

DE GOBERNANZAS CRIMINALES, RESILIENCIAS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD INTEGRAL*

Bertha J. García Gallegos**

Resumen

Se trata de pensar, desde una perspectiva de las ciencias sociales, en los contenidos y las diferencias entre las formas de violencia que se generan en contextos de vigencia de las economías criminales y la condición primigenia pre-social de las violencias. Su control a través de procesos culturales ha dependido y sigue dependiendo de las posibilidades de construir acuerdos y consensos. Este artículo hace un recorrido del empleo del concepto de Gobernanza y Resiliencia a través de los estudios recientes sobre los complejos criminales, de las experiencias del control de la violencia que fueron predominantes hasta fines del siglo XX, basadas en la fuerza militar, de los más recientes desarrollos de las teorías constructivistas y sistémicas de la Seguridad con enfoque social que han dado paso a las metodologías de construcción de la Resiliencia basadas en el fortalecimiento de las instituciones y del tejido social, en la forma propuesta por el: "*Global Initiative against the organized crime*".

Palabras clave: Gobernanza. Gobernanza criminal. Gestión sistémica de la Seguridad. Seguridad Integral. Resiliencia. Prevención de la violencia a nivel estatal y comunitario.

* Este artículo corresponde al Programa de investigación en marcha, auspiciado por la Dirección de investigaciones de la PUCE.

** Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología y Máster en Ciencias Sociales. Master en Sociología rural (CLACSO-CEPES) Profesora Emérita de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Correo: bgarcia@puce.edu.ec

Fecha de recepción: 12 de Marzo 2024

Fecha de aprobación: 23 de Marzo 2024

INTRODUCCIÓN

La investigación sobre los entornos críticos del crimen organizado es una estrategia relativamente reciente, que lleva a poner la atención sobre los entramados sociales que se generan a partir de la inserción de agentes y conductas ilegales que se despliegan a partir de la articulación de territorios, economías lícitas e ilícitas, recursos naturales y de poder, favorecidos por el acceso a mecanismos institucionales del Estado y otros, que, en conjunto, les otorga considerables posibilidades de expansión. Estas formaciones sociales pueden estar relacionadas con la minería ilegal (Rivera-Rhon Bravo-Grijalva, 2022) con las rutas del narcotráfico operadas por actores transnacionales (Sampó, 2023). Se observa el fenómeno dentro de los recintos carcelarios (Sampó 2021; Alda 2021) y en general, alrededor de cualquier otro complejo delictivo que tenga un punto de asentamiento físico territorial o institucional (tráficos de diverso tipo y escala, corrupción administrativa y política entre otros).

Estos sistemas criminales están íntimamente asociados con los procesos de globalización y se expresan como delitos transnacionales y transfronterizos, alentados por el

desarrollo de extensas redes comerciales, expansión y evolución de las tecnologías comunicacionales. Pero, a la vez, por la adaptación ágil y flexible de estas formaciones a los distintos mecanismos de regulación que mantienen los Estados. La necesidad de evadir sistemas de vigilancia e inteligencia agilizan esos comportamientos. Estos atributos han permitido procesos organizativos horizontales, descentralizados y discretos más durables en el tiempo (Lee, 2011; Williams, 2011 mencionados por Rivera-Rhon, Bravo-Grijalva, 2022).

Lo que hace particularmente novedoso y fructífero a este campo de investigación para las ciencias sociales, es el enfoque específico hacia las interacciones sociales existentes, alrededor de liderazgos o puntos de influencia que necesariamente enlazan ordenamientos locales con entramados gubernamentales y políticos a todos los niveles, que pueden ser determinados en los conceptos weberianos de Relación Social (conductas o acciones plurales) y de Comunidad, en la medida en que una noción subjetiva de "orden" y legitimidad afectiva o tradicional está presente.

César Niño (2022) reflexiona sobre la seguridad en el Amazonas co-

lombiano y las respuestas estatales ante la configuración de los grupos armados organizados. Desde una perspectiva crítica, el autor hace énfasis en las dimensiones de legitimidad y contra legitimidad como factores determinantes en la arquitectura de seguridad regional. Su hipótesis consiste en suponer que se ha configurado un sistema de cohabitación mutua en la que las contra legitimidades condicionadas por los grupos criminales suelen ser más fuertes en relación con la población y, al mismo tiempo, más estratégicas por los vasos comunicantes que promueven entre distintos actores ilegales. Mientras que la legitimidad desde las acciones estatales ha sido determinada por los tomadores de decisiones en presencia y en operaciones de la fuerza pública colombiana.

La investigación de Rivera Rhon y Bravo Grijalva "Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador (2023) caracteriza a los enclaves productivos de las gobernanzas criminales de la minería ilegal en este país, advirtiendo que estas convergencias se han manifestado en ecosistemas criminales o espacios inseguros geográficamente localizados. Allí confluyen una serie de actores en el mismo

territorio y establecen relaciones interdependientes ante la ausencia del Estado de Derecho. Frente a la problemática, las gobernanzas criminales de la minería ilegal han concentrado sus actividades en enclaves productivos, caracterizados por dos categorías: minería ilegal de pequeña escala y minería ilegal de gran escala (Madrigal, 2019 comentado por Rivera y Bravo, 2023). Si bien ambos tipos de minerías conviven en estos espacios de poder, es necesario realizar esta diferenciación como punto de partida de la problemática y su relación posterior con los diversos enclaves productivos de la minería ilegal.

