organizado que realizan el tráfico de migrantes son conocidas como 'coyoteros', 'coyotes', 'pateros' o 'polleros', entre otros. Se caracterizan por tener una

estructura flexible basada en el manejo de comunicaciones para ofertar los servicios, conocimiento de las áreas geográficas, poseer contactos en las rutas para efectos de coordinación e intercambio de información y por mantener relaciones con las autoridades del cumplimiento de la ley que realizan prácticas corruptas.

En la trata de personas se busca dominar a otras personas, en especial para propósitos de explotación sexual o laboral (incluyendo la mendicidad obligada o servidumbre doméstica). La vulnerabilidad de las mujeres y niñas es particularmente notoria. Las víctimas terminan aisladas en zonas de prostitución, bares, centros de masaje o establecimientos nocturnos de las ciudades, coaccionadas para que ofrezcan los servicios sexuales; también son conducidas a fábricas o campos de trabajo donde se reduce su exposición al público y son sometidas a extensas jornadas laborales, muchas veces sin contraprestación económica. Los tratantes recurren al rapto, fraude, engaño, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad y llegan a sus víctimas a través de ofertas, la aceptación de pagos o ventajas para obtener el consentimiento de una persona para acceder a sus pretensiones.

**a) ¿En qué consiste la amenaza?**

1. Los fines de la trata de personas pueden ser:
  - a. Explotación laboral. Realizar trabajos en condiciones análogas a la esclavitud. La limitación de la libertad, no remuneración, explotación y

el sometimiento generalmente son parte de este delito que incluye el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y el trabajo infantil. Pueden darse situaciones como la contratación, refugio, transporte, provisión u obtención de una persona con fines laborales o de prestación de servicios, mediante el uso de la fuerza, fraude o coerción con el objeto de someterla a una servidumbre involuntaria, a un trabajo en calidad de peón o servidumbre por deudas.

- b. Explotación sexual. A través de actos de pornografía infantil, prostitución forzada y comercio sexual en distintas actividades.
- c. Extracción de órganos. Retirar y comercializar órganos, tejidos, fluidos o material genético de personas vivas.
- d. Participación en conflictos armados o en delincuencia organizada. Reclutamiento forzoso para que las personas participen en conflictos armados como parte de grupos irregulares o para el desarrollo de actividades ilegales al servicio de grupos de crimen organizado.
- e. Mendicidad. Actividades para pedir dinero u otra clase de objetos representativos de valor en beneficio de un tercero.
- f. Matrimonio servil. Transferencia que le impone a otra persona la obligación de realizar un matrimonio involuntario y forzado o uniones con similares características.

2. El Glosario de Términos de Trata de Personas (2010) ofrece una serie de conceptos que explican los procedimientos que los criminales desarrollan para realizar las operaciones transnacionales de esta amenaza:
- a. **Captación.** Presupone el reclutamiento de la víctima, es decir, atraerla para lograr su control con fines de explotación. El reclutamiento o enganche a la víctima, generalmente es el primer paso del proceso de la trata de personas.
  - b. **Transporte.** Implica la movilización de las víctimas por sí solas o con el acompañamiento de los tratantes, se utilizan diferentes formas o medios de locomoción.
  - c. **Traslado.** Dentro de las fases de la trata de personas, el traslado ocupa el segundo eslabón de la actividad delictiva posterior a la captación o reclutamiento de la víctima. Por traslado debe entenderse mover a una persona de un lugar a otro, por cuyo efecto se desarraig a la víctima de su lugar de origen o comunidad. El desarraigo siempre se mantiene en situaciones de trata, incluso si la víctima lo acepta como una medida de protección a sus mismos familiares y otras personas cercanas.
  - d. **Entrega.** La víctima es entregada a manos de un tercero de forma temporal o definitiva.
  - e. **Acogida.** La persona pasa a los miembros del grupo de tratantes que tienen la función de ocultar a las víctimas en el proceso de tránsito y de explotación en un ambiente o domicilio, donde puede estar temporalmente hasta ser trasladada a su destino final.
  - f. **Recepción.** Significa ocultar a la víctima en un escondite temporal y retenerla para su sometimiento. La retención implica la privación de la libertad de la persona.
3. El consentimiento de la víctima es irrelevante como elemento de justificación, así se trate de mayores de edad, cuidadores o responsables de menores de edad, tal como lo dispone el protocolo relacionado con la trata de personas.
4. En la cadena de trata de personas están involucrados otros actores como los propietarios o administradores de establecimientos nocturnos, prostíbulos, bares y discotecas; transportadores, proveedores de servicios de alojamiento, comida, entre otros. Muchas veces están comprometidas otras personas cercanas a las víctimas, como parejas sentimentales, vecinos, amigos, colegas y parientes y familiares.
5. Una función importante en la trata de personas es la estrategia de 'reclutamiento', que consiste en quebrar la voluntad de la víctima para que, con promesas engañosas y artimañas, acceda a desplazarse a otros lugares en busca de oportunidades de trabajo favorables. Los 'enganchadores' o

- 'reclutadores' establecen vínculos para contactar a las personas tratadas a través de distintos medios de comunicación o de manera directa.
6. En lo que respecta al reclutamiento de las víctimas para explotación sexual, se ha identificado que el rango etario de interés para los grupos delictivos es de 12 a 25 años; en lo que respecta a los victimarios, la mayoría son de género masculino y sus edades oscilan entre los 19 y 40 años. Las zonas del país donde se registra un mayor número de casos asociados a la prostitución forzada se encuentran en las provincias de Los Ríos (Quevedo), El Oro (Machala), Manabí y Santo Domingo, identificándose también casos en la ciudad de Lago Agrio y otras zonas de frontera norte y sur. Amnistía Internacional (2020) indica que las mujeres migrantes continúan siendo víctimas por motivos de género.
  7. La acción de control y dominación de las víctimas de trata de personas se prolonga al hecho de supervisar las actividades, recolectar el producto de las tareas que cumple el individuo tratado y el usufructo propio derivado de la trata. Las amenazas y formas de violencia física o psicológica son los mecanismos preferidos del ejercicio del poder y la dominación sobre las víctimas.
  8. En el tráfico ilícito de migrantes, para obtener beneficios económicos, los grupos del crimen organizado ejecutan actividades materiales a partir de la oferta de servicios ilegales y protección, por facilitar o realizar el tránsito de personas migrantes irregulares para transferirlos, especialmente, al territorio colombiano. Los ciudadanos son provenientes, en su mayoría, de la región del cuerno de África (Eritrea, Somalia y Etiopía), sur de Asia (Bangladesh, Nepal, India, Pakistán, Irán, Bangladesh) China, Cuba y Haití. No obstante, se han registrado casos de otros ciudadanos provenientes de naciones africanas, asiáticas y americanas.
  9. El servicio que adquieren los migrantes es la facilitación del tránsito hasta la próxima frontera o a lo largo de más de un Estado. La forma de pago puede ser fraccionada de acuerdo con el recorrido o en un solo pago por todo el traslado.
  10. Para los accesos se utilizan, por lo general, pasos fronterizos no autorizados ni controlados y con poca población. Es menos frecuente que se utilicen sitios de movilidad fronteriza regulares, aprovechándose de las autoridades corruptas que actúan en la zona.
  11. Para los desplazamientos se utilizan vehículos particulares o de servicio público de carga o pasajeros. Así mismo, se utilizan diferentes tipos de embarcaciones para el tráfico marítimo o fluvial. Caminar por las zonas fronterizas también es una opción que se utiliza con frecuencia.
  12. Cuando las autoridades intervienen, los migrantes son prevenidos de no denunciar a los criminales que los tratan o los trafican, so pena de agresiones y de otros tipos de violencias en su

- contra o contra sus familiares.
13. En cuanto al modus operandi, las fachadas que utilizan los traficantes son: hoteles, agencias de viaje, expendios de comida y servicios de transporte. Estas organizaciones tienen enlaces y contactos con diferentes países por lo que actúan bajo una estructura criminal compleja que se encarga de realizar distintas actividades, como planificadores, captadores, transportistas, mensajeros o proveedores de servicios.
14. Para lograr el cruce de las fronteras, los traficantes ofrecen préstamos a los migrantes o intercambios de dinero por las posesiones que poseen las víctimas.
15. Las amenazas provienen de los grupos de delincuencia organizada que tienen contactos y división del trabajo en varios países de la región, con los que coordinan y concretan las operaciones de trata de personas o de tráfico ilegal de migrantes. Se dedican a todo el proceso del tráfico (transporte, suministro de documentación falsa o robada, permisos de trabajo o cartas de invitación para el país de destino; alojamiento en tránsito y destino; introducción clandestina; y, en los casos de trata, la ulterior explotación laboral o sexual). Estas organizaciones poseen bases logísticas en los países de origen, tránsito y destino y equipos altamente sofisticados. Tienen la capacidad de desarrollar simultáneamente otro tipo de delitos graves como las actividades relacionadas con narcotráfico o el tráfico ilícito de armas de fuego y municiones.
- Dentro de los Estados afectados existen agrupaciones de tratantes y traficantes especializados en las diferentes modalidades, tácticas y conocimiento de las áreas geográficas o de explotación. En Ecuador, el dominio de las acciones está dado para tratar o traficar con personas y migrantes de origen nacional que se dirigen a países vecinos, a Estados Unidos y la habilitación para la salida de extranjeros hacia destinos continentales. Cuentan con la logística y los mecanismos adaptativos según las circunstancias de los flujos de personas víctimas y de la acción de las entidades estatales de control. Utilizan estructuras en formas de red a partir de tareas concretas que no necesariamente implican una vinculación de tiempo completo, sino que funcionan bajo una lógica de subcontratación. También se ocupan de involucrar a otros actores que, incluso, pueden ser servidores públicos. A las transacciones que realizan las organizaciones criminales se vinculan individuos que, de forma ocasional, proveen un servicio específico a las redes transnacionales, como el de movilidad. Por lo general, son residentes en zonas fronterizas que utilizan sus propios recursos para el transporte de una persona o de pequeños grupos.
16. Los delincuentes actualizan las rutas de forma permanente para evitar el control de las autoridades, así mismo, innovan en los métodos de transporte, de manera que se adaptan a los fenómenos cambiantes, sin que esto signifique

- precautelar la seguridad de las personas que contratan sus servicios.
17. Las principales rutas utilizadas para el tráfico ilícito de migrantes son desde la frontera con Perú o sitios de acceso en Ecuador hasta el sur de Colombia. Algunos países intermedios utilizados son Brasil o Bolivia desde donde se trasladan por tierra a territorio ecuatoriano. Para ello, utilizan diferentes rutas terrestres, marítimas y fluviales.
18. Los traficantes de migrantes utilizan diferentes estrategias para obtener beneficios económicos que provienen de las víctimas, de la provisión de servicios de comunicaciones, del avituallamiento, o de la prolongación de la estadía en un determinado lugar, con el argumento de no encontrar las condiciones adecuadas para continuar el desplazamiento.
19. Alrededor de la trata de personas y del tráfico de migrantes existe todo un conglomerado comercial que involucra a transportadores, dueños de hoteles, restaurantes, tiendas y farmacias, que se confabulan para proveer bienes y servicios a los migrantes y a los miembros de la agrupación criminal.
20. La captación, la coordinación y los contactos para realizar la trata o el tráfico ilegal de migrantes encuentran en las tecnologías de la comunicación y la información medios eficaces para captar individuos susceptibles de usar en estos delitos. Es común la creación de perfiles falsos y el uso de diferentes estrategias de enganche y argumentos para atraer a las potenciales víctimas.
21. Las personas objeto de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes se rehúsan a denunciar al tratante o al traficante, ya que son amenazadas, tienen temor de ser involucradas en el delito, o por miedo a perder la oportunidad de recuperar su libertad o a llegar a su destino, según sea al caso.
- b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existencialespreciados?**
1. El Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019–2030, del Ministerio de Gobierno (2019), describe detalladamente los diferentes tipos de daños que sufren las víctimas en sus ámbitos de protección individual y colectivos:
    - a. **Daños psicológicos.** Disminución y anulación de su autonomía y autoestima, temor y estrés permanentes, desórdenes alimenticios, trastornos del sueño, ansiedad, depresión, que pueden llevar, incluso, al suicidio.
    - b. **Daños físicos.** Contusiones, cortaduras, quemaduras, fracturas, desnutrición, afecciones gastrointestinales y problemas de salud asociados a la explotación laboral, agotamiento, enfermedades, infecciones bacterianas, sobreexposición al calor o al frío y toxicomanía, como resultado del consumo de drogas. En el caso de los grupos LGBTI pueden ser sometidos a explotación sexual y sufrir

- cambios hormonales.
- c. Daños en la salud sexual y reproductiva debido al contagio de infecciones de transmisión sexual y VIH, enfermedad inflamatoria pélvica, esterilidad, fistulas vaginales, embarazo no deseado, abortos riesgosos, quebranto en la salud reproductiva, embarazos y abortos forzados y practicados en condiciones de clandestinidad, que terminan en lesiones permanentes leves y graves y, en algunos casos, en la muerte de las mujeres.
  - d. La muerte es la consecuencia más grave de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes. Este tipo de prácticas ha significado la pérdida de la vida de miles de migrantes a causa de la indiferencia o, incluso, de la残酷 deliberada.
  2. El sujeto que ejecuta la trata de personas convierte a la víctima en un "objeto" o "cosa" de comercio sin libertad, limitando o eliminando un conjunto de derechos inherentes al ser humano, que están consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como los derechos a la vida, la dignidad humana, la libertad y la igualdad. No solo implica la pérdida o el grave menoscabo de las oportunidades de desarrollo individual, sino que otros bienes jurídicos sufren desmedro, como la seguridad personal, la educación, el trabajo digno, la no discriminación, la salud, la libre circulación, la recreación y la posibilidad de contar con una familia y un domicilio.
  3. El uso de la fuerza entraña violaciones, golpes y reclusión para controlar a las víctimas. La violencia por la fuerza se utiliza especialmente durante las primeras etapas de sometimiento de la víctima, conocido como el "proceso de acostumbramiento", que se utiliza para quebrar la resistencia de la víctima con el fin de facilitar su control.
  4. Las otras víctimas de la trata de personas son las familias y el entorno inmediato, que deben enfrentar los problemas derivados, como las amenazas y el chantaje de los tratantes para evitar la denuncia.
  5. La trata de personas afecta las relaciones entre los miembros de la familia, cuando el hecho es resultado de acuerdos con los padres o tutores.
  6. En el tráfico ilícito de migrantes, las familias adquieren deudas para realizar un proceso migratorio irregular o los gastos que implica la búsqueda de un miembro de la familia desaparecido.
  7. Al viajar de forma peligrosa y en condiciones de alto riesgo se lesionan los derechos humanos de las víctimas, en estos trayectos muchas personas han muerto por resultado de sofocamiento, hambre, sed, maltrato y muchas otras han desaparecido, sin que se vuelva a tener noticia de su paradero.
  8. Hay cargas sociales por los estigmas del entorno comunitario, en especial cuando las víctimas son tratadas con fines de explotación sexual.

