



Título del Proyecto: *Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana*

Número de Proyecto: *105304-001*

Por: *Johanna Espín M.*

Tipo de Informe: *Informe Técnico Final*

Fecha: *28 de febrero de 2011*

País: *Ecuador*

Institución responsable: *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador*

Dirección de la institución: *Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.*

Nombre de los miembros del equipo de investigación: *Fernando Carrión M., Johanna Espín M., Diana Mejía, Victor Llugsha, Paola Hernández, Laura González.*

Información de contacto de los investigadores:

Fernando Carrión fcarrion@flacso.org.ec (593)23238888 ext.2606

Johanna Espín jpespin@flacso.org.ec (593)23238888 ext.2601

ÍNDICE

Resumen.....	02
Problema de Investigación.....	03
Objetivos de la Investigación.....	04
Metodología de la investigación.....	05
Actividades Desarrolladas.....	07
Productos del Proyecto.....	10
Efectos Directos del Proyecto.....	16
Evaluación General y Recomendaciones.....	17
Anexos.....	18
Anexo 1. Políticas de Seguridad en Ecuador 2007-2011.....	18
Anexo 2. Modelo de Cuestionario para entrevistas.....	20
Anexo 3. Modelo de Ficha de Trabajo.....	21
Anexo 4. Informe de Investigación.....	22

Resumen.

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investigación se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas. Por esto, en términos de seguridad, se ha priorizado la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana. A lo largo de la investigación, se analizan varios conflictos y manifestaciones de violencia en la zona, al igual que las estrategias de seguridad implementadas, tanto desde el nivel local como nacional.

En este Informe Técnico Final, se realiza un recorrido por todo el proceso de investigación, con el propósito de dar cuenta del cumplimiento de los objetivos y resultados esperados. Este documento ha sido elaborado con una estructura, que permite conocer tanto la propuesta, problema de investigación y objetivos, como la metodología implementadas, las actividades realizadas, los productos elaborados y los beneficios alcanzados, al igual que una serie de recomendaciones finales para investigaciones futuras.

Problema de Investigación.

En el año 2006, el programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador lleva adelante un proyecto para la conformación de Observatorios de Seguridad Ciudadana en las provincias de la frontera norte ecuatoriana. De este primer acercamiento a las distintas realidades de las poblaciones fronterizas, antes que certezas, surgen una serie de inquietudes sobre el funcionamiento del sistema de gobernanza de la seguridad en un contexto de alta conflictividad. Por esta razón, FLACSO elabora una propuesta para la realización de un proyecto de investigación, cuyo fin sea examinar con mayor profundidad las causas estructurales que generan y a su vez, se expresan mediante los conflictos identificados en la región, al igual que relación que tienen estos conflictos con el sistema de gobernanza de la seguridad.

La propuesta de investigación surgió, entonces, como una respuesta ante la evidente magnitud del problema de violencia en la zona fronteriza¹, además, de la existencia de una percepción nacional generalizada acerca de que la frontera se estaba convirtiendo en un foco de inseguridad por el cual se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades –a pesar de que no existe información que sustente dicho temor-. Ante esta situación, la necesidad de producir investigaciones en el área de seguridad en la frontera norte era evidente. En primer lugar, por la gran necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que se vive en la zona. En segundo lugar, porque en el país no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana acorde a las distintas realidades locales y a la realidad nacional. Y, en tercer lugar, porque en la mayoría de investigaciones sobre el tema de la seguridad ciudadana existe una gran influencia de los conceptos planteados desde organismos como el BID, CEPAL, OPS/OMS, entre otros, lo que hasta cierto punto ha consolidado un discurso hegemónico de la seguridad ciudadana que deriva del contexto internacional.

Bajo el contexto mencionado, el propósito de la investigación se enfocó en dar respuesta a preguntas como: ¿bajo las condiciones actuales, es posible hablar de un sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera? ¿De qué manera incide el incremento de la violencia generada por un sinnúmero de conflictos en el establecimiento de un sistema de gobernanza de la seguridad? ¿Qué condiciones sería necesarias para que se pueda establecer un sistema de gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte?