Más recientemente, Carolina Sampó, et. al. (2023) utilizando un marco conceptual emergente sobre gobernanza criminal (Alda Mejías, 2021; Arias, 2017; Lessing, 2020; Ferreira & Richmond, 2021; Sampó, 2021; Villa et al, 2021), analiza los mecanismos de gobernanza criminal ejercida por el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) en México, para ejercer un control territorial y garantizar el funcionamiento de sus negocios concentrados en la producción y venta de drogas ilegales, entre ellos el fentanilo. Un sistema dual de control territorial basado en la coerción violenta, junto con un discurso de protec-

ción de la población y provisión de orden, seguridad y servicios básicos, le ha permitido a esta organización, según la autora, ganar legitimidad en la población adyacente, evidentemente vulnerable, y proyectar poder no sólo en los territorios que controla sino también más allá, convirtiéndolos en fuentes de gobernanza que coexisten con el Estado (Sampó, 2023).

El artículo y la bibliografía que lo sustenta también aluden al tipo de gobernanzas criminales complejas, legitimidades y soberanías, coexistentes con el Estado y que en América Latina tienen una larga existencia. Se trata de estructuras permanentes o semipermanentes, que desarrollan, alientan o enlazan diversas actividades con racionalidades empresariales, división de funciones y liderazgos transversales que coexisten con un mando único (incluyen tráfico de armas, de personas, estupefacientes, secuestro, extorsión, sicariato, testaferrismo, lavado de dinero, corrupción administrativa) que puede alcanzar dominios territoriales mucho más amplios.

En estos y otros estudios aportados por el trabajo de Sampó (2021; 2023) cuyos principales referentes replicamos por su interés y porque este artículo acude a una metodo-

logía de revisión bibliográfica, el concepto de Gobernanza se refiere al ejercicio por parte de “cualquier colectividad, pública o privada, de mecanismos de dirección formales e informales para formular demandas, plantear objetivos, emitir directivas, aplicar políticas y generar cumplimiento” (Sampó, 2021). Esto incluye estrategias de coordinación de causas específicas, mecanismos formales e informales para gestionar problemas o cuestiones específicas (Villa et.al., 2021). A diferencia de las organizaciones rebeldes, las organizaciones criminales son agentes no soberanos que no buscan cambiar la estructura política del Estado en el que operan (Rosenau, 1990) Más bien, pueden construir un nuevo tipo de “soberanía social” que los haga capaces de estructurar “prácticas y agencia en un área determinada de la vida social” (Latham, 2000). Este tipo de soberanía socava la autoridad de los Estados sobre el pueblo a través de modos de gobernanza profundamente arraigados, pero informales, y a menudo también aliena al Estado con respecto de los ciudadanos.

Los casos mencionados son ejemplos de los temas aportados por una vasta bibliografía emergente que ya es extensa al momento. El tema suscita interés en diversas

áreas del conocimiento y también en el campo de las políticas públicas. Las prácticas de Seguridad Ciudadana e incluso las medidas contra el crimen organizado pueden beneficiarse del conocimiento adquirido y la visualización de los sistemas subrepticios de gobernanza criminal, al formular como contrapartida estrategias orientadas a dar una mayor presencia del Estado en aquellas comunidades humanas que han quedado aisladas de la soberanía interna estatal y de producir procesos de resiliencia como contrapeso de las presiones ejercidas por estos sistemas de dominación.

Por otra parte, y vinculado con este campo de estudio, se posiciona el concepto de Resiliencia para indicar la necesidad y posibilidad de fortalecer las instituciones del Estado y de la sociedad civil, pero sobre todo de las personas, familias y grupos sociales que han caído en las esferas de la gobernanza criminal y no tienen otras alternativas de vida o miradas hacia un futuro relativamente estable.

Los informes mundiales del Global Initiative Against Organized Crime (Sociedad Civil Internacional) que se publican desde el 2021, además de aportar indicadores sobre el posicionamiento de los países en

un rango mundial, ha impulsado el concepto de Resiliencia, un estado a conseguir a través de estrategias y operaciones que el gobierno y la sociedad civil pueden emprender, dentro del marco de un esfuerzo global para luchar contra el crimen organizado. La Resiliencia implica centrarse en el costo humano de la delincuencia, poniendo en marcha iniciativas enfocadas en el desarrollo comunitario elevando las capacidades de los más vulnerables al fenómeno como los jóvenes, los barrios y sitios marginales relacionados con las drogas, o acosados por la extorsión y otros riesgos y desafíos de seguridad (Global Initiative, Indeed, 2021-2022).

Con estas motivaciones, este artículo se propone relacionar las reflexiones antecedentes, basadas en prácticas de investigación académica en marcha sobre estudios de caso y de área con los conceptos y tendencias estratégicas del campo de la Seguridad Ciudadana que modifican (o pueden hacerlo) las tendencias de mano dura y militarizadas a las que acuden los gobiernos de la región y otras partes del mundo, cada vez más acosadas por las demandas populistas de la sociedad y que no logran contemplar con claridad los aspectos sociales y antropológicos de la violencia y la convivencia humana.

En realidad, los aspectos subjetivos de la vida social han sido tradicionalmente desdeñados por los estudios del desarrollo fincados en los indicadores “objetivos” y mediciones cualitativas. Es más reciente el esfuerzo desde las ciencias sociales por conocer las dimensiones constitutivas de la violencia humana. Y más reciente aún, el de asociar este conocimiento con las políticas de prevención de la inseguridad y el crimen.