9. La condición de incapacidad física o cognitiva de algunas víctimas de la trata de personas o del tráfico ilícito de migrantes, genera actos de discriminación que las pone en mayores condiciones de vulnerabilidad.
10. Las personas sometidas a trata son víctimas de actos sistemáticos dirigidos a anular su voluntad y poder de decisión sobre su propia individualidad, por medio de mecanismos de fuerza física, amenazas y otras formas de coacción y sometimiento. Esta presión está dirigida que la víctima realice actos de explotación que brinden beneficios económicos o de cualquier otra índole a su victimario.
11. Los migrantes traficados son usualmente objeto de la trata de personas, lo que afecta su derecho a migrar y su dignidad humana. Los emplean en diferentes actividades por bajos salarios o son obligados a desarrollar labores sin ninguna contraprestación.
12. Los migrantes son sujetos de limitaciones a su derecho a la libertad y a la locomoción, por la obligación de permanecer ligados a un lugar específico.
13. El tráfico de personas afecta el orden migratorio y la soberanía del Estado, por la transgresión irregular de las fronteras.
14. Las condiciones de vida de los migrantes traficados o de las personas bajo el dominio de la trata sufren afectaciones a las condiciones de vida dignas, como la alimentación o el descanso; así también, sufren amenazas, intimidaciones y violencia interpersonal (física, psicológica, económica y moral). La explotación puede involucrar el secuestro y el componente sexual o reproductivo.
15. Es usual que las organizaciones de delincuencia común, los asentamientos humanos autóctonos o las mismas agrupaciones del crimen organizado cobren "peajes" a los migrantes por circular por un determinado territorio.
16. En ocasiones, los problemas de comunicación por el uso de otros idiomas ponen en estado de inferioridad y desventaja a los migrantes, ya que, por la misma condición de irregularidad, son presionados para no informar su situación a las autoridades. En este sentido, pueden demandar protección internacional y obtener facilidades para regresar a su país de origen.
17. La intención de los migrantes para permanecer invisibles a las autoridades o a las comunidades autóctonas permite que sean abusados y que esos delitos permanezcan en la impunidad.
18. Con alguna frecuencia, los migrantes irregulares reciben maltrato de parte de las autoridades nacionales que intervienen en los controles, y puede consistir en agresiones físicas, abandono, hurto de efectos personales o dinero y detenciones ilegales. En síntesis, no reciben el trato humanitario que demanda su condición y que está protegido por el derecho internacional.
19. Cuando los traficantes conocen detalles personales, familiares o profesionales de las víctimas,

- utilizan ese recurso como forma de presión para que cedan a sus intereses.
20. En el marco de la investigación criminal puede haber insuficientes elementos probatorios y evidencia física para demostrar que los migrantes irregulares fueron sometidos a trata de personas, lo que perjudica los derechos de las víctimas y alivia la responsabilidad penal de los infractores.
  21. El reconocimiento de la calidad de víctima de trata de personas no siempre repercute en la posibilidad de acceder a asistencia, medidas de protección y reparación efectivas por parte de las autoridades administrativas nacionales.
  22. Las víctimas de estos delitos señalan que no han sido tratadas dignamente por las autoridades, por lo tanto, no aplican la perspectiva de derechos humanos, re-victimizando su condición.
  23. La integridad personal y la vida de los migrantes o personas objeto de trata entran en peligro porque pueden ser abandonados por parte de los criminales en condiciones adversas de tiempo, modo y lugar.
  24. Las víctimas del tráfico ilegal con frecuencia se ven sometidas a servidumbres por deudas, por lo general, en el contexto de pago por gastos de transporte a los países de destino. Los traficantes suelen amenazar a sus víctimas con lesiones e incluso la muerte, o con la seguridad de su familia en el lugar de residencia.

**c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza?**

1. Existen causas estructurales en materia económica, tales como

la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social, que presionan a las personas para acceder a otras posibilidades de subsistencia y escalamiento social, no solo en los países de la región sino también en otros continentes. Los grupos poblacionales sufren los efectos de la situación económica que los pone en condiciones de vulnerabilidad y alto riesgo frente a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. La población migrante utiliza el mecanismo de la migración irregular como una forma de acceder a otro tipo de condiciones de vida más favorables.

Existen poblaciones que sufren las consecuencias de las dinámicas sociales por los factores históricos y políticos, como las minorías, los habitantes de las zonas rurales, las poblaciones indígenas, las mujeres y los niños, niñas y adolescentes. Un alto porcentaje de estas comunidades carecen de la cobertura de los servicios públicos esenciales y no cuentan con los factores productivos que les permitan un estándar aceptable de vida.

2. Con relación al aspecto social, varias regiones del mundo interactúan en patrones de comportamiento regidos por las jerarquías sociales y familiares (clase, etnia, género o edad), cuyas reglas se estructuran a partir de la subordinación de mujeres y menores de edad a los padres o adultos. También están forjados estereotipos de género sobre el cuerpo y la sexualidad femenina (asumidas como objeto y mercancía). A esta vulnerabilidad

- se suman otras condiciones de desestructuración del tejido social y falta de cohesión frente a intereses comunes generados por los conflictos no resueltos y la xenofobia, que actúan como presiones para migrar.
3. En el campo político, la causa de la migración irregular, en especial para los países de origen y tránsito, es el desinterés para establecer mecanismos efectivos de lucha contra las agrupaciones del crimen organizado que participan en la amenaza. A ello se suman los indicadores de impunidad y corrupción que sirven como factores facilitadores de la migración irregular. De igual forma, muchos países registran situaciones de inestabilidad política, inseguridad y violencia crecientes ligadas a economías informales y delictivas, conflictos armados, crisis económicas y humanitarias, entre otras problemáticas graves, que sirven como detonantes de las intenciones de migrar.
- Debido a las condiciones de los países de origen, para muchas personas es difícil migrar legalmente, ya que imponen restricciones de visado y leyes migratorias de los países de destino (Estados Unidos y países de la Unión Europea), que son cada vez más restrictivas.
4. Los perfiles de las víctimas suelen dar cuenta de situaciones de doble o triple vulnerabilidad debido a su género, pertenencia étnica cultural, clase social, edad, discapacidad, condición migratoria, desarticulación familiar y otras. Es decir, mientras más situaciones de vulnerabilidad tenga una persona, la probabilidad de ser víctima de trata se incrementa.
5. A pesar de las actividades que despliegan las autoridades nacionales en el desarrollo de las políticas públicas para prevenir y sancionar la trata de personas y el tráfico ilegal de migrantes, algunas personas siguen siendo víctimas de estos delitos. El desempeño institucional está regido por las dificultades en la comunicación, la dispersión de esfuerzos, débil articulación entre las dependencias encargadas, deficiente planificación y baja efectividad del aparato de justicia en el juzgamiento y sanción de las conductas relacionadas. De igual forma, las actividades de alerta temprana y de promoción de derechos desarrolladas por las entidades competentes no tienen la capacidad de cobertura y efectividad porque no se modifican las condiciones estructurales que motivan estas problemáticas.
6. A nivel oficial existe una limitada asignación presupuestal para la ejecución políticas públicas contra la trata de personas, aunado a las bajas capacidades de cobertura de las instituciones responsables y la carencia de conocimientos especializados en el tema.
7. La adopción y aplicación de protocolos de actuación o normas técnicas para afrontar los casos de trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes es reducida e impiden una delimitación

- clara de responsabilidades interinstitucionales, así como de rutas de atención.
8. En varios sitios de la región existe un mercado ilegal que se moviliza a partir de la explotación de personas para que presten determinados servicios. Esta demanda es solventada por los grupos del crimen organizado que establecen el sentido de las operaciones para obtener beneficios económicos y desarrollar toda la cadena de valor.
  9. El impacto del conflicto armado colombiano todavía tiene incidencia en la región donde la acción de los grupos del crimen organizado asociados con el narcotráfico ha convertido la frontera norte en territorio adecuado para la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La población desplazada y refugiada, así como las personas víctimas de la trata y el tráfico son usadas como recurso para percibir ganancias.
  10. Los gobiernos autónomos descentralizados ubicados en las zonas fronterizas ven rebosadas sus capacidades de atención institucional por los altos flujos de migrantes que circulan aleatoriamente. Por lo general, la coordinación para atender estas situaciones demanda participación de entidades del nivel central estatal que retardan su acción debido a las imposiciones burocráticas. Así mismo, los mecanismos locales de coordinación para la atención integral de las víctimas son reducidos.
  11. Existe un débil conocimiento y poca sensibilización de los funcionarios públicos competentes frente a esta problemática.
  12. Los países de la región y de otros continentes incrementan paulatinamente los controles y las restricciones migratorias, incluyendo las medidas por la pandemia del COVID-19, y fuerzan a los interesados en migrar y a las agrupaciones del crimen organizado que encuentren formas de burlar las actividades de vigilancia e inspección.
  13. La migración reconocida como derecho humano y factor de protección por parte de los Estados sigue siendo un factor de motivación para el intercambio cultural y económico que conlleva una exposición al tráfico ilícito de migrantes.
  14. La persistencia de disparidades en el desarrollo, el bienestar, la estabilidad económica y política y el goce de derechos, los distintos estadios en los procesos de cambio demográfico, la mayor facilidad para trasladarse y comunicarse entre fronteras, y, en general, la multiplicidad de motivaciones y de factores que impulsan las migraciones (en crecimiento forzado en varios corredores de la región) implican que estas seguirán constituyendo una dinámica central dentro de nuestras sociedades y entre ellas.
  15. La violencia como forma de expresión de poder a nivel familiar, comunitaria, intergrupal o estatal, es un elemento que facilita la

- existencia de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.
16. Esta amenaza genera considerables réditos económicos que se integran a otras formas de accionar delictivo de las organizaciones e incentivan la continuidad de la misma.
17. En los procesos de juzgamiento no hay un sentido investigativo para que se reconozca el daño material para que la indemnización atienda a las consecuencias de carácter patrimonial que tienen un nexo causal directo con el hecho ilícito.
18. En los países de la región, la administración y centralización de los datos institucionales relacionados con esta amenaza y referidos a la movilidad humana, no poseen sistemas informáticos de registro y recolección de datos robustos; por lo tanto, la generación de estadísticas y la comprensión de la problemática es débil.
19. A pesar de la complejidad de la amenaza y el impacto que genera, la visualización en las agendas públicas de los gobiernos de la región es restringida. Las víctimas no denuncian los hechos por miedo a represalias o, muchas veces, el traficante es una persona cercana a la familia o a la comunidad. De igual manera, en los puntos migratorios terrestres, aéreos y marítimos no son suficientes las capacidades especializadas para contener la situación.

### 3. Contrabando



La concepción general del contrabando es que obedece al movimiento ilícito de bienes de una legislación a otra, sin el cumplimiento de los requisitos formales. Incluye la exportación y/o importación de mercancías de forma ilegal, sin el pago de los derechos aduaneros o impuestos correspondientes o sin las debidas declaraciones ante las autoridades aduaneras. Es una actividad en la que se utilizan lugares habilitados (puertos y aeropuertos) o a través de sitios no habilitados para las transacciones de comercio internacional. El principal objetivo es evadir el pago de los tributos aduaneros y sacar un provecho de carácter económico por esa situación por medio de la distribución y comercialización de los bienes en circuitos formales o informales.

Se realiza por medio de la adulteración de la información presentada a la autoridad aduanera. Son varias las modalidades como subfacturar, sobrefacturar, evadir el cumplimiento de los requisitos legales, los controles sanitarios, cambiar la posición arancelaria u obtener otros beneficios aduaneros o tributarios. Para este propósito, se acude a la presentación de documentos falsos o a la ausencia de autorizaciones o documentos requeridos para los trámites aduaneros. En ocasiones se pretende obtener una rebaja en los tributos o aranceles aduaneros con respecto a la mayor cantidad de mercancías ingresadas al territorio. Una alternativa adicional, es ingresar la mercadería sin ningún pago ni declaración aduanera.

