

¿Paz total o guerra total?

Trayectorias divergentes y riesgo de contagio en las estrategias de seguridad y la política criminal de Colombia y Ecuador

Julián Muñoz Tejada*

Universidad de Antioquia (Colombia)

Didiher Rojas Usma**

Universidad de Antioquia (Colombia)

Recibido: 02 de diciembre del 2024 | Aceptado: 04 de febrero del 2025

Cómo citar: Muñoz Tejada, Julián y Didiher Rojas Usma. "¿Paz total o guerra total? Trayectorias divergentes y riesgo de contagio en las estrategias de seguridad y la política criminal de Colombia y Ecuador". *Latin American Law Review* n.º 14 (2025): 47-69, doi <https://doi.org/10.29263/lar14.2025.03>

Resumen

Este trabajo se inscribe en una línea analítica que pretende identificar continuidades y discontinuidades en la experiencia regional del gobierno del crimen en América latina. De manera concreta, hacemos un análisis histórico comparado de los casos de Colombia y Ecuador para identificar qué condiciones explican sus trayectorias divergentes en términos de la política criminal y el "riesgo de contagio" en la formulación de políticas de seguridad. Se formula la siguiente hipótesis: la política criminal está determinada por las políticas de seguridad adoptadas por los gobiernos de los dos países. En el período definido para este análisis, 2002-2024, se identifican coyunturas críticas que marcan puntos de inflexión en la política criminal de ambos países. Los principales hallazgos son: (i) una variación significativa en la política criminal de ambos países producto de los cambios en los enfoques de seguridad adoptados por sus gobiernos; (ii) la variación en el tipo de enfoque

* Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia (Colombia). Profesor vinculado a la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Lugar de residencia: Medellín, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1851-9196>. ✉ julian.munozt@udea.edu.co.

** Doctor en Ciencia Política, Universidad Católica (Chile). Profesor vinculado a la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Lugar de residencia: Medellín, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8776-1149>. ✉ didiher.rojas@udea.edu.co.

de seguridad adoptado se produce como consecuencia de la agudización de las condiciones de conflictividad armada interna; (iii) entre los países se evidencia un alto contraste entre dos tipos de senda: de la paz a la guerra en el caso del Ecuador y de la guerra a la paz en el caso colombiano.

Palabras clave

Política criminal, políticas de seguridad, trayectorias divergentes, guerra y paz

Total Peace or Total War? Divergent trajectories and risk of contagion in the security strategies and criminal policy of Colombia and Ecuador

Abstract

This paper is part of an analytical framework to identify continuities and discontinuities in Latin America's regional experience of criminal governance. We present a historical comparative analysis of the cases of Colombia and Ecuador to identify the conditions that explain their divergent trajectories regarding criminal policy and the "risk of contagion" in formulating security policies. Our hypothesis suggests that the criminal policy of the two countries is determined by the security policies adopted by their national governments. For the empirical test of this hypothesis, we identify critical junctures that mark turning points in the criminal policies of both countries between 2002 and 2024. Our findings indicate: 1. A significant variation in the criminal policy of both countries because of changes in the security approaches adopted by their governments; 2. The variation in the type of security approach adopted occurs as a consequence of the intensification of conditions of internal armed conflict; 3. A stark contrast between the two countries emerges, highlighting two distinct paths: from peace to war in the case of Ecuador and from war to peace in the Colombian case.

Keywords

Criminal Policy, Security Policies, Divergent paths, War and peace

INTRODUCCIÓN

Ecuador y Colombia poseen características históricas, sociales y culturales que nos podrían hablar de países con una trayectoria nacional común, incluso más allá de su proximidad fronteriza. No obstante, Ambos países han tenido trayectorias divergentes en múltiples esferas de la política. La más estudiada de ellas ha sido la estabilidad del régimen político¹ y, particularmente, la estabilidad del poder ejecutivo que en el caso de Colombia ha estado marcada por una fuerte continuidad del presidente en contraste con el inestable escenario del poder presidencial ecuatoriano.

1 Jaramillo, Mauricio. *Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas: El caso ecuatoriano* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016). https://doi.org/10.48713/10336_1242

Una dinámica similar se observa en temas como la declaración de estados de excepción², las reformas agrarias y las políticas de tierras³ donde Colombia ha experimentado un conflicto histórico relacionado con la desigualdad en la tenencia y de estas, mientras Ecuador da cuenta de un proceso de reforma agraria efectivo que, desde inicios de la década de los 60 del siglo pasado, se centró en la redistribución de tierras de las grandes haciendas costeras y la mejora de las condiciones de la población indígena⁴. Asimismo, los procesos de reforma y descentralización política han sido contrastantes ya que mientras Colombia se ha empeñado en promover un proceso de descentralización desde la constitución de 1991, Ecuador ha procurado mantener un régimen político más centralista a pesar de las reformas, relativamente tardías, promovidas por la constitución de 2008 y la creación de regiones autónomas⁵. Lo mismo podría decirse de los modelos económicos de ambas naciones marcados por un fuerte contraste entre sus dinámicas de apertura y libre mercado⁶ o de sus políticas sociales, particularmente, aquellas orientadas al reconocimiento e inclusión de las poblaciones indígenas y campesinas que, en el caso del Ecuador, se caracterizan por una fuerte incidencia de estos en las políticas nacionales en contraste con el caso de Colombia donde dichas poblaciones han sido víctimas del conflicto, la exclusión y el desplazamiento forzado⁷.

Si bien, estas trayectorias divergentes entre ambos países han sido estudiadas y comparadas, existe una menor proporción de estudios que profundizan en el análisis de las trayectorias divergentes de su política criminal, y específicamente, desde el efecto que generan en ellas los enfoques de seguridad⁸. Una posible razón de lo anterior está en la ausencia de estudios que comparen la dinámica de la conflictividad interna de Colombia y Ecuador bajo el entendido de que el conflicto armado de alta intensidad experimentado por el primero difícilmente puede ser comparado con el segundo. En ese orden de ideas, la relación entre políticas de seguridad y criminal nos propone una senda posible de comparación entre ambos casos con el fin de problematizar cómo las primeras inciden en la definición de las segundas.

Para ello, la primera parte del artículo presenta los referentes teóricos que orientan la comparación de la política criminal y las de la seguridad en los casos seleccionados. En la segunda se expone la metodología del análisis comparado. En la tercera, la caracterización de los casos y la comparación de sus trayectorias en función de los referentes teóricos y las condiciones

-
- 2 Juan A. Quitian Calderón, “Control constitucional de los estados de excepción en Ecuador y Colombia: un enfoque comparado”. *Revista de Derecho Fiscal* 18 (enero de 2021): 177-193. <https://doi.org/10.18601/16926722.n18.08>.
 - 3 Andrés Franco e Inés De los Ríos. “Reforma agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual”. *Cuadernos de Desarrollo Rural* 8, no. 67 (2011): 93-119.
 - 4 Frank Brassel et al., eds., *¿Reforma agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE, 2008.
 - 5 Amílcar Varela. *Descentralización fiscal y crecimiento económico en Ecuador: evidencia de datos de panel, 2000-2018* (1.ª ed. Quito: Editorial IAEN y Ediciones Universidad de Salamanca, 2023).
 - 6 Juan Cepeda. “Ecuador: La controversia entre Estado y mercado. Síntesis desde la historia económica”. *Economía y Negocios* 10 (2019): 63. <https://doi.org/10.29019/eyn.v10i1.536>.
 - 7 Xavier H. Jara, et al., *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2024).
 - 8 Fernando Carrión (comp.), *Asimetrías en la frontera Ecuador – Colombia: Entre la complementariedad y el sistema* (Quito: FLACSO Ecuador, 2013).

que orientan los enfoques de seguridad identificados. Por último, las conclusiones del estudio, referidas a la relación de dependencia de la política criminal de las decisiones de política que se adoptaron en los casos estudiados.

REFERENTES TEÓRICOS

Aunque la política criminal y las de seguridad son distintas, podemos identificar al menos dos similitudes entre ambas. En primer lugar, son el resultado de construcciones políticas —no hay nada natural en términos de seguridad ni de política criminal⁹. Y, en segundo lugar, se refieren a la gestión de situaciones que amenazan o ponen en peligro ciertos intereses, con lo que, proveer seguridad y controlar el delito nos remiten al relato con el que pareciera instaurarse el pensamiento político en la modernidad, el del contrato social de Hobbes¹⁰. Con todo, es posible localizar algunas diferencias entre ambas.

La política criminal y las de seguridad se refieren a ámbitos relativamente autónomos. La primera, corresponde a aquel ejercicio del poder político en relación con el fenómeno criminal, que implica una instancia de definición de los problemas a intervenir y otra de repuesta o reacción¹¹. Y hasta aquí no habría muchos inconvenientes: se definen unos asuntos, con apoyo o no de instancias técnicas asesoras, y se establecen las estrategias para intervenirlos, que implican a instancias de decisión como el congreso, y a otras de ejecución que, dependiendo del tipo de problema, acudirán como corresponsables.