La propuesta de este proyecto sería realizar una reflexión profunda sobre las causas y expresiones de los distintos tipos de violencia y conflictos en las provincias de la frontera norte ecuatoriana y su relación con el sistema de gobernanza de la seguridad en la zona. Para lo cual, se vinculará el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional, y cabe mencionar que, se intentaría un distanciamiento de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha venido tratando la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como ecuatoriano. Sin embargo, además de tomar

¹ Si consideramos las tasas de defunción por homicidio como indicadores de violencia podemos encontrar que las dos provincias que ocupan el primer y segundo lugar (Esmeraldas y Sucumbíos, respectivamente) con las tasas más altas de violencia en el país se encuentran en la frontera con Colombia.

distancia del fuerte enfoque militar desde el cual se había abordado las problemáticas², también fue necesario, plantear un nuevo enfoque –diferente a otros utilizados en investigaciones previas- para el análisis de las problemáticas de las poblaciones locales fronterizas. Esto, ante la constatación de que las poblaciones fronterizas habían estado invisibilizadas tanto en las investigaciones realizadas como en el proceso de políticas públicas. Por lo que, consideramos necesario poner mayor énfasis en el análisis *local* de los conflictos, y en el estudio de la incidencia que han tenido las políticas nacionales a nivel *local*.

Objetivos de la Investigación.

Para la ejecución de la investigación se planteó como objetivo general: “analizar la Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana a partir de los niveles de conflictividad y violencia en la zona”. A partir del mismo, los objetivos específicos serían:

1. Identificar y caracterizar a las principales instituciones y actores involucrados en materia de seguridad ciudadana en la Frontera Norte.
2. Analizar las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana respecto a la frontera norte, tanto a nivel nacional como local.
3. Establecer los impactos que han producido las políticas adoptadas en los niveles de violencia y conflictividad en las provincias fronterizas.
4. Elaborar un marco de sugerencias sobre las políticas necesarias a adoptarse en la frontera norte para impulsar el establecimiento de un sistema adecuado de gobernanza de la seguridad.

A pesar de las dificultades a lo largo de la realización de la investigación, como la falta de datos e información cuantitativa sobre seguridad, o la poca apertura de las instituciones para compartir o proporcionar información, los cuatro objetivos específicos de la investigación –y, por lo tanto, también el objetivo general- se cumplieron a cabalidad.

El trabajo de la investigación empezó por el cumplimiento del primer objetivo específico. El primer paso de la investigación fue establecer un mapeo de las instituciones y actores sociales claves en materia de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana, a nivel local y nacional (Este mapeo se encuentra incluido en el Primer Informe Intermedio). Pero, además, se realizó una caracterización de cada institución y actor social con el fin de determinar sus lógicas de acción y las relaciones entre los mismos (cooperación, consenso, competencia, conflicto) y las asimetrías en la distribución del poder (La caracterización de cada actor se realizó en Fichas de Trabajo diseñadas para este propósito). Además, se elaboró una base de datos completa sobre las instituciones y actores sociales identificados (Dicha base puede ser obtenida a través de la página electrónica del proyecto).

Una vez identificados los actores claves en materia de seguridad ciudadana, tanto a nivel local como nacional, se procedió a realizar una serie de entrevistas con los

² Cuando nos referimos a las problemáticas de la frontera abordadas desde un enfoque militar, no nos referimos a los problemas que enfrentan las poblaciones fronterizas, sino a los problemas, que desde el punto de vista nacional, la frontera presenta para el país.

mismos, con el propósito de cumplir con el segundo objetivo, es decir, identificar las políticas adoptadas en la materia y realizar un análisis de las mismas (Ver la matriz de políticas como Anexo 1). Esta actividad nos permitió establecer los intereses y la posición de cada actor e institución respecto a implementar acciones en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, dado que, a nivel local, las políticas públicas de seguridad son casi inexistentes, en el análisis se incluyó además a las estrategias, acciones o proyectos implementados en los últimos diez años.