El contrabando se aprecia como un fenómeno vinculado al desarrollo del comercio internacional, lo que implica una serie de prácticas comerciales fraudulentas. Es una circunstancia que sirve como determinante para la ejecución de esquemas dedicados al lavado de activos. Para ello, son utilizadas las tipologías de personas y estructuras jurídicas junto a personas que actúan como testaferros. El impacto generado por estos movimientos se ve en las instituciones bancarias, el comercio internacional y las empresas de gestión inmobiliaria. En tanto, los productos o

medios comúnmente utilizados son las cuentas bancarias y la transferencia internacional de dinero.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en un informe publicado en 2016, calcula que el comercio de mercadería falsa y pirateada bordea los USD 500 000 millones por año a nivel global. El documento indica que las proyecciones de esta situación estarán al alza durante los siguientes años, si se tiene en cuenta que la delincuencia organizada no escatima la posibilidad para comerciar de forma ilícita distintos bienes sean lícitos o ilícitos.

Para tener otra perspectiva del problema, un informe sobre el consumo ilícito de cigarrillos sugiere que creció del 17 % en 2016 al 22 % en 2018. Significa que más de 52 500 millones de cigarrillos se comercializaron a través de circuitos de contrabando, lo que significó una pérdida de ingresos fiscales estimada de USD 6 000 millones (KPMG, 2019). Ecuador y Panamá, en particular, son los países de América Latina con mayor consumo de cigarrillos ilegales, cuyo consumo total a fines de 2019 aumentó más del 70 % (Euromonitor, 2020).

Por su parte, el Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito (2018) señala que la región de las Américas no se destaca en ninguno de los cuatro indicadores de oferta y demanda y muestra el peor desempeño en los indicadores de percepción del crimen organizado y de calidad de las instituciones estatales, incluso peor que Medio Oriente y África. El informe advierte que, en líneas generales, si no fuera por la inclusión de EE. UU. y Canadá en el grupo regional, la zona tendría un desempeño mucho peor. El

índicador de calidad de instituciones estatales muestra un rezago preocupante.

En este sentido, el delito del contrabando de bienes y mercancías tipificado en el artículo 301 del COIP, enmarca las actividades ilegales de las personas que se dedican a ingresar al país mercadería prohibida o evadir el pago de impuestos, lo que genera un perjuicio para el patrimonio del Estado. Estos elementos suponen una alerta para el Estado en la medida que este delito configura diversos tipos de inestabilidad financiera, así como distorsiones e ineficacia en los mercados. El comercio ilícito engloba varias actividades delictivas que están entrelazadas como el fraude, la defraudación aduanera, la falsificación y la piratería.

Los productos que se movilizan principalmente en la región suelen ser bienes fáciles de vender en los mercados como indumentarias y textiles, combustibles, calzado, alcohol, alimentos y cigarrillos, también pueden ser electrodomésticos, cosméticos, dispositivos tecnológicos, repuestos de maquinaria, medicamentos (incluyendo falsos o caducados), precursores y sustancias químicas, entre otros. Además, debido a las condiciones de producción y comercialización de combustibles subsidiados en Ecuador, el sector se convierte en un escenario complejo gracias a las dificultades de control efectivo. Las consecuencias adquieren la condición de problema social para los pobladores de zonas de frontera, quienes sufren desabastecimientos constantes.

Estos delitos se presentan en mayor proporción en las provincias de Carchi, Esmeraldas, El Oro, Sucumbíos y

Loja. El tráfico de combustibles es un problema permanente para Ecuador, en vista del atractivo que supone el bajo precio del combustible ecuatoriano en relación con el costo del mismo en Colombia y Perú, países que no gozan de un formato de subsidio estatal y los precios de la gasolina y gas licuado de petróleo resultan bastante elevados. De ahí que los hidrocarburos que son traficados en mayor proporción sean el gas licuado de petróleo (GLP), la gasolina extra y el diésel.

**a) ¿En qué consiste la amenaza?**

1. El modo de operación empleado por los grupos delictivos para el contrabando de combustibles (principalmente gasolina, diésel, gas licuado de petróleo y gas natural) desde las provincias de El Oro y Loja en el sur; así como Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en el norte, comprende:
  - a. Actividades de almacenamiento temporal de los hidrocarburos en bodegas clandestinas o depósitos de construcción artesanal ubicados cerca de las zonas de producción, distribución o estaciones de servicio donde los adquieren, para luego trasladarlos a las zonas de frontera donde son comercializados.
  - b. Adaptación de contenedores, caletas o tanques acoplados a vehículos de servicio público o particular (sistema conocido como 'hormigueo').
  - c. Transporte y comercialización de hidrocarburos por vías fluviales y terrestres en la zona de frontera de Ecuador/Colombia y Ecuador/Perú, destinadas específicamente al procesamiento de drogas ilícitas o la comercialización para abastecimiento de automotores o gas de consumo doméstico.
2. Utilización de diferentes métodos de camuflaje y ocultamiento en medios de transporte terrestre para luego desplazarse por vías de comunicación de bajo tráfico o utilizando esquemas de seguridad que prevengan sobre la presencia de controles por parte de las autoridades (conocidos como "campaneros").
3. Perforaciones clandestinas a las líneas de flujo, oleoductos como políditos del Sistema de Oleoducto Transecuadoriano (SOTE), para luego ser almacenado y comercializado.
4. El contrabando de tipo hormiga se caracteriza por transportar poca cantidad de mercancías, por lo general de hasta USD 3 500 aproximadamente (monto que no superen los 10 salarios básicos), para evitar la judicialización por el delito de contrabando, proteger los medios de transporte y someterse solo al decomiso de la mercancía y la imposición de una sanción pecuniaria.
5. El contrabando técnico es una modalidad dirigida a concretar las acciones de defraudación aduanera. Este tipo de contrabando ingresa y cumple con todos los pasos aduaneros formales: presenta la respectiva declaración aduanera ante la Aduana, las mercancías (que supuestamente dice contener) son declaradas, aunque al momento de revisar el contenedor se encuentra que su valor está subvalorado o que la clasificación no es la adecuada o

- las mercancías no coinciden.
4. El contrabando abierto es el ingreso de mercancías al territorio aduanero nacional sin ser declaradas ante la autoridad aduanera en los lugares habilitados.
  5. Recientemente, a raíz de la pandemia por el COVID-19 ha cobrado alto impacto el mercado de bienes ilícitos a largo plazo. La proliferación de productos que se venden en línea, incluso en la web oscura, tiende a crecer gracias a que permite el anonimato de las operaciones y dificulta el seguimiento y control aduanero.
  6. Algunas transacciones de comercio internacional son aptas para el lavado de dinero, ya que utiliza mecanismos formales en puertos o aeropuertos y con mercancía lícita. Consiste en declarar la mercancía por un menor valor utilizando facturación comercial falsa.
  7. Las prácticas de trasbordo engañosas, el mal etiquetado y la facturación fraudulenta permiten a los comerciantes ilícitos evitar sanciones, tarifas comerciales y regulaciones.
  8. Las metodologías de las organizaciones criminales se aprovechan del tamaño y la complejidad del comercio internacional y el sistema financiero para ocultar las transacciones individuales a través de las gestiones involucradas en las múltiples transacciones de divisas y los acuerdos de financiación del comercio, emplear la misma documentación (facturas y permisos) en varias oportunidades, mezclar fondos legítimos e ilícitos o sacar beneficio de los recursos limitados que la mayoría de las agencias aduaneras y las demás autoridades tienen disponibles para detectar transacciones comerciales sospechosas.
  9. En las fronteras, las agrupaciones del crimen organizado modifican permanentemente los pasos y rutas clandestinas para evadir las acciones de control de las autoridades.
  10. La sustracción del control es una modalidad que moviliza las mercaderías en horas no habilitadas para la actividad administrativa, evade los resguardos y controles aduaneros y desvía las rutas.
  11. Para evadir los controles aduaneros, las actividades irregulares se realizan en distintos horarios administrativos de atención al público u horarios habilitados para el traslado de la mercadería.
  12. Se utilizan lugares no habilitados fuera del resguardo aduanero, que implica lugares indicados y autorizados por reglamentación para la ejecución de las operaciones.
  13. Los medios de transporte sufren recargas o desvíos al estar de tránsito en las instalaciones aduaneras.
  14. Los grupos del crimen organizado se especializan en explotar las zonas desreguladas para fabricar o armar productos a partir de materia prima o subcomponentes, para luego empacar o reempacar el producto ilícito final para nuevos envíos.
  15. El tratamiento aduanero o fiscal diferencial opera con un reconocimiento arancelario distinto al que tiene, principalmente para beneficiar el pago de tributos o que los bienes no sean gravados.
  16. Por medio de la autorización especial, licencia arancelaria o certificación aduanera, se modifica el objetivo para obtener los beneficios que son otorgados a la mercadería.

17. Hay falsificación de etiquetas de prendas textiles de menor calidad que simulan provenir del exterior y registran alta calidad en los materiales y elaboración.
18. Los productos de contrabando son ocultos para que escapen al control. En los vehículos se utiliza la parte baja del tapizado de los asientos o de las puertas, el el espacio de la llanta de emergencia o el trasfondo del maletero, entre otros.
19. El contrabando es disimulado en envases o paquetería similar a la original, con el fin de obtener un beneficio tipificado.
20. Los delincuentes realizan el procedimiento de cargue o descargue de un medio de transporte sin ninguna autorización de mercancías no manifestadas y sin el respectivo control de las autoridades competentes.
21. Las mercancías extranjeras antes de someterse al control aduanero son desembarcadas, descargadas o lanzadas en tierra, mar u otro medio de transporte.
22. Hay ocasiones que se reemplazan las mercancías cuando la posición arancelaria se declara en el despacho, una vez efectuado el control aduanero de entrada o salida.
23. Las operaciones se pueden simular para aparentar que realmente se realizaron. Se busca obtener un beneficio económico en la operación u operaciones de importación o exportación.
24. Las organizaciones dedicadas al contrabando, como los agentes provocadores de la amenaza, aplican técnicas que les ofrezcan posibilidades de éxito. Por ello, dadas las circunstancias del comportamiento de los actores involucrados, han optado por

estructurar redes especializadas y segmentadas en división de trabajo que compiten con el contrabando de hormiga. Por medio de esta modalidad se aprovecha la libre movilidad entre los países vecinos, facilitada por la construcción de nuevos pasos, puentes y vías fronterizas, obras necesarias para el desarrollo económico de las zonas fronterizas. Las redes para la ejecución de esta amenaza involucran a funcionarios públicos, trabajadores aduaneros, empleados de empresas de carga y comercio internacional, gremio de pescadores, grupos de apoyo representados por transportistas, estibadores, motoristas, campaneros y comerciantes informales.

**b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existencialespreciados?**

1. Uno de los principales efectos nocivos del contrabando es la afectación al patrimonio público del Estado que deja de percibir recursos provenientes de la actividad de comercio internacional por los impuestos arancelarios aplicados a los productos que están sujetos a esta medida. Los detrimientos del PIB regional a causa del contrabando se calculan entre el 1 % y el 3 %. Dejar de percibir dinero por parte de las autoridades fiscales impacta la asignación de inversiones en sectores más importantes de la economía o de la provisión de bienestar social en áreas como salud, educación e infraestructura.
2. El contrabando registra un notable impacto sobre el aparato productivo nacional (que tiene