Hay distintos enfoques o maneras para pensar la política criminal¹²: (i) liberal o democrática, (ii) autoritaria y, para algunos autores, en aquellos contextos donde concurren actores legales e ilegales para controlar criminalidades específicas, se hablaría de (iii) política criminal subterránea¹³. El primer modelo, que coincide con los postulados del garantismo penal¹⁴, muestra al derecho penal y a las garantías que lo definen como un conjunto de estas últimas dispuesto para proteger al individuo. Este modelo, orientado a la protección de los derechos de las personas, no tiene mucho qué decir frente a demandas punitivistas que reclaman mayores rendimientos en términos del número de personas que se espera sean privadas de la libertad.

El segundo modelo nos propone dos escenarios posibles. En el primero, las normas rectoras de naturaleza sustantiva o procesal afirman un sólido sistema de garantías, pero su efectividad práctica es nula o muy limitada y, a lo sumo, cumplen una función simbólica de legitimación de la manera como se ejerce el poder político respecto de algunos fenómenos criminales.

9 Julián Muñoz, “Usos políticos del concepto de seguridad humana. El caso del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín —OSHM—: 2008-2016” (Tesis doctoral, Medellín, Universidad de Antioquia, 2019).

10 Thomas Hobbes, *Leviatán* (Buenos Aires: Editorial Losada, 2015).

11 Julián Muñoz, *Saber y poder en la política criminal de la seguridad democrática. 2002-2006* (Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, 2015).

12 Manuel Salvador García Grosso. *La reforma del sistema penal colombiano. La realidad de la imagen perspectiva político criminal* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999).

13 Hernando Londoño, *Sistemas punitivos y derechos humanos. El caso de la Comuna 13 de Medellín-Colombia* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2016).

14 Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (8ª ed. Madrid: Trotta, 2006).

El segundo dibuja un horizonte más coherente entre las normas rectoras y las prácticas efectivas de control de la criminalidad, tal como ocurre en aquellos regímenes donde se reforman las constituciones para concentrar poderes en el ejecutivo o para relajar los controles a las limitaciones de los derechos de las personas. Para este modelo es mucho más importante mostrar eficiencia en el control del delito que en el respeto de los derechos de las personas. En la literatura especializada este fenómeno se ha concretado, entre otros, en análisis sobre eficientismo penal¹⁵, populismo punitivo¹⁶, expansión del derecho penal¹⁷ y encarcelamiento masivo¹⁸.

El tercer modelo de política criminal guarda alguna relación con lo que recientemente se ha conocido como gobernanza criminal¹⁹, es decir, un aprovechamiento por parte de las administraciones del control efectivo que ejercen organizaciones criminales. En este modelo, el Estado no es el único que actúa frente a ciertos delitos. Los actores ilegales que dominan territorios, trátense de organizaciones rebeldes o no, son mucho más eficientes para gestionar esos fenómenos que el mismo Estado.

La política criminal, en suma, se refiere al control de ciertos delitos, no de todos ellos. Como ocurre con cualquier campo de la política, se priorizan unos fenómenos en lugar de otros. Hay un núcleo de problemas que, por lo general, demandan atención de los gobiernos, como el homicidio, el hurto, la extorsión o ciertos delitos sexuales. Se trata de fenómenos cuyo impacto sobresale por el tipo de interés jurídico que afectan (vida, patrimonio económico, libertad) y porque suelen ser los que mayor impacto tienen en los imaginarios y representaciones que se constituyen en sociedades de mercado como las nuestras²⁰.

Ahora, si hablamos de políticas de seguridad, lo primero que se debe precisar es el objeto que se quiere proteger: el Estado, o los derechos de los ciudadanos. En el primer caso, hablamos de seguridad nacional, y en el segundo, de la ciudadana. Los temas relativos a la nacional implican la protección de intereses estratégicos del Estado como sus recursos o su territorio, mientras que los concernientes a la ciudadana aluden a la protección de algunos derechos de las personas²¹. Hablamos aquí de escenarios desde los que se puede pensar la seguridad: respecto al Estado o respecto de las personas.

-
- 15 Álvaro Alejandro Arcila Castro, "La consolidación del eficientismo como modelo político criminal en Colombia (a propósito de la ley 1908 de 2018)" (Tesis de maestría, Medellín, EAFIT, 2020).
 - 16 Elena Larrauri, "Populismo punitivo... y cómo resistirlo", *Jueces para la Democracia* 55 (2006): 15-22; Fernando Tamayo, "La limitada capacidad del concepto de populismo punitivo como herramienta de interpretación del sistema penal colombiano". *Revista Criminalidad*, 58 (2016): 21-35.
 - 17 Jesús María Silva, *La expansión del derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales* (Madrid: Civitas, 2001).
 - 18 Jonathan Simon. *Encarcelamiento masivo: derecho, raza y castigo* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores—Universidad de los Andes (Facultad de Derecho), 2020).
 - 19 Ana Arjona y Liliana De la Calle. "Conflicto, violencia y democracia en América Latina." *Política y Gobierno* 23, no. 1 (2016): 5-9.
 - 20 Alessandro Baratta, *Criminología crítica y crítica al derecho penal: Introducción a la sociología jurídico penal* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002).
 - 21 Hugo Acero. "La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia". En *Ciudad y seguridad en América Latina*, ed. Dammert y Paulsen (Valparaíso: FLACSO-Chile, 2005), 133-150.

Distintos son los enfoques a los que se recurre tradicionalmente para pensar y gestionar la seguridad: pública, ciudadana y humana²². Cuando hablamos de enfoque de seguridad nos referimos, en general, a una forma especial de pensar y gestionar los problemas que integran ese subcampo de la política. En cada uno de ellos se pueden identificar rasgos como los siguientes:

- Amenaza
- Objeto referente
- Estrategias de intervención
- Audiencias o públicos que se espera legitimen una particular manera de intervenir un problema
- Efectos esperados de una intervención

Cada enfoque caracteriza los problemas y propone maneras especiales para intervenirlos. Cuando un fenómeno se nombra problema de seguridad²³, automáticamente se está haciendo un llamado a que se usen medios extraordinarios para enfrentarlo. En el momento en que un asunto se define así, se decreta el fracaso de los medios ordinarios para intervenirlos y se allana el camino de la excepción. En contextos bélicos, a la mencionada relación entre seguridad y excepción, tendríamos que agregar una relación adicional entre seguridad y guerra. Es lo que pasa con los casos que aquí se comparan.

Así, con grupos en armas que controlan o disputan territorios, la política criminal (es decir, el ejercicio del poder político sobre el fenómeno criminal) se ejerce conforme a las necesidades que trazan las políticas de seguridad. Cuando el control de fenómenos como el narcotráfico y en general los asociados al crimen organizado, se ejerce conforme a necesidades bélicas —de derrota o sometimiento de enemigos—, las lógicas del derecho son desplazadas por las de la guerra. Se trata de una concreción de lo que algún sector de la doctrina ha denominado derecho penal del enemigo²⁴, donde se propone una relación política con un enemigo y no con un ciudadano infractor.

Como mostraremos más adelante, durante los gobiernos de Álvaro Uribe, o como ocurre actualmente con el gobierno de Rafael Noboa, se abandonaron los cauces normales de una política fundada en el respeto de las libertades y, en su lugar, se recurrió a un debilitamiento del sistema de garantías de las personas investigadas. El modelo de política criminal de corte autoritario aquí se emparenta con el enfoque de la seguridad pública. Mientras que, en Colombia, durante el gobierno de Gustavo Petro, se advierten similitudes con la manera como se gestionaron estos asuntos durante los mandatos de Rafael Correa, cuando se privilegió el respeto de los derechos de los individuos, por encima de la derrota militar del enemigo. Aquí, el modelo de política criminal liberal correspondería con el enfoque de seguridad humana.

22 Juan Pablo Mesa. “El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana”. En *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*, A. Casas-Casas y J. Giraldo, (ed.) (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2015); Luz C. Arbeláez Villegas, “La contradictoria relación entre seguridad y derechos humanos”, *Revista Criminalidad* 65, no. 2 (2023): 145-158.

23 Barry Buzan et al., *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Reiner, 1999.

24 Luigi Ferrajoli, “El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho penal”. *Nuevo Foro Penal*, no. 69 (enero-junio 2006): 13-31; Günther Jakobs y Manuel Cancio. *Derecho penal del enemigo* (Madrid: Civitas, 2003).

