

## UNIDAD DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



Inteligencia para la seguridad pública: Inteligencia para el orden público y seguridad ciudadana

Javier Pérez Rodríguez

CESPE

28 de abril de 2023

## Tabla de contenido

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción</b>  | <b>3</b>  |
| <b>Limites del Estado</b>  | <b>6</b>  |
| Tabla 1: Amotinamientos y asesinatos en los Centros de Rehabilitación Social de Ecuador, período febrero 2021 – abril 2023 | 7         |
| <b>Necesaria revisión de paradigmas</b>  | <b>8</b>  |
| Tabla 2: Rasgos distintivos entre organizaciones terroristas y grupos delictivos organizados                               | 10        |
| <b>Grupos de delincuencia organizada, territorio y soberanía.</b>  | <b>17</b> |
| Tabla 3: Diferencias entre Gobernanza y Gobernabilidad   | 19        |
| <b>Inteligencia Criminal, elemento clave para la seguridad pública</b>   | <b>22</b> |
| Tabla 4: Diferencias entre Inteligencia Criminal e Investigación Criminal  | 26        |
| <b>Conclusiones</b>  | <b>30</b> |
| <b>Fuentes Consultadas</b>   | <b>33</b> |

## **Inteligencia para la seguridad pública: Orden público y seguridad ciudadana**

### **Introducción**

Finalizada la guerra fría se dio impulso a los procesos de integración comercial para ello era necesario flexibilizar los controles y barreras a través de las cuales se ejercía la soberanía territorial de los Estados. A decir de algunos expertos, las fronteras ya no serían el referente de la soberanía estatal por la necesidad de los flujos de comercio, la circulación de personas y mercancías, etc. el comercio e intercambio pasó a ser una necesidad global, como símbolo de una nueva etapa virtuosa del liberalismo; mientras celebrábamos el fin de la Unión Soviética, la revolución de las comunicaciones, la integración comercial, varios países continuaban luchando por resolver contradicciones internas expresadas como desigualdades extremas, el incremento de la pobreza, debilitamiento del Estado, por mencionar algunos.

Con el predominio de las democracias liberales se pensó que esto sería el modelo exitoso que traería prosperidad y paz, así inició un cuestionamiento al rol que cumplía los Estados en el control de las fronteras, dando paso al accionar de grupos al margen de la ley que rápidamente extendieron sus accionar hacia otros Estados, fomentando la transnacionalidad de sus efectos.

Los conceptos que sirvieron de base para la seguridad nacional vigente durante el período de Guerra Fría, estuvieron orientados hacia la posibilidad de una confrontación contra un actor estatal. El apareamiento de amenazas intraestatales con alcances transnacionales creó la necesidad de adaptar el marco legal y las bases conceptuales a esta realidad como primer paso, de manera secuencial con lo anterior se requería el diseño de una nueva estructura de seguridad. Es aquí donde encontramos una dificultad que nos plantea la siguiente pregunta: ¿Ecuador ha realizado los cambios necesarios en su institucionalidad para estar a tono con la situación actual?, si la respuesta es negativa debemos analizar ¿cuáles son las causas? ¿qué se debe hacer o corregir para ser más eficientes?

La Constitución de Ecuador considera en el Art. 163 “[...] La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.”

En el presente ensayo planteamos la necesidad de orientar la inteligencia para el apoyo a uno de los componentes de la seguridad integral como lo es la seguridad pública que

comprende la seguridad ciudadana y el orden público, para lo cual recurrimos a fuentes bibliográficas, información de fuentes abiertas, noticias de medios nacionales y del exterior, sitios web relacionados, legislación vigente, documentos normativos y la experiencia de otros países.

El Plan Nacional de Seguridad Integral PNSI, 2019 – 2030 establece que el objetivo fundamental de la seguridad es proteger a la sociedad y a la naturaleza, enfocada en tres ámbitos de acción: 1) defensa, que barca la soberanía e integridad territorial; 2) la seguridad pública, que contempla la seguridad ciudadana y el orden público; y 3) la gestión de riesgos, enfocada en la gestión de riesgos naturales y antrópicos. El enfoque de este plan pretende fomentar la organización sistémica con el propósito de alcanzar una articulación interinstitucional con el direccionamiento de una estrategia común<sup>1</sup>.

En cuanto a la seguridad pública, el PNSI bajo el numeral 3 “Concepción de seguridad del Ecuador” explica que “[...] es una responsabilidad del Gobierno”<sup>2</sup>; mientras que, el Artículo 158 de la Constitución del Ecuador, establece “[...] La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”. Se complementa el enunciado anterior con el Artículo 163, “[...] La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional”<sup>3</sup>. Encontramos aquí una diferencia entre el PNSI y el contenido de la Constitución, en cuanto a seguridad pública como una responsabilidad del Estado y no del gobierno como se menciona en el PNSI.

La seguridad pública según lo explica la Organización de Estados Americanos OEA, considera problemas o acciones que tienen algún efecto en la vida de las personas, como la violencia entre pandillas, tráfico de drogas, terrorismo, tráfico de personas. Otra descripción de seguridad pública desarrollada en el PNSI citando a Rosas, menciona: “... se refiere al mantenimiento de la paz, la ley y el orden públicos”. Para Saint Pierre, es “... la imposición del orden a través del Estado de derecho y de la represión judicial o policial”. El mismo plan define

---

<sup>1</sup> Plan Nacional de Seguridad Integral, 2019, p.24.

<sup>2</sup> Plan Nacional de Seguridad integral, 2019 – 2030, p. 35

<sup>3</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución del Ecuador, 2018, Art. 163

la seguridad pública como la suma de instituciones que constituyen el Estado de derecho y las herramientas que permiten imponerlo<sup>4</sup>.

El plan específico detalla de seguridad pública y ciudadana “...es una competencia exclusiva y privativa del Estado, comprende acciones para mantener y restablecer el orden público, la protección interna y el libre ejercicio de derechos. Para cumplir con este cometido desarrolla acciones de prevención, investigación, persecución penal y administrativa de infracciones, sanción y rehabilitación social de las personas infractoras...”<sup>5</sup>. Es decir, su accionar es reactivo se orienta hacia la represión de las inconductas, es una expresión del monopolio del Estado para el ejercicio de la coacción física legítima.

La seguridad ciudadana es definida por el plan específico de seguridad pública y ciudadana como “.. un conjunto de acciones que tienen por finalidad consolidar la convivencia pacífica, el respeto a los derechos humanos y la prevención de todo tipo de violencia a través de la interacción de actores públicos, privados y la participación activa de la ciudadanía”<sup>6</sup>. De esta descripción podemos colegir que la esencia de la seguridad ciudadana, es la prevención.

A contra corriente de las múltiples demandas y exigencias al Estado, dentro de ellas la seguridad, es evidente la condición de debilidad estatal, advierte Daniel Sansó, que ésta se acentuó con el inicio del nuevo milenio y el proceso de globalización que se abrieron paso sobre las estructuras sociales y estatales, en una explosión de apertura y flexibilización como sinónimos de modernidad e integración comercial (Sansó, 2011:216). En este contexto, los grupos delictivos organizados GDOS, se adaptaron rápidamente anclados en las contradicciones del sistema democrático, que impulsa y protege los derechos humanos y limita la actuación institucional, como una manifestación de la vigencia del derecho en las democracias modernas. En contraste, tenemos al fenómeno del crimen organizado transnacional COT que requiere respuestas rápidas e integrales, mientras que el Estado debe seguir procesos rigurosos exigidos por las leyes, cumplir protocolos derivados de compromisos internacionales, garantizar los derechos de todas las personas.

---

<sup>4</sup> Op. Cit. Plan Nacional de Seguridad Integral, p. 36.

<sup>5</sup> Ministerio del Interior, Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana, 2018 – 2030, p. 19

<sup>6</sup> Op. Cit. p. 23

## Limites del Estado

Uno de los grandes problemas de los Estados es la cada vez más acotada legalidad con la que cuentan para actuar en la aplicación de medidas para el cumplimiento de sus obligaciones para con la población y el ejercicio de su soberanía. Este ha sido uno de los dilemas planteados en el control de espacios del territorio como los denominados territorios ancestrales y la protección de grupos humanos calificados como vulnerables y por tanto de prioritaria atención por parte del Estado<sup>7</sup>.

Estas limitaciones también se expresan como prohibiciones o restricciones, el numeral 20 del Art. 57 de la Constitución ecuatoriana, relacionado con los Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, menciona: “[...] Limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley...”.

Ecuador según lo demuestran las estadísticas ha sufrido un declive de sus condiciones de seguridad, siendo una de las causas el surgimiento de grupos delictivos criminales locales que asociados con estructuras del crimen organizado transnacional, han tomado mucha fuerza al punto de constituirse en un factor de inseguridad generalizada por la violencia aplicada, llegando incluso al empleo de tácticas terroristas como es el uso de explosivos para atentar contra la vida de las personas y someter a la población.

Investigaciones desarrolladas por la Policía y la Fiscalía determinan que la mayoría de los actos criminales son planificados y dirigidos desde los centros de rehabilitación social, sitios con un estatus diferenciado, diríase hasta privilegiado ya que en cumplimiento con el mandato Constitucional son personas vulnerables y deben recibir atención preferente y prioritaria; amparados en esta misma disposición se restringe el uso de armas por parte de los agentes penitenciarios, disposición que rige también para la Policía Nacional en condiciones de normalidad y de las FF. AA, salvo exista un decreto de estado de excepción.

El Código Orgánico Integral Penal COIP, establece de manera expresa que la presencia de la policía será únicamente en el exterior de los CRS; únicamente en situaciones de excepción

---

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador, **CAPÍTULO TERCERO**, Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria, **Artículo 35**, “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de la libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos.”

por grave alteración del orden, la P.N podrá ingresar al interior de los CRS en apoyo a los agentes penitenciarios, y las FF. AA sólo pueden actuar en caso de estado de excepción<sup>8</sup>.

Entre enero de 2021 y abril de 2023, se han presentado 12 amotinamientos en los CRS con más de 422 asesinatos, llegando a comprobar de manera fehaciente que se han convertido en verdaderos puestos de mando y centros donde planifican y organizan los actos de violencia criminal, como asesinatos, sicariatos, atentados con explosivos, prácticas extorsivas<sup>9</sup>.