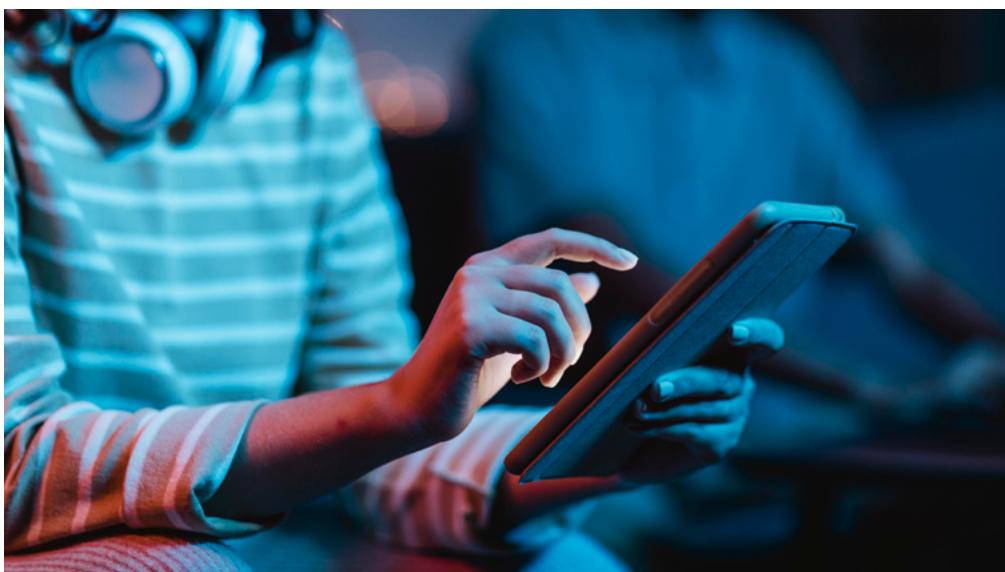
- menos opciones de competir en los mercados frente a los bajos precios de los productos ilegales) y motiva la competencia desleal de los productos extranjeros. Tiene relación con la desaceleración de los sectores productivos tales como el textil, manufacturero, el de cuero, el de acero, entre otros. Aplica efectos negativos en el fomento del comercio informal.
3. Demanda la inversión de recursos económicos por parte del Estado para hacer cumplir los regímenes arancelarios y comerciales.
  4. El contrabando de combustibles en la zona fronteriza de Ecuador con Colombia tiene varios efectos negativos como la afectación a las finanzas públicas y el detrimento de la actividad productiva formal de esas áreas limítrofes, a consecuencia del deterioro en la comercialización y de la falta de una adecuada distribución de los combustibles líquidos.
  5. Los combustibles contrabandeados son vitales para el procesamiento de las drogas ilícitas, lo que incentiva toda la cadena de valor del narcotráfico con los consecuentes efectos de diverso orden que causa contra la seguridad nacional y la seguridad ciudadana. El contrabando también aplica para insumos, precursores y sustancias químicas que dinamizan los procesos de la fabricación de las drogas ilícitas.
  6. Las perforaciones clandestinas son un perjuicio para las finanzas del Estado, pero, sobre todo, son un riesgo para las personas que realizan esta actividad y para las comunidades asentadas en esas áreas. Esta situación ha afectado el ambiente por contaminación a los recursos naturales.
  7. El consumo de productos de contrabando como cigarrillos, licores y medicamentos impacta en los costos y la cobertura de la salud pública, porque afectan al tejido social y, al final, repercuten en problemas de seguridad ciudadana.
  8. Las actividades de contrabando afectan el comercio de los productos de consumo porque los delincuentes ocasionan situaciones de escases para propiciar el aumento de los precios de las mercancías ilícitas.
  9. Las transacciones del contrabando también generan delitos conexos como homicidios, asesinatos y lesiones entre los integrantes de las organizaciones criminales o los demás actores que participan en la dinámica ilícita. La violencia también es un medio que garantiza la permanencia del negocio.
  10. Los grupos de delincuencia organizada que se dedican al contrabando se hacen al poder para controlar algunas zonas territoriales disputándole el control a las autoridades. De esta forma protegen las rutas, los nodos y puntos clave del traslado de mercancías ilegales. Además, actúan para gestionar y lograr la permisividad o participación de las autoridades competentes en el desarrollo de las actividades de contrabando.
  11. Afecta amplias zonas del país ya que se torna en una realidad social aceptada y es la base para constituir una forma de supervivencia ante la falta de condiciones de desarrollo económico para las comunidades.

**c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza?**

1. Las políticas fiscales que se ejecutan en los países de la región y resultan desbalanceadas por el incremento excesivo de los impuestos especiales aplicables a los productos de importación crean incentivos para el comercio ilícito.
2. Las disparidades normativas y de control aduanero que existen entre las jurisdicciones y la falta de alineación en la carga fiscal a los productos.
3. Las manifestaciones de corrupción entre los funcionarios de las autoridades competentes encargadas de la regulación, control y sanción de las prácticas de contrabando.
4. Es común que en la región la aplicación de la normatividad y del poder sancionatorio de las entidades del Estado no se execute con el debido rigor que establece la ley.
5. Existe ineficiencia en la aplicación de los procedimientos aduaneros que evitan el ingreso de mercadería sin que cumpla los requisitos formales.
6. Las condiciones económicas y de desarrollo productivo de los países de la región llevan a la inserción de las personas en la informalidad por medio de la comercialización de productos de contrabando.
7. El crecimiento, especialización y estructura de los grupos del crimen organizado que se dedican a las actividades ilegales de contrabando.
8. Las debilidades en los mecanismos de cooperación internacional y asistencia recíproca de los países de la región perjudican la colaboración en las áreas aduaneras, de seguridad y de intercambio de información sobre exportaciones y productos de alto riesgo, vulnerables al contrabando.
9. Los niveles de tolerancia e inserción de las prácticas de comercio producto del contrabando.
10. Algunas legislaciones de la región facilitan la creación de empresas de comercio exterior para proteger las operaciones de contrabando.
11. No todas las autoridades aduaneras de los países comprometidos aplican las recomendaciones de los organismos multilaterales para controlar el contrabando y el lavado de activos, por lo cual no es posible privar a los criminales de los beneficios del accionar ilegal.
12. Las ganancias producto del contrabando y el bajo nivel de riesgo de penalización efectiva son incentivos para que las agrupaciones del crimen organizado ingresen y se mantengan en esta dinámica ilegal.
13. La principal limitación para judicializar estos casos se da cuando la mercancía de contrabando no supera los diez salarios básicos, dado que la Policía Nacional no puede detener a los infractores. El procedimiento indica que debe realizarse un registro en base de datos y proporcionar 72 horas para justificar la procedencia de la mercancía.
14. Los mercados internos demandan productos escasos que pueden obtenerse a través de circuitos ilegales y a precios módicos. Estas mercancías no se producen en el país, tienen un alto precio o su importación está prohibida.
15. La región se caracteriza por la ausencia de normas sólidas de propiedad intelectual, lo que es un factor motivador del contrabando.

16. La cantidad de funcionarios, recursos y capacitación del personal aduanero es una falencia generalizada en el ámbito regional.
17. El desaprovechamiento de las ventajas comparativas no permite el desarrollo de industrias de licores, cigarrillo y otros productos para que compitan en contexto global con las mercancías ilícitas.
18. Se investigan los campos administrativo y penal en el último eslabón de la cadena del contrabando, pero no se intervienen las cadenas de suministro para la fabricación de productos ilegales, a fin de no concentrarse en el control aduanero o en los puntos calientes.
19. Las entidades que prestan los servicios de emisión de licencias para la fabricación, importación, exportación, intermediación o envío de materias primas y otros insumos clave no cumplen su función con eficiencia y son altamente susceptibles a la corrupción.
20. Organizaciones como la Alianza del Pacífico, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y otras instancias de alianzas entre países, no logran promover la suscripción de acuerdos bilaterales o multilaterales para mejorar la cooperación entre las aduanas y entidades para el cumplimiento de la ley.
21. A nivel interno de los países de la región, las instituciones competentes encargadas del control del contrabando no logran una articulación eficiente ni existen instancias gubernamentales encargadas de elevar el perfil del problema del comercio ilícito, asignar los recursos financieros y humanos necesarios y aplicar las regulaciones contra el contrabando con mayor efectividad.
22. Las políticas y mecanismos para compartir información confiable con las autoridades competentes y con otras jurisdicciones son tareas pendiente para combatir el contrabando en la región.
23. Los controles en las zonas aduaneras no resultan efectivos para contrarrestar las actividades relacionadas con el contrabando, en especial para el trasbordo y tránsito de mercadería.

## 4. Ciberdelincuencia



La concepción general del contrabando es que obedece al movimiento ilícito. El contexto de la posmodernidad sumado a los cambios bruscos de interacción a causa de la pandemia causada por el COVID-19 han aumentado los estándares de dependencia de la infraestructura digital. La dinamización de la transformación tecnológica reconfigura el desempeño profesional y personal al imponer el uso y la provisión de servicios esenciales a través de los recursos tecnológicos y el establecimiento de patrones de trabajo digital. En este contexto, la ciberdelincuencia tiene mayores posibilidades de actuar gracias al aumento de la superficie de ataque cibernetico en el ecosistema digital (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020).

El vertiginoso avance tecnológico incorporado a la vida diaria, la educación y la interacción humana, así como la automatización incesante de la productividad en los servicios, mercados, procesos; además del uso obligatorio de las TIC en entornos públicos y privados, dio lugar al inminente crecimiento del ciberespacio. El escenario también se tornó propicio para que los grupos de delincuencia organizada ingresaran con estrategias y técnicas para obtener ventajas económicas.

La intrusión no autorizada en ambientes digitales se ha vuelto frecuente debido a la innovación e interdependencias tecnológicas. Muchas actividades humanas dependen del uso de la infraestructura digital que puede ser expuesta por grupos del crimen organizado para alcanzar objetivos ilegales. La carrera del desarrollo, por lo general, suele predominar y estar más avanzada que las medidas de seguridad. Por lo tanto, el panorama de ataques ciberneticos es propicio para desarrollar dinámicas ilícitas que tienen un trasfondo de interés económico para los criminales.

### a) ¿En qué consiste la amenaza?

1. Los criminales dedicados a la ciberdelincuencia desarrollan actividades de difusión de dominios maliciosos y malware para obtener datos, ransomware (secuestro de datos), cryptojacking (robo o extracción de criptomonedas), ataques basados en la web por medio de correos electrónicos no deseados, robo de identidad, defacement (ataque sobre un servidor web, como consecuencia se cambia su apariencia. El cambio puede ser a beneficio del atacante o para generar propaganda). El portafolio se amplía al ofrecimiento de servicios de ciberactividad maliciosa. El crecimiento de esta actividad es acelerado y nuevas formas de actividad ilegal emergen continuamente. La localización de las víctimas, los autores o partícipes y la ejecución de las acciones se pueden ubicar en diferentes países.
2. Gracias a la digitalización e integración de los sistemas de información donde participan múltiples actores públicos y privados en ubicaciones remotas y geográficamente dispersas, se permiten interdependencias complejas que son penetradas por ciberdelincuentes para realizar diferentes conductas criminales, cuyas consecuencias son la inestabilidad causada por la comisión de delitos informáticos, las intrusiones en redes críticas del sector público o privado y las operaciones motivadas en aspectos de intereses políticos con el fin de afectar los sistemas políticos internos.
3. El nivel de cobertura de la infraestructura tecnológica en Ecuador es propicio para la

ocurrencia de ciberdelitos dada la masificación en el uso del ciberespacio. Los indicadores muestran que el país tiene 17 373 662 de habitantes (Banco Mundial, 2020), 14 651 40 de abonos a teléfonos celulares (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2017), 9 613 353 de personas con acceso a Internet y 57 % de penetración de Internet (Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2017). El Índice Global de Ciberseguridad (GCI), emitido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), publicado en 2019, ubicó al Ecuador en el puesto 98 de 175 países a nivel mundial, y lo posicionó en el 14 lugar entre los países 33 de la región que se midieron.

4. El volumen de la audiencia digital se complementa con la existencia de 13 millones de personas con acceso a redes sociales, 11,5 millones de líneas móviles prepago y 9,1 millones que utilizan redes sociales en los dispositivos móviles, así mismo, el 22 % de la población bancarizada ha realizado transacciones *online* (Mentinno, 2020). Los datos evidencian el amplio rango de acción que demanda el control de la ciberdelincuencia por los riesgos generados sobre los activos informáticos nacionales (Tates y Recalde, 2019).
5. Estadísticas de la Policía Nacional del Ecuador y de la Fiscalía General del Estado, evidencian que durante el periodo de pandemia por el COVID-19 aumentaron las denuncias por conductas asociadas a robos cibernéticos. La principal modalidad es el envío de enlaces maliciosos a través de páginas de

- comercio electrónico. Cuando los afectados ingresan al sitio web, un virus informático robaba sus datos personales o financieros. Con esa información los ciberdelincuentes *hackeaban* las cuentas bancarias y sustraían los fondos.
6. Las principales modalidades de estafas que se han masificado en la infraestructura electrónica son:
- Phishing* y troyanos de *malware*. Suplantación de otra persona para extraer o acceder a credenciales, datos personales o información financiera.
  - Spear phishing*. Estafa de correo electrónico o comunicaciones dirigida a personas, organizaciones o empresas específicas o con la finalidad de instalar malware en los dispositivos.
  - Smishing*. Técnicas mejoradas de ingeniería social con mensajes de texto dirigidos a los usuarios de telefonía móvil, con supuestos premios.
  - Ataques a servicios en la nube. Credenciales robadas para acceder a datos de personas y empresas que teletrabajan.
  - Ransomware*. Tipo de *malware* o aplicación que impide a los usuarios acceder a su sistema o a sus archivos personales y que exige el pago de un rescate.
  - Estafas por medio de ingeniería social. Manipulación psicológica a usuarios desprevenidos para conseguir objetivos de interés de los ciberdelincuentes.
7. Según el Índice Global de Ciberseguridad (IGC), de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2019), en julio de 2019, año en que se mide el compromiso de los Estados frente al tema de seguridad informática, Ecuador se encuentra en el sexto puesto de 19 países de América Latina.
8. Las modalidades de abuso sexual se materializan a través de diferentes modalidades, entre las que se cuentan:
- Grooming*: Estrategia utilizada por un adulto para ganar la confianza de un menor a través de internet con fines sexuales.
  - ‘Sextorsión’. Chantaje realizado de forma virtual a quienes han enviado fotos o videos eróticos, con la finalidad de obtener dinero, solicitar encuentros sexuales u obtener mayor contenido sexual.
  - Ciberbullying*: Situación en la que un niño o adolescente es molestado, amenazado, acosado, humillado o avergonzado, a través de redes sociales o medios tecnológicos.
9. El fraude a través de medios electrónicos implica nuevos métodos para la captura y hurto de información personal, que posteriormente se utilizará para llevar a cabo la suplantación de identidad y fortalecer la capacidad de ganar la confianza de personas incautas y materializar estafas. Algunas modalidades son:
- Falsa remesa. Mediante ingeniería social el cibercriminal identifica una persona que se encuentra en el exterior, la cual será suplantada por medio de redes sociales y escribe a sus allegados solicitando recibir una encomienda que enviará al país. Posteriormente, se hace pasar por un funcionario de aduanas, manifestando que la encomienda se encuentra