A este empeño se suma el interés de orientar esta discusión dentro del marco de la realidad ecuatoriana y del estado en que se encuentran las reflexiones sobre seguridad pública, seguridad interior, presentes o ausentes en la política pública.

DE LA VISIÓN DE LA GUERRA AL INTERÉS POR LAS PERSONAS

La globalización impacta

La exposición anterior sobre los hallazgos de la investigación

orientada a los sistemas criminales como sistemas de dominación, contrasta en ciertos sentidos con los discursos preexistentes sobre la Seguridad y, sobre todo, la seguridad interior que hasta hoy no registran mayores coincidencias. Esto se debe a los cambios experimentados en el mundo y que han sido drásticos y relativamente recientes. La sensación de haber entrado en una nueva época histórica y de reconocer el ritmo imparable de la globalización, solo data de los acontecimientos reconocidos como el fin de la guerra fría, durante la cual la atención estaba dada en las disputas entre Estados y complejos de seguridad en torno al poder económico e ideológico (Buzan Barry, 1981). A comienzos del siglo XXI, la referencia a la Seguridad ciudadana, incluso el concepto era casi desconocido.¹

Pero y por esa misma razón, la visión que se tenía de la Seguridad en toda su dimensión y no solo en la seguridad nacional, arraigada doctrina de la Guerra Fría, de gol-

^{1/} En el Ecuador, si bien la Policía ya mencionaba a la Policía comunitaria en sus prácticas de organización barrial, fue el Municipio de Quito el que dio la primera voz de alarma sobre la situación a nivel ciudadano. La seguridad fue una demanda de los votantes en las elecciones para la alcaldía de Quito en 2000. Se plantearon las primeras ideas de un Plan articulado de gestión de la inseguridad en la ciudad, con el concurso de la academia. En general, en toda la región la perspectiva dominante era la de desarrollo urbano, los estudios de la ciudad y el papel de los gobiernos locales en la provisión de condiciones para disminuir las percepciones de inseguridad (Carrión F, 2002; Rico y Chinchilla, 2008) En esos años los ecuatorianos salían del conflicto con el Perú con un proceso militar que dio paso a una negociación aceptada por todos como una señal para emprender en una nueva etapa histórica (García, 2013).

pe se convirtió en una visión atrasada. No respondía a las realidades que se empezaron a experimentar con contenidos de la seguridad de las personas. La Conferencia de Seguridad Hemisférica, México 2003, advertía sobre las nuevas amenazas, todas de carácter delictual con base en el tráfico de estupefacientes, pero se seguía pensando en recurrir a la fuerza militar para tratar de controlarlas (OEA, 2003). El primer acuerdo básico internacional sobre crimen organizado, el Tratado de Roma, había entrado en vigor apenas el 1 de julio del 2002 (ONU, 2002). La Seguridad centrada en la soberanía e inviolabilidad de las fronteras del Estado era dominante. Un prototipo de seguridad basada en la fuerza militar que se extendía incluso a la seguridad interna (término incompatible con el de la nueva seguridad pública y seguridad ciudadana) Tal doctrina fue aplicada en medidas militares de contrainsurgencia, dentro de una gestión vertical, de obediencia y no de discernimiento hoy en día precaución obligada a los operadores de la Seguridad.

Porque la realidad que ya se había instalado era diferente. Riesgos, amenazas y desafíos que afectaban directamente a la vida cotidiana de las personas, sus en-

tornos, sus posibilidades de vida y de realización, que potenciaban exponencialmente los problemas estructurales del desarrollo y la desigualdad social. En la actualidad este registro es mucho más extenso: desde los robos callejeros y el microtráfico hasta el narcotráfico internacional la violencia carcelaria, el sicariato, la sensación de inseguridad que envuelve a todos.

No es inverosímil decir que la criminalidad organizada, global, está instalada en los niveles locales, en las calles y que destruye por dentro toda institucionalidad jurídica y política, gracias a las formas sumergidas con las que se expande. No tiene fronteras, se extiende en forma de redes cada vez más finas y penetrantes. Estamos frente a violencias en manifestaciones nunca vistas como el aumento o visualización real del femicidio, la crueldad de las cárceles, la pederastia, la trata de personas, la corrupción generalizada, solo para nombrar algunas. Autores como David Garland con su libro *La Cultura del Control* (2001) ofrece un significativo aporte sobre la criminología moderna pero no alcanzaron a visualizar este mundo complejo de la criminalidad organizada, con manifestaciones y episodios concatenados entre sí.

Todo esto llevó a repensar la Seguridad, incorporando elementos de análisis más complejos e incluir sobre todo la perspectiva de la Seguridad Humana, en torno a la conciencia de que el bien a proteger es la persona y no solo el Estado y de que los elementos constitutivos del entorno ambiental y social, además de las connotaciones psíquico-antropológicas de los seres humanos tienen que ver con sus representaciones y formas de convivencia.

Gobernanza de la violencia desde la política pública vs las visiones más sistémicas

Además de lo expuesto más arriba anotado por los investigadores de las gobernanzas criminales, sobre la Gobernanza, han abundado los discursos, documentos, conferencias sobre las “buenas prácticas de gobierno, gobernabilidad y gobernanza”. Surgieron en las ciencias administrativas e internacionales, patrocinadas en los años noventa por las instituciones supranacionales como el BM, el FMI, ante las consecuencias de la desregulación de los Estados y las crisis del neoliberalismo. La gobernanza evoca un proceso mediante el cual los actores de una sociedad intervienen en la definición del sentido social

que debe tener lo que llamamos gobierno.