METODOLOGÍA

Este trabajo adopta un diseño de investigación basado en el método histórico comparado²⁵ que se enfoca en identificar patrones causales al observar las similitudes y diferencias entre casos. Se busca entender cómo ciertos factores o condiciones causales inciden en el desarrollo de instituciones o procesos relacionados con los modelos de seguridad y la política criminal de los casos seleccionados para la comparación. El método histórico comparado que se implementa profundiza en el análisis de los factores causales que explican la variación en las trayectorias de los casos, así como en los resultados de los procesos de política que se comparan.

La selección de los casos se hizo con base en una técnica de comparación por pares que permite explicar trayectorias y resultados divergentes en los enfoques de seguridad (variable independiente) y la política criminal (variable dependiente) adoptados en al menos dos sistemas políticos con Diseños Institucionales de Máxima Similitud (DSMS)²⁶ de la región latinoamericana. De igual forma, se definió un conjunto de condiciones necesarias para explicar la secuencia o dinámica del mecanismo causal asociado a dicha variación en la trayectoria de los casos.

Los casos seleccionados para el análisis comparado fueron Ecuador y Colombia en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2024. Estos dos países responden al criterio de selección de casos basado en sistemas de máxima similitud y a la vez permiten implementar un análisis comparado longitudinal de sus enfoques de seguridad en un lapso que comprende varios periodos de gobierno y con un alto nivel de variación en los enfoques de sus políticas (ver Tabla 1). La selección de los casos no sólo permitió la comparación tanto de los resultados de sistemas similares con trayectorias de política divergentes, como la identificación de las condiciones que se requieren para entender el porqué de dicha variación en sus trayectorias.

Tabla 1. Similitudes en los enfoques de seguridad implementados por los gobiernos nacionales

Gobiernos	Correa (2007-2017)	Moreno (2017-2021)	Lasso (2021-2023)	Noboa (2023-Presente)
Uribe (2002-2010)	No	Sí	Sí	Sí
Santos (2010-2018)	Sí	No	No	No
Duque (2018-2022)	No	Sí	Sí	Sí
Petro (2022-Presente)	Sí	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 1 sintetiza los casos y periodos de gobierno seleccionados para la comparación. Aunque en el caso de Colombia el periodo de análisis arranca en el año 2002, en el caso del

25 James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963>.

26 Adam Przeworski y Henry Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry* (New York: Wiley-Interscience, 1970).

Ecuador se parte del gobierno de expresidente Rafael Correa, que inicia en el año 2007, en función de la relevancia que cobran sus políticas en materia de seguridad y el alto contraste que existe con las políticas y enfoques de seguridad del expresidente Álvaro Uribe para el mismo periodo. Asimismo, se parte del gobierno ecuatoriano de Rafael Correa en tanto se asume una gran similitud entre sus políticas de seguridad con las Gustavo Petro en el caso colombiano. Adicionalmente, partir del gobierno de Rafael Correa permite equilibrar la muestra de gobiernos a comparar en función de sus trayectorias divergentes.

En la Tabla 1 se registran las similitudes entre los gobiernos seleccionados. Como se mencionaba anteriormente, se parte de la existencia de un alto contraste entre el enfoque de seguridad de los gobiernos de Álvaro Uribe (Colombia) y Rafael Correa (Ecuador) que justifica la selección de los casos similares con evidencias de trayectorias políticas divergentes. En la misma vía, se contrasta la trayectoria de los gobiernos de Gustavo Petro (Colombia) y Daniel Noboa (Ecuador).

Para el análisis comparado de las trayectorias de los casos de Ecuador y Colombia este trabajo acudió a una técnica mixta de rastreo de procesos aplicada al análisis de los enfoques de seguridad de los países en el periodo previamente mencionado. Con esta técnica se busca identificar los mecanismos causales que conectan variables y resultados, desentrañando cómo una política llegó a producir ciertos efectos o cómo variaron sus condiciones para llegar a un resultado²⁷. Al comparar los enfoques de seguridad y la política criminal de Ecuador y Colombia, se pueden identificar coyunturas críticas, decisiones, actores involucrados y condiciones que llevaron al desarrollo, estabilidad o cambio de una política específica (ver Tabla 2).

Tabla 2. Condiciones para el análisis comparado.

Núcleo básico	Concepto	Trayectoria de Política criminal			
	Condiciones que orientan el enfoque de seguridad	Definición Cc1 (Alta inestabilidad)	Orientación Cc2 (Baja inestabilidad)	Definición Cc3 (Baja estabilidad)	Definición Cc3 (Alta estabilidad)
Categorías secundarias (Tipo de condición orientadora)	C1	C1			
	C2	C1	C2		
	C3	C1	C2	C3	
	C4	C1	C2	C3	C4

C1=Tipo de políticas de seguridad y orden público. C2=Tipo de actores que orientan las reformas legislativas en materia penal y carcelaria. C3=Tipo de estrategias contra las gobernanzas ilegales armadas: criminal. C4=Tipo de percepción e impactos sobre la seguridad.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 2 relaciona las condiciones que orientan y determinan el enfoque de seguridad de los casos a comparar y los componentes de la trayectoria de su política criminal. En este caso,

27 Derek Beach y Rasmus Brun Pedersen *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2019). <https://doi.org/10.3998/mpub.10072208>.

la forma como se nombran dichos componentes se corresponde con la necesidad de identificar coyunturas críticas²⁸ que orientan la trayectoria de la política criminal desde su definición (C1) hasta su implementación (C4). En ese sentido, se refieren a hitos en la trayectoria más que a etapas o momentos preestablecidos por enfoques teóricos comunes en el análisis de políticas sectoriales.

De otro lado, los componentes de la trayectoria sugieren una especie de secuencia que enmarca el conjunto de condiciones que determinan el enfoque de seguridad implementado por cada país. De esta manera, a mayor nivel de condiciones alcanzadas mayor es el nivel de avance en la trayectoria que toma la política criminal. La primera condición (C1) apunta al tipo de política de seguridad y orden público que se identifica en cada uno de los casos comparados. Las condiciones C2 y C3, orientan el análisis de la trayectoria alrededor del tipo de actor(es) armado(s) y las reformas a la política criminal (C2) motivadas por la variación en esta condición. Por último, la percepción ciudadana de la seguridad (C4) se establece como una condición necesaria para trazar los potenciales impactos sociales o resultados de la política criminal en concordancia con el tipo de enfoque de seguridad implementado en cada caso.

Para llevar a cabo el análisis comparado, este trabajo parte de la revisión de la literatura académica sobre los enfoques de seguridad y la política criminal de los países seleccionados. Asimismo, se utilizaron datos sobre seguridad, criminalidad, población carcelaria entre otros disponibles en bases de datos globales como el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) y bases de datos regionales como LAPOP, el INPEC, el SERAC (Colombia) y el OECO (Ecuador) para el rastreo de cifras e indicadores claves que soportan las inferencias y hallazgos empíricos del trabajo. Estos datos se analizan y comparan a partir del uso de técnicas de análisis mixto.

CASOS ANALIZADOS: CARACTERIZACIÓN Y TRAYECTORIAS

Colombia ¿De la guerra total a la paz total?

Guerra total

En el caso de Colombia, identificamos 3 coyunturas críticas: (i) la llegada al poder de Álvaro Uribe en el 2002 y su modelo de seguridad que priorizó el combate bélico punitivo de actores que controlaban o disputaban territorios; (ii) la firma, en 2016, del Acuerdo de terminación del conflicto entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Estado Colombiano; y (iii) el gobierno de Gustavo Petro y su proyecto de Paz Total y Seguridad Humana.

La primera nos presenta como telón de fondo el fracaso de los diálogos entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y las FARC-EP, explicable, entre otros factores por la falta de rigor de ese gobierno para gestionar el proceso²⁹. El entonces candidato Álvaro Uribe propuso

28 Mahoney y Dietrich. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*.

29 Pedro Medellín, “El difícil trance de la ingobernabilidad: de la crisis de legitimidad a la crisis de Estado. Una reflexión a propósito del caso colombiano”, en *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia*

un giro en el trato de los rebeldes y prometió su derrota militar. Tras ganar las elecciones de 2002, impulsó la política de Defensa y Seguridad Democrática³⁰ que aprovechó el fortalecimiento de las fuerzas militares, gracias a los recursos del Plan Colombia³¹. Esa política implicó una reedición de los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional³². Se definió al terrorismo, y a las FARC-EP como su principal expresión, como la amenaza existencial del Estado y los mercados.

La guerra contra el terrorismo que se libró durante los mandatos de Uribe se fundó en el hastío de la sociedad colombiana con las FARC-EP, al punto que la hizo partícipe de dicha contienda mediante redes de informantes y cooperantes³³. La guerra contra el terrorismo del gobierno Uribe, contó con unas fuerzas militares fortalecidas, mediante los recursos del Plan Colombia, aprobado en el mandato anterior (1998-2002). En términos de política criminal, durante esta coyuntura se aprobaron reformas orientadas a profundizar un modelo de justicia premial, como la ley 906 de 2004, por la cual se expide el código de procedimiento penal, y la 890 del 2004 que incrementa los marcos punitivos de todos los delitos.