**Tabla 1: Amotinamientos y asesinatos en los Centros de Rehabilitación Social de Ecuador, período febrero 2021 – abril 2023**

| Número                | Fecha                     | Centro penitenciario | Número de muertos |
|-----------------------|---------------------------|----------------------|-------------------|
| <b>Primera</b>        | 23 de febrero del 2021    | Azuay                | 34                |
|                       | 23 de febrero del 2021    | Regional Guayas      | 31                |
|                       | 23 de febrero del 2021    | Cotopaxi             | 8                 |
|                       | 23 de febrero del 2021    | Penitenciaría        | 6                 |
| <b>Segunda</b>        | 21 de julio del 2021      | Penitenciaría        | 8                 |
|                       | 21 de julio del 2021      | Cotopaxi             | 19                |
| <b>Tercera</b>        | 29 de septiembre del 2021 | Penitenciaría        | 119               |
| <b>Cuarta</b>         | 12 y 13 de noviembre 2021 | Penitenciaría        | 68                |
| <b>Quinta</b>         | 3 de abril del 2022       | Azuay                | 20                |
| <b>Sexta</b>          | 9 de mayo del 2022        | Santo Domingo        | 44                |
| <b>Séptima</b>        | 18 de julio del 2022      | Santo Domingo        | 12                |
| <b>Octava</b>         | 3 de octubre del 2022     | Cotopaxi             | 16                |
| <b>Novena</b>         | 5 de octubre del 2022     | Penitenciaría        | 13                |
| <b>Décima</b>         | 7 de noviembre del 2022   | Cárcel de El Inca    | 5                 |
| <b>Décima primera</b> | 18 de noviembre del 2022  | Cárcel de El Inca    | 10                |
| <b>Décima segunda</b> | 12 de abril del 2023      | Penitenciaría        | 6                 |
| <b>Décima tercera</b> | 15 de abril del 2023      | Penitenciaría        | 12                |
| <b>TOTAL</b>          |                           |                      | 431               |

<sup>8</sup> Asamblea Nacional, Código Orgánico Integral Penal, 28 de enero de 2014. “**Art. 685.-** Seguridad interna y perimetral de los centros de privación de libertad.- La seguridad interna de los centros de privación de libertad, en circunstancias ordinarias, es competencia del cuerpo de seguridad penitenciaria que, en circunstancias de motines o graves alteraciones del orden, podrá contar con el apoyo de la Policía Nacional.

La seguridad externa o perimetral le corresponde a la Policía Nacional que, en circunstancias de grave alteraciones del orden, declarada por órgano competente, podrá contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, previa declaratoria de estado de excepción.

El despliegue de las Fuerzas Armadas en contextos de privación de libertad observará, de manera irrestricta los principios y disposiciones establecidas en la ley que regula, el uso legítimo de la fuerza y procederá previa justificación basada en parámetros técnicos que visibilicen que las capacidades del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria y Policía Nacional han sido superadas. En este caso, el mando y control permanecerá siempre a cargo del Presidente de la República.” Información disponible en:

<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/coip#7CF1F493098C21BFBE0BEA96E35E450B88E1FEBF>

<sup>9</sup> Información obtenida de la revista digital GK, periodismo independiente, disponible en.

<https://gk.city/2022/07/18/masacres-carcelarias-documentadas-ecuador/>

Fuente: revistadigital ECUADOR ENVIVO “2581 presos han muerto desde el 2019 en las cárceles de Ecuador”, disponible en: <https://www.ecuadorenvivo.com/index.php/cronica-roja/item/160511-2-581-presos-han-muerto-desde-el-2019-en-las-carceles-de-ecuador> 24 de abril 2023.

A este contexto de violencia se suma la capacidad coercitiva de los GDOS sobre operadores de justicia como jueces, fiscales y policías, a los que manipulan por intimidación o a cambio de beneficios económicos, para lograr medidas excepcionales evitando o disminuyendo los tiempos de encarcelamiento. Esta es una de las piezas más sensibles y débiles del sistema de justicia de nuestro país, varios han sido los casos de criminales sentenciados que han logrado evadir el cumplimiento de penas privativas de libertad con la utilización dolosa de medidas sustitutivas. El caso más emblemático fue la liberación de alias Junior Roldán, peligroso delincuente sobre el que pesan 20 acusaciones, la mayoría de ellas por asesinato y narcotráfico. (nota tomada de diario El Universo del 17 de febrero de 2023)

### **Necesaria revisión de paradigmas**

La mayoría de países en el mundo consideran como una amenaza al crimen organizado transnacional y todo lo que representa, no se trata únicamente de un problema delictivo, en los hechos queda demostrado que la capacidad de los GDOS los han convertido en una amenaza estratégica. Colombia por ejemplo, aprecia que serían doce mil los integrantes de los grupos armados al margen de la ley, el ELN cuenta con aproximadamente 4 mil efectivos en armas. El denominado Estado Mayor Central de las ex FARC opera tanto en Putumayo como en Sucumbíos y en Esmeraldas. Igual el grupo armado autodenominado como “segunda Marquetalia” opera con aproximadamente 2 mil efectivos y mantiene influencia en los departamentos de Nariño, Putumayo de Colombia, y en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos de Ecuador<sup>10</sup>. Esta descripción ratifica la complejidad del fenómeno de la violencia derivada del accionar de grupos relacionados con el COT.

Desde Europa la mirada hacia América sobre este mismo problema, la expresa diario el País de España en su edición del 10 de abril de 2023 al describir cómo varios países latinoamericanos enfrentan serios problemas de seguridad por el avance de la violencia criminal propiciada por organizaciones con alcance transnacional; la respuesta de la mayoría de países ha sido la de militarizar los espacios públicos, desde las playas hasta los centros comerciales.

---

<sup>10</sup> Diario El Nuevo Siglo, Bogotá Colombia, 22 de abril de 2023, p. 7



No obstante, se evidencia matices en cuanto a la actitud asumida desde la gestión de gobierno y de la sociedad, por ejemplo en Chile la muerte del tercer carabinero asesinado en poco más de tres meses, causó una reacción expresada en la solidaridad de tres ex presidentes que acudieron al funeral de la gendarme abatida por unos delincuentes en Valparaíso; Sebastián Piñera, Michel Bachelet y Ricardo Lagos, quienes junto al presidente Boric se manifestaron con indignación y repudio al hecho, al tiempo de manifestar su respaldo al mandatario en la lucha contra la delincuencia, este gesto fue suficiente para que el Congreso chileno aprobara, una ley que amplía y protege la actuación de funcionarios policiales y de orden público, este mensaje se resume en la siguiente expresión del presidente chileno “Cuando se trata de combate a la delincuencia en el Estado chileno no hay fisuras..”<sup>11</sup>.

El programa de Investigación de la Universidad Central del Ecuador, su director Luis Córdova Alarcón, citando el artículo escrito por David H. Ucko y Thomas A. Marks, académicos de la Universidad Nacional de Defensa, adscrita al Pentágono, con el título de “experiencias de la guerra irregular para enfrentar al crimen organizado”, hace notar que la intención del gobierno de Ecuador de emplear el poder militar para resolver el problema de seguridad pública, pasa por la denominación de terrorismo a los actos ejecutados por los grupos delictivos organizados y de terroristas a sus integrantes<sup>12</sup>. El citado autor resalta las lecciones de Estados Unidos en la guerra contra Irak y su experiencia en Afganistán, resumidas en aspectos como una clara diferenciación entre lo que es una guerra irregular cuya naturaleza es política, no militar; mientras que el crimen organizado carece de una motivación ideológica, su interés es económico; de otro lado, para el terrorismo lo relevante es la legitimidad que podría encontrar con la adhesión de la población; mientras que para los grupos criminales en algunos casos hay una imbricación con la población en la que se refugia y que la protege como un efecto

---

<sup>11</sup> Diario El País, Chile, 5 de abril de 2023, “El parlamento chileno aprueba la ley que aumenta el poder de la policía en medio de una crisis de seguridad”, disponible en: <https://elpais.com/chile/2023-04-06/el-parlamento-chileno-aprueba-la-ley-que-aumenta-el-poder-de-la-policia-en-medio-de-una-crisis-de-seguridad.html>

<sup>12</sup> Córdova Alarcón Luis, Lecciones de la guerra irregular para enfrentar al crimen organizado, Disponible en: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/lecciones-la-guerra-irregular-enfrentar-al-crimen-organizado>

El **Dr. Thomas A. Marks** profesor de Estrategia de Guerra Irregular en la Escuela de Asuntos Internacionales de Seguridad CISA, de la Universidad Nacional de la Defensa NDU, con título de doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Manoa en Hawái. Exoficial, con experiencia operativa y como planificador, presidente del Departamento de Estudios de Guerra y Conflicto en la Escuela de Asuntos Internacionales de Seguridad.

El **Dr. David H. Ucko** es un profesor adjunto en la CISA de NDU. Cuenta a su haber con un doctorado del Departamento de Estudios de Guerra de King’s College en Londres. Información disponible en:

[https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20161231\\_art001SPA.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20161231_art001SPA.pdf)

de arraigo. Los factores que permiten identificar rasgos diferenciadores se resumen en la siguiente tabla<sup>13</sup>:

**Tabla 2: Rasgos distintivos entre organizaciones terroristas y grupos delictivos organizados**

| DESCRIPCIÓN            | ORGANIZACIONES TERRORISTAS   | GDOS  |
|------------------------|--|---|
| Motivación / propósito | Tienen interés de tipo político  | Tienen intereses económicos   |
| Alcance                | Local -transnacional   | Local – transnacional   |
| Apoyo social           | Sólo de seguidores, a los que representan.   | Tienen arraigo social, hay causas estructurales que lo potencian. Si se atienden éstas causas, los líderes pierden apoyo y se gana la adhesión de la población. |
| Tácticas utilizadas    | Violencia extrema e indiscriminada   | Violencia extrema y selectiva   |
| Tipo de estructura     | Compartimentada, mando centralizado, selectivos, cautos, furtivos.   | Descentralizada, hacen alianzas sin subordinación. Sistema jerárquico difuso y temporal.  |
| Tipo de liderazgo      | Estructura compartimentada, liderazgo horizontal.  | Lealtad basada en capacidad de causar daño a sus opositores.  |
| Control del territorio | No necesitan controlar el territorio, buscan someter a la población por el temor.  | Necesitan controlar el territorio para garantizar su seguridad y sus ingresos.  |
| Rol de la población    | Causan temor de la población para captar la atención, amplificar sus demandas y presionar a los tomadores de decisiones. | Someten a la población como fuente de recursos y para garantizar la seguridad de la organización.   |

Fuente: adaptación de “Lecciones de la Guerra Irregular para enfrentar al crimen organizado”, [https://ordenconflictoyviolencia.files.wordpress.com/2023/04/sr\\_24.pdf](https://ordenconflictoyviolencia.files.wordpress.com/2023/04/sr_24.pdf) . Elaboración: Propia.

Para los dos actores: organizaciones terroristas y grupos delictivos organizados, la población constituye el centro de gravedad estratégico; es ahí donde la gestión de gobierno debiera centrar toda las capacidades del Estado, medida que debe ir acompañada con la seguridad provista por FF. AA y P. N mientras el resto de la institucionalidad estatal actúa con programas de asistencia social, salud, educación, generación de fuentes de empleo.