Pero no ha habido demasiada concordancia entre los discursos institucionales y las prácticas. No hay acuerdos muy firmes sobre la definición de esos conceptos desde esa perspectiva. Unos enfatizan en la lucha contra la corrupción, otros sobre la participación del sector privado, otros sobre acuerdos de transparencia. Las definiciones varían muy sensiblemente de una institución a otra. El FMI por ejemplo pretende promover una buena gobernanza, que cubra “todos los aspectos de la gestión de los negocios públicos. Hacer más transparentes las decisiones de política económica, el acceso a información sobre los sistemas financieros, normalizar las prácticas de control, etc. Mientras que el PNUD vincula la buena gobernanza al ya citado desarrollo humano durable. El Banco Interamericano de Desarrollo insiste sobre el reforzamiento de la sociedad civil. La OCDE sobre la obligación de rendir cuentas, la transparencia, la eficiencia y la eficacia (Herrera, 2004).

Todas estas conceptualizaciones cargan el sentido sobre las cosas, los recursos, las capacidades tecnológicas y no sobre las com-

petencias para analizar las características específicas de cada problemática y su naturaleza humana; los elementos subjetivos que están presentes en el conjunto de las conductas humanas son fácilmente olvidados y no tomados en cuenta. Entender la complejidad de los problemas que provienen de la conducta humana, su relación con la naturaleza, el ambiente social y la comunicación, contribuye a dotar a los estudios de la seguridad pública de un marco teórico crítico incluyente, que puede expresar la realidad, mejor que la mera clasificación, o nominalismo y ofrecer un panorama claro de los retos que supone un adecuado sistema de seguridad pública. (Garza Abel, et.al, 2017)

En diversas investigaciones se reconoce a América Latina como la región más violenta del mundo por sus características políticas y sociales. Esta realidad se refleja en el reporte *Global Peace Index 2023* (Institute for economics & peace, 2023) que evaluó en 2023 a 163 países de todo el planeta. Colombia y Venezuela, están entre los países más violentos del mundo y comparten el puesto 140. El Ecuador quedó en el puesto 97, con un aumento de 24 puestos con relación al ejercicio anterior.

Aplicada a la gestión, la perspectiva sistémica que sostiene estos argumentos también permite reducir la complejidad al hacer posible la postulación de diferencias que ponen alertas sobre amenazas o desafíos (subsistemas) que requieren de una atención inmediata o estratégica, como por ejemplo, el daño ambiental y de cambio climático, una pandemia, el femicidio, la seguridad ciudadana, las gobernanzas criminales o sistemas de dominación que se presentan como enclaves territoriales originados en una diferencia de sentido o de gestión) y profundizar en su etiología y manifestaciones emergentes.

Desde las ciencias sociales, la antropología, la criminología, se miran más profundamente las conductas humanas, en la raíz de las cuales está la violencia. La cultura es la historia de ensayos y errores incesantes de la especie humana. En el camino de gestionar la violencia, se han construido instituciones para controlarla, hasta llegar al Estado. Los anteriores sistemas de Seguridad, con base en la Seguridad Nacional, promueve el concepto de la guerra; pero este recurso ha sido anulado en la medida que, como recurso político ha perdido su esencia y su objetivo político. Es imposible pensar

que las “nuevas guerras” puedan sostenerse como concepto y peor derivarse de ello procesos de gestión, puesto que su finalidad es el exterminio del enemigo; no es pertinente para derrotar a las violencias por el uso de las armas, ni para tratar con personas que, si bien son delincuentes, no dejan de ser ciudadanos con derechos. Es posible además que el uso de la fuerza militar (que está permanentemente en la discusión política en estos países) atice la expansión de violencias interminables que, tarde o temprano, dejen vendettas y ajustes imparables en el tiempo.

Este mismo patrón, podría ser registrado en la reproducción de los mecanismos del delito organizado en la globalización. En efecto, la globalización construye la impresión de igualdad entre todos, dado que, al destruirse los antiguos controles, la vida que se anhela puede estar al alcance de quienes tienen la maña suficiente como para aprovechar las oportunidades. Es el caso del narcotráfico, por ejemplo, o de la corrupción. La criminalidad organizada, o la criminalidad común puede tener elementos racionales (la decisión racional) que se levanta sobre esa tríada: el in-

dividuo que desea, el objeto al alcance y la falta de control.

EL ENFOQUE DE LA RESILIENCIA

El crimen organizado se define como “las actividades ilegales llevadas a cabo por grupos o redes que actúan de manera concertada, mediante la participación en actos de violencia, corrupción o actividades relacionadas con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro de un país como a nivel transnacional”²

Según el Índice Global de Criminalidad Organizada 2021, con datos de 2020, 12 países latinoamericanos, de entre los 190 estudiados, estaban entre los cincuenta puestos de los más corruptos. Siendo El Congo el del puesto de mayor corrupción y Liechtenstein el de menor corrupción (The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021). El índice está construido por un conjunto de datos aportados por investigadores de todo el mundo. Los hallazgos son sorprendentes: la trata de personas es la economía criminal más genera-

^{2/} The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf

lizada; la participación del Estado en la criminalidad es un fenómeno profundamente arraigado puesto que los funcionarios estatales y las redes clientelistas tienen influencia sobre las autoridades estatales y son los intermediarios más dominantes del crimen organizado. No son los líderes de carteles o jefes de la mafia, como sería razonable pensar (IGCO, 2021).