- retenida y exige un pago.
- b. b) Solicitud de créditos. Por medio de la suplantación de una persona, se solicitan préstamos de dinero a los allegados de la víctima, supuestamente para solucionar calamidades familiares, prometiendo devolverlo en un tiempo no mayor a 48 horas.
10. Rueda (2020), citando un análisis de Kaspersky, señala que Ecuador, en mayo de 2020, se encontraba en la posición 52 de los países con más ciberataques realizados desde diferentes sitios de Europa, Asia y Norteamérica.
- b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existencialespreciados?**
1. Los efectos causados por la ciberdelincuencia abarcan la filtración de datos privados, de secretos industriales, de propiedades intelectuales y de patentes, los cuales afectan el derecho a la intimidad personal, la seguridad jurídica y el desarrollo y el crecimiento económico nacional, con propósitos de obtener beneficios económicos.
  2. También se afecta la seguridad de los activos de empresas, instituciones públicas y de personas naturales, lo que provoca pérdidas económicas y disminuye la rentabilidad. Las corporaciones e individuos son las principales víctimas de los delitos informáticos debido a los altos costos que supone adquirir medidas de protección.
  3. Pueden presentarse ataques cibernéticos contra la infraestructura crítica de los servicios públicos esenciales, del gobierno nacional, del sector de seguridad y defensa o del aparato productivo nacional, lo que perjudicaría la estabilidad interior (Foro Económico Mundial, 2020).
  4. El CSIRT de la Corporación Ecuatoriana para el Desarrollo de la Investigación y la Academia (CEDIA) mencionó que en Ecuador se dispararon los ataques a RDP a causa del teletrabajo. Antes ya había lanzado la alerta de posibles estafas por internet, razón por la que aconsejaba estar preparados (CSIRT-CEDIA, 2020). Eso afecta la seguridad cibernética, las posibilidades de expansión y la incorporación de los recursos tecnológicos a las labores cotidianas en todos los sectores económicos nacionales.
  5. El fraude o robo de datos personales o empresariales afecta los derechos individuales e iniciativas corporativas privadas (Foro Económico Mundial, 2020a).
  6. Las actividades del crimen organizado por medio del cibercrimen y los ciberataques socavan la confianza de los usuarios en la economía digital, en especial por el riesgo de hurto de sus datos o robos electrónicos a activos económicos personales y empresariales.
  7. Los programas maliciosos, en muchas ocasiones, tienen un origen regional sin que se logre una integración efectiva para contener esas prácticas a falta de un enfoque internacional de cooperación en este aspecto.
  8. Los principales daños causados por la ciberdelincuencia son el colapso en los sistemas, daños financieros, violaciones a la intimidad, ataques a las instituciones oficiales en el ciberespacio, afectación al aparato

- productivo (sectores industrial y bancario, especialmente). De igual forma, existe la intención de atentar contra la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de los sistemas informáticos, de las redes y los datos, así como el uso fraudulento de tales sistemas, redes y datos para obtener un beneficio económico. Las afectaciones son la vulneración de la identidad personal, el ciberacoso, el matoneo o bullying y las estafas.
9. Recientemente han aumentado los contactos con menores de edad para fines de explotación sexual, a través de las diferentes tecnologías de la información y las comunicaciones. De igual forma, la extorsión por contenidos electrónicos y por las transferencias digitales de activos patrimoniales, afectan la integridad personal y el patrimonio.
  10. En términos de seguridad nacional, gracias a la ubicuidad de los sistemas y las redes de información, la ciberdelincuencia se puede articular con otras amenazas regionales (como el narcotráfico) para causar daños catastróficos, a través de ataques cibernéticos para interferir o destruir los sistemas nacionales o internacionales y así paralizar las respuestas (militares, policiales o económicas). El uso de las redes también puede estar enfocado en fraudes financieros u otro tipo de actividades perniciosas basadas en las plataformas digitales.
  11. La ciberdelincuencia, dedicada a aprovechar la circulación digital en las redes sociales, socava la integridad de los niños, niñas y adolescentes (NNA). El abuso sexual infantil implica la transgresión de los límites íntimos y personales de las víctimas, supone la imposición de comportamientos de contenido sexual por parte de una persona (un adulto u otro menor de edad) hacia un NNA, realizado en un contexto de desigualdad o asimetría de poder, habitualmente, a través del engaño, la fuerza, la mentira o la manipulación.
- c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza?**
1. Las agrupaciones del crimen organizado dedicadas a la ciberdelincuencia aprovechan nuevos vectores de ataque, debido al crecimiento inusitado de la circulación de datos en el ecosistema digital.
  2. Los vacíos en la cooperación de las agencias para el cumplimiento de la ley, tanto a nivel nacional como en la cooperación internacional son factores de oportunidad para los ciberdelincuentes, dada la naturaleza transnacional de las actividades maliciosas.
  3. Existen debilidades en la elaboración y aplicación de protocolos de gestión de riesgos de seguridad digital y protección de la privacidad por desarticulación entre el sector privado, los gobiernos regionales y los usuarios.
  4. Los desarrollos tecnológicos incentivados con fines legales o ilegales identifican nuevas vulnerabilidades que suelen tardar en ser intervenidas por las autoridades.
  5. Existe una limitada cultura de seguridad digital entre los usuarios

- y en las políticas de economía digital del Estado. A esto se une la limitada capacidad financiera de las pequeñas y medianas industrias y los diferentes niveles de gobierno para invertir en los mejores desarrollos de ciberseguridad.
6. La incorporación de las nuevas tecnologías al mercado digital, tales como inteligencia artificial, *big data* y computación cuántica, entre otros, sin las debidas barreras de protección y seguridad, amplía los riesgos y la superficie de ataque por parte de los delincuentes.
  7. Los permanentes cambios en los desarrollos del ciberespacio contribuyen al aparecimiento de falencias en los mecanismos de control o de persecución penal para los integrantes de las agrupaciones del crimen organizado.
  8. El intercambio de información entre los actores clave del sector privado, las instituciones gubernamentales y la ciudadanía es limitado e impide una integración de capacidades y asignación de responsabilidades en el campo proactivo.
  9. La falta de adopción de las medidas de prevención permite que las actividades maliciosas se propaguen rápidamente a nivel regional.
  10. Los ciberdelincuentes aprovechan el amplio crecimiento de los consumidores digitales, muchos de los cuales, no son maduros ni registran experticia tecnológica.
  11. Aunque el país avanza en la formulación e implementación

de una Estrategia Nacional de Ciberseguridad, el nivel de penetración, educación y masificación está en desarrollo inicial.

12. De acuerdo con la medición de los indicadores de avances en seguridad del Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Ecuador requiere mejorar las capacidades en términos de:
  - a. Protección de infraestructura crítica
  - b. Defensa cibernética
  - c. Cultura cibernética
  - d. Formación, capacitación y habilidades de seguridad cibernética
  - e. Marcos de cooperación formales e informales para combatir el delito cibernético
13. La ausencia de un organismo destinado a la ciberseguridad que centralice las políticas gubernamentales y articule la integración regional en la materia, impide la acción estratégica y operativa de protección a la infraestructura crítica del Estado y el funcionamiento de la infraestructura tecnológica.

## 5. Corrupción



La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción coinciden en señalar la preocupación sobre la relación entre corrupción y criminalidad organizada. En la agenda internacional existe el reconocimiento de que los grupos del crimen organizado recurren a actos corruptos con la finalidad de materializar sus propósitos. Diversos estudios y análisis de expertos ratifican que estos delitos complejos se refuerzan mutuamente y tienen una íntima relación.

La evidencia tiende a confirmar que, en muchos países, existen profundos vínculos interdependientes entre crimen organizado, política y sector público, que fomentan, en casos extremos una forma de simbiosis entre el Estado y las organizaciones criminales que tienen alcance transnacional (Buscaglia y Van Dijk, 2003). El crimen organizado, además, necesita de un sistema financiero e instituciones económicas cuyo funcionamiento esté garantizado por el Estado, pero al mismo tiempo que exista la suficiente informalidad y marginalidad

económica y financiera para poder desarrollar negocios ilícitos e incorporar sus ganancias en dicho sistema formal. Igualmente, aprovechan la debilidad institucional, así como la falta de cobertura y las condiciones sociales para generar el quiebre de la transparencia de los funcionarios públicos, en favor de los fines criminales.

La corrupción es considerada como un mecanismo para mantener la rentabilidad de una empresa delictiva continua y un elemento vital para proteger la dinámica ilícita escapando a la aplicación de la ley.

La corrupción, en términos generales, refiere a una conducta que se aparta de la normativa vigente y cuya motivación es el beneficio privado para el servidor público que tiene la obligación de cumplir con una función oficial. Sus elementos son: la violación de un deber, la contradicción de intereses, la obtención de un beneficio que no se podría obtener si se cumple la norma de deber y el ocultamiento del acto (Nash, Aguiló y Bascur, 2014). En la literatura, la corrupción se entiende como una causa subyacente y como un factor facilitador del crimen organizado, debido a la correlación e interdependencia entre los fines corrosivos de este último para lograr sus propósitos.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (Art. VI) describe de forma detallada el significado de corrupción: "se trata del requerimiento, aceptación, ofrecimiento u otorgamiento, directa e indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas. Se complementa con el aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos de corrupción. La participación como autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquier acto de corrupción".

El Índice de Percepción de la Corrupción (2020) señala que los países de la región, en general, se destacan por una alta percepción de corrupción. Aunque Ecuador muestra una mejora sustancial desde el 2012, el panorama es desalentador porque las condiciones de la función pública del Estado siguen a merced de la incidencia de los agentes externos que aprovechan la debilidad institucional para obtener beneficios ligados a dinámicas ilícitas.

Desde el punto de vista sociológico se trata de una amenaza que cobija a todas las capas sociales con visos de justificación por la generalidad de su ocurrencia y la influencia de la imitación que implanta un patrón de comportamiento y una construcción social mayormente aceptada y tolerante con esas manifestaciones.

### a) ¿En qué consiste la amenaza?

1. Los grupos del crimen organizado persiguen la posibilidad de obtener posiciones dominantes en la correlación de fuerzas contra la institucionalidad, para lograr sus objetivos mediatos e inmediatos por medio del condicionamiento de las decisiones y actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones.
2. El crimen organizado propicia actos esporádicos de soborno en niveles operativos de bajo nivel de las instituciones públicas para que omitan o apresuren el ejercicio de una función oficial.
3. Incluir funcionarios oficiales de bajo rango en la nómina de las instituciones es una perspectiva de acción que persigue el crimen organizado.
4. En niveles más avanzados de interés criminal, los grupos ilegales infiltran funcionarios de dominio gerencial de las agencias públicas con el fin de sesgar sus decisiones para favorecer las operaciones ilícitas.
5. Los grupos del crimen organizado buscan escalar los niveles de infiltración a los jefes de entidades responsables de la aplicación de la ley, para afectar la capacidad oficial de respuesta a las dinámicas del crimen organizado.
6. La máxima expresión de corrupción por parte del crimen organizado es la denominada 'captura del Estado' y de sus políticas, cuando alcanza el poder de influir en la elaboración de políticas públicas en todos los niveles de gobierno: regulaciones, aplicación de la ley, paralización de los instrumentos políticos del Estado, entrega de documentación falsificada y en la toma de decisiones judiciales.
7. Implica cooptar la función de los servidores públicos de alto nivel en los diferentes ámbitos territoriales o de las ramas del poder público. Los mecanismos más usuales son el financiamiento de campañas políticas para cargos de elección popular que impacta el clientelismo electoral y la configuración de poderes locales perniciosos, extorsiones o vínculos familiares o profesionales con los funcionarios de alto nivel. Este eslabón implica la expansión y consolidación de las agrupaciones del crimen organizado y las dinámicas ilegales que promueven.
8. Una manifestación en la que se expresa la corrupción, desde el punto de vista material, es la participación directa de los servidores públicos en las actividades del crimen organizado. Estos individuos están articulados a los grupos delictivos por medio de una forma de acción tipo red, cumpliendo roles híbridos al favorecer la operación de otros nodos criminales, pero usufructuando directa o indirectamente un beneficio ligado a su cargo.
9. Otra manera de acción corrupta entre el crimen organizado y la institucionalidad es el uso y la circulación de información privilegiada o sometida a cualquier tipo de reserva, que es útil para alentar o proteger las operaciones ilegales.
9. Los grupos de crimen organizado tienden a sofisticar las prácticas de corrupción integrando múltiples nodos ubicados en niveles directivos u operativos de la organización ilegal, ciudadanos del común y funcionarios públicos de bajo estatus, de escalas

gerenciales y de direccionamiento. La tecnificación abarca el montaje de esquemas secretos de financiación y desembolsos de los pagos corruptos a los funcionarios públicos, de tal manera que sea complejo identificar el origen, la ruta y el destino del dinero.