Los actores no estatales captaron la atención del mundo a raíz del 11-S, fue a raíz de esta temeraria acción cuando se evidenció la capacidad alcanzada, al poner en peligro la

<sup>13</sup> Córdova Alarcón Luis, *Ibidem*.

seguridad de Estados Unidos considerada como la potencia hegemónica del mundo. No sólo facciones religiosas radicales son las que perturban la paz de las naciones; otros actores como el crimen organizado transnacional han mostrado sus alcances, compitiendo con los Estados en el control del territorio y poniendo en cuestión el monopolio de la coacción física legítima, característica principal del modelo Estado- nación (Weber, 2019).

Eso no significa que estas amenazas sean recientes, son nuevas sus formas de actuación y la versatilidad para adaptarse con mucha rapidez a los nuevos tiempos de la mano con una gran habilidad para explotar de modo muy creativo los avances tecnológicos. Ahora se discute sobre el uso cada vez más frecuente de estrategias no vinculadas al territorio de los Estados, hablamos de transnacionalidad de redes criminales y terroristas (Villares y Bahamonde, 2015:584).

La descripción anterior nos traslada a la anticipada visión expresada por Alvi y Heidi Tofler en su obra “Las guerras del futuro”, cuando resaltan la necesidad de reestructurar las instituciones de seguridad nacional, en especial las orientadas a “la información exterior”; esto, nos conduce al gran desafío que representa para las agencias de inteligencia ponerse a tono con la sociedad de la información (De los Reyes, 2019)<sup>14</sup>.

Sobre esta preocupación Navarro Bonilla también resalta: “El avance tecnológico ha determinado una ineludible evolución de las capacidades, en las herramientas o en los instrumentos de la inteligencia aunque no ha modificado sustancialmente su esencia ni sus fundamentos teóricos.” Si estos elementos tecnológicos están al alcance de grupos delincuenciales o terroristas el desafío es mayor.

El “secretismo”, con el que se administraba la inteligencia, ha sido un obstáculo para una mejor y mayor difusión en áreas de trabajo diferentes a la seguridad y defensa nacional, como la gestión pública y empresarial; el ámbito con mayor desarrollo y aplicación de inteligencia es el de administración de empresas; la aceptación y comprensión social de la actividad de inteligencia debe ser construida con el aporte de la academia y de la sociedad civil en general; por ahora, los esfuerzos desarrollados para legitimar y consolidar a los organismos de inteligencia como una capacidad estatal para mejorar los procesos de planificación y toma de decisiones en materia de seguridad, se expresan a través de la academia como parte de una

---

<sup>14</sup> De los Reyes Marcelo Javier, “La adaptación de la actividad de inteligencia a los nuevos tiempos, 3 de enero de 2019, Argentina.

“cultura de inteligencia”. En esta intención de transparentar, no podemos perder de vista la necesidad de mantener la reserva de información, de las actividades y de las organizaciones, porque a través de ello se garantiza la seguridad de las personas, de la organización y de las operaciones, que en ocasiones requieren del empleo de métodos y técnicas especiales; es aquí, donde se generan discusiones por la paradoja que representa la necesidad de acceso a información clave para garantizar la protección de un interés vital y el respeto de los derechos de las personas.

En el intento de transparentar la actividad de inteligencia, las opiniones son válidas siempre que estén bien informadas y conozcan sobre el tema; por ahora en Ecuador, observamos el uso generalizado de la palabra inteligencia como sinónimo de investigación, confundiendo con ello a los organismos que se dedican a estas actividades. Es importante tener presente que los organismos responsables de la inteligencia estratégica, apoyan a los procesos de planificación y toma de decisiones en materia de seguridad, su rol fundamental es la anticipación, identificando con oportunidad amenazas, riesgos y oportunidades, para el desarrollo de capacidades orientadas a la protección de los intereses nacionales. Los organismos de investigación actúan luego de ocurridos los hechos, no los anticipan ni previenen, su tarea principal es contribuir con indicios y pruebas en la elaboración de argumentos probatorios para el trabajo de la Fiscalía; es decir, son un elemento fundamental del sistema de justicia.

Frente a la necesidad de atenuar el accionar de los GDOS, del crimen organizado transnacional, así como de otros fenómenos y preocupaciones globales, que están afectando la seguridad internacional y la de los Estados, es preciso reorientar el esfuerzo de producción de inteligencia, para la adopción de políticas y medidas orientadas a la gestión de crisis producidas por actores que no son estatales<sup>15</sup>. Este giro de la inteligencia, hacia amenazas intermésticas, produjo una dificultad en la mayoría de los organismos de inteligencia acostumbrados a una agenda tradicional con actores estatales claramente identificados, su adaptación en el caso ecuatoriano no sólo ha sido lenta, sino que aún no concluye<sup>16</sup>. Esta afirmación está orientada

---

<sup>15</sup> De los Reyes Marcelo Javier, Op. Cit., p.5

<sup>16</sup> Long, Tom, & Murillo S., Lorena. (2017). Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana. *Foro internacional*, 57(1), 5-54. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2381>.

El autor explica que el término “interméstico”, fue acuñado por Bayless Manning en 1977, para describir los asuntos que son “profunda e inseparablemente internacionales como domésticos”. Manning consideraba que esos nexos se estaban haciendo más profundos y que la interdependencia global era más intensa y se hacía sentir en forma inmediata en el nivel político local. Frente a esto, los presidentes de Estados Unidos tienen menor margen de maniobra en los asuntos intermésticos que cuando se trata de la política exterior

especialmente al subsistema de inteligencia militar, actualmente en espera de la aprobación del proyecto de “Código Orgánico de Seguridad del Estado” compuesto por 4 libros de los cuales el libro 3ro corresponde a inteligencia; con su aprobación es de esperar que los organismos de todo el Sistema Nacional de Inteligencia, tanto los subsistemas ejecutores como los organismos de apoyo, cuenten con mayores garantías para el desarrollo de sus actividades<sup>17</sup>.

De los Reyes, trae a tiempo presente un artículo de 1993 publicado en el diario *Der Spiegel* su autor, Hans Magnus Enzensberger con el título “Vistas de la guerra civil” describe lo siguiente<sup>18</sup>:

“[...] La Guerra Fría ha sido reemplazada por un Nuevo Desorden Mundial bajo el signo de la Guerra Civil. Hacia finales del siglo XX se convirtió en la forma dominante del conflicto armado. Actualmente hay entre 30 y 40 guerras civiles abiertas en todo el mundo, y hay indicios de que su número no disminuirá a futuro, sino que aumentará... Este tipo de guerras son iniciadas por minorías, vuelven difícil la convivencia civilizada, estas manifestaciones no se han apoderado de las masas, sino que son **moleculares**... no necesitan uniformes, rituales, ideología, juramentos ni lealtad... pueden prescindir de un guía...”

La complejidad del escenario internacional pos Guerra Fría, visibilizó a una variedad de actores subnacionales con capacidad de afectar la seguridad de los Estados y del sistema internacional, esto influyó para que los organismos de inteligencia orienten sus esfuerzos hacia otros campos de análisis y dinamicen el intercambio de información con organismos de otros países.

Por ahora la expansión del COT, es la principal preocupación regional en América Latina a través de la actividad de mayor rentabilidad económica como es el narcotráfico junto a ello está la violencia criminal, la corrupción e inseguridad. La respuesta de los países sigue siendo rígida, tardía y con demasiadas trabas por las diversas interpretaciones de la soberanía y

---

“tradicional”. Información disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2017000100005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2017000100005)

<sup>17</sup> El proyecto de Código Orgánico de Seguridad del Estado, fue presentado en la Asamblea Nacional como una iniciativa de la Asambleísta Geraldine Weber a través del Memorando Nro. AN-WMG-2021-0036-M de 10 de diciembre de 2021, con el nombre de: “**PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DEL CÓDIGO DE SEGURIDAD DEL ESTADO**”, a fin de que sea distribuido a las y los asambleístas, difundido su contenido por medio del portal web oficial de la Asamblea Nacional, para la elaboración del informe no vinculante y posterior envío al Consejo de Administración Legislativa (CAL).

<sup>18</sup> De los Reyes Marcelo Javier, Op. Cit., p.7

derechos de las personas, sin avanzar a una respuesta integral e integrada, el accionar de estos grupos va sumando nuevas capacidades y mayor alcance, diversifica las rutas, contamina territorios<sup>19</sup>. Nos encontramos frente a un fenómeno como el mito de “hidra” tiene varias expresiones y mucha facilidad para adaptarse al marco legal de los países en los que actúa<sup>20</sup>.



Figura que representa al hijo de Zeus – Hércules, luchando contra la Hidra de Lerna, monstruo de varias cabezas.  
Fuente: [https://www.ecured.cu/Hidra\\_de\\_Lerna#/media/File:Hidra\\_vs\\_hercules\\_estatua.jpg](https://www.ecured.cu/Hidra_de_Lerna#/media/File:Hidra_vs_hercules_estatua.jpg)

Los anuncios de políticas de “mano dura” no han sido suficientes para luchar contra este flagelo, en su lugar vemos como ha ido mutando en función de la “mano invisible” del mercado<sup>21</sup>. Juan Carlos Garzón, describe los escasos resultados alcanzados cuando desde la conducción política se impulsa la “guerra contra el narcotráfico”, esto no ha pasado de ser una declaración de los gobernantes con el ánimo de resumir la estrategia que se empleará para enfrentar el fenómeno, “[...] las ofensivas declaradas por los gobiernos de la región han llevado a la fragmentación de las estructuras criminales, sin que esto se haya traducido necesariamente

---

<sup>19</sup> Garzón Vergara Juan Carlos, La diáspora criminal, la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión, Wilson Center, 2013, ISBS: 978-1-938027-23-9, p. 1.

<sup>20</sup> En la mitología griega, la **Hidra** de Lerna era un antiguo y despiadado monstruo acuático gigante. Tenía forma de serpiente policéfala y aliento venenoso. Poseía la virtud de regenerar dos cabezas por cada una que le era amputada, y su guarida era el lago de Lerna. Bajo sus aguas había una entrada al Inframundo que la Hidra guardaba. Hércules mató a la bestia con la ayuda de su sobrino Yolao, quien con un hierro candente cauterizaba los muñones de las cabezas que Hércules decapitaba. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/centros-tic/23005906/myscrapbook/bookcontents.php?page=1&section=8&viewis=&username=>

<sup>21</sup> Adam Smith, “Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las Naciones”, escrita en 1776, Adam Smith no es solamente el padre de una ciencia sino también de una doctrina: el liberalismo económico. Es el autor de la célebre metáfora económica, según la cual el mercado libre actúa como una «mano invisible» que maximiza el bienestar general. Versión digital, p. 5.

en una disminución de los recursos generados por las diversas actividades de la economía ilegal” (Garzón, 2016). El mercado ilegal se ha diversificado y las organizaciones delictivas resultaron fortalecidas, con la inmunidad alcanzada gracias a su capacidad de coacción y de corrupción<sup>22</sup>.