“El índice proporciona la evaluación más completa hasta la fecha, de la omnipresencia de los mercados criminales, la dinámica de los actores criminales y la eficacia de los países a la hora de establecer los mecanismos de defensa y las respuestas necesarias para garantizar la resiliencia operativa ante el crimen organizado. Las métricas del Índice se basan en tres partes constitutivas: el alcance, la escala y el impacto de mercados criminales específicos; la estructura e influencia de los actores crimina-

les; y el alcance y la eficacia de las medidas de resiliencia de los países —los anticuerpos que brindan protección contra la amenaza del crimen organizado. Estos tres ámbitos se utilizan para asignar a cada país una puntuación de criminalidad y una puntuación de resiliencia usando una escala del 1 al 10” (Ob.cit).

El crimen organizado se define como “las actividades ilegales llevadas a cabo por grupos o redes que actúan de manera concertada, mediante la participación en actos de violencia, corrupción o actividades relacionadas con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro de un país como a nivel transnacional. En el siguiente cuadro se expone una muestra representativa de países, según los ítems utilizados.

Cuadro 1: Puntuaciones de actores criminales (de más a menos)

PAIS	1. CONGO	4. COLOMBIA	37. PERÚ	37. ECUADOR	109. CHILE
Actors.Crim. Prom.	9.0	8.13	6.5	6.5	4.75
Grupos tipo mafioso	9.0	9.5	6.0	6.5	4.0
Redes criminales.	9.0	9,0	8.0	5.5	5.5
Actores del Estado	9.0	7.0	7.0	6.5	4.5
Actores extranjeros	9.0	7.0	5.0	7.5	5.0

Fuente: The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf

Elaboración: propia.

El estudio muestra estadísticamente que quienes ejercen la mayor influencia en las sociedades del mundo son los actores criminales integrados en el Estado. Se ha demostrado que los gobiernos y funcionarios estatales favorecen la proliferación de economías ilícitas y en muchos casos son los que las controlan. Aparentemente, estos funcionarios defienden la lucha contra el crimen organizado, pero las instituciones y mecanismos en los niveles inferiores sufren un deterioro innegable sobre todo en el caso de los organismos de control y los cuerpos de seguridad.

Al contrario de las estrategias violentas o contrainsurgentes de lucha contra el crimen organizado, el estudio propone prácticas de gobernanza para fortalecer al Estado y crear ciudadanías resilientes a los efectos depredadores del fenómeno. La gobernanza corresponde a una función de la relación entre el Estado y sus gobernados, con programas orientados a reducir la violencia, prevenir los conflictos y aumentar la confianza en los gobiernos. La iniciativa promueve el concepto de Resiliencia para medir las fortalezas de una sociedad frente al crimen organizado.

El índice de “Resiliencia” es la “capacidad de resistir y desmantelar las actividades del crimen organizado en su conjunto, en lugar de mercados individuales, a través de medidas políticas, económicas, legales y sociales”. La resiliencia se refiere a las medidas que adoptan los actores estatales y no estatales en los países”. El cuadro num.2 señala ejemplos de países con los criterios empleados.

Cada país o región mostrará una estructura específica, un perfil propio de criminalidad. Y tiene una configuración específica a raíz de sus condiciones geopolíticas, culturales y normativas. Tiene una historia delictiva. El Ecuador, por ejemplo, se ha desarrollado como un país de tránsito y acopio de cocaína, dolarizado, geopolíticamente situado entre los mayores productores de este producto (Colombia y Perú) al momento sin posibilidades de atenuación sino todo lo contrario. Colombia produjo en 2022 aproximadamente 1738 toneladas métricas, un 24 % más que en 2021 (Mongabay 2023). El 75 % de esta producción se expande por el Ecuador y sale hacia y desde sus puertos situados a mil millas del canal de Panamá.

Cuadro 2: Índice de resiliencia por país (193 países incluidos)³

PAIS LUGAR	1. Finlandia	11. Uruguay	22. Canadá	40. Colombia	43. Ecuador
Resiliencia p.	8.42	7.75	7.25	5.83	5.71
Integridad territorial	9.0	8.0	7.5	4.5	4.5
Sist.lucha lavado dinero	8.5	9.0	7.0	6.0	7.0
Regulación económica	9.0	9.07	8.0	5.0	5.5
Apoyo víctimas y testigos	8.0	7.0	8.0	3.5	5.0
Prevención	8.0	8.0	7.0	4.5	5.0
Apoyo de actores no Estatales	8.0	10	7.0	6.5	7.0

Fuente: Índice Global de Resiliencia, 2021, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf.

Elaboración: propia.

Aquí la formación de los “territorios” como sistemas complejos de crimen organizado despegaron del tráfico de drogas y de sustancias precursoras, a través de rutas terrestres entre sus fronteras sur y norte hacia los puertos del Pacífico, y de la rehabilitación de la antigua ruta (zona cauchera de comienzos del siglo XX) por Sucumbíos colindante con el Putumayo en la zona amazónica, vecina de Colombia. Sus primeros carteles, visualizados desde comienzos de los noventa del siglo pasado fueron formaciones de tipo familiar que rápidamente multiplicaron sus

operaciones hacia otros negocios propicios al lavado de dinero, formaron huestes de auxiliares, intermediarios, cuerpos de seguridad. Penetraron en la política, la banca y se vincularon a los carteles de Cali y Sinaloa (García, 2022). En otros casos, la política facilitó su acceso al poder y a negocios ilícitos, a través de cargos de control, por ejemplo, en el campo de la minería ilegal (García y Chuquimarca, 2010). El débil sistema judicial penal les permitió navegar a través de diversos juicios fallidos y medidas cautelares.