Antesala de la paz total

La segunda coyuntura implica la firma del Acuerdo Final entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos. Tras una compleja negociación, se pactaron reglas para el desarme y reformas institucionales que apuntaban a conjurar las motivaciones del levantamiento armado de dicho grupo. Aunque en el segundo mandato de Santos se procuró avanzar con la implementación del acuerdo, el rechazo de la sociedad colombiana a través de un plebiscito convocado por el presidente Santos, allanó el camino para que la derecha ganara la presidencia en 2018 con Iván Duque, al que se presentó como el elegido por Álvaro Uribe para corregir los supuestos desafueros del acuerdo suscrito.

El mandato de Duque no sólo implicó una pausa en la implementación del acuerdo de paz³⁴. Su incapacidad para gobernar, que se expresó, por ejemplo, en un absurdo proyecto de reforma tributaria que, presentado en plena pandemia, cuando había serios problemas de seguridad alimentaria, propuso gravar los alimentos con impuestos, exacerbó el descontento de un importante número de grupos y poblaciones históricamente excluidas. El entonces senador Gustavo Petro, capitalizó ese descontento y en medio de una contienda donde la derecha tradicional fue excluida, derrotó en segunda vuelta al candidato de la derecha populista Rodolfo Hernández.

y paz, Manuel Alcántara Sáez y Juan Manuel Ibeas Miguel (ed.) (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001),43-76.

30 Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, 2003.

31 Alberto Valencia, *Historias de guerra y paz en el Caguán: Análisis comparativo de los procesos de paz con las FARC* (Miami: Interamerican Institute for Democracy, 2008).

32 Francisco Leal, "La seguridad: difícil de abordar con democracia", *Análisis Político* 46 (mayo-agosto, 2002): 58-77.

33 Muñoz, *Saber y poder en la política criminal de la seguridad democrática*.

34 Verdad Abierta. "Duque, el presidente que sabotó la ilusión de la paz." 2022. <https://verdadabierta.com/duque-el-presidente-que-saboteo-la-ilusion-de-la-paz/>.

Paz total

La tercera coyuntura nos muestra la elección de Gustavo Petro en 2022, como el primer presidente de izquierda de Colombia. A diferencia de las dos coyunturas anteriores, donde el enfoque de seguridad inducía modelos de política criminal orientados a la criminalización y en general a la expansión del derecho penal, el gobierno de Gustavo Petro adoptó dos estrategias que apuntaron a propósitos distintos. Por un lado, el proyecto de humanización del sistema penitenciario y carcelario, por otro, el proyecto de ley de sujeción de estructuras armadas de alto impacto³⁵.

Aunque el primero implicó la radicación efectiva de un proyecto que se discutió en el Congreso de la República, el segundo no contó con la misma suerte y lo máximo que se llegó a conocer de él fue un borrador de proyecto que se filtró a los medios de comunicación. Ambas iniciativas expresaron una manera distinta de ejercer el poder político en relación con el fenómeno criminal, no porque fuera la primera vez que se conceden beneficios o se recurriera a prácticas de justicia premial, sino por las motivaciones que las determinan.

En el caso del proyecto de ley de humanización del sistema carcelario se pretendió superar el estado de cosas inconstitucional que vive la población carcelaria, y en el borrador de proyecto de ley de sometimiento, se buscaba establecer un marco jurídico que definiera las reglas del acogimiento de los miembros de los grupos no rebeldes con quienes el gobierno nacional estableció mesas de conversación, en el marco de su política de Paz Total, definida en la ley 2272 del año 2022 como una política de Estado³⁶. En ambos, sobresalen intereses orientados a la protección del ser humano, que es a lo que apunta la seguridad humana: dar un trato digno a la población carcelaria y avanzar en una salida dialogada con grupos a los que el Estado no fue capaz de derrotar por la vía armada y porque las dinámicas de control territorial y disputas por estos grupos constituyen la principal amenaza para la seguridad de las personas³⁷.

Ecuador: ¿De isla de paz a paraíso perdido?

La isla de paz: Seguridad humana y política criminal liberal

La idea del Ecuador como una “isla de paz” tiene al menos dos acepciones: la primera, mucho más estructural, se deriva de una crítica a las pretensiones desarrollistas y neoliberales de las

35 Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia). “Una vez aprobado el Proyecto de Ley de Humanización del Sistema Penitenciario, buscaremos convenios para que los privados de la libertad puedan trabajar y estudiar: MinJusticia.” 17 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Ministro-Nestor-Osuna-Bucaramanga-proyecto-de-ley-humanizacion.aspx>.

36 Gabriel Valencia. “La Paz Total como política pública”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia) 65 (2023): 10-29. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>.

37 Julián Muñoz, “No son delincuentes políticos, pero cumplen funciones políticas. Desafíos de la paz urbana en el marco de la política de Paz Total”. En *Castigo y Sociedad. Análisis interdisciplinarios sobre el control del crimen*, Fernando Tamayo y Norberto Hernández (ed.), 407-426. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Grupo Editorial Ibáñez, 2025.

élites ecuatorianas de una nación soñada³⁸; la segunda, mucho más coyuntural, se refiere a la existencia de un conjunto de condiciones observables relacionadas con la existencia de un clima generalizado de paz que, más allá de las críticas, contrastó con la extrema violencia de países vecinos como Colombia y Perú, al menos hasta que las políticas de seguridad para el control de la criminalidad interna y fronteriza experimentaron un giro en su enfoque³⁹.

Los gobiernos que antecedieron la puesta en marcha de las políticas de seguridad de Rafael Correa mantuvieron un alto nivel de similitud con las políticas del gobierno de Álvaro Uribe en Colombia. De esta manera, los gobiernos de Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacio enfrentaron retos en seguridad derivados de la inestabilidad política y la situación en la frontera con Colombia, pero sin mayores riesgos que ameritaran consolidar políticas de seguridad de largo alcance o utilizar enfoques similares al del país vecino.

Con la llegada de Rafael Correa se puso en marcha un Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) que, por un lado, modernizó el sistema penal y buscó una mayor cooperación internacional, y por otro, promovió la implementación de un enfoque de seguridad con un menor énfasis en el militarismo, más próximo a la seguridad humana⁴⁰. El enfoque de seguridad del gobierno de Rafael Correa en Ecuador (2007-2017) se centró en un modelo de seguridad integral que buscaba responder a amenazas internas y externas, sin descuidar la soberanía nacional. Este enfoque priorizó aspectos como el desarrollo social, la inclusión y los derechos humanos, en lugar de una visión meramente militarista o centrada en amenazas internas, que estaría más próxima a la seguridad pública.

El enfoque de Correa incluyó la construcción de nuevas cárceles y la creación de un sistema más centralizado para mejorar las condiciones de los reclusos. Sin embargo, la política punitiva se intensificó con un “boom penitenciario”⁴¹ que generó críticas por no resolver adecuadamente las condiciones de hacinamiento y violencia en las prisiones que orientaría progresivamente la política criminal del Ecuador desde un modelo de corte posneoliberal a uno capturado por la gobernanza criminal⁴².

De este modo, a pesar del riesgo de dispersión o contagio de las violencias de sus países vecinos, las cifras sobre violencia y criminalidad del Ecuador en periodos como el del llamado

38 El Telégrafo. “La invención de la ‘Isla de Paz’.” 27 de agosto de 2017. <https://n9.cl/qwlo0>.

39 Sebastián Stoessel. “Estado y desigualdades durante el giro progresista: el caso de Ecuador en perspectiva latinoamericana”. En *América Latina desigual. Preguntas, enfoques y tendencias recientes*, G. Asussa y G. Benza (cord.). Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI, 2024; Carlos, Álvarez. *El paraíso perdido. Tráfico de armas de fuego y violencia en el Ecuador*. Quito: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, Fundación Panamericana para el Desarrollo, 2024.

40 Jorge Paladines. “La mano dura de la Revolución Ciudadana. El giro punitivo de la izquierda ecuatoriana (2007-2014)”. En *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Máximo Sozzo (ed.) 8 Buenos Aires: CLACSO, 2016.): 149-188.

41 Núñez, Jorge (dir.), *Centro de Etnografía Interdisciplinaria. Diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador* (Cuenca: Kaleidos, 2021). <https://n9.cl/e7k9k>; Jorge Paladines. “Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles.” *Pensamiento Penal*, Informe Ecuador, 2016.