10. El interés del crimen organizado es aprovechar las condiciones tradicionales de aceptación social de la corrupción. En esa medida, asientan las prácticas para implantar sistemáticamente la situación y que no se generen conflictos con las autoridades o denuncias ciudadanas.
11. En la región, la corrupción en el sector de la justicia afecta la capacidad del Estado para detectar, enjuiciar y sancionar los casos de corrupción y permitir que los grupos criminales operen con relativa impunidad.
12. Las acciones de corrupción del crimen organizado conllevan una planificación financiera de la agrupación, los recursos indispensables para concretarlas son asumidos con una perspectiva de gastos operativos que suelen quedar en los registros contables de las organizaciones.
13. Las acciones de corrupción desarrolladas por los grupos del crimen organizado tienen alcance local, provincial, nacional y transnacional, por medio del establecimiento de vínculos o relaciones entre los servidores públicos y representantes o líderes de las organizaciones delictivas. En algunos ámbitos, especialmente a nivel local, los actos de corrupción se cometen aprovechando el excesivo monopolio o libertad que tienen los funcionarios para tomar decisiones que no involucran a otras dependencias o instituciones; también se presenta alta discrecionalidad ya que los controles son ciudadanos o por parte de un superior inmediato. En esa medida, la ausencia de responsabilidad implica un alto grado de probabilidad para que no se enfrenten las consecuencias.
14. Las personas comprometidas en actos de corrupción que favorecen al crimen organizado pactan tácita o implícitamente compromisos de mantenimiento del secreto y ocultamiento de las acciones desarrolladas.
15. El uso de la coacción, amenazas e intimidaciones por parte de los grupos del crimen organizado contra los funcionarios que desean corromper y se oponen a sus intereses, son formas de ejercer presión hasta que la víctima cede a los intereses ilegales.
16. Los servidores públicos, en consonancia con los actos de corrupción a favor del crimen organizado, distorsionan, evaden los protocolos, procedimientos o acciones que formalmente están establecidas por las normas y regulaciones que hacen parte de su deber funcional.
17. Los funcionarios comprometidos en actividades de corrupción con el crimen organizado, por lo general, desencadenan maniobras o procesos de ocultamiento, transferencia y transformación de los bienes producto de la relación ilícita. Por lo tanto, desarrollan conductas afines a los diferentes métodos de lavado de activos.
18. Una lógica de acción de los actores comprometidos en actividades de corrupción es borrar, tergiversar o anular cualquier vestigio o huella

posible que impida un seguimiento a los bienes obtenidos por esa vía.

**b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existencialespreciados?**

1. La corrupción respalda la existencia continua del crimen organizado, porque los funcionarios públicos que incurren en estos actos protegen de forma directa o indirecta a los grupos delictivos organizados de la aplicación de la ley y de la interrupción de sus actividades, impide la transparencia y funcionalidad de las entidades comprometidas.
2. Se considera que la corrupción es un fenómeno que afecta la construcción del Estado y la democracia y perjudica su capacidad funcional, estructura, y la promoción del bienestar general y los valores democráticos.
3. Las actividades de corrupción impactan en el bloqueo del funcionamiento normal de las instituciones oficiales para favorecer las operaciones del crimen organizado. De esa forma, las agrupaciones delictivas logran disminuir la acción represiva de las agencias para el cumplimiento de la ley y aumentan la tolerancia de la sociedad civil hacia actores de criminalidad que disputan el poder del Estado.
4. En el consenso internacional se indica que los efectos de la corrupción y la penetración del crimen organizado desalienta la inversión nacional y extranjera por la falta de confianza y seguridad jurídica para el desarrollo de las operaciones.
5. Las actividades de corrupción y las estrategias que se manejan para evadir los controles sobre el producto de las conductas favorecen el ingreso a la economía formal de los capitales provenientes de actividades ilícitas.
6. Una complicación generada por la interacción entre crimen organizado y la corrupción es el socavamiento de los fundamentos del Estado de Derecho y el cumplimiento de los fines para los cuales está establecido.
7. Las políticas públicas de gobierno son debilitadas por el débil impacto que tienen en la generación de valor público, lesiona la legitimidad oficial y el reconocimiento de las autoridades del Estado y del gobierno. El panorama impacta negativamente el ejercicio de la autoridad como elemento práctico para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y de la posibilidad de impartir justicia, lo que termina por replicarse en niveles de impunidad.
8. En el ámbito ciudadano y comunitario, la corrupción y el influjo del crimen organizado desestimulan la participación ciudadana en la gestión pública y aleja a los ciudadanos de los escenarios del control social formal e informal. Así mismo, obliga a que no haya los procesos de denuncia o suministro de información sobre las conductas que realizan los servidores públicos, en relación con los grupos del crimen organizado y las dinámicas ilícitas.
9. En casos extremos, la corrupción puede significar la captura de las entidades del Estado por la influencia de los grupos del crimen organizado que buscan proteger sus intereses y disponer del

- funcionamiento institucional de manera afín a esos objetivos.
10. En términos generales, la gobernanza se debilita por el quiebre en las relaciones políticas de los actores involucrados en la ejecución de los fines que les corresponden a las diferentes instancias estatales.
  11. La corrupción lesiona las funciones de responsabilidad e integridad públicas que deben tener los funcionarios oficiales. Esta amenaza sacrifica los valores innatos de la función pública, como: cumplimiento de la ley, honestidad, neutralidad, confiabilidad, respeto y objetividad.
  12. Datos estadísticos del Ministerio del Interior indican el aumento de la comisión de conductas punibles, como el cohecho, la concusión y el enriquecimiento ilícito, que perjudican la credibilidad y la confianza en la institucionalidad.
  13. La estructura financiera y monetaria de un país también sufre los efectos negativos del accionar de la delincuencia organizada y la corrupción por la calificación de riesgo que recibe por parte de entidades internacionales.

**c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza?**

1. El producto de las actividades del crimen organizado genera altas acumulaciones de capital que les permite disponer de gruesos recursos económicos, asumidos como costos operativos, que garantizan el funcionamiento de las dinámicas ilícitas.
2. La relativa facilidad de administrar los productos de la corrupción en el territorio nacional permite que

- se incorporen fácilmente al aparato financiero. En razón a los controles que se implementan en otras legislaciones, los criminales se abstienen de invertir esos recursos fuera del país. Los provechos son más inmediatos, controlables y cercanos.
3. Las agrupaciones del crimen organizado penetran los sectores políticos a través de la financiación de campañas y los procesos electorales para presionar que les otorguen contraprestaciones dirigidas a favorecer las actividades ilícitas por medio de contrataciones a medida, reformas administrativas o legislativas que alivian la presión de las autoridades y otras formas de pago de favores políticos o aseguramiento de lealtades. El alcance de la interrelación entre el crimen organizado y la corrupción plantea establecer redes clientelares para beneficiar a determinadas personas o dinámicas ilícitas.
  4. El crimen organizado puede presionar las instancias de decisión en todos los niveles de gobierno y de despliegue estatal para bloquear o promulgar normativas o tomar decisiones que se adecúen a sus fines.
  5. A nivel regional es apreciable la importancia que tiene en la sociedad el paradigma del dinero como mecanismo de escalamiento social y como parte componente de la visión capitalista de los sistemas económicos, con el propósito de aumentar los ingresos en un corto plazo. Para alcanzar determinado estatus social, se acude a la corrupción, bien sea como parte activa o pasiva de las transacciones.
  6. Los niveles de sanción judicial para

- los involucrados en actividades de corrupción son bajos, a pesar de las diversas iniciativas de los gobiernos en para prevenir estas actividades y perseguir penalmente a los infractores.
7. Existe una percepción generalizada de que la corrupción es una práctica común y que realizar estos actos no genera ningún cuestionamiento ético o moral, por lo tanto, se convierte en un pensamiento socialmente aceptado.
  8. En materia de gestión pública, los funcionarios y entidades involucrados en prácticas corruptas con el crimen organizado, inobservan los principios de transparencia, eficiencia, eficacia, calidad, ética, rendición de cuentas y participación.
  9. La corrupción está reconocida como un mecanismo que dinamiza el lavado de activos y genera flujos financieros ilícitos que afectan la estructura financiera y económica de los Estados.
  10. El esquema del funcionamiento del estado de derecho se torna ineficaz e injusto para el resto de los ciudadanos porque existen servicios públicos y de justicia que se ejercen de forma diferenciada al tener el poder fáctico o económico para sesgar las decisiones de las entidades del Estado.
  11. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la tolerancia social a la corrupción son, en diferentes momentos, causas y consecuencias del fenómeno.
  12. Aunque los Estados de la región han profundizado en la legislación para contener la corrupción, los reglamentos no se imponen de forma estricta, los sistemas de implementación son insuficientes y no cuentan con la capacidad o cobertura y la asignación de recursos impide una correcta acción. A ello se suma que los mecanismos de control y supervisión institucionales resultan débiles ante las realidades sociales y la incidencia de las dinámicas criminales dentro de las comunidades.
  13. Las entidades encargadas de aplicar la ley a nivel local registran bajos estándares de integridad, un alto grado de discrecionalidad y, por lo general, bajas remuneraciones; estos factores se integran sistemáticamente y condicionan los escenarios propicios para la corrupción.
  14. La baja detección y sanción de las conductas corruptas y la penetración del crimen organizado en las entidades públicas disponen escenarios que incentivan la réplica de las prácticas ilegales.
  15. La complejidad de los procesos y procedimientos sancionatorios se constituye en una barrera que impide sanciones ejemplares.

## 6. Tráfico de armas, municiones y explosivos



La fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados son una amenaza a la seguridad ciudadana y a la paz regional. Estos artefactos pueden ser usados por grupos del crimen organizado para socavar el estado de derecho, propiciar manifestaciones de violencia, acrecentar los conflictos y proteger y ampliar las dinámicas ilícitas. Esta amenaza consiste en el desarrollo de circuitos de mercado ilegal nacionales y transnacionales para el ingreso, circulación, comercialización y acumulación de armas de fuego, municiones y explosivos. Esta actividad es ejecutada por organizaciones del crimen organizado con el fin de obtener ganancias económicas.

La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) (1997) indica que el tráfico ilícito está relacionado con la importación, exportación, adquisición, venta, entrega, traslado o transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados desde o a través del territorio de un Estado parte al de otro Estado parte si cualquier Estado parte concernido no lo autoriza (Artículo 1).

Se estima que la mitad de todos los homicidios ocurridos en el mundo fueron ocasionados por un arma de fuego (UNODC, 2019). La tasa de homicidios disponibles hasta 2017 en las Américas (17,2) ha sido la más alta registrada en la región desde que se empezaron a sistematizar registros confiables en 1990, lo que significa que el tercer continente más poblado del planeta tiene el mayor número de homicidios con 37 % del total global, es decir, cerca de 173 000 muertos por esta causa cada año (UNODC, 2019). Las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil están referenciadas en este informe como los sitios con mayor número de homicidios durante el 2017. El estudio también advierte que el hecho de existir grupos del crimen organizado en la región es, en gran parte, la causa de las altas tasas de homicidios.

El tráfico ilegal de armas de fuego livianas posibilita la disponibilidad de armas de fuego en la región que, junto con la proliferación del crimen organizado, ayuda a explicar por qué muchos países experimentan un nivel de homicidios más alto de lo que cabría esperar por su nivel de desarrollo. La existencia de armas de fuego, municiones y explosivos facilitan, promueven y fortalecen la ejecución de actividades delictivas. Como se advirtió en componentes anteriores de este texto, la circulación de armas de fuego y su uso, son las responsables de una alta tasa de violencia homicida en los países de la región.

La situación se agrava por los excedentes de armas de fuego al interior de los organismos de seguridad de los Estados. Las armas de fuego son bienes duraderos, con amplia circulación y su funcionalidad es prolongada, por lo tanto, pueden ser reutilizadas y revendidas en numerosos circuitos comerciales ilegales.