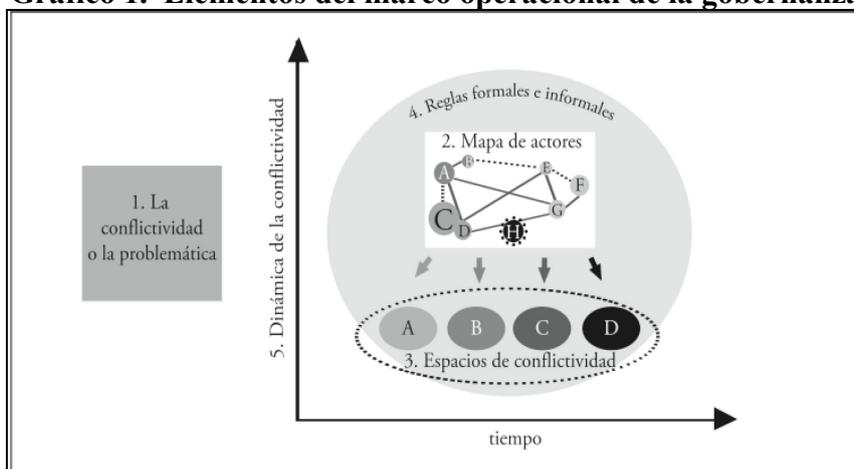
En tercer lugar, como se podrá observar en el *Informe de Investigación* (Ver en la sección de Anexos) a partir del análisis de las políticas públicas de seguridad implementadas en la zona, y de la recopilación de información sobre violencia e inseguridad en las provincias fronterizas, se realizó un análisis de los impactos que ha producido la implementación de dichas políticas en la región.

Para terminar el proyecto de investigación, se realizaron una serie de reuniones con instituciones locales (Gobiernos Provinciales, Municipios, Gobernaciones, Juntas Parroquiales, entre otras) con el propósito de elaborar un marco de sugerencias de políticas públicas que se ajustará a las necesidades de las poblaciones locales. El marco de sugerencias se encuentra en la sección de anexos. Cabe mencionar, que el mismo ha sido presentado ante varias instituciones nacionales y locales (Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, Gobierno Provincial de Carchi, Gobernaciones de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, Plan Ecuador) para que pueda servir como una guía del accionar de dichas entidades en las provincias de la frontera.

Metodología de la investigación.

Para llevar a cabo esta investigación se propuso partir de la reflexión teórica, y afianzarse a su vez, en el trabajo de campo para contribuir a la construcción del concepto de gobernanza de la seguridad ciudadana y sus implicaciones. Por esto, a lo largo del análisis, se realizó un estudio de los diferentes elementos que constituyen las dimensiones de la gobernanza tales como los actores estratégicos, lógicas de acción, estrategias, espacios de relación, relaciones de poder, normas existentes y el contexto en el cual se desenvuelven (Velásquez, 2007: 65-69). En la Figura 1, se puede observar estos elementos, los cuales forman parte del marco operacional de la gobernanza.

Gráfico 1. Elementos del marco operacional de la gobernanza



Fuente: Velásquez, 2007: 66

Dentro de este marco operacional de la gobernanza de la seguridad, según lo establece Velásquez (Velásquez, 2008: 417-418), se encuentra un “mapa de actores estratégicos” de la seguridad ciudadana, y especialmente, un análisis de las relaciones que se producen entre ellos. La identificación de estos actores es fundamental para el análisis de la gobernanza de la seguridad. Durante la realización de esta investigación se identificó actores de los sectores social, económico y político, tanto nacionales como locales. Ahora bien, las relaciones entre actores pueden categorizarse de varias maneras. Pero, la tipología que más se adapta al propósito de esta investigación corresponde a la mencionada por Cháques. En su perspectiva diferencia entre dos tipos de relaciones (Cháques 2004: 57-63), según el nivel de compromiso, establece cuatro tipos de relaciones entre actores: cooperación, consenso, competencia y conflicto. Por otra parte, es importante, también tomar en cuenta las relaciones según los grados de poder, dentro de los cuales, se identifican tres tipos: simétricas, asimétricas dominadas por el Estado y asimétricas dominadas por grupos sociales.

Respecto a las “reglas” formales o no formales que regulan la relación entre los distintos actores, es necesario considerar las reglas desde varias escalas: meta-normas, normas constitutivas, normas formales o informales y propensión de la comunidad al autocontrol. En el primer caso, se refiere a los principios constitucionales que rigen la seguridad ciudadana en un territorio; en el segundo caso, se refieren a aquellas leyes que regulan la institucionalidad y la organización relacionada con la seguridad (códigos penales, leyes de seguridad, etc.); en el tercer caso, se refiere a las reglas que regulan la interacción de los actores en los distintos espacios formales y no formales; y, en el cuarto caso, se refiere a las reglas no formales que se impone la propia comunidad. Por esto, en la investigación se aborda las políticas y leyes que regulan el marco de la seguridad ciudadana a nivel local y nacional.

Este marco operacional de análisis de la gobernanza sirvió de fundamento metodológico para la investigación porque, desde esta perspectiva metodológica, las relaciones entre los actores se convierten en el objeto central de análisis sociológico. A través de este análisis del sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana se logra una comprensión profunda del fenómeno de la violencia en cada localidad, útil para llegar a consensos o establecer estrategias para enfrentarla.