42 Daniel Pontón. “Policía y revolución ciudadana: un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014”. *Delito y Sociedad 2* (2018): 75-118. <https://doi.org/10.14409/dys.v2i44.7625>; Daniel Pontón y Jorge Espín. “El número importa: dilemas y desafíos de la política criminal en la crisis penitenciaria en Ecuador”. *Dilemas. Revista de estudios de Conflicto e Controle Social* 16, n.º 3 (2023).

gobierno post-neoliberal⁴³ o de la “isla de paz”, contrastaron con las cifras de los gobiernos posteriores en los que empieza a observarse un deterioro radical y sostenido de las condiciones de seguridad pública producto, entre otras cosas, del aumento en la conflictividad y las violencias asociadas a la economía ilegal del narcotráfico y la criminalidad urbana.

El fin de la isla de paz: Hacia la seguridad nacional y las amenazas de la gobernanza criminal

Tras la puesta en marcha de la reforma penitenciaria del 2014 y con el fin de los gobiernos de Rafael Correa, Ecuador experimentó un deterioro progresivo de la seguridad ciudadana, sobre todo en el sistema penitenciario⁴⁴, el cual tuvo que ser enfrentado por el gobierno de Lenín Moreno (2017-2021), quien mantuvo el enfoque de seguridad integral al menos en términos nominales, pero orientó, progresivamente, el manejo de esta hacia las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional⁴⁵. El estilo de gobierno cambió y el final de la “isla de paz” se avizoraba.

Durante el gobierno de Lenín Moreno, la política criminal de Ecuador se caracterizó por una combinación de intentos de reforma y desafíos que agravaron la situación de seguridad en el país. Se realizaron, entre otras, modificaciones al Código Orgánico Integral Penal (COIP), con el objetivo de actualizar las normas relacionadas con la seguridad y la lucha contra el crimen, abordando problemáticas como el narcotráfico y el crimen organizado. Estas reformas y políticas estuvieron en manos del Ministerio de Gobierno y de la recién creada Dirección de Inteligencia Estratégica (CIES). Sin embargo, estas entidades no lograron reducir la percepción de inseguridad ni contener la creciente criminalidad en el Ecuador.

Entrada al “paraíso perdido”

Con las políticas de excepción del gobierno Moreno, empezó a acentuarse un giro en el enfoque de las políticas de seguridad del Ecuador⁴⁶. Así, el gobierno de Guillermo Lasso (2021-2023) llegó con una postura más dura y militarizada frente a la criminalidad y el narcotráfico, pero sus esfuerzos fueron contrarrestados por un aumento significativo de la violencia y los conflictos carcelarios. El sueño o la realidad de la “isla de paz”, se había terminado.

El enfoque de seguridad del gobierno de Lasso se caracterizó por un intento de enfrentar el creciente problema de la criminalidad y el narcotráfico con medidas de mano dura y alianzas internacionales. Lasso implementó un estado de excepción a nivel nacional en 2021 como parte de su Plan Nacional de Seguridad, con la intención de reforzar la presencia militar y

43 Franklin Ramírez. “Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012.” *Latin American Perspectives* 43, n.º 1 (2016): 143-157.

44 Crithian Sarango-Ojeda y Lisseth Maldonado-Ruiz. “Análisis del hacinamiento carcelario en Ecuador durante el periodo 2021-2023”. *593 Digital Publisher CEIT* 9, n.º 3 (2024): 519-535. <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.3.2380>.

45 Ramírez. “Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012”.

46 Redacción, “Lenín Moreno, ¿un nuevo estilo de Gobierno para Ecuador?”, *El Comercio*, 3 de abril de 2017. <https://n9.cl/87z51>.

policial en las calles y mejorar la seguridad ciudadana. Sin embargo, la aplicación de estas políticas tuvo resultados contrastantes, ya que el país continuó enfrentando una alta violencia vinculada al crimen organizado. Era la entrada al “paraíso perdido”⁴⁷.

Con la llegada de Daniel Noboa en el año 2024, y la realización de una consulta popular para la militarización la seguridad⁴⁸, el giro de la política integral a la seguridad militarista se hizo explícito, entre otras razones, por la necesidad de implementar un plan de choque contra la creciente situación de inseguridad ciudadana y carcelaria, así como por la consolidación de un enfoque de “mano dura” que diera forma a su política criminal para hacer frente al avance de las prácticas de gobernanza ilegal ejercida por desafiantes armados del Estado⁴⁹.

Así, en respuesta a un contexto de violencia e inseguridad, Noboa ha recurrido a la figura de estados de excepción desde inicios de su administración en enero de 2024. Entre enero y junio, más de 120,000 operaciones conjuntas entre policía y ejército resultaron en la detención de casi 35,000 personas⁵⁰. Esta estrategia, conocida como “Plan Fénix”⁵¹ —coincidentalmente, el mismo nombre que tuvo la operación de la Fuerza Aérea Colombiana contra el campamento de Raúl Reyes en la frontera colombo-ecuatoriana en 2008— implicó un aumento en la presencia militar en áreas urbanas y prisiones con el objetivo de controlar la violencia y el crimen.

Casos similares y trayectorias divergentes: el rastreo comparado de las políticas de seguridad de Colombia y Ecuador

Partiendo de los criterios para el análisis comparado de las políticas criminales de Ecuador y Colombia, se identificó una trayectoria contrastante entre los casos en función del enfoque de seguridad implementado, y una variación significativa en el orden de las condiciones de las políticas de seguridad y su incidencia en la trayectoria que tomaron las políticas criminales de uno y otro caso.

C1: Políticas de Seguridad y Orden Público: Las trayectorias divergentes

En Ecuador, la trayectoria de las políticas de seguridad (C1) evolucionó de un enfoque preventivo y de fortalecimiento institucional durante el gobierno de Rafael Correa hacia una militarización progresiva bajo Lenín Moreno y Guillermo Lasso que moldeó la transición de una

47 Carlos, Álvarez. *El paraíso perdido. Tráfico de armas de fuego y violencia en el Ecuador*. Quito: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, Fundación Panamericana para el Desarrollo, 2024.

48 Carolina Mella, “Noboa logra una victoria rotunda en la pregunta clave de una consulta para enfrentar la espiral de violencia en Ecuador”, *El País*, 21 de abril de 2024. <https://n9.cl/vcyi9g>.

49 Sebastián Stoessel, “Crisis estatal en Ecuador: del Estado posneoliberal al Estado predatorio”. *Papel Político* 29 (2024).

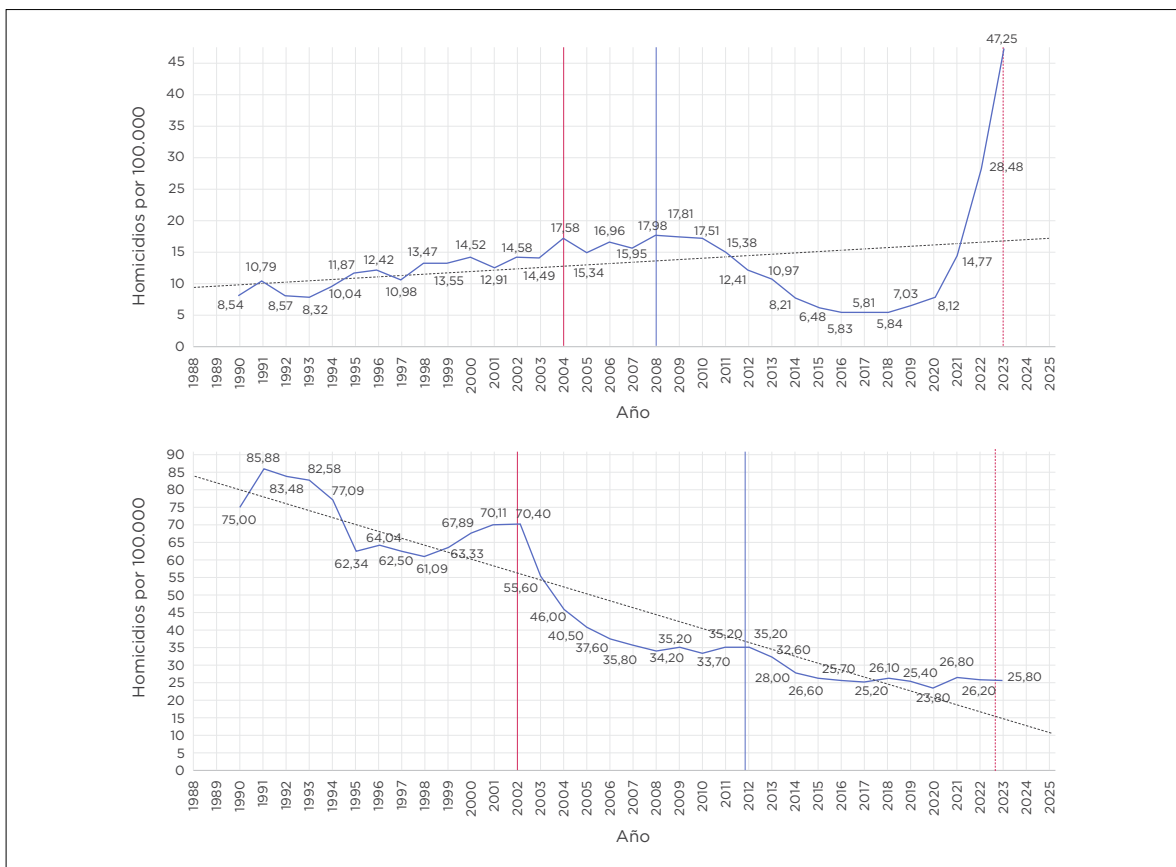
50 Triviño, Andrés. “Ecuador: Noboa vuelve a decretar el estado de excepción tras ser revocados dos anteriores”, *France 24*, 3 de julio de 2024. <https://n9.cl/5dypu>

51 Eduardo Pizarro, *Las fronteras y la guerra: la operación Fénix en Ecuador (2008)* (Bogotá: Planeta, 2021).

política criminal de corte liberal o democrática a una inspirada en el combate de la gobernanza de actores armados ilegales⁵². La administración de Daniel Noboa ha llevado estas políticas al extremo, a través de medidas militares, declarando un conflicto armado interno y priorizando la cooperación interinstitucional para combatir el narcotráfico y la violencia creciente.

