

## **Noboa vislumbra un escenario de guerra que multiplicará los abusos y las economías criminales**

**ALERTA #01**

Mayo, 2025

**¿Qué es lo nuevo?** Luego de conseguir el control total en la Asamblea Nacional, el presidente Daniel Noboa envió el proyecto de *«Ley Orgánica para desarticular la economía criminal vinculada al conflicto armado interno»*, calificándolo como económico urgente para acelerar su aprobación. El título del proyecto es inconsistente con el contenido. En vez de apuntar con seriedad a las economías criminales, se vislumbra un escenario de guerra sobre la base de supuestos erróneos: no comprende la naturaleza de las amenazas, sobredimensiona la respuesta estatal y, lo más grave, invisibiliza la penetración criminal en el Estado.

**¿Por qué es importante?** Las instituciones de seguridad del Estado (Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Sistema de Inteligencia, Función Judicial) están permeadas profundamente por el crimen organizado. El problema no son los actores que se corrompen y delinquen, sino un diseño institucional colapsado y la falta de voluntad política para reformarlo. En esas condiciones, permitirle al poder militar y policial actuar discrecionalmente para combatir a los supuestos “Grupos Armados Organizados”, como propone el proyecto de ley, es contraproducente: solo multiplicará los abusos y las economías criminales.

**¿Qué debe hacerse?** La Asamblea Nacional debería negar este proyecto de ley. En el sector de la seguridad el gobierno nacional debe actuar urgentemente en tres sentidos. Primero, diseñando una política criminal que apunte al control de armas y la desarticulación de las redes del crimen organizado transnacional, que son las que mueven los grandes capitales ilícitos. Segundo, activando una primera fase de reforma militar y policial que permita una depuración sistemática de sus filas y una modernización de procedimientos de supervisión y control externo. Tercero, repensando la política de defensa nacional para recuperar la brújula profesional de las Fuerzas Armadas y evitar su atrofiamiento organizacional.



## ¿Por qué este proyecto de ley multiplicará los abusos?

Al parecer, el presidente de la República no conoce el viejo adagio que dice: “de buenas intenciones está empedrado el camino al infierno”. Las intenciones no son suficientes para cambiar la realidad, incluso si son buenas. Es necesario contar con una estrategia que conecte de forma adecuada los fines con los medios disponibles. Y de eso carece este proyecto de «*Ley orgánica para desarticular la economía criminal vinculada al conflicto armado interno*».

Aunque el propósito es legítimo —desarticular las economías criminales— las formas escogidas para hacerlo son desatinadas.

Las declaraciones grandilocuentes sobre el Derecho Internacional Humanitario sirven para camuflar tres exigencias que el mando militar ha realizado desde hace algunos años en los corrillos del poder.

Primero, dotarle de una fachada de legalidad a las operaciones de guerra, en especial, cuando se producen «daños colaterales»: muertes de civiles y daños a propiedad privada.

Por esta razón, el **artículo 6** contempla el reconocimiento oficial del Conflicto Armado Interno como preámbulo de un «Estado de Guerra» o «régimen específico de medidas para combatirlo».

Esto implica renunciar expresamente a una salida democrática de la crisis de seguridad que vive el Ecuador. El «Estado de Guerra» reemplaza al «Estado de Derecho» y el marco constitucional queda en un limbo jurídico mientras dure el conflicto armado interno (ver **artículo 7**).

Segundo, hacer uso directo de la fuerza sin ser penalmente responsables.

Como es público y notorio, desde que empezaron las masacres carcelarias, policiales y militares justificaban su inacción en la ausencia de garantías para intervenir y ejercer la fuerza. Para satisfacer esta y otras demandas de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas se creó la «Ley orgánica que regula el uso legítimo de la fuerza», publicada en el Registro Oficial el 22 de agosto del 2022. Pero las masacres continuaron dentro y fuera de las cárceles.

El **artículo 12** del proyecto de ley autoriza el “uso directo de la fuerza en contra de los miembros de los grupos armados organizados, especialmente cuando éstos se encuentren armados o inicien ataques hostiles”. No obstante, ninguna de las 22 organizaciones declaradas como terroristas por el Decreto Ejecutivo 111, del 9 de enero del 2024 (Choneros, Tiguerones, Chone Killers, etc.) tiene indumentaria que les identifique y diferencie de la población civil.

¿Cómo, entonces, policías y militares distinguirán a un civil en medio del fuego cruzado, por ejemplo?

Con excepción de organizaciones armadas de Colombia como los «Comando de la Frontera», que tienen uniformes e insignias que los distinguen de los civiles, el resto de los grupos criminales y pandillas que habitan en ciudades del Ecuador se mimetizan con la población de su localidad. La mera imposibilidad de distinguir a civiles de combatientes vuelve inaplicable el Derecho Internacional Humanitario por parte del Estado.