^{3/} ACERCA DE THE GLOBAL INITIATIVE AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME GI-TOC es una red global que cuenta con una red de más de 500 expertos en todo el mundo. Proporciona una plataforma para promover un mayor debate y enfoques innovadores como pilares de una estrategia global inclusiva contra el crimen organizado. www.globalinitiative.net

Durante la primera década del 2000, la economía ecuatoriana se dolarizó, el segundo auge petrolero 2006-2014, permitió el desarrollo de las carreteras que conectan las fronteras hacia los puertos, considerados los mejor situados del Pacífico latinoamericano para el acceso a Panamá, las Islas Galápagos y desde allí a Sinaloa, México. La vecindad con Colombia también estableció un sistema de territorios ocupados por la violencia, primero por la guerrilla de las FARC en los límites Putumayo Sucumbíos; después y desde el fallido proceso de paz colombiano.

Al momento, el caso Metástasis que ha salido a la luz en los últimos días de 2023, permite apreciar hasta qué punto, esta estructura (que hasta hace poco podía ser percibida como una proposición hipotética) con las evidencias que salen a la luz, se han convertido en una preocupante realidad.

El mayor destinatario de las cargas de cocaína que salen de Ecuador es Europa, fundamentalmente Amberes, Rotterdam y Algeciras-Valencia, todos puertos favoritos de la 'Ndrangheta (no exclusivamente) de su componente la Santa, que abre puertas, y de su socia menor pero muy activa, la mafia albanesa. Ambas

están presentes en Ecuador, más visiblemente la última. Mientras la poderosa corriente de cocaína salga de Colombia -cuya producción está lejos de disminuir- hacia Ecuador, y continúe saliendo por sus puertos, la actividad de narcomenudeo, fabricación de cocaína, lavado de activos, etc. alimentará a las más visibles y violentas organizaciones que se dedican al rubro. Se captura mucha droga en Ecuador, pero mucha más sale hacia sus destinos.

Al examinar los indicadores de resiliencia, las Américas muestran puntos fuertes y débiles. Mientras que la "cooperación internacional" destaca con la puntuación más alta (6,09), áreas como la "transparencia gubernamental y rendición de cuentas" se quedan rezagadas con una media de 4,44 puntos. En particular, los "actores no estatales" desempeñan un papel importante, con una puntuación media de 5,10. (INFOBAE, 2023).

El caso de Ecuador en América Latina

Infobae (2023) en referencia al tema de resiliencia desarrollado por Global Initiative hace hincapié en el caso de Ecuador, donde desde el 2018 se registró descensos en nueve de los 12 indicadores de

resiliencia. “La falta de liderazgo de Guillermo Lasso ha provocado un estancamiento político y una pérdida de apoyo público al gobierno, mientras que los casos de corrupción que implican al círculo íntimo del presidente han erosionado aún más la confianza del público en las instituciones estatales”, aseveró el reporte, que destaca que la falta de independencia del sistema judicial facilita la delincuencia.

La gobernabilidad criminal que ejercen los grupos mafiosos en ciudades como Guayaquil y la necesidad de provisión de servicios para la violencia por parte de las redes criminales para asegurar el funcionamiento de las exportaciones de droga, han creado una demanda de armas. Esto también ha tenido un impacto directo en las tasas de homicidios, que han alcanzado niveles históricos”. En resumen, señala, los descensos son resultados de “un liderazgo político débil, una corrupción generalizada y un sistema judicial débil que se esfuerza por hacer frente a los desafíos, incluidos los asesinatos impunes de figuras políticas” (Ob. Cit.)

A pesar de los esfuerzos por combatir la delincuencia organizada, la gobernanza y el liderazgo plantean importantes retos. El “liderazgo político y la gobernanza”,

según Infobae, obtuvieron en el GI 2022, una puntuación baja, de 4,69, lo que indica una deficiencia universal. Las variaciones regionales son evidentes, con América del Norte a la cabeza con 6,75, seguida del Caribe (5,23), América del Sur (4,42) y América Central (3,69). Canadá y Estados Unidos presentan puntuaciones de resiliencia más altas (7,21 y 7,13, respectivamente), lo que sitúa a Norteamérica entre las cinco primeras a escala mundial. Por el contrario, la puntuación media de América Central (3,91) pone de relieve la urgente necesidad de marcos más sólidos contra el crimen organizado. América del Sur y el Caribe se sitúan en una posición intermedia, lo que pone de relieve la naturaleza interconectada de las actividades delictivas que trascienden las fronteras regionales.

