PADF
FUNDACIÓN PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO

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)

PADF
FUNDACIÓN PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO

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

Amenazas regionales de crimen organizado.....42

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 existenciales preciados 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 existenciales preciados 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.