Las preocupaciones sobre el COT y sus diversas manifestaciones, están expresadas y han sido ampliamente analizadas en foros con participación de expertos; todos los países de la región han expresado lo preocupante que resulta el problema y su incontenible crecimiento. Así también, hay claridad en la urgente necesidad de unificar esfuerzos para evitar mayor daño, el pernicioso efecto en lo social, económico, político y en la seguridad es evidente; pero, a pesar de ello se identifican grandes dificultades en alcanzar unidad de esfuerzos según algunos expertos, se debe a la dificultad de superar los problemas derivados de la soberanía de los Estados. Otros manifiestan con fundamento en hechos, la dificultad de unir voluntades para conformar un solo frente en la lucha contra el COT, tiene sus raíces en la infiltración de las organizaciones vinculadas en las estructuras de los Estados. Para otros la presencia de un hegemón como Estados Unidos, marca la prioridad de la agenda de seguridad en la región; en esta línea, en la IX cumbre de Presidentes de las Américas el Presidente Joe Biden expresó que la prioridad estratégica para su país, era los problemas migratorios<sup>23</sup>.

Más allá de las posibles explicaciones e hipótesis sobre la ausencia de cooperación entre Estados para enfrentar el problema del COT, hay una verdad inexorable y es el avance incontenible de los efectos del accionar criminal en toda la región, con excepción de la República de El Salvador cuyo Presidente aplicó una política de mano dura e intolerancia a las bandas criminales llamadas “maras”, su modelo es un tema de análisis puesto que además de pacificar a su país que hace 5 años y por más de una década lideraba el grupo de países con la mayor tasa de criminalidad del mundo, ahora es uno de los países con la tasa de homicidios más

---

<sup>22</sup> Garzón Vergara, Op. Cit., p. 2

<sup>23</sup> La “Declaración de Migración de Los Ángeles, es una hoja de ruta para que los países acoga a un gran número de migrantes y refugiados Se trata de un modelo que ya siguen en gran medida Colombia y Ecuador, países que han acogido a muchos de los 6 millones de personas que han salido de Venezuela en los últimos años. El secretario de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Alejandro Mayorkas, dijo el jueves que la Declaración de la cumbre reconoció las dimensiones regionales de la migración. “Es un desafío hemisférico”.  
<https://www.vozdeamerica.com/a/que-dice-la-declaracion-de-migracion-de-los-angeles-/6612083.html>

baja de la región y del mundo, aunque organismos de derechos humanos se oponen y denuncian excesos por parte del Estado<sup>24</sup>.

En contraste con el sistemático avance del COT, encontramos un paulatino y sistemático debilitamiento del modelo Estado – nación, sus estructuras y la institucionalidad creada para servir, organizar y asegurar a la sociedad, no son suficientes, están caducos, su legislación requiere de consensos que no son fáciles y tardan en concretarse. Se requiere de un modelo distinto para atenuar los efectos de las estructuras ilegales, la agilidad de su respuesta necesita no sólo la unidad de acción, sino, la interacción con otros Estados, la amenaza es difusa, no tiene esquemas definidos tampoco se presenta de manera nítida, es multiforme; todo lo cual genera una mayor responsabilidad sobre los organismos y sistemas de inteligencia, llamados a desarrollar todas sus capacidades para identificar los centros de gravedad de la amenaza, hacia el cual se orientará la estrategia mediante una acción unificada, la capacidad coercitiva del Estado contra las expresiones del COT, y, de manera simultánea llevar la atención social mediante acciones de contención y la generación de oportunidades para la población. En las lecciones aprendidas por los Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, resalta de manera clara como un elemento **fundamental** en los dos casos, la población. Los ecuatorianos deben sentir que “[...] el Estado no los ha abandonado...”, que está junto a ellos con soluciones para reparar el daño o la crisis coyuntural y también ha extendido la gestión hacia el mediano y largo plazo señalando horizontes de oportunidad para los ciudadanos<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> DW, Revista de prensa: Bukele y su lucha contra las maras, 24 de marzo de 2023, disponible en: <https://www.dw.com/es/revista-de-prensa-bukele-y-su-lucha-contras-las-maras/a-65117214> Según esta nota el presidente salvadoreño, ha tomado medidas extraordinarias cuyo resultado se expresa en una tasa de homicidios de 7,2 en el 2022, mientras que en el 2015 era de 104 por cada cien mil habitantes. La misma nota menciona que cuenta con una aprobación por su gestión frente al gobierno, superior al 90% algo impensable; sin embargo la crítica de organismos de derechos humanos señalan supuestos excesos y arbitrariedades. De otro lado, países como Honduras y Guatemala están muy animados a emplear la misma política para solucionar los problemas de inseguridad. También se puede encontrar la misma información en: BBC News Mundo, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65210034> “Apostarle a una estrategia de mano dura como la de Bukele en El Salvador puede lanzar a los países de América Latina a esquemas autoritarios, incluso a dictaduras” 11 de abril de 2023.

<sup>25</sup> Wambra, medio comunitario: “Esmeraldas: una provincia abandonada por el Estado, 6 de junio de 2022, disponible en: <https://wambra.ec/esmeraldas-provincia-abandonada-por-el-estado/> . Información complementaria en: <https://rebellion.org/esmeraldas-entre-el-abandono-estatal-y-los-estados-de-excepcion-fallidos/> y en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/abandono-esperanza-educacion-frontera-norte-esmeraldas.html>



## Grupos de delincuencia organizada, territorio y soberanía.

Algunos expertos y estudiosos de la seguridad, animados con el nuevo orden mundial pos Guerra Fría, anunciaron un cambio de enfoque hacia los problemas internos, donde las fronteras dejarían de ser prioridad para los Estados; sin embargo, en un escenario como el de Ecuador esto no es aplicable los problemas se diversifican: desde el norte tenemos al mayor productor de cocaína del mundo cuya producción se estima en más de 1500 toneladas al año y más de 204.000 hectáreas de cultivos ilegales de coca, de esta superficie el 35% se encuentra en la frontera con Ecuador (Nariño con 56.515 has. y Putumayo 28.205 has.), según el informe presentado en el 2023 por la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito ONUDC. Por otro lado, Nariño y Putumayo concentran las zonas de mayor violencia con tasas de homicidio que superan los 70 asesinatos por cada 100 mil habitantes, según lo revela la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 2022-2026<sup>26</sup>.

A esta descripción de factores de riesgo, debemos añadir la migración venezolana, mineros informales e ilegales con presencia también en Ecuador, el contrabando, tráfico de personas, reclutamiento de menores como combatientes de los GDOS, reclutamiento y adoctrinamiento de campesinos ecuatorianos en la frontera con Venezuela<sup>27</sup>.

Según el documento oficial de la política de seguridad y defensa colombianos 2022-2026 y la revista digital Insight Crime, se identifican las siguientes causas para el incremento de cultivos, violencia, minería ilegal y desplazamientos humanos:

---

<sup>26</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la vida y la paz, 2022-206, p. 31.

<sup>27</sup> **Diario La Hora de Ecuador:** Ecuatoriana escapa de la guerrilla y revela cómo engañan para reclutarlos mayo 21, 2022.

La [captura de ocho ecuatorianos relacionados con el ala dura de la narcoguerrilla colombiana](#) prendió las alertas en Ecuador y Colombia, evidenciando los intentos de los grupos subversivos armados de **ampliar sus tentáculos incluso a zonas urbanas de otros países.**

Provincias como **Pichincha, Chimborazo, El Oro, Imbabura y Carchi** aparecen en los radares de inteligencia ecuatoriana y colombiana, como sitios donde se estarían configurando falsas fachadas de promesa de viajes de estudio al extranjero para hombres y mujeres. Una mujer oriunda de **Guamote, provincia de Chimborazo**, logró escapar de uno de esos campamentos, ubicado en Venezuela, en el estado Apure, en la frontera con Arauca y Vichada. La mujer abandonó el campamento, para luego entregarse a las autoridades, donde **“decidió buscar protección y convertirse en testigo”**. El reporte señala los planes de la **Segunda Marquetalia**, liderada por Iván Márquez, refugiado en Venezuela, para expandirse en Ecuador. información disponible en: <https://www.lahora.com.ec/pais/ecuatoriana-escapa-guerrilla-segunda-marquetalia/>

- 1) La desmovilización de las FARC, dio paso al apareamiento de nuevos actores criminales provenientes de México y Europa, buscando asegurar el flujo de suministro de la droga, aclaran que su intención no es el control del territorio, porque conocen que esto está asegurado por los GDOS locales.
- 2) La pandemia de la COVID no detuvo la demanda ni la producción de droga, el informe de la ONU 2023, da cuenta de una producción mundial de 2000 toneladas de cocaína, de las cuales 1400 son producidas en Colombia<sup>28</sup>.
- 3) Incremento de la demanda en Europa, cuya distribución está a cargo de la mafia italiana 'Ndrangheta y de grupos albaneses.
- 4) El control territorial de la zonas de mayor producción de droga, se encuentra en manos de los GDOS, la presencia estatal no es permanente y en algunos casos no existe (En el sector de Tallambí en el departamento de Nariño, los GDOS mantienen el control total del territorio, de la población y del comercio, llegando incluso a izar una bandera con el disitintivo de la organización<sup>29</sup>.)
- 5) Las condiciones sociales y económicas de los habitantes de las áreas rurales y en especial de la zona fronteriza, dan como resultado una población con escasa identidad nacional y menos con el Estado, del poco o nada reciben; en contraste los GDOS han ganado mucho espacio y la aceptación de la población a través de la demanda de mano de obra en trabajos de siembra, cosecha, procesamiento de coca, abastecimiento de alimentos, transporte de precursores, entrega de información para alertar sobre la presencia de las fuerzas de seguridad del Estado. En pocas palabras lo que tenemos es un ecosistema expresado en la capacidad de autoorganizarse, adaptarse al medio y reproducir nuevas conductas y comportamientos más resilientes a la acción de control estatal<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Insight Crime, "Las 5 conclusiones sobre el Reporte Global de Cocaína de la ONU para 2023", 17 MAR 2023 POR JUAN DIEGO POSADA Y YAGO ROSADO, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/5-conclusiones-reporte-global-de-cocaina-onu-2023/>

<sup>29</sup> Diario El Universo de Ecuador del 2 de marzo de 2023, "Helicóptero ecuatoriano fue atacado por subversivos del ELN en el límite fronterizo, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/helicoptero-militar-ecuatoriano-fue-atacado-por-subversivos-del-eln-en-el-limite-fronterizo-nota/>