Con este proyecto de ley, casos como el de «Los 4 de Las Malvinas» quedarían siempre en la impunidad. El **artículo 25** expresamente excluye a militares y policías de la «*normativa aplicable al régimen de paz*», es decir, de las leyes que rigen en el marco de un orden democrático. A pesar de esto, si algún militar o policía fuese procesado judicialmente por un delito común, el **artículo 26** faculta al presidente de la República para que anticipe indultos. Una aberración jurídica propia de regímenes totalitarios.

El tercer objetivo es disuadir al «enemigo» mediante el ejercicio del terror.

En contextos de guerra la tortura se vuelve omnipresente. En especial, cuando las fuerzas de seguridad del Estado afrontan conflictos asimétricos y desestructurados como el que experimenta el país. Esto está ampliamente documentado. En el caso mexicano, por ejemplo, la tortura fue utilizada como método de investigación criminal en el marco de la «guerra contra las drogas» emprendida por Felipe Calderón.

Según la reforma introducida en este proyecto de ley (ver **artículo 29**, reforma al **artículo 530.1** del Código Orgánico Integral Penal, COIP), el «Bloque de Seguridad» podrá detener con fines investigativos a personas que formen parte de un grupo armado organizado; sin que medie una orden judicial. «Bloque de Seguridad» es el eufemismo para denominar al comando policial o militar de las operaciones de guerra. Proceder de esta manera facilitaría el ejercicio de la tortura y otros tratos crueles y degradantes bajo la sombra del Estado, incluso contra personas inocentes.

Además, el proyecto de ley crea una jurisdicción especial para juzgar a los miembros de los grupos armados organizados o vinculados a sus economías criminales (ver **artículo 24**). También crea un procedimiento unificado y especial para sancionarlos (ver **artículo 29**, reforma al artículo 651.7 del COIP).

Todas estas formas disparatas de confrontar al «enemigo interno del Estado» no son nuevas en América Latina. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado jurisprudencia de amplio espectro para frenar y evitar que los Estados recurran a este tipo de prácticas abusivas.



Pero nada de esto parece importarle al presidente Noboa. El artículo 5, literal k del proyecto de ley señala que «el Estado está facultado para tomar sus propias decisiones y gobernar al interior del país, sin permitir que otros Estados, organismos multilaterales y otras instituciones del derecho internacional interfieran en sus decisiones soberanas». Una clara advertencia. El gobierno nacional desconocerá cualquier pronunciamiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y no aceptará ninguna interferencia extranjera.

### **¿De qué manera este proyecto de ley multiplicará las economías criminales?**

Las economías criminales son fenómenos que se organizan socialmente. Dos factores determinan el éxito de una economía ilícita: el precio y la demanda.

El precio tiene que ver con la política económica del Estado frente a la actividad en su conjunto. Por ejemplo, sin el régimen prohibicionista de las drogas creado en el seno de las Naciones Unidas desde los años sesenta del siglo anterior, bajo el liderazgo moralista de Estados Unidos, el narcotráfico no sería un buen negocio. Y sin narcotráfico, las agencias federales estadounidenses y el Pentágono no tendría incentivos para diseminar la «guerra contra las drogas» en sus zonas de influencia; lo que a su vez incrementa el precio de los narcóticos. Ni el sistema financiero y los paraísos fiscales tendrían tantos clientes que necesitan ocultar sus riquezas mal habidas.

La demanda de bienes ilícitos es más compleja de ser atacada desde el Estado. Sobre todo, porque suele confundirse ilegalidad formal con ilegitimidad social. Que un bien o servicio sean ilícitos no quiere decir que sea ilegítimo para sus proveedores y consumidores. Al contrario, la legitimidad social de los productos y servicios ilegales tiene que ver con las creencias que movilizan las preferencias de los consumidores y proveedores, expectativas sociales o imaginarios personales.

Por ejemplo, si la minería ilegal se multiplica con tanta facilidad es porque amplios sectores rurales, expulsados del sistema agro-productivo, encuentran en ella una fuente de subsistencia. Pero como en toda actividad económica, alguien gobierna los circuitos ilícitos. La arquitectura de los mercados ilegales se sustenta en la articulación de agentes estatales, actores empresariales y criminales.

En este sentido, el proyecto de ley es inocuo para las economías criminales. En vez de diseñar un andamiaje institucional para mejorar la investigación y sanción del lavado de activos, el control de los circuitos empresariales y la



trazabilidad de los flujos financieros opta por lo más arcaico: la incautación de bienes (ver **artículo 14**). Así, lo único que lograrán es dinamizar otro mercado criminal: la compra-venta de bienes incautados. Recuérdese que dentro del Estado pulula una zona gris de criminalidad que facilita el funcionamiento de las economías ilícitas.