Por otro lado, en cuanto a los métodos de investigación específicos que se utilizaron para el desarrollo de la investigación, los mismos fueron de carácter cuantitativo y cualitativo. Para la identificación de las principales instituciones y actores sociales involucrados en materia de seguridad a nivel nacional y local, la recolección de datos se realizó a partir de la revisión de fuentes secundarias tales como periódicos locales y nacionales, publicaciones de instituciones claves en la materia, actas de reuniones, informes especializados. En el caso de la caracterización de los actores, identificación de sus lógicas de acción, determinación de los tipos de relaciones entre los mismos y espacios de relacionamiento; el método de recolección empleado fue la realización de entrevistas semi-estructuradas a instituciones y actores claves tanto en cada una de las ciudades fronterizas como a nivel nacional (ver cuestionario en la sección de Anexos).

Para el análisis de las políticas públicas, programas y presupuestos adoptados, la metodología también fue cualitativa y cuantitativa. De carácter cualitativo, porque se realizó una revisión de fuentes secundarias, tales como periódicos y artículos obtenidos

en bases de datos, pero principalmente, una revisión de documentos tanto oficiales como no oficiales, como planes de seguridad nacional, planes de seguridad en cada localidad, planes de desarrollo cantonales y provinciales, actas de reuniones de algunas de las organizaciones de la región, y de reuniones entre las comunidades y las autoridades locales. Por otra parte, de carácter cuantitativo, porque se realizó una revisión de los montos invertidos durante los últimos años a nivel local y nacional en temas de seguridad ciudadana. Con la información obtenida se establecerá, dentro de las categorías predeterminadas (adecuadas, buenas sin presupuesto, ambiguas, mal planteadas, inadecuadas) la calidad de las respuestas institucionales ante los problemas de seguridad en Tulcán y Lago Agrio.

La información obtenida en las entrevistas se sistematizó dentro de fichas de trabajo - desarrolladas como parte de la metodología para la recolección de datos- (ver en la sección de Anexos). Para el análisis de las políticas públicas en seguridad se ha establecido varias categorías: respuestas institucionales ambiguas o débiles, respuestas buenas pero sin presupuesto, respuestas mal concebidas, respuestas mal planteadas, respuestas con duplicación de roles, respuestas buenas y con presupuesto.

Para el análisis de la situación de seguridad se recopilarán datos sobre la magnitud y evolución de delitos considerados de gran impacto: delitos contra las personas (homicidios) y contra la propiedad en las distintas provincias fronterizas. Esta recolección de datos se realizará en el instituto nacional de estadísticas y censos, la dirección nacional de la policía judicial y la fiscalía de la nación.

Una vez terminada la etapa de recolección de la información, se procederá al análisis de la misma, con el fin de determinar la relación que existe entre las políticas de seguridad y los niveles de inseguridad en la región. Con esta información, se realizarán una serie de encuentros (Seminario Internacional y Seminario Binacional) y talleres (talleres de capacitación y difusión), para compartir los resultados de la investigación ante los diferentes actores y lograr una retroalimentación acerca de los hallazgos. Por último, utilizando los principales hallazgos de la investigación, además de los comentarios y sugerencias recibidas en los talleres, se procedió a elaborar el marco de sugerencias de políticas públicas.

Actividades Desarrolladas.

Durante la realización del proyecto de investigación, para cumplir con los objetivos trazados, se llevaron a cabo una serie de actividades de planificación, investigación, capacitación, evaluación, difusión. A medida que se ejecutaba la investigación, como respuesta a eventos imprevistos, en algunos casos fue necesario plantearse nuevas actividades, más allá de las planteadas en un inicio. A continuación, en orden cronológico se enlistan, a nivel general, las actividades directamente relacionadas con el proyecto de investigación, y más adelante se describen las actividades adicionales que se ejecutaron.

1. Visitas a las ciudades de la frontera norte ecuatoriana (Tulcán, Lago Agrio y San Lorenzo) con el fin de establecer una base de datos de las instituciones y actores sociales de las provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Como resultado de esta actividad, contamos con un mapeo de las instituciones claves en materia de seguridad ciudadana tanto a nivel local como nacional.