### a) ¿En qué consiste la amenaza?

1. En la región se comercializan de forma irregular armas de fuego, municiones y explosivos provenientes de los residuos o depósitos sobrantes de los conflictos armados no internacionales.
2. Se privilegia la comercialización de armas cortas dada su fácil portabilidad, efectividad y facilidad para ocultarlas.
3. Se hurta o desvía de manera intencionada los materiales destinados a los mercados lícitos de carácter civil o de los arsenales pertenecientes a los organismos de seguridad de los Estados. Estas actividades pueden depender de los esquemas sistemáticos que involucran a los responsables de las armas de fuego o por la comercialización a menor escala.
4. Las anomalías en el manejo del armamento en las empresas que prestan el servicio de vigilancia privada se convierten en otra forma de tráfico ilícito de armas de fuego.
5. Se han detectado armas legales adquiridas en otros países que entran de forma irregular a la región y se comercializan en mercados ilegales. Estados Unidos por tener un mercado legal con bajas restricciones y controles constituye un origen común de las armas que se trafican ilegalmente en esta modalidad.
6. Solo en Suramérica, el excedente de armas pequeñas y ligeras de las instituciones militares se calcula en 1,3 millones de unidades, de las cuales una parte va a parar a las manos de la delincuencia organizada. Esta convergencia de flujos, mercados y excedentes ha provisto el armamento suficiente a las organizaciones criminales para garantizar y proteger sus actividades, confrontar a otras fracciones criminales y hacer frente a la ofensiva estatal (UNODC, 2020a).
7. Al tratarse de un ciclo basado en los mercados, los recursos provenientes de la comercialización de las drogas ilegales han permitido el acceso a todo tipo de armamento y municiones, que superan frecuentemente la capacidad de respuesta de las unidades policiales locales. Subametralladoras, metralletas, lanzagranadas y lanzacohetes son parte del arsenal adquirido por las organizaciones criminales, que han sabido aprovechar los vacíos de regulación, la debilidad en los controles fronterizos, así como la falta de vigilancia y control de las armas existentes.
8. Ante la variedad de armas de fuego incautadas en los países de la región, es razonable indicar que el tráfico está basado en cargamentos pequeños con la entrada de diversos tipos de armas. Esta lógica obedece a no estandarizar la disponibilidad de los materiales sino dinamizar los mercados por

- medio del recambio de piezas, municiones y de las mismas armas.
9. El tráfico ilegal de armas de fuego principalmente se realiza a través de cargamentos que utilizan la ruta marítima para ingresar a la región, en especial, a través de la contaminación de carga legal transportada en embarcaciones de diferente índole.
  10. A nivel transfronterizo regional, los desplazamientos por vía terrestre son los más comunes para trasladar el armamento a las zonas de comercio ilegal o para la entrega a los compradores.
  11. En las ciudades grandes e intermedias la comercialización ilegal se presenta, de forma más usual, al menudeo a los usuarios finales, lo que constituye una metodología de venta menos riesgosa para los proveedores.
  12. El tráfico de piezas y componentes también nutre un mercado ilegal de estos instrumentos. Los segmentos materiales son usados para la fabricación, conversión, reactivación y montaje ilícitos de armas de fuego.
  13. En la región hay una fuerte tendencia a traficar armas ligeras y livianas ante la disminución de la intensidad de los conflictos armados internos de algunos países.
  14. Los principales puntos de envío de armamento hacia el territorio colombiano se han identificado los sitios de Puerto Ospina (Sucumbíos), Tulcán (Carchi) y San Lorenzo (Esmeraldas).
  15. La forma de transporte más usual corresponde al traslado en vehículos de servicio particular y de servicio público, mediante diferentes métodos de camuflaje y ocultamiento.
  16. El tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos depende de hurtos y desviaciones de estos materiales que ocurren en las unidades militares y policiales de los países del área.
  17. Los delincuentes recurren a la falsificación de registros oficiales del Departamento de Control de Armas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas para facilitar la circulación ilícita de las armas de fuego.
  18. El bodegaje y almacenamiento de armas, municiones y explosivos es un proceso en la cadena de tráfico ilícito, que se realiza en bodegas privadas o espacios habitacionales.
  19. Quito y las provincias limítrofes de Carchi y Esmeraldas son las áreas geográficas donde se registra la mayor ocurrencia de este fenómeno por los procesos de intervención de las autoridades.
  20. Una reciente modalidad que se ha incorporado a esta amenaza tiene que ver con la oferta a través de redes sociales.
  21. El tráfico de armas está directamente relacionado con otros crímenes graves, como los relacionados con el narcotráfico y la minería ilegal, en especial, para las tareas de protección y de regulación violenta.
  22. Parte del éxito de las operaciones del crimen organizado para el tráfico de armas, municiones y explosivos obedece a que los orígenes, intermediarios, rutas y sistemas de ocultamiento cambian constantemente.

**b) ¿Qué implicaciones o efectos genera sobre los valores existencialespreciados?**

1. El tráfico de armas, municiones y explosivos está ligado a otras cadenas ilícitas como el narcotráfico y el contrabando. En ocasiones el intercambio de mercancías ilegales es una forma de concretar las negociaciones (por ejemplo, armas por drogas ilícitas y viceversa).
2. La dinámica para el tráfico de armas, municiones y explosivos implica métodos de camuflaje y ocultamiento por medio de contaminar la carga que viene de los países productores y de los mercados legales e ilegales de esos materiales. Para el desplazamiento por los países se utilizan las vías marítimas, terrestres, fluviales y aéreas.
3. Las armas, granadas de fragmentación y otros artefactos elaborados artesanalmente son otra problemática que afecta la seguridad de los individuos por su proliferación y bajos precios. Esto incluye la conversión de armas y el ensamblaje ilícito.
4. El uso de las armas de fuego para intimidar o de acción material directa son un medio idóneo usado para la comisión de múltiples conductas punibles. Se constituyen en uno de los principales mecanismos de violencia y criminalidad.
5. La seguridad ciudadana y las condiciones de orden público son afectadas de forma permanente por el uso de armas de fuego, en especial, porque se cometan homicidios, asesinatos, femicidios, lesiones personales, hurto y robo (Ministerio del Interior, 2018). La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2020a) calcula que más del 50 % de los homicidios que se cometen a nivel global son causados con armas de fuego. En Ecuador, para el 2018, este factor tuvo una prevalencia de 47 % en los homicidios intencionales (Ministerio del Interior, 2018).
6. La amplificación de los impactos de la delincuencia organizada está mediada por el uso material de las armas de fuego.
7. La violencia armada es más mortal que otros tipos de violencia, debido a que las armas de fuego generalmente producen lesiones más mortíferas que otras formas de agresión y atentados contra la vida.
8. El volumen del tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos representa un mercado que ofrece considerables ganancias, que requieren la aplicación de métodos de lavado de activos con las consecuentes afectaciones a la estructura financiera de los países.
9. El uso de armas ilegales entre la población está relacionado con accidentes, uso negligente e intentos de suicidio que afectan la vida, la integridad personal (lesiones fatales y no fatales) y los sistemas de salud.
10. Por intermedio de esta amenaza, los grupos delictivos de carácter común y organizado tienen mayor disponibilidad de armas de fuego para usarlas como respaldo a sus operaciones ilegales. Algunas agrupaciones han alcanzado la suficiente capacidad bélica para

- enfrentar o atacar a las autoridades o para desarrollar escenarios de confrontación armada con otras estructuras ilegales. En general se aumenta la capacidad de ejercer violencia letal, que repercuten en homicidios, lesiones y otras formas de delitos.
11. En la cadena de tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos juegan varios actores que se estructuran colaborativamente para concretar las transacciones, como los representantes de las empresas productoras, transportadores, organizaciones de crimen organizado, los intermediarios, distribuidores y compradores. En cada rol funcional se obtienen considerables márgenes de utilidad.
- c) ¿Cuáles son las causas que generan la amenaza?**
1. La región se ha caracterizado por los conflictos armados no internacionales presentes en algunos Estados. A pesar de que se ha logrado desescalar las tensiones internas, la entrega voluntaria o negociada de armas de fuego por parte de las agrupaciones insurgentes, así como la acción de fiscalización por actividades de control, todavía quedan remanentes de esas confrontaciones.
  2. El tráfico de armas de fuego, municiones y explosivos que penetra la región se origina en mercados legales e ilegales de Venezuela, Chile, Ecuador, Rumania, Sudáfrica, Egipto, Israel, Polonia, Hungría, República Checa, Bélgica, Bulgaria, Rusia, Corea del Norte, Alemania, China, Estados Unidos y Colombia.
  3. Las actividades ilícitas y de corrupción han permitido que las armas de fuego que entran legalmente a los países o son producidas por ellos, sean desviadas a grupos del crimen organizado o al denominado 'mercado negro'.
  4. Las agrupaciones del crimen organizado renuevan sus armas de fuego según los avances tecnológicos y la capacidad de compra. Las armas de anteriores generaciones se incorporan a otras formas de criminalidad y entran en circuitos de comercialización que pueden trascender las fronteras.
  5. Las deficiencias o complicidades en la inaplicación de los mecanismos regulares de supervisión de la producción interna, del almacenamiento, de la concesión de licencias y de la venta al por menor facilitan la circulación de las armas que se destinan a los mercados ilícitos.
  6. Las agrupaciones criminales de tráfico de armas diseñan estrategias de comercio internacional para desviar los cargamentos, crear empresas ficticias, falsificar la documentación con el fin de poner los materiales en circuitos de comercio ilegal.
  7. Algunos Estados no tienen protocolos efectivos de conservación de excedentes de armas de fuego o una estricta

- cadena de custodia para aquellas que han sido confiscadas. También, los procesos de destrucción no cuentan con estrictos controles de monitoreo.
8. Las diferentes regulaciones en términos de uso y control de armas de fuego en los países de la región crean un desequilibrio normativo y, mediante el tráfico a diferentes países, se constituye en una oportunidad de negocio para el crimen organizado.
  9. El precio de las armas de fuego es accesible para la generalidad de los individuos que pretendan obtenerlas, a pesar de los efectos propios de especulación y los valores agregados por los riesgos que significa portar armas sin los requisitos legales. Para las agrupaciones del crimen organizado es muy fácil adquirir armas ya que tienen la capacidad financiera y requieren de este medio para proteger las dinámicas ilícitas y cumplir los objetivos estratégicos corporativos.
  10. Las armas de fuego pueden ser utilizadas en actividades ilícitas y posteriormente entrar en cadenas de mercado ilegal; la falta de registro y las debilidades periciales y de seguimiento permiten que los rastros de responsabilidad se pierdan.
  11. Los criminales con frecuencia alteran, borran o modifican las marcas o registros que las identifican, en busca de eludir responsabilidades de carácter penal por el tráfico o uso de las mismas.
  12. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2020a) asevera que existe una correlación entre los países que tienen niveles de muertes violentas y homicidios altos con el mayor número de incautaciones de armas de fuego vinculadas a delitos violentos y con niveles elevados de tráfico de drogas.
  13. Los mercados de contrabando de armas de fuego a nivel regional son fluidos, si se tiene en cuenta que los países suramericanos no se caracterizan por tener una industria representativa de esos elementos.
  14. Un factor importante de la proliferación de armas de fuego es la desviación de los materiales que se comercializan de manera lícita y terminan dentro del circuito criminal del tráfico.
  15. América Central y del Sur, junto con Asia Occidental, representaban más del 80 % de los destinos del tráfico ilícito de armas, provenientes en especial de Estados Unidos y Europa (UNODC, 2020a).
  16. Las incautaciones transfronterizas son más comunes en las fronteras terrestres, pero los envíos marítimos son de mayor tamaño y gozan de relativa facilidad para la introducción a los territorios nacionales.
  17. Los procesos de judicialización están enfocados en el porte y la tenencia, pero los procesamientos penales por el tráfico ilícito de las armas municiones o explosivos son restringidos. En los momentos del ejercicio del control administrativo policial o por los efectos de la

- comisión de delitos mediados por armas de fuego emergen circunstancias individuales. Por esta razón resulta difícil seguir la trazabilidad del tráfico ilegal en masa. Es decir, se retira el arma de la circulación ilegal pero no se desentraña el ciclo criminal del tráfico, por lo tanto, no se desvertebra el esquema criminal.
18. No existe un mecanismo efectivo para la recolección y el análisis de datos sobre las armas de fuego perdidas y robadas a nivel regional, lo que permite la falta de control en el desvío de estas para el tráfico ilegal.
19. La falta de adoptar prácticas de rastreo reduce la probabilidad de identificar y contrarrestar las corrientes de armas ilícitas en el contexto transfronterizo.
20. La demanda para poseer armas por parte de la ciudadanía como mecanismo de defensa ante las amenazas de la delincuencia común dinamiza los circuitos del tráfico ilícito.
21. La pérdida del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado en la región suramericana concede a los ciudadanos la creencia de poder imponerse ante amenazas locales por medio del uso de las armas de fuego, bajo el argumento de usarse para la protección personal, familiar o patrimonial.
22. La existencia de circunstancias particulares en Colombia por la presencia y accionar de los grupos armados irregulares es una fuente de demanda de armas, municiones y explosivos que se trasladan hacia la zona fronteriza y hacen diferentes desplazamientos por el territorio ecuatoriano.
23. La participación e implicación de la sociedad civil es limitada en la promoción, la transparencia y la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas.

## Recomendaciones

1. Diseñar una herramienta de gestión interna de la Fiscalía General del Estado para revisar el estado, uso y potencialidades de los mecanismos de coordinación y cooperación en los niveles institucional, interinstitucional e internacional. El propósito es definir un plan de acción dirigido a mejorar la capacidad de interacción con otros actores involucrados en el ejercicio público de la acción penal de los Estados del continente frente a las amenazas regionales del crimen organizado, así como para detectar nuevas preocupaciones en el entorno de la región.
2. Dinamizar el uso de los instrumentos de cooperación entre los Estados frente a la prevención y persecución penal de las estructuras del crimen organizado transnacional, a través de mecanismos ágiles y efectivos.
3. Proponer mecanismos para impulsar iniciativas multilaterales que existen a nivel regional, como el Esquema Hemisférico Contra el Delito Organizado Transnacional, la Comunidad de Policias de América (AMERIPOL) y la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado (REFCO), para que contribuyan a los procesos de investigación del crimen organizado transnacional.
4. Formular líneas de acción por parte de la Fiscalía General del Estado que hagan parte de las políticas criminal y de seguridad fronterizas para enfrentar las amenazas regionales del crimen organizado.
5. Establecer un mecanismo de interacción y capacitación con los juzgadores que les permita mejorar la comprensión y el conocimiento del crimen organizado transnacional y las amenazas regionales.
6. Focalizar las investigaciones estratégicas de caso contra el crimen organizado en las conductas punibles relacionadas con corrupción y lavados de activos como delitos interdependientes de crímenes graves.
7. Incluir en los objetivos estratégicos de investigación contra el crimen organizado el desmantelamiento de la estructura incluyendo la judicialización de los funcionarios públicos corruptos, empresarios y profesionales ocultos, políticos e integrantes de las redes delictivas que participan en los diferentes momentos de las dinámicas ilícitas.