Por su parte, Colombia presenta un proceso inverso (ver Gráfico 1). Bajo Álvaro Uribe, las políticas de seguridad estuvieron marcadas por un enfoque militarista y punitivo, enfocado en la derrota de las FARC-EP. En contraste, el proceso de negociación sostenido entre el gobierno de Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP abrió una senda hacia un enfoque de seguridad integral que priorizaba el fin del conflicto armado y la construcción de paz sin abandonar completamente los elementos de la seguridad nacional y ciudadana. En el mismo sentido, y a pesar de los intentos del gobierno de Ivan Duque para retornar a un modelo de seguridad nacional, como el desplegado durante las administraciones de Uribe Vélez, el gobierno de Gustavo Petro ha impulsado una transición hacia la seguridad humana, orientada al diálogo y la reconciliación en el marco de su política de “Paz Total”.

Figura 1. Ecuador (arriba) y Colombia (Abajo) Homicidios por 100 mil habitantes (1990-2023).



Fuente: Elaboración propia con base en datos en SIEDCO (Colombia), Datos Abiertos Ecuador y OECO (2024)

52 Enrique Desmond-Arias, *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 1-2, <https://doi.org/10.1017/9781316650073>.

Aunque ambos países han experimentado cambios de paradigma, Ecuador ha avanzado hacia una militarización más evidente frente a un contexto de crisis carcelaria y violencia, mientras que Colombia intenta desmilitarizar su política criminal, a pesar de los retos asociados a la implementación efectiva de estrategias de seguridad humana⁵³. En este punto, la crítica central radica en que Ecuador parece depender de medidas reactivas, mientras que Colombia enfrenta dificultades para consolidar un enfoque transformador en medio de un contexto de paz territorial inestable. Asimismo, Ecuador parece estar atrapado en una espiral de militarización que exacerba las violencias estructurales en función del control de la gobernanza criminal, mientras que Colombia lucha por equilibrar las demandas de seguridad con los ideales de una paz total.

C2: Actores en las Reformas Penales y Carcelarias: Antesala del contagio

En Ecuador, las reformas penales y carcelarias (C2) reflejan un cambio de enfoque desde el control político hacia la respuesta a desafiantes del Estado como el crimen organizado. Durante el gobierno de Correa, el énfasis estaba en prevenir la insurgencia colombiana y fortalecer la presencia estatal. Sin embargo, con Moreno y Lasso, se priorizaron medidas represivas como la militarización penitenciaria, lo cual no detuvo el crecimiento de bandas criminales y sus prácticas de gobernanza ilegal⁵⁴.

Colombia, por su parte, ha experimentado un crecimiento sostenido de su población carcelaria, impulsado más por un modelo de justicia “eficientista” que por uno orientado a la confrontación directa de actores armados. Las reformas legislativas, como el Código de Procedimiento Penal de 2004 (ley 906), priorizaron el encarcelamiento sobre la resolución estructural de conflictos. El gobierno de Petro ha buscado humanizar el sistema penitenciario, pero no ha logrado concretarlo.

En ambos países la antesala del contagio se evidencia en la tendencia creciente de las cifras de población carcelaria (Ver Figura 2). Las políticas penales y carcelarias reflejan un enfoque que no aborda las causas estructurales de la violencia y el delito. Mientras que Ecuador se enfrenta a la violencia extrema en sus cárceles, Colombia continúa atrapada en un sistema judicial punitivista que perpetúa las desigualdades y la criminalización de los sectores vulnerables.

53 Mesa. “El concepto de seguridad”.

54 Pontón, Daniel. “Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo”. *Universitas XXI*, n.º 37 (2022): 173-199.

Figura 2. Ecuador (Arriba) y Colombia (Abajo) Población Penitenciaria.



Fuente: Elaboración propia con base en INPEC (Colombia), datos abiertos Ecuador, SNAI, OECO (2024), UNODC (2024)

C3 - Estrategias Contra Gobernanzas Ilegales. El riesgo de contagio aumenta

La política criminal de Ecuador contra las gobernanzas ilegales (C3) han oscilado entre medidas preventivas y represivas contra el riesgo de contagio del conflicto armado interno de sus vecinos. Durante la presidencia de Correa, la diplomacia activa y los programas sociales fueron fundamentales para limitar la influencia de actores armados del conflicto interno colombiano. Sin embargo, con el auge del crimen organizado bajo Moreno y Lasso, se recurrió a la militarización y estados de excepción, que no lograron dismantelar las redes criminales. Noboa combina ahora políticas represivas con cooperación internacional. Sin embargo, las medidas represivas han demostrado ser ineficaces frente a las complejas redes del narcotráfico, lo que ha agravado las violencias en comunidades y cárceles.

En Colombia, las gobernanzas ilegales han sido moldeadas por el control territorial de actores rebeldes como las FARC-EP y no rebeldes como grupos paramilitares y otras organizaciones del crimen organizado. Los gobiernos de Uribe y Duque privilegiaron estrategias bélicas, mientras que Juan Manuel Santos y Gustavo Petro han promovido negociaciones con diversos actores armados bajo la premisa de consolidar una política de seguridad que reduzca la violencia y fortalezca las capacidades estatales, no sólo de tipo militar, en zonas vulnerables.

Así, Colombia ha buscado una transformación estructural de sus conflictos internos mediante el diálogo, mientras que Ecuador se encuentra atrapado en un ciclo de militarización reactiva contra la gobernanza criminal. Sin embargo, ambos países han tenido dificultades para implementar estrategias que enfrenten las dinámicas económicas y sociales que sostienen las gobernanzas armadas ilegales y sus desafíos hacia el Estado.

C4 - Percepción e Impactos sobre la Seguridad: Instalación del contagio

En Ecuador, la percepción de seguridad (C4) varió significativamente entre los gobiernos. Durante el mandato de Correa, las cifras de homicidios se redujeron notablemente, generando confianza en el Estado. No obstante, el desborde de la violencia en los gobiernos posteriores deterioró esta percepción, alcanzando niveles críticos bajo Lasso y Noboa (Ver Figura 3).

En Colombia, la percepción de seguridad mejoró durante los gobiernos de Uribe gracias a las victorias bélicas contra las FARC-EP. Sin embargo, con la expansión de grupos armados tras los acuerdos de paz, durante los gobiernos de Duque y Petro, esta percepción ha empeorado. Las críticas apuntan a la incapacidad del Estado para proteger a la población civil frente a la expansión de nuevos actores ilegales.

