



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS



FLACSO
CHILE

MANO DURA Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN ECUADOR

RESUMEN EJECUTIVO



El presente estudio¹ "Mano dura y erosión democrática en América Latina", desarrollado por FLACSO y el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile² buscó explorar la interacción entre las políticas de seguridad de mano dura y la salud de las instituciones democráticas en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, países con una exposición histórica limitada a este tipo de medidas. El estudio tiene un documento de contexto, así como un estudio en profundidad de la información cualitativa y cuantitativa, a continuación, se resumen los principales hitos de la investigación³.

¹ Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la FLACSO Chile y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

² Elaborado por Lucía Dammert, Sebastián Cutrona, Mary Fran T. Malone, Jonathan D. Rosen y Manuela Gil.

³ Para más información consultar <https://flacsochile.org/mano-dura-en-america-latina>

Concepto de Mano dura

Debido a la multiplicidad de significados que tiene la mano dura en la literatura académica y la conversación ciudadana es significativa. En América Latina las iniciativas de mano dura se han desarrollado principalmente en los países Centro Americanos, sin embargo el concepto se ha difundido a prácticamente todos los países donde no es extraño escuchar propuestas e incluso políticas autodefinidas como de mano dura. Si bien la mayoría de iniciativas han tenido resultados particularmente negativos, en el periodo post covid19 las políticas desarrolladas por el presidente Bukele en El Salvador han vuelto a instalar estas propuestas como alternativas de acción. Sin duda, los logros en la disminución de homicidios y extorsiones son indicadores que generan atención política y ciudadana en toda la región.

En este contexto, se propone una conceptualización que reconoce múltiples dimensiones de la mano dura, destacando cuatro (Cutrona et al., 2024):

- **Mano dura institucional:** Refiere a las políticas que emergen desde la institucionalidad del Estado y se ejercen dentro de los marcos normativos vigentes, como el endurecimiento de penas o el uso formal de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.
- **Mano dura encubierta:** Involucra acciones que escapan del marco normativo y se ejercen de manera discrecional y oculta, incluyendo actos de discrecionalidad judicial, policial e incluso militar.
- **Mano dura performativa:** Consiste en la proliferación de discursos punitivistas que buscan convencer a la audiencia de la urgencia y relevancia del tema de la seguridad ciudadana, sin necesariamente implicar la adopción de iniciativas formales o informales.
- **Mano dura civil:** Reconoce tanto las acciones de la ciudadanía como los discursos de ciertos medios de comunicación que amplifican la narrativa sobre la necesidad de medidas estrictas para el control ciudadano.

El estudio busca entonces identificar la percepción ciudadana sobre estas medidas, su viabilidad y además apoyo en países donde los índices delictuales son significativamente más bajos que aquellos de América Central y donde las iniciativas de mano dura no han sido centrales en la agenda política. A continuación, se presentan los principales resultados de Ecuador.

Contexto de la situación de criminalidad

En los últimos años, Ecuador ha experimentado un dramático aumento en la violencia, ocupando el primer lugar en América Latina. En 2023, el país registró una tasa de 47,2 homicidios por cada 100.000 habitantes, un incremento del 600% respecto a 2019. La visibilidad internacional de esta crisis se acentuó con el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio en agosto de 2023, y eventos como ataques con coches bomba y secuestros de policías que subrayan la gravedad del problema.

Este aumento de violencia coincide con cambios significativos en la política de drogas en América Latina. Ecuador, antes un punto de tránsito para la cocaína, ha visto un incremento en el tráfico de esta droga hacia mercados en Estados Unidos y Europa. La debilidad institucional en el país ha permitido a organizaciones criminales internacionales competir por el control territorial.

Las medidas de mano dura se han intensificado bajo el gobierno de Daniel Noboa, quien asumió el poder en noviembre de 2023. La administración de Noboa, siguiendo el ejemplo de Nayib Bukele en El Salvador, ha declarado estados de excepción y conflicto armado interno para combatir el crimen organizado. A través de estas políticas, se han desplegado más de 30.000 soldados contra 22 grupos criminales designados como "terroristas". La consulta popular de abril de 2024 respaldó estas medidas, permitiendo al presidente ordenar la intervención militar sin necesidad de un estado de excepción.

Históricamente, Ecuador había mantenido tasas de homicidio relativamente bajas. Entre 2000 y 2010, las tasas oscilaron entre 12 y 18 por cada 100.000 habitantes, mucho más bajas que el promedio regional. Sin embargo, desde 2020, las tasas se han disparado, alcanzando 47,5 por cada 100.000 en 2023, con una concentración de homicidios en provincias costeras como Guayas, Los Ríos y Manabí. El aumento de los homicidios ha estado asociado con el uso creciente de armas de fuego y una alarmante cifra de asesinatos de menores.

La crisis también ha afectado el sistema penitenciario, caracterizado por hacinamiento y falta de control estatal, con motines mortales siendo comunes desde 2021. Las principales organizaciones criminales en Ecuador incluyen a los Choneros y los Lobos, con conexiones internacionales.