<sup>30</sup> Álvarez Calderón Carlos & Rodríguez Beltrán, "Ecosistemas criminales: hábitats para la convergencia y globalización desviada", Revista Científica General José María Córdova, Vol. 16, Número 24, oct-dic-2018, pp. 1-30, disponible en: <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/352/246>

Mayor explicación en: Pontón Daniel Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* [en línea]. 2022, (37), 173-199 [fecha de Consulta 3 de mayo de 2023]. ISSN: 1390-3837. Disponible en <https://www.redalyc.org/comocitar.aa?id=476172132007>

La complejidad de la zona fronteriza no se limita a los aspectos descritos, debemos tener presente variables de tipo económico y social por su efecto transversal en la gobernanza territorial. Es aquí donde se expresa la interpenetración de la seguridad pública y la defensa; son grupos delictivos locales que utilizan tácticas terroristas, tienen vínculos con carteles internacionales, buscan el control del territorio, imponen normas de comportamiento y convivencia diferentes al ordenamiento jurídico nacional, utilizan armas y explosivos para someter a la población, atacan a las fuerzas del orden. Cuando se juntan la debilidad del Estado, con el accionar de los GDOS y los intereses del COT, tenemos como resultado un fenómeno que inició como un problema de seguridad pública, específicamente de investigación criminal, escaló a un problema de seguridad nacional con incidencia en la gobernanza del territorio y en la gobernabilidad política del Estado. Para mayor claridad sobre qué entendemos por gobernabilidad y gobernanza, presentamos un extracto en la siguiente tabla:

**Tabla 3: Diferencias entre Gobernanza y Gobernabilidad**

| <b>Gobernabilidad</b>   | <b>Gobernanza</b>   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se relaciona con las causas, carencias y propósitos.</li> <li>▪ Plantea un solo nivel de gestión: el estatal o del sistema político.</li> <li>▪ El gobierno sigue siendo el actor central en la resolución de los problemas públicos.</li> <li>▪ La gobernabilidad nos remite a la capacidad del gobierno para procesar demandas de la sociedad y darle respuesta oportuna.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se refiere a ámbitos / niveles como: local, regional, global, americano, europeo, corporativo, etc.</li> <li>▪ Asume que el Estado no tiene la capacidad suficiente para la gestión de gobierno, requiere del gobierno como instancia reguladora que armonice los intereses de la sociedad, pero no como entidad decisora exclusiva.</li> <li>▪ Sostiene la necesaria complementariedad que requiere la capacidad gubernativa, mediante la acción participativa y horizontal de actores políticos, económicos y sociales, en los ámbitos público y privado.</li> </ul> |
| <p>Los dos términos surgen como una alternativa a la pérdida de centralidad del Estado – nación.</p>  |   |

Fuente: López Leyva Miguel Armando. Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre México contemporáneo. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v75n2/v75n2a8.pdf>. Elaboración: propia

Al estar presente la característica de transnacionalidad de los GDOS actuando en la zona fronteriza, en áreas del interior donde existe minería ilegal, en las áreas urbanas donde luchan por monopolizar el comercio de la droga, realizando extorsiones y secuestros, se puede colegir que hay una afectación a varias expresiones de la soberanía ecuatoriana como son:

- El control del territorio continental tanto en áreas urbanas como rurales donde se desarrolla la disputa armada y violenta de los GDOS ecuatorianos, colombianos y mexicanos, para asegurar la comercialización de droga. Por otro lado, existen pruebas suficientes para afirmar que una de las manifestaciones del COT es la minería ilegal, en estos casos se configura de manera clara la afectación amplificada porque se suma la contaminación ambiental, la explotación sexual, trabajo infantil; por mencionar algunas. En estos espacios los GDOS asumen el control del territorio, imponen sus condiciones para regular las actividades extractivas, las actividades de apoyo (alimentación, venta de productos, instalación de centros de diversión, entre otras), controlan el transporte, la comercialización, las comunicaciones, imponen contribuciones a modo de impuestos y dan seguridad armada.
- La zona costera de la provincia de Esmeraldas y la del departamento de Nariño en Colombia, forman un conjunto geográfico con similitudes sociales, antropológicas y culturales, comparten también la poca presencia del Estado y las carencias de servicios básicos a la población. Los GDOS colombianos que mantienen el control de una parte importante del territorio nariñense desde hace más de 20 años (según el testimonio de pobladores de los cantones San Lorenzo y Eloy Alfaro, considerando que antes de 2017, el frente 29 y la columna móvil Daniel Aldana de las FARC mantenía el control de la zona) extendieron sus actividades hacia Ecuador reclutando a pescadores artesanales para el transporte de droga hacia Centro América, también utilizan sus conocimientos de navegación para el suministro de precursores químicos<sup>31</sup>. La población ecuatoriana en algunos casos se ve obligada a realizar estas tareas de apoyo a los GDOS ecuatorianos y colombianos por amenaza; en otras ocasiones, sucumben ante la posibilidad de una significativa ganancia que supera en mucho si únicamente se dedican a las faenas de mar, a la agricultura o recolección de moluscos y crustáceos.
- En la provincia de Sucumbíos la historia es muy parecida con ciertos matices como la presencia de GDOS derivados del frente 48, del frente 30 y de la columna móvil Teófilo Forero; sus disidencias hoy han pasado a denominarse como: La Constru devenida en frente Carolina Ramírez y los Comandos de la Frontera (conformado por una alianza entre La

---

<sup>31</sup> Diario El Comercio de Quito Ecuador. "Los vecinos incómodos del norte, 8 de abril de 2018. Disponible en: <https://especiales.elcomercio.com/2018/08/frontera-norte-ecuador-colombia-disidencias/disidentes.html>

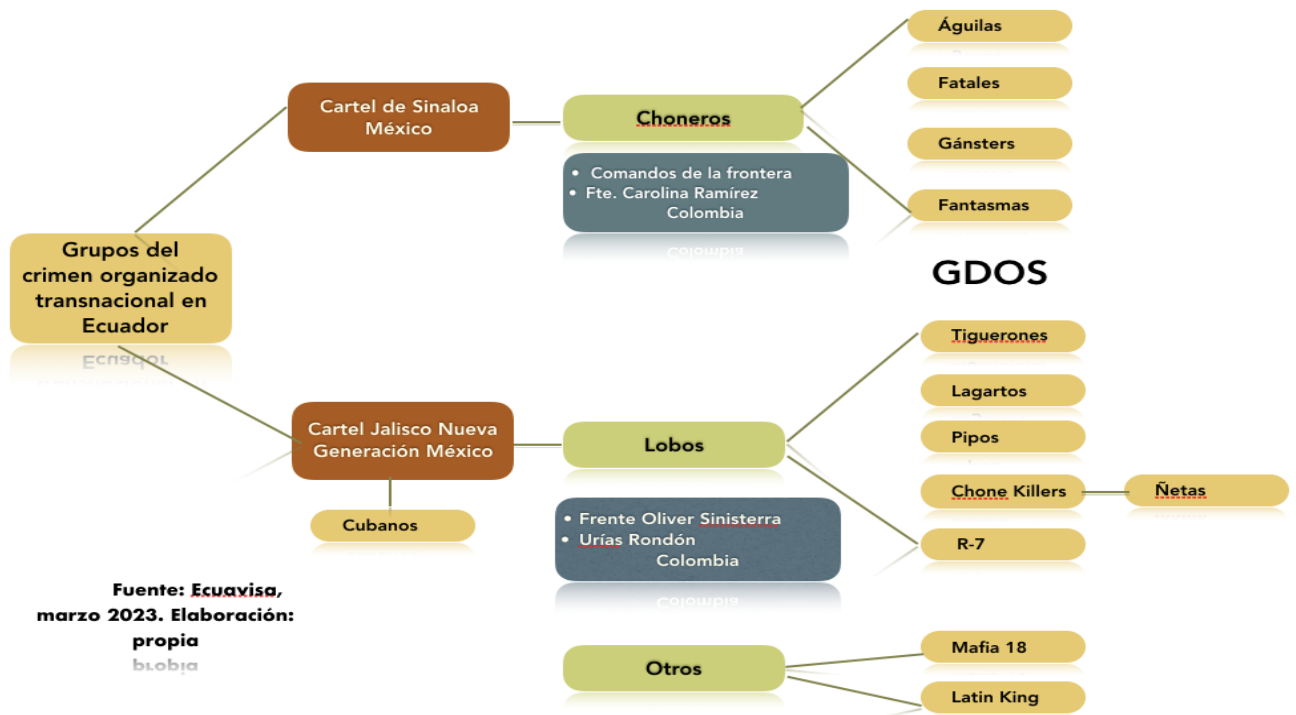
Mafia y Sinaloa, ex frente 48 de las FARC)<sup>32</sup>. Su influencia en territorio ecuatoriano, se expresa con actos de violencia ocurridos en el segundo semestre de 2022, así como las extorsiones a las empresas prestadoras de servicios petroleros<sup>33</sup>. Siendo una zona de frontera, es responsabilidad de las FF. AA, sin embargo, las actividades ilegales desarrolladas por los GDOS, afectan a la seguridad de una forma transversal. A esto se suma la situación de arraigo de los grupos delictivos, que cuentan con una base social local, de la que provienen, y les proporciona apoyo. La diversidad de actos ilegales precisan el empleo articulado de los organismos del Estado ecuatoriano, y se requiere de la coordinación con los organismos de seguridad colombianos.

- Los GDOS identificados que operan en Ecuador en coordinación con grupos criminales organizados de otros países son los siguientes:

---

<sup>32</sup> Diario El País de Colombia. La violencia en Putumayo, el gran reto de la Paz Total. 23 de noviembre de 2022,. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-23/la-violencia-en-putumayo-el-gran-reto-de-la-paz-total.html>

<sup>33</sup> Revista Plan V: “En la frontera norte operan siete disidencias colombianas y aún se idolatra a alias Guacho” 26 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/la-frontera-norte-operan-siete-disidencias-colombianas-y-aun-se-idolatra>



Fuente: Ecuavisa, marzo 2023. Elaboración: propia

1

Según el Presidente de Colombia, la disminución de hallazgos de droga en su país y el incremento de la violencia en Ecuador, es producto de la nueva estrategia de seguridad de su gobierno, afirma además que los hechos ocurridos en Ecuador demuestran cuán inútil resulta la estrategia del empleo de la fuerza.

Desde el Perú los problemas no son menores: tráfico de armas, municiones y explosivos (la mayoría de explosivos se usa para la minería ilegal), también se produce el paso de precursores químicos provenientes desde China en su mayor parte.