Para poner en claro el enfoque de la Resiliencia de un país frente al crimen organizado, formalizado por el Global Initiative, a continuación, se expone parte de la metodología (indicador-definición) que ha sido utilizado. El Modelo implica incluir ejemplos que en los distintos países puedan ser evaluados comparativamente. El Índice Global de Crimen Organizado 2021 y 2023 evalúa tres componentes: los mercados

criminales, los actores criminales y la resiliencia. El Índice establece 12 indicadores, según el Cuadro a continuación:

Cuadro 3: Indicadores de resiliencia ante el crimen organizado

INDICADOR	DEFINICIÓN
Liderazgo político y gobernanza	Un liderazgo político y una gobernanza sólidos indican una mejor resiliencia del Estado frente al C.O. Pregunta si la gente tiene confianza en el gobernante.
Transparencia gubernamental y rendición de cuentas	Se refiere al grado en el que los Estados han implementado mecanismos de supervisión.
Cooperación internacional	Se refiere a las estructuras y los procesos de interacción y elaboración de políticas y a su aplicación concreta.
Política y leyes nacionales	Se refiere a la acción legal del Estado y a las estructuras puestas en marcha para responder al crimen organizado.
Sistema judicial y detenciones	La capacidad del sistema judicial de un país depende de que cuente con los recursos para que funcione de forma independiente y eficaz en toda la cadena jurídica.
Cuerpos de seguridad	Como primera línea del sistema de justicia penal de un Estado, los cuerpos de seguridad y los servicios de inteligencia suelen estar en contacto directo con las actividades del crimen organizado.
Integridad territorial	Se refiere al grado en el que los Estados son capaces de controlar su territorio y su infraestructura, incluida la capacidad del personal de control fronterizo.
Lucha contra el lavado de dinero	Los beneficios que los delincuentes obtienen del crimen organizado suelen quedar ocultos, al canalizarse a través de empresas legítimas.
Capacidad de regulación económica	Se refiere a la capacidad de controlar y gestionar la economía y de regular las transacciones financieras tanto a nivel nacional como internacional.
Apoyo a víctimas y testigos	Que se proporcione una asistencia a las víctimas creando un entorno en el cual puedan recuperarse rápidamente de los efectos del crimen organizado.
Prevención	Estrategias, medidas, asignación de recursos, programas y procesos destinados a impedir el crimen organizado. Si bien el enfoque es del Estado, es necesario reconocer que los ciudadanos que participan en la prevención ayudan a mejorar la resiliencia del Estado.
Actores no estatales	Desempeñan un papel en la respuesta al crimen organizado porque complementan las medidas del gobierno, aseguran un contrapoder frente a los gobiernos para garantizar la resiliencia al crimen organizado.

Fuente: Global Initiative Cuaderno de Trabajo, 2022. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/09/20220902_OCIndex-Workbook.pdf

Elaboración: propia.

Como se puede apreciar, los indicadores expuestos, por The Global Initiative against transnational organized crime gi-toc constituyen una propuesta práctica, de fortalecimiento del conjunto de las instituciones del Estado, guiada por una connotación más avanzada sobre la Seguridad Pública y Seguridad Integral, que abarca las acciones de política social del Estado y de la sociedad civil, reforzadas con la cooperación internacional. Implican sobre todo la adecuación de las fuerzas del Estado a los ordenamientos de la legislación internacional de los Derechos Humanos y de los tratados de Ginebra. Además de constituir una red global de más de 500 expertos en todo el mundo, proporciona una plataforma para promover un mayor debate y enfoques innovadores como pilares de una estrategia global inclusiva contra el crimen organizado (www.globalinitiative.net).

Epilogo: las resistencias a un sistema de seguridad que asuma las complejidades

La anterior exposición puede ser enfocada de manera universal en términos macro y micro para revisar las condiciones actuales de expansión de un fenómeno altamente complejo como el crimen

organizado. Por asunto de espacio no se ha incluido en esta narrativa otros aspectos de la metodología que permiten su aplicación a distintos ámbitos del fenómeno. Se espera que con lo expuesto se logre generar ideas e iniciativas para emprender en la investigación de casos concretos, o poner atención en los que ya existen y están en marcha, aplicados por actores académicos o agentes del desarrollo interesados en los estudios de caso, que todavía no son muchos.

En el caso del Ecuador 'La abundancia de proyectos de ley de todo tipo y la mayoría de corto alcance con iniciativa legislativa, no hacen sino enredar el asunto y demorar los procesos de consolidación de las nuevas doctrinas más apegadas al Estado de Derecho y a los preceptos de Derechos Humanos. Como se señaló antes, el Sistema de Seguridad Integral adoptado desde comienzos del siglo XXI por los países del occidente europeo e incluso inscrito en la Constitución ecuatoriana de 2008 sería concordante con esta práctica de medir la Resiliencia frente al crimen organizado y de aplicarla en la política pública. Implica y facilita la articulación de los distintos subsistemas de seguridad, cada uno de los cuales tendrá que desarrollarse, definir sus competencias y

capacidades, encontrar punto de encuentro con los demás, articular acciones, que den por producción operaciones interagenciales.

En estas circunstancias, la Corte Constitucional ecuatoriana se ha resistido en los últimos dos años a los embates del militarismo civil (tendencia al uso de la fuerza por parte de los gobernantes y sus entornos políticos) constituyendo quizá el último recurso para controlar la racionalidad jurídica de las decisiones en torno a la Segu-

ridad basada en empleo militar. Pero es posible que la razón sucumba ante la practicidad de las decisiones políticas y su tendencia a delegar responsabilidades en las actuales circunstancias, de exacerbación de la violencia callejera. Sin embargo, sería interesante aplicar también la investigación de los enclaves criminales para descubrir los mecanismos que obligan o cooptan a las poblaciones e individuos vulnerables para aceptar o generar los enclaves criminales.