La debilidad institucional es evidente, con una confianza decreciente en las principales instituciones políticas y un respaldo notable hacia las Fuerzas Armadas. La reciente reforma permite una mayor intervención militar en la seguridad interna, reflejando un escenario en el que la mano dura parece ser la respuesta preferida por un electorado preocupado por la creciente inseguridad.

La realización de diversos grupos focales en las ciudades de Quito y Guayaquil⁴ así como de una encuesta telefónica de representación nacional⁵, nos permite relevar algunos hallazgos que consideramos fundamentales para marcar el contexto nacional y los desafíos que implican las iniciativas centradas en la mano dura.

Hallazgos

La ciudadanía en Ecuador siente que está en una guerra interna contra el crimen organizado. Esta sensación es evidente entre la mayoría de los entrevistados. Aunque es difícil discernir si esta percepción se debe a la declaración formal del estado de guerra por parte del presidente Noboa en enero de 2024, o si es simplemente una percepción generalizada de descontrol, la sensación de conflicto interno es predominante.

Además del crimen organizado, la otra amenaza estructural que enfrentan los ecuatorianos es la corrupción institucional. Esto genera bajos niveles de confianza en las instituciones políticas y gubernamentales. La corrupción es vista como un obstáculo significativo en la estabilidad del país, y su impacto es notorio en la percepción general de los ciudadanos sobre el funcionamiento adecuado del Estado.

⁴ Los grupos focales en Ecuador se desarrollaron en junio del 2024. Los mismos estuvieron compuestos por un total de 81 participantes distribuidos en ocho grupos de entre 9 y 13 miembros cada uno.

⁵ Las preguntas desarrolladas para el proyecto fueron medidas por la empresa Perfiles de Opinión entre las fechas 6 y 8 de julio de 2024.

Esta desconfianza institucional sirve como limitante a múltiples propuestas de mano dura institucional, es decir, las políticas que emergen desde la institucionalidad del Estado y se ejercen dentro de los marcos normativos vigentes. La principal excepción es la percepción sobre las Fuerzas Armadas y su capacidad para enfrentar el problema de la delincuencia.

Se hace referencia a iniciativas que se podrían enmarcar como mano dura encubierta que involucra acciones que escapan del marco normativo y se ejercen de manera discrecional y oculta. Es decir, las Fuerzas Armadas aparecen como la última y tal vez única institución capaz de enfrentar las complejidades de la violencia en el país.

Los grupos tienden a apoyar la adopción de acciones informales cuando se deja de percibir como una persona a quien comete delitos. La idea del delincuente como un otro, distinto y distante al ciudadano ecuatoriano con el que se identifican los participantes, lleva a que se avance hacia la idea de que no son sujetos de derecho, no son ciudadanos o no son personas.

Frente a la crisis de seguridad que vive Ecuador, en los grupos realizados se discute la idea de que la informalidad permitiría operar de forma más efectiva para el combate contra la delincuencia. En esta línea, la acción informal de la mano dura se justifica, en algunos casos, porque permitiría “limpiar” Ecuador de aquellos que cometen delitos.

Un aspecto que funciona como una barrera para el avance del apoyo a la mano dura informal, es que no se percibe que nadie hoy pueda “dirigir” un aparato con estas características. Si bien se confía en las Fuerzas Armadas, se reconoce el riesgo de que, si se exponen más a la calle, estas también puedan corromperse, de manera que no son un actor que pueda permanentemente ejercer la mano dura en todas sus dimensiones. **La experiencia del presidente Bukele es vista con buenos ojos en los grupos realizados, aunque no se identifica (por ahora) a un actor nacional que pudiera emular al mandatario salvadoreño.** Si bien en algunas ocasiones se discute sobre la figura del actual presidente Daniel Noboa, prima la impresión de que este no sería lo suficientemente firme como para “limpiar” Ecuador de la corrupción con mano dura.

Si bien se menciona la necesidad de medidas incluso extremas para enfrentar las amenazas (criminalidad y corrupción), la llamada ‘mano dura civil’, es decir las acciones desarrolladas por la propia ciudadana como linchamientos o detenciones ciudadanas, no reciben un apoyo significativo en las conversaciones ciudadanas.

La situación del crimen en Ecuador tiene variaciones importantes entre sus dos principales ciudades: Quito y Guayaquil. Se encuentra una diferencia vinculada con la sensación de inseguridad, la que en Guayaquil es más pronunciada debido a la violencia y organización de delitos como el sicariato y la extorsión. Esto contrasta levemente con Quito, donde también se mencionan cambios en la seguridad, pero los grupos no resaltan el sicariato y las extorsiones como parte de su vida cotidiana, sino más bien la corrupción.

Sin embargo, respecto a las respuestas la percepción es similar. **Los participantes de Quito mostraron una alta disposición a adoptar medidas de línea dura, como la presencia militar permanente** frente a la corrupción del sistema político, incluso aludiendo a la posibilidad de romper con la democracia. Mientras que aquellos **en Guayaquil muestran disposición a adoptar medidas de línea dura, poniendo el acento en la necesidad de un líder carismático que tome medidas radicales como lo ha hecho el presidente Bukele en El Salvador.**