### Inteligencia Criminal, elemento clave para la seguridad pública

Varios expertos coinciden en señalar la condición de debilidad de los Estados, para enfrentar los problemas que eran preocupación de los organismos responsables del orden público; y es que, estos problemas han evolucionado a nivel de amenaza que pone en peligro a la sociedad, la gobernabilidad, la estabilidad financiera y la estabilidad democrática de los países.

La característica de transnacionalidad de las organizaciones del COT y de sus operadores GDOS les permite residir en un país, operar en otro y ocultar sus ganancias ilícitas

en un tercero. Esta descripción realizada por Sansó-Rubert, señala en trazos abiertos cuál debiera ser la característica de las capacidades a desarrollar por los organismos de seguridad estatales, y en especial por los sistemas de inteligencia; advierte además que el COT se instala y opera desde países en donde la institucionalidad se encuentra debilitada, hay un excesivo garantismo, tiene leyes migratorias permeables, las políticas criminales son desactualizadas, desfasadas o inexistentes, son estas las condiciones adecuadas para un proceso de fragilización<sup>34</sup>.

Una práctica común del COT es la “cultura de la supresión de la prueba”, entendida como el empleo de todos los medios tecnológicos, financieros, su capacidad de infiltración y corrupción de los organismos de seguridad y de control estatales (Sansó-Rubert, 2011); con el propósito de desviar la investigación, enmarañar los procesos judiciales manipulando al sistema de justicia, llegando incluso al empleo de medios violentos como asesinatos selectivos, actos de terrorismo. De otro lado se destaca la capacidad para el empleo de medidas de engaño y distracción (como la contrainteligencia) con la difusión de abundante información para saturar y confundir a los investigadores; este es un caso de operaciones de “zona gris” conociendo de antemano que las capacidades de los organismos de investigación e inteligencia estatales tienen límites jurídicos en cuanto a regular o controlar la utilización de los avances e ingenios tecnológicos de libre acceso y poco control<sup>35</sup>.

Complementariamente con lo anterior, los GDOS aplican una organización y formas de actuación en red, esto ofrece grandes ventajas en cuanto a autonomía y compartimentación dificultando lo cual redundaría en seguridad para sus operaciones. En el caso ecuatoriano es evidente el relacionamiento existente entre GDOS locales, colombianos y mexicanos, operando coordinadamente en nuestro territorio. Un campesino que cultiva hoja de coca en Nariño o Putumayo, sólo conoce a quien le compra las hojas cocechadas, éste comprador únicamente

---

<sup>34</sup> Sansó – Rubert Daniel, Inteligencia criminal: una lección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada, Inteligencia estratégica y prospectiva, FLACSO Ecuador, 2011, p. 217. Cuando hablamos de **fragilización** nos referimos a un proceso pernicioso inducido de manera deliberada por actores internos o externos, con el propósito de ahondar las contradicciones propias de un sistema democrático y debilitar su institucionalidad, para asumir el control de los procesos de planificación y toma de decisiones estatales con una finalidad política.

<sup>35</sup> Zona gris se la define como aquellas actividades bajo el umbral del conflicto, que se realizan en tiempos de paz, incluyen ataques informáticos o campañas de desinformación y propaganda que tendrían como característica común la dificultad de determinar su atribución. Tomado de: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 2019, pág. 114

conoce a quién la procesa, quien a su vez conoce al comprador de la pasta base, etc. este proceso se repite hasta el máximo nivel, garantizando una ágil operación y compartimentación de la estructura. La especialización también es una de sus características, en esta línea cuentan con bufetes de abogados, expertos financieros, expertos en sistemas, equipos experimentados en ocultamiento de pruebas, operadores tácticos (mercenarios y sicarios). En esta estructura de tipo red cuentan sus contactos y relaciones con autoridades, elementos de la Policía y de la FF. AA. Con este difícil entramado cae de maduro la dificultad para alcanzar una respuesta integral desde el Estado (Sansó-Rubert, citando a Gambetta, 2011).

Cuando los Estados no han consolidado su institucionalidad se convierten en el ambiente más propicio para el accionar de los GDOS, pudiendo llegar a una relación simbiótica en la que los organismos estatales pasan a ser dependientes del monopolio alcanzado por estos grupos.

La descripción anterior expresa de manera clara la dificultad que subyace en la gestión de seguridad, el crimen organizado supera las fronteras nacionales alcanzando niveles de complejidad que requieren de un esfuerzo regional y mundial, para contener su expansión y la afectación de sus capacidades a niveles de inocuidad controlables y tolerables. En lo local, no es posible diferenciar de manera clara los límites entre seguridad interna y externa que equivalen a expresar las misiones constitucionales de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Como lo menciona la Constitución, la seguridad pública es una función privativa del Estado y para su preservación se deberá juntar y armonizar las capacidades y potencialidades necesarias.

A la luz de los argumentos expuestos, resulta impostergable un esfuerzo nacional con el propósito de alcanzar una comprensión homogénea del problema a nivel nacional como paso previo a la construcción de políticas para la gestión del problema. En este esfuerzo resulta vital el aporte de los organismos de inteligencia considerando que se trata de una capacidad estratégica que requiere de una clara orientación para alcanzar resultados en términos de un ambiente de convivencia pacífico como lo señala la conceptualización de seguridad pública. No hay lugar para dudar sobre las capacidades del COT y de los GDOS como operadores internacionales y locales. Se deben corregir los errores con los que inició el diagnóstico del crimen organizado, subestimándolo y reduciéndolo a un problema de la justicia penal donde el protagonismo de la policía y del sistema de justicia era suficiente. Se ha demostrado de manera



argumentada como disputan las competencias del Estado en cuanto al control del territorio, afectación del modo de vida de un componente fundamental como es la población y el uso ilegal de la fuerza a través de acciones cada vez más violentas, llegando a la aplicación de tácticas de terrorismo para someter a los ciudadanos.

Lo expuesto en el párrafo anterior nos conduce a la necesidad de superar la visión tradicional con la que se identificaba a los órganos de investigación, esto es, su actuación iniciaba una vez que se ha producido un hecho, el fenómeno del COT requiere de inteligencia y su nivel de impacto en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas le da la categoría de estratégica o de uso corriente (operativo). No es suficiente la represión del delito, es necesario pasar a la prevención y a la anticipación, en este último término se justifica la existencia de organismos de inteligencia criminal para contribuir a la seguridad ciudadana y al orden público, con renovados métodos y apoyadas en las tecnologías principalmente de búsqueda y procesamiento de información.

Adaptando una propuesta formulada por Sansó-Rubert, el desarrollo de la inteligencia criminal además de una necesidad es una competencia del Estado cuya utilidad complementa la inteligencia requerida para alcanzar la seguridad integral. En coincidencia con el citado autor, quien partiendo de las características de transversalidad y transnacionalidad del COT, sostiene que los productos de la inteligencia criminal deben ser compartidos por igual tanto para la planificación y toma de decisiones en materia de defensa como en seguridad pública<sup>36</sup>.

La confusión de investigación policial e inteligencia criminal, se muestran en un reduccionismo interpretativo y simplificandor que limita la actuación de esta última. Con el propósito de articular las opciones y capacidades legales, contribuyentes a la seguridad pública que es parte del sistema nacional de seguridad integral, debemos promover esta especialización de inteligencia como una de las capacidades estratégicas del Estado, poco conocida y por ese mismo hecho inexplorada.

Justificada la necesidad de la inteligencia criminal, es necesario delimitarla para no superponer acciones con la actividad de investigación criminal y la criminalística practicada por la Policía Nacional. Los elementos diferenciadores de estas dos actividades según Sansó-Rubert, se detallan a continuación:

---

<sup>36</sup> Op. Cit., Sansó-Rubert, p. 222 y 223.

**Tabla 4: Diferencias entre Inteligencia Criminal e Investigación Criminal**

| INTELIGENCIA CRIMINAL   | INVESTIGACIÓN CRIMINAL   |
|---|--|
| No realiza operaciones de vigilancia ni seguimientos e infiltraciones, se centra en el análisis de información y estudios de futuro.          | Se apoya de operaciones de vigilancia, acciones intrusivas, operaciones encubiertas.   |
| Orienta su esfuerzo hacia el análisis criminal. Tiene un carácter anticipatorio, preventivo   | Se orienta hacia la persecución del delito. Actúa en apoyo a las acciones represivas.  |
| Produce conocimiento antes de que ocurran los hechos. Su actividad es permanente; opera de manera continua.                                   | Produce conocimiento después de ocurridos los hechos. Se activa y reacciona una vez que ha ocurrido un delito.   |
| Aporta a la disuasión de amenazas, riesgos y conflictos. Alerta sobre las actividades criminales antes que estas se produzcan.                | Identifica autores y aporta a la formulación de pruebas para su procesamiento legal. Su tarea finaliza con la entrega de pruebas e indicios para su judicialización.         |
| No opera en función de tipos penales, sino en la esfera de la amenaza, de riesgos y situaciones predelictuales.                               | Actúa en función de los tipos penales contenidos en las leyes.   |
| Aporta para la planificación, toma de decisiones y elaboración de políticas públicas. Su ámbito de acción se proyecta fuera de las fronteras. | Sirve de base para la formulación de la teoría del caso en la presentación de cargos. Su ámbito de acción es el territorio nacional donde tienen vigencia el marco jurídico. |

Fuente: Sansó-Rubert Daniel, Inteligencia Criminal, FLACSO Ecuador 2011, pp. 220-224.

Elaboración: propia

Resumiendo, queda claro que el rol de la inteligencia criminal es alertar sobre actividades criminales antes que se produzcan, Sansó describe niveles de la inteligencia criminal: el estratégico es la entrega de información al decisor para la toma de decisiones en función de preservar la seguridad ante amenazas de carácter criminal. La utilidad para enfrentar al COT en Ecuador no ha sido explotada, fácilmente se cruza en el camino y confunde con la actividad policial investigativa; hay mucho por hacer para desarrollarla y orientarla hacia la expresiones más extremas de las amenazas, con capacidad de afectar la institucionalidad y cuestionar el ordenamiento jurídico<sup>37</sup>.

En Ecuador no disponemos de literatura específica sobre inteligencia para la seguridad pública, únicamente aproximaciones y adaptaciones basadas en ensayos de expertos desde una visión académica; el único sustento, se encuentra en el Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado que en el Art. 7 al referirse a la conformación del sistema nacional de

<sup>37</sup> Sansó-Rubert Daniel, Op. Cit. p. 228.

inteligencia, reconoce al subsistema de inteligencia militar y al de policía, siendo este último el responsable de la seguridad pública según lo establece la Constitución del Ecuador.