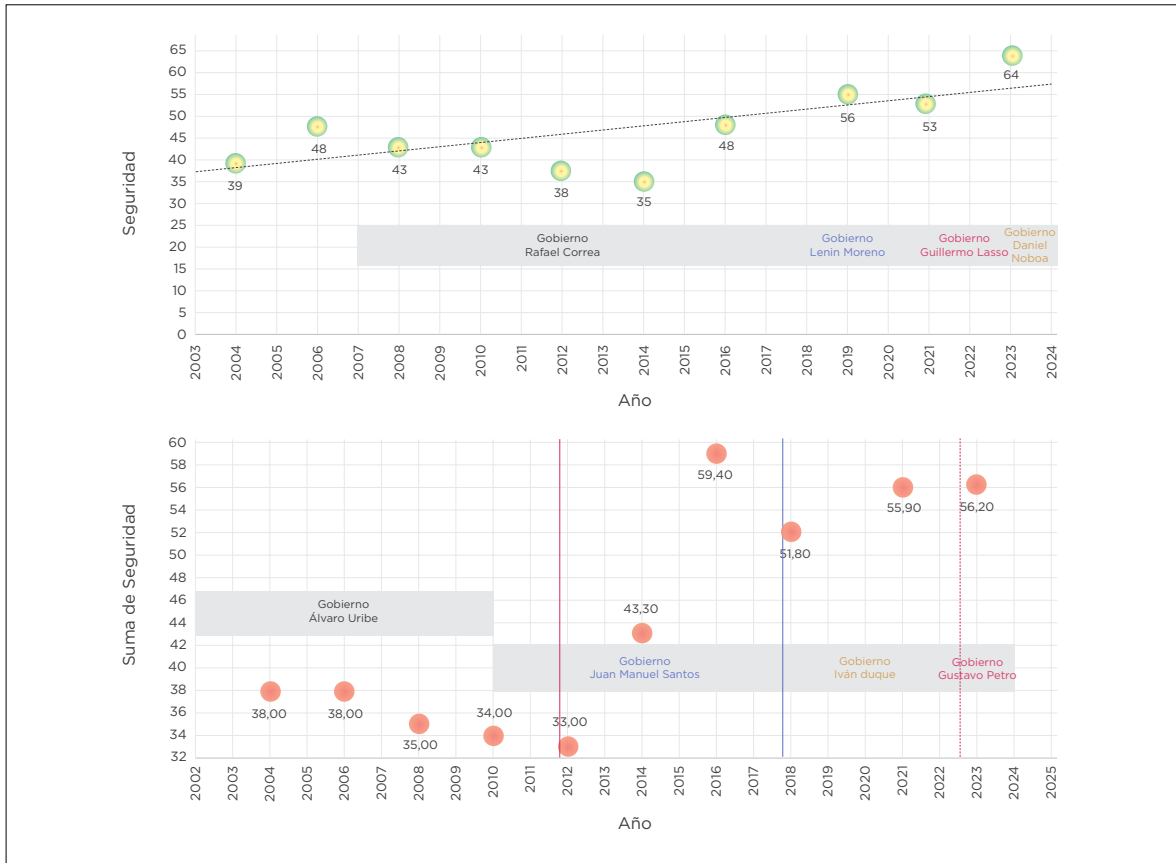
Ambos países comparten un deterioro reciente en la percepción de seguridad (Ver Figura 3). Aunque sus causas son distintas, es llamativo el efecto de “contagio” en la manera como se gestionan los problemas de seguridad. Nos referimos aquí a una suerte de imitación de las estrategias para intervenir los problemas de inseguridad. Este deterioro en la percepción de seguridad plantea la necesidad de políticas que no solo se enfoquen en el control militar, sino en fortalecer la cohesión social y la gobernanza estatal.

En síntesis, el análisis comparado evidencia trayectorias divergentes con resultados igualmente desafiantes. Ecuador ha adoptado un enfoque progresivamente militarizado, que sacrifica avances previos en seguridad humana y fortalecimiento institucional, que dejan atrás el mito de la “isla de paz” y avanza hacia la guerra total contra los armados ilegales. Colombia, en cambio, intenta desmilitarizar su enfoque, aunque enfrenta la resistencia de dinámicas históricas de violencia y control territorial de grupos armados, así como los constantes desaciertos de su política de paz total, que se expresan, por ejemplo, en la incapacidad para priorizar las capacidades estatales efectivas habida cuenta de la reducción de violencias como el homicidio⁵⁵.

De otro lado, la falta de estrategias sostenibles y transformadoras en ambos casos es contundente. Ecuador necesita complementar la represión del crimen con medidas estructurales que aborden las causas de la violencia. Colombia, por su parte, podría consolidar el enfoque de seguridad humana, enfrentando las contradicciones entre la negociación con actores ilegales y la protección efectiva de la población. La militarización excesiva y las medidas reactivas han demostrado ser insuficientes para garantizar la seguridad y controlar del crimen, mientras que los enfoques transformadores necesitan mayor respaldo político y social para traducirse en cambios concretos.

55 Isaac Morales (cord.), *Sin paz urbana no hay paz total – Perspectivas, avances y desafíos* (Bogotá: Fundación pares, 2023) <https://www.pares.com.co/post/sin-paz-urbana-no-hay-paz-total-perspectivas-avances-y-desafios>.

Gráfico 3. Ecuador (Arriba) y Colombia (Abajo) porcentaje de población que se siente insegura (2004-2023).



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP – Latinobarómetro de las Américas.

CONCLUSIONES

Este artículo presentó hallazgos que contribuyen a los estudios sobre política criminal, y traza una senda de posibles investigaciones futuras. Respecto de los hallazgos, se podrían sintetizar en: (i) una variación significativa en la política criminal de ambos países producto de los cambios en los enfoques de seguridad adoptados por sus gobiernos, (ii) la variación del enfoque de seguridad se produce como consecuencia de la agudización de las condiciones de conflictividad armada interna; y (iii) se evidencia un alto contraste en las sendas de los dos países, de la paz a la guerra en el caso de Ecuador, y de la guerra a la paz en el caso de Colombia.

La principal contribución de este trabajo apunta a los estudios sobre política criminal al mostrar que, en contextos de alta conflictividad armada, los enfoques de seguridad determinan los contenidos de la política criminal. El encarcelamiento masivo o la prevalencia de la eficiencia sobre el respeto de los derechos de las personas, aunque son rasgos definitorios de la política criminal, son el reflejo del tipo de política de seguridad que adoptaron los gobiernos de los casos analizados. Una política de seguridad con un acento militarista hizo que la política criminal, por lo general, asumiera rasgos autoritarios, y al contrario, una política de

seguridad orientada a la protección de los seres humanos, como la seguridad humana, implicó una política criminal de mucho más garantista.

Esto se corrobora al comparar las cifras de homicidios de los que Colombia, en el inicio del gobierno de Uribe, experimentó una significativa reducción, que se mantiene hasta hoy, en contraste con el presente del Ecuador donde los gobiernos de corte neoliberal y de “mano dura” adoptaron políticas que no lograron contener el aumento de los homicidios. En el mismo sentido, las condiciones asociadas a las reformas carcelarias evidencian la adopción de políticas de seguridad de “mano dura” en Ecuador que moldearon su realidad político criminal, de manera semejante a la experiencia colombiana.

Finalmente, la percepción de seguridad en ambos casos ilustra cómo la instalación del contagio de las políticas de seguridad se proyecta como una tendencia que distancia al Ecuador de la “isla de paz” y lo sitúa, paradójicamente en un escenario de guerra total contra los actores ilegales. De ahí que las decisiones de política criminal son impactadas por el modelo o estilo de gestión de la seguridad.

Respecto de las líneas de investigación futura, nos preguntamos si los hallazgos empíricos basados de los casos Colombia y Ecuador son extensivos a otros casos de la región latinoamericana. De igual forma, nos interesa explorar la relación entre los hallazgos de este trabajo y los identificados en los estudios urbanos de seguridad donde hay una aparente dependencia de las políticas locales de seguridad respecto de la política criminal, que se define a nivel nacional. Por último, se abre un interrogante sobre la manera en que las nuevas formas de gobernanza armada ilegal moldean las políticas de seguridad nacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acero, Hugo. “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”. En *Ciudad y seguridad en América Latina*, ed. Dammert y Paulsen, Valparaíso: FLACSO-Chile, 2005.
2. Álvarez, Carlos. *El paraíso perdido. Tráfico de armas de fuego y violencia en el Ecuador*. Quito: Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, Fundación Panamericana para el Desarrollo, 2024.
3. Arbeláez Villegas, Luz C. “La contradictoria relación entre seguridad y derechos humanos”. *Revista Criminalidad* 65, no. 2 (2023): 145-158.
4. Arcila Castro, Álvaro Alejandro. “La consolidación del eficientismo como modelo político criminal en Colombia (a propósito de la ley 1908 de 2018)”. Tesis de maestría, Universidad EAFIT, 2020.
5. Arjona, Ana, y Liliana De la Calle. “Conflicto, violencia y democracia en América Latina”. *Política y Gobierno* 23, no. 1 (2016): 5-9.
6. Articulistas, “La invención de la ‘Isla de Paz’”. *El Telégrafo*, 27 de agosto de 2017. <https://n9.cl/qwlo0>.
7. Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica al derecho penal: Introducción a la sociología jurídico penal*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.
8. Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 2019. <https://doi.org/10.3998/mpub.10072208>.