2. Desarrollo de una metodología de trabajo adecuada para recopilar de manera sistemática información relevante para caracterizar a cada institución, y organización identificada. Esta metodología consiste en el diseño de matrices que contienen información sobre el nombre de la institución, dirección, teléfono, objetivos y áreas de intervención. Las matrices se completan parcialmente antes de realizar las entrevistas, para obtener un mayor conocimiento de las instituciones y actores previo a la realización de las entrevistas
3. Realización de entrevistas semi-estructuradas a las autoridades y funcionarios de las principales instituciones locales y nacionales y a los actores sociales de las provincias fronterizas con el propósito de caracterizarlos, conocer su percepción en lo referente al tratamiento de la seguridad ciudadana en su localidad, además, obtener información sobre las políticas, programas y proyectos implementados por cada institución.
4. Elaboración de una base de datos que contenga las acciones adoptadas a nivel local en cada una de las provincias fronterizas. Además, recopilación de información a nivel nacional, desde el año 2000 hasta el año 2004, para identificar varias de las políticas públicas de seguridad adoptadas por las instituciones nacionales respecto a la zona de la frontera norte ecuatoriana en este periodo.
5. Elaboración de un documento en el cual, basados en la información recopilada, se analice los modelos de intervención en seguridad ciudadana aplicados en las ciudades de Esmeraldas, Lago Agrio y Tulcán. Este documento servirá de insumo para la realización de la primera publicación del proyecto de investigación.
6. Recopilación de información acerca de los presupuestos asignados por las instituciones locales y nacionales para la gestión de la seguridad ciudadana en las provincias fronterizas de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi.
7. Recopilación de información acerca de indicadores sobre delincuencia e inseguridad (delitos contra la vida, delitos contra la propiedad, impunidad).
8. Coordinación y elaboración de estudios específicos sobre economía, legislación y política en la zona fronteriza, desde una perspectiva comparada.
9. Diseño y mantenimiento periódico de un portal electrónico que facilita la difusión de las actividades y resultados del proyecto.
10. Organización de eventos académicos y de intercambio de conocimientos y experiencias (Seminario Internacional, Seminario Binacional, Talleres de Difusión). Se incluye el diseño metodológica, participación en actividades de moderación de mesas y preparación de exposiciones.
11. Coordinación, elaboración y edición del Boletín Fronteras, con el fin de difundir, a través del mismo, información sobre los actores locales de las provincias fronterizas, resultados preliminares de la investigación, datos cuantitativos y cifras de denuncias sobre los delitos de mayor impacto en la zona.

12. Análisis de la información procesada sobre datos de violencia e inseguridad de las provincias fronterizas y de la información sobre actores y estrategias de seguridad implementadas en la región. Generación de un documento que contenga el estudio y las principales conclusiones del mismo.
13. Elaboración de un marco de sugerencias de políticas públicas de seguridad ciudadana.
14. Coordinación, edición y publicación de los resultados de la investigación en 7 textos independientes, que conformarán la Colección FRONTeras.
15. Convocatoria y selección de habitantes de las poblaciones ubicadas en las provincias de la frontera norte para otorgar Becas de Capacitación para estudios de postgrados en Seguridad ciudadana dictados por FLACSO sede Ecuador.

Actividades Adicionales.

16. Con el propósito de elaborar un diagnóstico de la situación de las poblaciones fronterizas, que sirva de base para la toma de decisiones y diseño de políticas en materia de seguridad ciudadana, se decidió que, también, era necesario recopilar información acerca de las investigaciones y publicaciones producidas sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana. El levantamiento de la información se realizó en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Lago Agrio, Tulcán y Esmeraldas. Para el estudio, se tomó como base el año 2000, por ser el año desde el cual empieza a intensificarse el debate sobre el tema de seguridad ciudadana a nivel nacional y abarcará hasta el año 2010.
17. Por otro lado, se elaboró un catálogo de referencias bibliográficas de todas las publicaciones producidas sobre violencia en la frontera norte ecuatoriana, a partir del año 2000. El objetivo de esta actividad y su publicación es proveer de una herramienta útil para futuras investigaciones en materia de seguridad ciudadana, mediante la incorporación en un solo texto de la mayoría de referentes dentro de un mismo campo del conocimiento.
18. Se mantuvieron varias reuniones con las principales autoridades nacionales, responsables del tema de seguridad ciudadana (Subsecretario de Seguridad del Ministerio del Interior, Ministro Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, Gobernadores de las provincias de Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas). El objetivo de las reuniones era alcanzar un mayor nivel de incidencia de las sugerencias de políticas públicas de seguridad diseñadas.
19. Asesoría Técnica al Ministerio del Interior para la elaboración de la “Guía de Gestión para la Seguridad Ciudadana 2010”.
20. Firma de un Convenio Marco de Cooperación para la realización de actividades académicas y de investigación en materia de seguridad ciudadana entre el Gobierno Provincial de Carchi, la Universidad de los Andes UNIANDES y FLACSO.
21. Asistencia y presentación de exposiciones en Eventos Especializados sobre las problemáticas de las zonas fronterizas.