Para tener un elemento de contraste en cuanto a inteligencia para la seguridad pública, citamos a José Manuel Ugarte al explicar las causas del surgimiento de la inteligencia criminal en latinoamérica, menciona las siguientes<sup>38</sup>:

- El recrudecimiento del delito en especial de aquel con características de organizado (Ugarte, 2009).
- La renovación de las estructuras de defensa y seguridad que antes dependían de las fuerzas armadas y de los ministerios de defensa.
- Aparecimiento de la inteligencia policial como respuesta al terrorismo y al narcotráfico, producto de la experiencia de Gran Bretaña, Australia, Canadá y Estados Unidos.
- Los países del MERCOSUR recogieron estas experiencias para transformar y reorientar a sus organismos de inteligencia. Cambios realizados a despecho y resistencia de quienes habían monopolizado la inteligencia durante varias décadas.
- La inteligencia policial y la inteligencia criminal aparecen como sinónimos, sin establecer diferencias que hoy están mejor definidas. En torno a amenazas comunes, se desarrollaron mecanismos de intercambio regional y subregionales
- Asumir el campo de inteligencia criminal, no fue algo nuevo para los organismos policiales, ellos ya contaban con estructuras y bases de la inteligencia orientada a la contrainsurgencia.

Ugarte presenta la siguiente definición sobre inteligencia criminal:

“Es la aplicación, en la actividad policial, de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, de elaboración de inteligencia, del ‘ciclo de la inteligencia’, a la investigación de las organizaciones criminales -campo fundamental de interés de la inteligencia criminal- y de aquellas formas delictivas que por su complejidad, gravedad, reiteración y consecuencias, no logran ser prevenidas eficazmente por la investigación policial, fiscal o judicial del caso individual.”

---

<sup>38</sup> Ugarte José Manuel, La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina, Buenos Aires, junio de 2009, p. 10 y 11.

La inteligencia criminal contribuye a la seguridad pública por su utilidad para análisis de tendencias y amenazas en materia delictual, necesarias para elaborar políticas y el diseño de instituciones con misiones de lucha contra el delito y de los nuevos desafíos<sup>39</sup>.

Dada la amenaza que representa el crimen organizado para la seguridad de las personas y del mismo Estado, la Unión Europea creó la EUROPOL, organismo que consolida el esfuerzo de la inteligencia criminal de los países miembros; es importante señalar que no todos los países de la UE se encuentran representados por sus policías, algunos tienen organismos civiles específicos orientados exclusivamente a generar inteligencia criminal.

Por otro lado, tenemos a la Organización Internacional de Policía Criminal INTERPOL, conformado por 195 países con la misión de articular y coordinar el esfuerzo de las organizaciones policiales de los países miembros, en la lucha contra diferentes delitos entre los que se destacan 4 programas mundiales: 1) Lucha contra el terrorismo, 2) ciberdelincuencia, 3) delincuencia organizada y nuevas tendencias delictivas, y, 4) delincuencia financiera y corrupción<sup>40</sup>.

En el plano regional, desde la estructura de la Comunidad Andina de Naciones CAN, se han desplegado esfuerzos para integrar las actividades de lucha contra el crimen organizado, tomando como ejemplo los avances y logros del MERCOSUR, comprometiendo la coordinación las fuerzas militares, de policía, organismos de seguridad del Estado, Fiscalía y Poder Judicial como se puede apreciar en la Decisión N° 505<sup>41</sup>.

*“La Decisión N° 505 Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores, estableció un Comité Ejecutivo integrado por funcionarios de alto nivel de los ministerios de relaciones exteriores y los responsables nacionales de la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos incluyendo representantes de los organismos responsables de la seguridad... facultando a la creación de subcomités y grupos de trabajo especializados ... “*

---

<sup>39</sup> Ugarte. Op. Cit. p. 13.

<sup>40</sup> Información disponible en: <https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Que-es-INTERPOL>, consulta realizada el 25 de abril de 2023.

<sup>41</sup> Ugarte, Op. Cit. p. 28.

Retomando el tema de inicio: Inteligencia para la seguridad pública, podemos adelantar que en la búsqueda de cumplir con las disposiciones constitucionales en cuanto a seguridad pública, su ámbito de aplicación para el caso de una respuesta coercitiva y represiva, se limita al territorio nacional. Para fines de un análisis etiológico e integral de estos fenómenos, como paso necesario en la formulación de planes y políticas preventivas y anticipatorias, orientadas a neutralizar o reducir el accionar del COT y de los GDOS, requieren de un esfuerzo que trasciende lo nacional y local, tal como lo reconoce la Decisión N° 505 de la CAN<sup>42</sup>:

*“...2. Potenciar la capacidad de acción de las unidades de inteligencia especializadas en la lucha contra el narcotráfico y asegurar el intercambio oportuno de información entre las diferentes autoridades nacionales competentes...como también ...1. Crear y/o fortalecer las unidades nacionales de inteligencia y análisis financiero...4. Investigar los sectores susceptibles de ser empleados para actividades relacionadas con el lavado de activos, y vincularlos a las unidades de inteligencia y análisis financiero...y ...d) Fortalecer el intercambio de información y coordinación logística de las autoridades de frontera.*

Con estos antecedentes, resulta importante traer a circunstancias presentes la Decisión N° 587 de la CAN: “Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina” en el que aborda problemas y preocupaciones como el narcotráfico y sus delitos conexos, el tráfico de armas, la lucha contra el terrorismo, el tráfico de personas, el contrabando, la corrupción; y, el abordaje para una medición estandarizada de los gastos de defensa. La amplitud y diversidad de temas propuestos, por sí solos representan un gran desafío y esta es una de las causas por las que no hay muchos avances. A pesar de ello, no podemos desmercer la iniciativa desplegada como un hito en materia de integración subregional, como un claro mensaje de la transnacionalidad de los problemas de seguridad y la necesidad de integrar esfuerzos en materia de inteligencia<sup>43</sup>.

Con excepción de la estandarización de los gastos de defensa, el resto de temas propuestos en la Política de Seguridad Externa Común Andina, son catalogados como de seguridad pública. Los avances en esta materia no son muy visibles en parte porque está liderada

---

<sup>42</sup> Comunidad Andina de Naciones CAN, DECISIÓN N° 505, del 28 de junio de 2001, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec505s.asp>

<sup>43</sup> Comunidad Andina de Naciones CAN, DECISIÓN N° 587, del 10 de junio de 2004, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec587s.asp>

por delegados de los ministerios de relaciones exteriores de los países miembros, y la ausencia o débil presencia de los organismos responsables de elaborar las políticas públicas (Ministerios de Gobierno, Ministerios del Interior, Ministerio de Defensa). Otro factor influyente en la atrofia de esta iniciativa andina, se debe a la supremacía que ejerce la OEA impulsada por EE. UU anulando los esfuerzos a nivel subregión. Las diferencias ideológicas entre los mandatarios de los países miembros de la CAN, ejercen una gran influencia en los escasos y poco conocidos avances subregionales.

## Conclusiones

La Seguridad Pública es un componente de la seguridad integral y una función privativa del Estado, más no del Gobierno como consta en el PNSI, su responsabilidad recae en la Policía Nacional. Esta diferencia induce a pensar que únicamente el gobernante tiene la responsabilidad de proveer seguridad a las personas cuando es función del Estado, esto hace una gran diferencia cuando se trata de juntar capacidades institucionales, de la sociedad civil y del sector privado.

En cuanto a inteligencia para la seguridad pública, esta debe ser concebida de manera que permita cubrir aspectos rutinarios funcionales, relacionados con las operaciones desarrolladas por la Policía Nacional, pero cuando se trata de anticipación estratégica hablamos de inteligencia, esta se debe orientar sobre los indicios de personas, organizaciones o eventos cuyas acciones comporten un riesgo, amenaza futura a la gobernabilidad, a la convivencia pacífica de las personas, afectaciones a los recursos del Estado.

La dinámica de la globalización representa entre otros factores, apertura para incentivar la comercialización, la integración económica, el libre flujo de capitales y de personas; es en este ejercicio donde la soberanía estatal, como tradicionalmente se concebía, ha sufrido un cambio muy importante al haber debilitado los mecanismos de control sobre su territorio en especial en su frontera; en esta transición hacia un mundo globalizado, fueron los actores ilegales intraestatales como el crimen organizado transnacional y los grupos delictivos organizados, los que rápidamente se adaptaron y profundizaron la transnacionalidad del fenómeno. Para los Estados significó un problema mayor por la dificultad que implica actuar en función de la legalidad e institucionalidad vigente en los Estados democráticos, cuya característica central es la aplicación extensiva de derechos. El rol de la inteligencia estratégica en este campo, es el diseño de escenarios futuros para la implementación o actualización de políticas públicas.

Tomando en cuenta las características, capacidades, el incremento de los GDOS y del COT, así como de sus múltiples expresiones, resulta complejo diferenciar entre amenaza interna o externa. En contraste con esto, el diseño de los organismos de seguridad del Estado (FF. AA y P. N) así como el marco legal y normativo que respalda su actuación, está asociado con el origen geográfico de las amenazas y riesgos (externo - interno), causando una dificultad para los gobiernos al momento de dar una respuesta a las necesidades de seguridad. Esta divergencia debe ser atendida desde la inteligencia estratégica aportando información sobre la evolución de la amenaza, riesgos y los factores que la generan.

La inteligencia criminal es una actividad cuya función vaya más allá de la investigación policial reactiva de los delitos ya cometidos. Entre varios aspectos que pueden mencionarse, la inteligencia criminal se diferencia de la actividad de investigación criminal en que la primera es proactiva, centrada en comprender problemas y fenómenos determinados de la realidad delictiva, mientras que la segunda es reactiva, ocupándose de casos de delitos cometidos en el marco de una causa judicial, que busca pruebas y la verdad jurídica y finaliza cuando cierra el expediente mediante una decisión judicial. La inteligencia criminal no tiene pausas es un esfuerzo permanente, se ocupa de múltiples análisis y esfuerzos multidisciplinarios de modo de entender fenómenos.

No existe en Ecuador ninguna investigación sobre la aplicación de inteligencia para la seguridad pública, por lo que hemos tomado la literatura relacionada con el tema, la mayoría de la cual se ha desarrollado en otros países; sin embargo, su contenido puede ser de completa aplicación a nuestro medio. Como al momento está ocurriendo, ya que la Policía Nacional asumió la investigación criminal y la inteligencia criminal, en cuanto a la primera lo hace como parte de su aporte al ministerio público – Fiscalía General del Estado, mientras que en el segundo caso lo hace a través de su Dirección General de Inteligencia.

Con estos antecedentes y bajo la interpretación descrita sobre qué se entiende por Seguridad Pública y Seguridad Ciudadana, concluimos que para cumplir con las disposiciones constitucionales en lo que a seguridad pública se refiere, es imperativo integrar esfuerzos para desarrollar y fortalecer la inteligencia criminal, generar mecanismos de complementariedad con la investigación policial y sumar esfuerzos integrándola con la información e inteligencia de los componentes del sistema nacional de inteligencia; y, de manera simultánea avanzar hacia la integración regional con otros organismos de países con similares intereses.