8. proponer un modelo de análisis criminal que determine las características de los distintos tipos de estructuras del crimen organizado, que contribuirá a disponer de orientaciones estratégicas en términos de aplicación de las técnicas tradicionales y especiales de investigación diferenciadas, de acuerdo con las lógicas del funcionamiento de las agrupaciones y los roles funcionales de los sujetos involucrados.
9. Focalizar el desarrollo de las investigaciones a nivel de los mercados criminales locales que permitan identificar los nexos con los grupos de delincuencia transnacional y llevar a la judicialización de los individuos de mayor relevancia y preponderancia organizacional.
10. Desarrollar planes especiales de investigación criminal contra las amenazas regionales del crimen organizado en zonas fronterizas, en coordinación con las agencias para el cumplimiento de la ley a nivel bilateral.
11. Aplicar la Programación metodológica de desarrollo estratégico del caso en investigaciones del crimen organizado con el propósito de abarcar el mayor número de delitos graves acusados y una cantidad considerable de miembros de las agrupaciones de crimen organizado.
12. Emplear una visión interpretativa sistemática del crimen organizado en la investigación criminal para identificar e integrar las complejas relaciones que existen entre las múltiples conductas criminales.
13. Elaborar perfiles de riesgo fronterizos frente a las amenazas del crimen organizado transnacional.
14. Integrar enfoques de ciberseguridad y acciones en la lucha contra la ciberdelincuencia en las estrategias de seguridad nacional, política criminal del Estado ecuatoriano y en las políticas del sector digital y de las tecnologías de la comunicación y la información.
15. Evaluar las estrategias de investigación criminal de los delitos relacionados con la ciberdelincuencia para adecuarlas a las circunstancias actuales de desarrollo tecnológico, la legislación en la materia y las políticas nacionales de ciberdefensa y ciberseguridad.
16. Potenciar las capacidades de la Fiscalía General del Estado y del Sistema especializado integral de investigación, de medicina legal y ciencias forenses en términos de identificación, evaluación y análisis de las amenazas cibernéticas.
17. Especializar el proceso de gestión de los elementos materiales probatorios,

evidencia física e información de convicción recopilados digitalmente para mejorar la eficiencia de la cadena de custodia y el análisis forense digital, así como su presentación dentro de las diligencias procesales penales.

18. Avanzar en la tarea de disponer un sistema de información para tener un registro preciso y adecuado de las armas de fuego en el territorio nacional, como lo sugiere el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. Incluir este registro para las municiones significaría un control más estricto de uso y comercio de estos materiales.
19. Orientar en el desarrollo de la investigación criminal frente al tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos para identificar el origen ilícito de los materiales y los delincuentes que participan en los circuitos y redes estructuradas que facilitan el fenómeno.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez, C. M., y Jiménez, G. (2020). Lesiones con armas de fuego: sobrevivir a las balas en Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*. N.º 10, vol. 1, enero-junio, pp. 119-140.
- Amnistía Internacional (2020). *Informe anual 2019*. Londres: Amnesty International.
- Asamblea Nacional. (2014). Código Orgánico Integral Penal. *Registro Oficial año 1*, No. 180, Quito.
- Ávila, A. F. (2010). Injerencias armadas e ilegales en la transformación del mapa político e institucional". En: *Y refundaron la patria. Reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*, Claudia López (Ed). Bogotá: Santillana.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Ciberseguridad. Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Reporte-Ciberseguridad-2020-riesgos-avances-y-el-camino-a-seguir-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Banco Mundial. (2020). Datos de Ecuador. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/pais/ecuador?view=chart>.
- Bargent, J. (2019). *La provincia de Sucumbíos en Ecuador: santuario de narcotraficantes*. Disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/la-provincia-de-sucumbios-en-ecuador-santuario-de-narcotraficantes/>.
- Bedón, W., y Salazar, R. (2019). Dinámica de amenazas en el Estado ecuatoriano y la afectación a la seguridad y a la defensa. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa*. (Vol. IV, No. 7, 2019) pp. 58-74.
- Buscaglia, E., y Van Dijk, J. (2003). Controlling Organized Crime and corruption in the public sector", *Forum on Crime and Society*, vol. 3, (2-3), diciembre.
- Buzan, B., Wæver, O., y de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Flujos financieros ilícitos en los países andinos: una mirada al sector minero*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2020). *Observaciones de su visita a Ecuador*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/008.asp>.

Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. (2020). *Monitoreo de superficie de cultivo de arbusto de hoja de coca en producción del 2018 y 2019*. Disponible en: <https://sistemas.devida.gob.pe/siscod>.

Comunidad Andina de Naciones. (2001). *Decisión 501. Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina*. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE#:~:text=Las%20ZIF%20est%C3%A1n%20reguladas%20por,de%20Ministros%20de%20Relaciones%20Exteriores.&text=Los%20pa%C3%ADses%20andinos%20podr%C3%A1n%20establecer,considerarlo%20conveniente%2C%20con%20terceros%20pa%C3%ADses>.

Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

CSIRT-CEDIA. (2020). *Equipo de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática*. Disponible en: <https://csirt.cedia.edu.ec/>

Euromonitor. (2020). *Illicit Trade in Times of Coronavirus*. Disponible en: <https://go.euromonitor.com/white-paper-consulting-2020-COVID-19-and-illicit-trade.html>.

GAFILAT. (2017). Informe de Amenazas Regionales en materia de Lavado de Activos. Buenos Aires: GAFILAT.

Global Financial Integrity. (2019). *Flujos financieros ilícitos y Colombia*. Disponible en: [https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2019/11/Colombia-2019\\_Spanish\\_Web.pdf](https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2019/11/Colombia-2019_Spanish_Web.pdf).

Global Financial Integrity. (2020). Narcotics Proceeds in the Western Hemisphere: Analysis of Narcotics Related Illicit Financial Flows between the United States, Mexico, and Colombia. Disponible en: <https://secureservercdn.net/45.40.149.159/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/09/GFI-WHDPC-Narcotics-IFF-Final-pdf.pdf?time=1611759919>.

Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas. (s/f.) ¿Cuál es la diferencia entre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes? Disponible en: [https://www.acnur.org/prot/prot\\_mig/5f6e71844/cual-es-la-diferencia-entre-la-trata-de-personas-y-el-trafico-illicito-de.html](https://www.acnur.org/prot/prot_mig/5f6e71844/cual-es-la-diferencia-entre-la-trata-de-personas-y-el-trafico-illicito-de.html).

Harrison, C. (22 de enero de 2021). Explainer: Ecuador's 2021 Presidential Elections.

Americas Society/Council of the Americas. Disponible en: <https://www.as-coa.org/articles/explainer-ecuadors-2021-presidential-elections>.

Human Rights Watch. (2021). *World report 2021. Events of 2020*. New York: HRW.

Indepaz. (2020). *Los grupos posfarc-ep: un escenario complejo. Actualización 2018-2 y 2019*. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/PRESENCIA-DE-DISIDENCIAS-ABRIL.pdf>.

International Telecommunication Union (ITU). (2019). *Global Cybersecurity Index 2018*. Ginebra: ITU.

Intriago, G. J., y Arrias, J. C. (2020). Hacinamiento de los centros penitenciarios del Ecuador y su incidencia en la transgresión de los derechos humanos de los reclusos. *RECIMUNDO*, 4(1), pp.13-23.

Jaitman, L., y Guerrero, R. (2015). Promoting evidence-based crime prevention policies in Latin America and the Caribbean. *Translational Criminology*, (9), pp. 14–19.

Jaitman, L., y Keefer, P. (2017). ¿Por qué es importante la estimación de los costos del crimen? Una agenda de investigación para apoyar las políticas de prevención del delito en la región. En: *Los costos del crimen y de la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Laura Jaitman (Ed). Nueva York: BID.

Mentinno. (2020) Ecuador. Estado digital Ene/20. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1Yd5h5z2xXyABzj05-j6DEtVhS2O5Ywmw/view>.

Ministerio de Defensa Nacional. (2018). *Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte*. Quito: Instituto Geográfico Militar (IGM).

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030*. Quito: Instituto Geográfico Militar (IGM).

Ministerio de Defensa Nacional. (2019a). *Plan Sectorial de Defensa 2017-2021*. Quito: Instituto Geográfico Militar (IGM).

Ministerio de Gobierno. (2018). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030*. Quito.

Ministerio de Gobierno. (2019). *Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019 – 2030*. Quito.

Montenegro, S., Llanos, J., e Ibáñez, D. (2019). *El PIB de la Cocaína 2005-2018*:

*una estimación empírica.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Naciones Unidas. (2020). Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://ecuador.un.org/sites/default/files/2020-07/sg\\_policy\\_brief\\_covid\\_lac\\_spanish.pdf](https://ecuador.un.org/sites/default/files/2020-07/sg_policy_brief_covid_lac_spanish.pdf).

Nash, C., Aguiló, P., y Bascur, M.I. (2014). *Corrupción y derechos humanos: una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Santiago: Universidad de Chile.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen y el Delito. (2004). *a Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos.* Nueva York: UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. (2018). *Informe mundial sobre las drogas 2018.* Resumen, conclusiones y consecuencias en materia de políticas. Nueva York: UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen y el Delito. (2020). *Informe Mundial sobre las Drogas 2020.* Viena: UNODC.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen el Delito. (2020a). *Estudio Mundial sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020.* Nueva York: Naciones Unidas.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogen y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2020). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019. Bogotá: UNODC-SIMCI.

Organización de Estados Americanos. (1997). *Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados.* Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-63\\_fabricacion\\_trafico\\_illicito\\_armas\\_municiones\\_explosivos.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-63_fabricacion_trafico_illicito_armas_municiones_explosivos.asp).

Organización de Estados Americanos. (2003). *Declaración sobre la seguridad en las Américas.* Disponible en: <http://archive.iwlearn.net/oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf>.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2010). *Glosario de Términos de Trata de personas, Derecho Aplicado.* (Coord). Centeno, L.F. San José: OIM.

Organización Mundial de la Salud. (2014). *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014.* Ginebra: OMS.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Comercio de Mercadería Falsa y Pirateada: Mapeando el Impacto Económico*. París: OCDE.

PADF. (2020). *Manual jurídico operativo de desarrollo estratégico de caso. Investigación Criminal del narcotráfico desde la perspectiva del crimen organizado*. Documento de consulta.

PADF. (2021). *Guía de técnicas especiales de investigación*. Documento de consulta.

PARES. Fundación Paz & Reconciliación. (2020). Radiografía de la ominosa presencia de los carteles mexicanos. Bogotá: PARES.

Parra, R., Martínez, I., & Pobre, W. (2015). *El mundo institucional del mercado criminal*. Bogotá: versión digital.

Rivera, F. (2011). Crimen organizado, narcotráfico y seguridad: Ecuador estratégico y la región andina. En: *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Ed. Catalina Niño. Quito: Friedrich Ebert Stiftung en Ecuador (FES ILDIS).

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*. (28), septiembre-diciembre 2020.

Rueda, H. F. (2020). Aplicabilidad del manual de Tallin en la Legislación Ecuatoriana como respuesta a transgresiones de ciberseguridad. Disponible en: <http://repositorio.uisrael.edu.ec/bitstream/47000/2647/1/UISRAEL-EC-MASTER-DER-378.242-2020-004.pdf>.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades y Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2014). Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022. Quito.

Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”. (2020). Examen Nacional *Voluntario Ecuador 2020*. Quito: Secretaría Técnica de Planificación.

Tates, C. A., y Recalde, L. (2019). La ciberseguridad en el Ecuador, una propuesta de organización. *Revista de Ciencias de Seguridad y Defensa* (Vol. IV, No. 7, 2019) pp. 156-169.

The Economist Intelligence Unit Limited. (2018). *El Índice del Entorno Global del Comercio Ilícito*. Disponible en: <http://illicittradeindex.eiu.com/documents/ECO043%20Illicit%20Trade%20WHITEPAPER%20ES%203.pdf>.

Transparency International. (2020). *Corruption perceptions index 2019*. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/cpi/2019/index/nzl>.

Transparency International. (2020). *Corruption perceptions index 2020*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.

United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Viena: UNODC.

United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). (2019a). *Global Report on Trafficking in Persons 2018*. Nueva York: UN.

Universidad de las Américas Puebla. (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020)*. Puebla: udlap.

Van Dijk, J. (2007). Mafia markers: *Assessing organized crime and its impact upon societies*. Trends Organ Crim, 10, pp. 39–56.

White House Office of National Drug Control Policy (ONDCP). (2020). *Releases Data on Coca Cultivation and Production in Peru*. Washington.

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Ginebra: World Economic Forum.

World Economic Forum. (2020). *The Global Risks Report 2020*. Disponible en <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020>.

World Economic Forum. (2020a). *COVID-19 Risks Outlook: A Preliminary Mapping and Its Implications*. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/covid-19-risks-outlook-a-preliminary-mapping-and-its-implications>.

Zapata, R. (2012). Teoría política de la frontera y movilidad humana. *Revista Española de Ciencia Política*, 29, pp. 39-36.



## **Amenazas regionales del crimen organizado**



CON EL APOYO DE LA OFICINA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA  
ANTINARCÓTICOS Y CUMPLIMIENTO DE LA LEY (INL)