Pero este proyecto de ley va más allá y permite crear «zonas de seguridad» a discreción del “Bloque de Seguridad” (ver **artículo 21**), superponiendo regímenes de excepción económica, financiera o administrativa en los espacios del territorio ecuatoriano que hayan sido declarados como «zonas de seguridad». Auténticos agujeros negros del derecho en donde policías y militares actuarán sin control del poder público.

Así las cosas, los agentes estatales que coluden con el crimen podrán expandir su influencia sobre las economías ilícitas, incrementar los precios de los bienes y servicios ilegales, constituyendo nuevas redes de protección extorsiva patrocinadas por el Estado.

En ese escenario es probable que la violencia letal tienda a disminuir en el mediano plazo, pero no la criminalidad organizada. Tal vez eso busca el Presiente Noboa: bajar las tasas de homicidios dando rinda suelta al crimen organizado. Una nueva paz mafiosa.

### ¿Qué hacer?

Si la intención es combatir la grave criminalidad y reducir la violencia letal, el gobierno nacional debe emprender las siguientes acciones urgentes:

Radicalizar una política de control de armas. Esto implica revertir las reformas introducidas por el ex presidente Guillermo Lasso que flexibilizaron la tenencia y porte de armas. Construir una agenda de diálogo bilateral con el gobierno de los Estados Unidos de América para mejorar los controles y limitar el tráfico de armas hacia el Ecuador.

Diseñar una política criminal de investigaciones especiales para mapear, perseguir y desarticular redes de crimen organizado transnacional. Esto implica no confundir a los descamisados pandilleros que siembran la zozobra en los barrios urbano-marginales, con las organizaciones empresariales que manejan el narcotráfico o al tráfico de oro ilícito. Un rediseño del sistema de inteligencia puede ser un primer paso.

Emprender una reforma policial y militar en torno a tres ejes: el desarrollo de una doctrina militar adaptada a la realidad del país; la creación de fuerzas de seguridad polivalentes; y la creación de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas externos, con financiamiento público. El capital político-



electoral del presidente Noboa es una condición favorable para emprender estas reformas. Caso contrario, la captura criminal de los aparatos de seguridad del Estado será indetenible.

Repensar una política de defensa nacional para recuperar la brújula profesional de las Fuerzas Armadas y evitar su atrofiamiento organizacional. A medida que las Fuerzas Armadas Ecuatorianas se empantanar en una guerra contra el «enemigo interno del Estado», ahondan la dependencia estratégica del país y agrandan sus vulnerabilidades. La invasión peruana al Ecuador en 1941 y la invasión rusa a Ucrania a partir del 2022 deberían servir para no volver a cometer los mismos errores estratégicos.

## PARA CITAR ESTA ALERTA

Córdova-Alarcón, Luis. *Noboa vislumbra un escenario de guerra que multiplicará los abusos y las economías criminales*. Ecuador en Llamas, Alerta #01. Quito, Ecuador: LLAMAS: Observatorio Ecuatoriano de Conflictos, Universidad Central del Ecuador, 18 de mayo de 2025. Disponible en: <https://www.llamasuce.com>

### Autor:

Córdova-Alarcón, Luis C.  
ORCID 0000-0001-9948-6992  
[lcordova@uce.edu.ec](mailto:lcordova@uce.edu.ec)  
Orden, Conflicto y Violencia.  
LLAMAS. Universidad Central del Ecuador

### Colaboradora:

Taipe, Melanie Fabiana.  
ORCID 0009-0008-0996-7767  
[mel\\_fabiaana\\_@outlook.com](mailto:mel_fabiaana_@outlook.com)  
Orden, Conflicto y Violencia.  
LLAMAS. Universidad Central del Ecuador

## SOBRE EL PROYECTO

ECUADOR EN LLAMAS (<https://www.llamasuce.com/ecuador-en-llamas>) es una plataforma digital para observar y monitorear conflictos a escala nacional. Se trata de un esfuerzo multidisciplinario orientado a dimensionar la conflictividad del país, visualizarla de forma digital, analizar sus trayectorias históricas y ofrecer información confiable tanto a la comunidad científica nacional e internacional como a los tomadores de decisiones.

El análisis y monitoreo del Conflicto Armado Interno se lo realiza con el apoyo de Orden, Conflicto y Violencia – Programa de Investigación de la Universidad Central del Ecuador (<https://ordenconflictoyviolencia.org/>)