Sangolquí, 28 de abril de 2023

Elaborado por:

Javier D. Pérez Rodríguez

CESPE



## Fuentes Consultadas

- Adam Smith, “Una investigación sobre la naturaleza y las causas de la riqueza de las Naciones”, 1776, Versión digital.
- Adaptación de Inteligencia a los nuevos tiempos. Disponible en: [../../TEMAS INVESTIGACIÓN/INTELIGENCIA Y CTA ICIA/Evolución de la actividad de inteligencia.pdf](https://www.espe.edu.ec/TEMAS%20INVESTIGACION%20INTELIGENCIA%20Y%20CTA%20ICIA/Evolucion%20de%20la%20actividad%20de%20inteligencia.pdf)
- Álvarez Calderón Carlos & Rodríguez Beltrán, “Ecosistemas criminales: hábitats para la convergencia y globalización desviada”, Revista Científica General José María Córdova, Vol. 16, Número 24, oct-dic-2018, disponible en: <https://revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/article/view/352/246>
- Asamblea Nacional, Código Orgánico Integral Penal, 28 de enero de 2014, disponible en: <https://www.lexis.com.ec/biblioteca/coip#7CF1F493098C21BFBE0BEA96E35E450B88E1FEBF>
- Asamblea Nacional, Constitución del Ecuador, 2018
- Asamblea Nacional del Ecuador, Constitución del Ecuador, 2018, Art. 163
- BBC News Mundo, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-65210034> “Apostarle a una estrategia de mano dura como la de Bukele en El Salvador puede lanzar a los países de América Latina a esquemas autoritarios, incluso a dictaduras” 11 de abril de 2023.
- Comunidad Andina de Naciones CAN, DECISIÓN N° 505, del 28 de junio de 2001, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec505s.asp>
- Comunidad Andina de Naciones CAN, DECISIÓN N° 587, del 10 de junio de 2004, disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec587s.asp>
- Córdova Alarcón Luis, Lecciones de la guerra irregular para enfrentar al crimen organizado, Disponible en: <https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/lecciones-la-guerra-irregular-enfrentar-al-crimen-organizado>
- Criminalidad organizada transnacional y seguridad internacional Disponible en: [../Ene 023/1er entregable/Cuestiones de inteligencia en la sociedad.pdf](https://www.espe.edu.ec/Ene%2023/1er%20entregable/Cuestiones%20de%20inteligencia%20en%20la%20sociedad.pdf)
- De los Reyes Marcelo Javier, “La adaptación de la actividad de inteligencia a los nuevos tiempos, 3 de enero de 2019, Argentina.
- “Declaración de Migración de Los Ángeles, desafío hemisférico”. <https://www.vozdeamerica.com/a/que-dice-la-declaracion-de-migracion-de-los-angeles-/6612083.html>
- Diario El Comercio de Quito Ecuador. “Los vecinos incómodos del norte, 8 de abril de 2018. Disponible en: <https://especiales.elcomercio.com/2018/08/frontera-norte-ecuador-colombia-disidencias/disidentes.html>
- Diario El Nuevo Siglo, Bogotá Colombia, 22 de abril de 2023.
- Diario El País de Colombia. La violencia en Putumayo, el gran reto de la Paz Total. 23 de noviembre de 2022,. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-23/la-violencia-en-putumayo-el-gran-reto-de-la-paz-total.html>

- Diario El País, Chile, 5 de abril de 2023, “El parlamento chileno aprueba la ley que aumenta el poder de la policía en medio de una crisis de seguridad”, disponible en: <https://elpais.com/chile/2023-04-06/el-parlamento-chileno-aprueba-la-ley-que-aumenta-el-poder-de-la-policia-en-medio-de-una-crisis-de-seguridad.html>
- Diario El Universo de Ecuador del 2 de marzo de 2023, “Helicóptero ecuatoriano fue atacado por subversivos del ELN en el límite fronterizo, disponible en: <https://www.eluniverso.com/noticias/ecuador/helicoptero-militar-ecuatoriano-fue-atacado-por-subversivos-del-eln-en-el-limite-fronterizo-nota/>
- Diario La Hora de Ecuador: Ecuatoriana escapa de la guerrilla y revela cómo engañan para reclutarlos **mayo 21, 2022**. La [captura de ocho ecuatorianos relacionados con el ala dura de la narcoguerrilla colombiana](https://www.lahora.com.ec/pais/ecuatoriana-escapa-guerrilla-segunda-marquetalia/) prendió las alertas en Ecuador y Colombia, evidenciando los intentos de los grupos subversivos armados de ampliar sus tentáculos incluso a zonas urbanas de otros países. **disponible en:** <https://www.lahora.com.ec/pais/ecuatoriana-escapa-guerrilla-segunda-marquetalia/>
- DW, Revista de prensa: Bukele y su lucha contra las maras, 24 de marzo de 2023, disponible en: <https://www.dw.com/es/revista-de-prensa-bukele-y-su-lucha-contra-las-maras/a-65117214>.
- “Esmeraldas: una provincia abandonada por el Estado” en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador/abandono-esperanza-educacion-frontera-norte-esmeraldas.html>
- Estrategias de seguridad, criminalidad organizada e inteligencia criminal: una apuesta de futuro. Daniel Sansó-Rubert Pascual. *Universidad de Santiago de Compostela -CESEDEN*
- Ezequiel Rochistein Tauro y Gabriel De Paula ► Investigador del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). / Investigador del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y del Centro de Estudios en Seguridad, Defensa y Asuntos Internacionales (CESDAL). Estrategias de seguridad conjuntas contra el mercado del crimen regional. Disponible en: [.../Desktop/Inteligencia/Icia comodities/Seguridad e Icia Argent.pdf](http://.../Desktop/Inteligencia/Icia_comodities/Seguridad_e_Icia_Argent.pdf)
- Garzón Vergara Juan Carlos, La diáspora criminal, la difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión, Wilson Center, 2013, ISBS: 978-1-938027-23-9.
- Gestión de Inteligencia en las Américas Inteligencia en el Ámbito Penitenciario: Condiciones para su Relación con la Seguridad Pública. Liza Zúñiga Collado
- Inicio y escalada de la violencia colectiva: un estudio de observación comparada entre las protestas y los eventos de fútbol, cuadernos de Seguridad iSSN 1850-3675 Número 15, Julio de 2012. instituto Nacional de estudios estratégicos de la Seguridad (iNeeS) Ministerio de Seguridad – república argentina.
- Insigth Crime, “Las 5 conclusiones sobre el Reporte Global de Cocaína de la ONU para 2023”, 17 MAR 2023 POR JUAN DIEGO POSADA Y YAGO ROSADO, disponible en: <https://es.insightcrime.org/noticias/5-conclusiones-reportes-global-de-cocaina-onu-2023/>
- Inteligencia criminal: una nueva disciplina para una antigua profesión. Disponible en: [.../Desktop/Inteligencia/Icia comodities/Icia criminal nueva disciplina vieja actividad.pdf](http://.../Desktop/Inteligencia/Icia_comodities/Icia_criminal_nueva_disciplina_vieja_actividad.pdf)

- Interméstico, disponible en: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-013X2017000100005](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2017000100005)
- INTERPOL Información disponible en: <https://www.interpol.int/es/Quienes-somos/Que-es-INTERPOL>, consulta realizada el 25 de abril de 2023.
- Long, Tom, & Murillo S., Lorena. (2017). Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana. *Foro internacional*, 57(1), 5-54. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2381>.
- Long, Tom, & Murillo S., Lorena. (2017). Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana. *Foro internacional*, 57(1), 5-54. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i1.2381>.
- Luis Alexander Montero Moncada EL ROL DE LA INTELIGENCIA Y LAS OPERACIONES PARA LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS
- Military review, Transforming the U.S. Military for Modern Wars, Información disponible en: [https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20161231\\_art001SPA.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20161231_art001SPA.pdf)
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la vida y la paz, 2022-206.
- Ministerio de Seguridad – república argentina Hacia una doctrina de inteligencia criminal cuadernos de Seguridad iSSN 1850-3675 Número 15, Julio de 2012. Instituto Nacional de estudios estratégicos de la Seguridad
- Ministerio del Interior, Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana, 2018 – 2030.
- Mitología griega, la **Hidra** de Lerna. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/averroes/centros-tic/23005906/myscrapbook/bookcontents.php?page=1&section=8&viewis=&username=>
- Plan Nacional de Seguridad Integral, 2019.
- Pontón Daniel Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo. *Universitas-XXI, Revista de Ciencias Sociales y Humanas* [en línea]. 2022, (37), 173-199 [fecha de Consulta 3 de mayo de 2023]. ISSN: 1390-3837. Disponible en <https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=476172132007>
- Revista digital GK, periodismo independiente, disponible en. <https://gk.city/2022/07/18/masacres-carcelarias-documentadas-ecuador/>
- Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 2019,.
- Revista Plan V: “En la frontera norte operan siete disidencias colombianas y aún se idolatra a alias Guacho” 26 de octubre de 2022. Disponible en: <https://www.planv.com.ec/historias/crimen-organizado/la-frontera-norte-operan-siete-disidencias-colombianas-y-aun-se-idolatra>
- Sampó Carolina, & Valeska Troncoso, Compiladoras, El Crimen organizado en América Latina: Manifestaciones, facilitadores y reacciones. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado – UNED, Madrid, España, 2017.

- Sansó – Rubert Daniel, Inteligencia criminal: una lección estratégica en clave de seguridad frente a la iniciativa de la delincuencia organizada, Inteligencia estratégica y prospectiva, FLACSO Ecuador, 2011, p. 217.
- Sistema de seguridad: cooperación para la seguridad multidimensional Disponible en: [../Ene 023/1er entregable/INTELIGENCIA EN LAS AMERICAS copia.pdf](http://Ene 023/1er entregable/INTELIGENCIA EN LAS AMERICAS copia.pdf)
- Ugarte José Manuel, La evolución de la actividad de inteligencia y de la inteligencia criminal en América Latina, Buenos Aires, junio de 2009, p. 10 y 11.
- Villares Ramón y Bahamonde Ángel, Del siglo XIX al siglo XXI, Editorial Penguin Random House, 10ª edición, diciembre de 2015, Madrid España.
- Wambra, medio comunitario: “Esmeraldas: una provincia abandonada por el Estado”, 6 de junio de 2022, disponible en: <https://wambra.ec/esmeraldas-provincia-abandonada-por-el-estado/> . Información complementaria en: <https://rebellion.org/esmeraldas-entre-el-abandono-estatal-y-los-estados-de-excepcion-fallidos/>
- Weber Max, Economía y Sociedad, 2da reimpresión, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 2019.