9. Buzan, Barry, Ole Wæver, y Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Reiner, 1999.
10. Brassel, Frank, Stalin Herrera, y Michel Laforge, (ed.). *¿Reforma agraria en el Ecuador?: Viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE, 2008.
11. Cabrera, Luis. "La seguridad integral en Ecuador: Una visión crítica de su concepto a una década de su concepción." *Revista Unisci*, no. 51 (octubre 2019).
12. Carrión, Fernando, (comp.) *Asimetrías en la frontera Ecuador – Colombia: Entre la complementariedad y el sistema*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, 2013.
13. Cepeda, Juan. "Ecuador: La controversia entre Estado y mercado. Síntesis desde la historia económica". *Economía y Negocios 10* (2019): 63. <https://doi.org/10.29019/eyn.v10i1.536>.
14. Desmond-Arias, Enrique. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), <https://doi.org/10.1017/9781316650073>.
15. Redacción, "Lenín Moreno, ¿un nuevo estilo de Gobierno para Ecuador?", *El Comercio*, 3 de abril de 2017. <https://n9.cl/87z51>.
16. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. 8ª ed. Madrid: Trotta, 2006.
17. Ferrajoli, Luigi, "El derecho penal del enemigo y la disolución del derecho penal". *Nuevo Foro Penal*, no. 69 (enero-junio 2006): 13-31.
18. Franco, Andrés e Inés De los Ríos, "Reforma agraria en Colombia: Evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual". *Cuadernos de Desarrollo Rural 8*, no. 67 (2011): 93-119.
19. Grosso García, Manuel Salvador. *La reforma del sistema penal colombiano. La realidad de la imagen perspectiva político criminal*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1999.
20. Hobbes, Thomas. *Leviatán*. Buenos Aires: Editorial Losada, 2015.
21. Jakobs, Günther y Manuel. *Cancio. Derecho penal del enemigo*. Madrid: Civitas, 2003.
22. Jara, H. Xavier, Andrés Mideros-Mora y María Gabriela Palacio, *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2024.
23. Jaramillo, Mauricio. *Aplicación de conceptos para el estudio de la inestabilidad política como amenaza a la seguridad de las naciones andinas: El caso ecuatoriano*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2016. https://doi.org/10.48713/10336_1242
24. Núñez, Jorge (dir.), *Centro de Etnografía Interdisciplinaria. Diagnóstico del sistema penitenciario del Ecuador*. Cuenca: Kaleidos, 2021. <https://n9.cl/e7k9k>
25. Larrauri, Elena. "Populismo punitivo... y cómo resistirlo". *Jueces para la Democracia 55* (2006): 15-22.
26. Leal, Francisco, "La seguridad: difícil de abordar con democracia". *Análisis Político 46* (mayo-agosto, 2002).
27. Londoño, Hernando. *Sistemas punitivos y derechos humanos. El caso de la Comuna 13 de Medellín-Colombia*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Andrés Morales, 2016.
28. Mahoney, James, y Dietrich Rueschemeyer. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963>.

29. Medellín, Pedro. "El difícil trance de la ingobernabilidad: de la crisis de legitimidad a la crisis de Estado. Una reflexión a propósito del caso colombiano". En *Colombia ante los retos del siglo XXI: desarrollo, democracia y paz* Manuel Alcántara Sáez y Juan Manuel Ibeas Miguel (ed.). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
30. Mella, Carolina, "Noboa logra una victoria rotunda en la pregunta clave de una consulta para enfrentar la espiral de violencia en Ecuador". *El País*, 21 de abril de 2024. <https://n9.cl/vcyi9g>.
31. Mesa, Juan Pablo. "El concepto de seguridad. Un análisis a partir de los enfoques de la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad humana." En *Seguridad y convivencia en Medellín. Aproximaciones empíricas a sus atributos y desafíos*, A. Casas-Casas y J. Giraldo (ed.). Medellín: Alcaldía de Medellín, 2015.
32. Morales, Isaac (cord.), *Sin paz urbana no hay paz total – Perspectivas, avances y desafíos*. Bogotá: Fundación pares, 2023. <https://www.pares.com.co/post/sin-paz-urbana-no-hay-paz-total-perspectivas-avances-y-desafios>.
33. Muñoz, Julián. "No son delincuentes políticos, pero cumplen funciones políticas. Desafíos de la paz urbana en el marco de la política de Paz Total." En *Castigo y Sociedad. Análisis interdisciplinarios sobre el control del crimen*, Fernando Tamayo y Norberto Hernández, (ed.). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de los Andes, Grupo Editorial Ibáñez, 2025.
34. Muñoz, Julián. *Saber y poder en la política criminal de la seguridad democrática. 2002-2006*. Medellín: Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, 2015.
35. Muñoz, Julián. "Usos políticos del concepto de seguridad humana. El caso del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín –OSHM–: 2008-2016". Tesis doctoral, Universidad de Antioquia, 2019.
36. Ministerio de Justicia y del Derecho (Minjusticia). "Una vez aprobado el Proyecto de Ley de Humanización del Sistema Penitenciario, buscaremos convenios para que los privados de la libertad puedan trabajar y estudiar: MinJusticia." 17 de marzo de 2023. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Ministro-Nestor-Osuna-Bucaramanga-proyecto-de-ley-humanizacion.aspx>.
37. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad Democrática. Bogotá, 2003.
38. OECO – Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. Evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador. 2022. <https://n9.cl/3aw2u2>.
39. Paladines, Jorge. "Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles". Pensamiento Penal, Informe Ecuador, 2016.
40. Paladines, Jorge. "La mano dura de la Revolución Ciudadana. El giro punitivo de la izquierda ecuatoriana (2007-2014)". En *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, Máximo Sozzo (ed.), Buenos Aires: CLACSO, 2016.
41. Pizarro, Eduardo. *Las fronteras y la guerra: la operación Fénix en Ecuador (2008)*. Bogotá: Planeta, 2021.
42. Pontón, Daniel. "Policía y revolución ciudadana: un balance de la política policial en Ecuador 2007-2014". *Delito y Sociedad 2* (2018). <https://doi.org/10.14409/dys.v2i44.7625>.

43. Pontón, Daniel. "Las nuevas cárceles en Ecuador: un ecosistema para la reproducción del crimen complejo." *Universitas XXI*, n.º 37 (2022).
44. Pontón, Daniel, y Jorge Espín. "El número importa: dilemas y desafíos de la política criminal en la crisis penitenciaria en Ecuador". *Dilemas. Revista de estudios de Conflicto e Controle Social* 16, n.º 3 (2023): e53646.
45. Przeworski, Adam, y Henry Teune. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley-Interscience, 1970.
46. Quitian Calderón, Juan A. "Control constitucional de los estados de excepción en Ecuador y Colombia: un enfoque comparado". *Revista de Derecho Fiscal* 18 (enero de 2021). <https://doi.org/10.18601/16926722.n18.08>.
47. Ramírez, Franklin. "Political Change, State Autonomy, and Post-Neoliberalism in Ecuador, 2007-2012". *Latin American Perspectives* 43, n.º 1 (2016).
48. Sarango-Ojeda, Cristhian, y Liseth Maldonado-Ruiz. "Análisis del hacinamiento carcelario en Ecuador durante el periodo 2021-2023". *593 Digital Publisher CEIT* 9, n.º 3 (2024). <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.3.2380>.
49. Silva, Jesús María. *La expansión del derecho penal: Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*. Madrid: Civitas, 2001.
50. Simon, Jonathan. *Encarcelamiento masivo: derecho, raza y castigo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores–Universidad de los Andes (Facultad de Derecho), 2020.
51. Stoessel, Sebastián. "Crisis estatal en Ecuador: del Estado posneoliberal al Estado predatorio". *Papel Político* 29 (2024).
52. Stoessel, Sebastián. "Estado y desigualdades durante el giro progresista: el caso de Ecuador en perspectiva latinoamericana". En *América Latina desigual. Preguntas, enfoques y tendencias recientes*, G. Asussa y G. Benza (cord.). Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI, 2024.
53. Tamayo, Fernando. "La limitada capacidad del concepto de populismo punitivo como herramienta de interpretación del sistema penal colombiano". *Revista Criminalidad*, 58 (2016): 21-35.
54. Triviño, Andrés. "Ecuador: Noboa vuelve a decretar el estado de excepción tras ser revocados dos anteriores", *France* 24, 3 de julio de 2024. <https://n9.cl/5dypu>.
55. UNODC. *Prison Matters 2024: Global Prison Populations and Trends: A focus on Rehabilitation*. New York: United Nations, 2024.
56. Valencia, Alberto. *Historias de guerra y paz en el Caguán: Análisis comparativo de los procesos de paz con las FARC*. Miami: Interamerican Institute for Democracy, 2008.
57. Valencia, Gabriel. "La Paz Total como política pública". *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)* 65 (2023). <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n65a01>
58. Varela, Amílcar. *Descentralización fiscal y crecimiento económico en Ecuador: evidencia de datos de panel, 2000-2018*. 1.ª ed. Quito: Editorial IAEN y Ediciones Universidad de Salamanca, 2023.
59. VerdadAbierta. "Duque, el presidente que saboteó la ilusión de la paz". *VerdadAbierta*, 4 de agosto de 2022. <https://verdadabierta.com/duque-el-presidente-que-saboteo-la-ilusion-de-la-paz/>.