Bibliografía

- Alda Mejías, S. (2021). La cultura del privilegio y la privatización de las funciones públicas, elementos esenciales para la gobernanza criminal. En S. Alda Mejías (coordinador). *Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina*. Real Instituto Elcano; Fundación Friedrich Naumann.
- Arias, E. (2017). *Criminal enterprises and governance in Latin America and the Caribbean*. Cambridge University Press.
- Buzan, B. 1981. Change and insecurity: A critique of strategic studies. En B. Buzan & R.J. Barry Jones (Eds.), *Change and the study of international relations: The evaded dimension* (pp. 155-172). Londres: Frances Pinter.
- CONACYT, Centro Geo y Data Lab. (2020). *Presencia criminal en México 2020*. <https://ppdata.politicadedrogas.org/#PPD.GC>
- Excelsior (30 de mayo de 2018). *Cartel Jalisco Nueva Generación tiene extranjeros adiestrados: Sandoval*. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/cartel-jalisco-nueva-generacion-tiene-extranjeros-adiestrados-sandoval/1241897>
- Ferreira, M. A. (2022). Organizações Criminosas e Governança Híbrida na América do Sul: o contexto da COVID-19. *Relaciones Internacionales*, 95(2), 117-138. <https://doi.org/10.15359/ri.95-2.5>

- Ferreira, M. A., & Gonçalves, A. B. (2022). Criminal governance and systems of parallel justice: practice and implications in Brazilian urban peripheries. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 68, 100519. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2021.100519>
- Ferreira, M. A., & Richmond, O. P. (2021). Blockages to peace formation in Latin America: The role of criminal governance. *Journal of Intervention and Statebuilding*, 15(2), 161-180.
- Garland, David, 2001, La Cultura del Control. <https://es.scribd.com/document/650597682/Garland-D-2001-La-Cultura-Del-Control-Pp-163-165-y-171-178-1>
- García Gallegos y Chuquimarca Mosquera (2010) Caso Intag en: Redes Ilícitas y Política en América Latina. Idea Internacional. <https://www.idea.int/publications/catalogue/illicit-networks-and-politics-latin-america?lang=es>
- García Gallegos Bertha J. 2015, La situación de seguridad en el Ecuador. Políticas y estrategias en un nuevo marco de interpretación URL: <http://pucedspace.puce.edu.ec/handle/23000/4857>
- INFOBAE, Gonzalo Solano, Enero 10, 2024 ¿Por qué estalló Ecuador: la guerra de bandas detrás de una escalada de violencia sin precedentes . <https://www.infobae.com/america/america-latina/2024/01/10/por-que-estallo-ecuador-la-guerra-de-bandas-detras-de-una-escalada-de-violencia-sin-precedentes/>
- Global Peace Index 2023* (Institute for economics & peace, 2023) https://reliefweb.int/report/world/global-peace-index-2023?gad_source=1&gclid=EAlal-QobChMlgJTKgfyDhQMvY4BaBR0exwRfEAAAYASAAEgLLuvD_BwE
- Índice Global de Resiliencia, 2021, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021 CRIMEN ORGANIZADO-INDICE GLOBAL-2021-global-ocindex-report-spanish.pdf
- Global Initiative Cuaderno de Trabajo, 2022. https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/09/20220902_OCIndex-Workbook.pdf
- Lessing, B. (2020). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 1-20. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lee, 2021, Climate Change 2021: the physical science basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change; ...
- Madrigal, A. (2019). La minería criminal en los países andinos: caracterización de un fenómeno de seguridad regional. Informe de investigación. Universidad Andina Simón Bolívar.

- Mongabay, periodismo ambiental, 2024. <https://es.mongabay.com/>
- Niño César, 2022. Legitimidades y contra legitimidades en la Amazonia Colombiana; lectura crítica de la Seguridad. https://www.academia.edu/75650252/Legitimidades_y_contra_legitimidades_en_el_Amazonas_colombiano_una_lectura_cr%C3%ADtica_de_la_seguridad En García y Alda, 2023 El Estado bajo asedio del crimen organizado 2022, PUCE RIE Quito PUCE Ed. 2022.
- Rivera-Rhon @ Bravo-Grijalva (2003) Gobernanzas criminales y enclaves productivos de la minería ilegal en Ecuador, en Revista Logos Ciencia & Tecnología,, ISSN 2145-549X, Vol. 15, N°. 2, 2023.
- OEA. Consejo de Seguridad Hemisférica, 2003. Declaración de la Seguridad de las Américas. https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Declaracion-Mexico_Seguridad.pdf
- ONU. 2002. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Sampó C; Jenne, N., & Ferreira, M. (2023). Ruling Violently: The exercise of criminal governance by the Mexican Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG). *Revista Científica General José María Córdova*, 21(43), 647-665.
- SAMPO C. (2021) Una aproximación teórica, el concepto de Gobernanza Penal. En Alda, Sampó 2021. En Sampo y Alda (2021) Los actores implicados en la gobernanza criminal en América Latina Editorial: Real Instituto Elcano.
- Weber, Max, Conceptos Sociológicos Fundamentales, México, Fondo de Cultura Económica, 1930
- Villa, R., De Macedo Braga, C., & Ferreira, M. (2021). Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. *Latin American Research Review*, 56(1), pp. 36-49. <https://doi.org/10.25222/larr.756>
- Williams, P. (2008). *Violent non-state actors and national and international security*. International Relations and Security Network. <https://www.files.ethz.ch/isn/93880/VNSAs.pdf>