Productos del Proyecto.

A continuación se detallan los productos obtenidos como resultado de la ejecución del proyecto de investigación, según área de acción:

Investigación.

1. **Página web / Gaceta digital** (www.flacsoandes.org/fronteras) que se encuentra en permanente actualización. En la misma se incluye información sobre los avances del proyecto, noticias sobre las zonas fronterizas de Ecuador y América Latina, opiniones de expertos en el tema, eventos sobre temas de fronteras, enlaces de interés, entre otros. Desde inicios del proyecto se contrató su diseño como un instrumento de difusión del proyecto de investigación. En el mes de enero de 2010, se cambió la imagen, misma que se mantiene hasta la actualidad.

El propósito de esta página es mantener información actualizada sobre las principales problemáticas en las zonas fronterizas de América Latina y poder generar un espacio de debate e intercambio de experiencias y conocimiento con otras instituciones y académicos que se encuentran trabajando en temas de fronteras.

2. **Publicaciones.** Por un lado, se elaboraron 8 números del **Boletín Fronteras**. Este boletín tiene una circulación periódica y su versión digital puede ser descargada del portal electrónico del proyecto. El Boletín cumple con las normas de publicación de FLACSO y del país, por lo que cuenta con número ISSN: 1390-5228. En el Boletín se incluye información sobre las problemáticas de la seguridad en zonas fronterizas y particularmente de la situación en la frontera norte ecuatoriana. Para ello, esta publicación consta de varias secciones: un editorial, una entrevista a un actor gubernamental y una entrevista a un actor social, un tema central, un análisis de coyuntura, cuadros comparativos regionales, perfiles de actores locales claves y recomendaciones bibliográficas especializadas en la materia.

Por otro lado, como producto de la investigación se publica la **Colección Fronteras**. Su título hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: hito temporal desde donde se cuenta los años de una nueva época de integración. Se encuentra formada por 7 tomos:

Tomo 1. Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos

Carrión, Fernando, Johanna Espín (coordinadores) (2010). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO, IDRC.

El objetivo del tomo es presentar las exposiciones realizadas en el Seminario “Seguridad Ciudadana en zonas de frontera”, donde se analizaron dinámicas y problemáticas de las zonas de frontera en materia de seguridad ciudadana. Asimismo presenta parte del trabajo realizado por el proyecto Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana.

Tomo 2. Fronteras: Rupturas y Convergencias

Carrión, Fernando, Johanna Espín (coordinadores) (2010). *Fronteras: Rupturas y Convergencias*. Quito: FLACSO, IDRC.

El objetivo es presentar, a manera de memorias, las ponencias realizadas durante los Seminarios “¿Es posible gobernar la seguridad en zonas de frontera” y “Relaciones Fronterizas, el gobierno de la seguridad ciudadana”. En dichos eventos se abordaron los conflictos y violencias particulares de las zonas de frontera de América Latina, y las estrategias de seguridad implementadas en las fronteras de la región.

Tomo 3. Violencia y Seguridad Ciudadana: Algunas Reflexiones

Alvarado, Geannine, Laura González y Andreina Torres (coordinadoras) (en prensa). *Violencia y Seguridad Ciudadana: Algunas Reflexiones*. Quito: FLACSO, IDRC.

Este tomo presenta un estado del arte sobre las nociones de seguridad ciudadana y violencia en nuestro país durante los últimos 10 años. En el documento se pone especial énfasis en los estudios e investigaciones realizadas respecto a la región de la frontera norte ecuatoriana.

Tomo 4. Asimetrías en la relación Ecuador-Colombia: economía, leyes y política

Gómez, Andrés, Daniela Pacheco y Pablo Samaniego (en prensa). *Asimetrías en la relación Ecuador-Colombia: economía, leyes y política*. Quito: FLACSO, IDRC.

Las fronteras constituyen zonas cuya dinámica está marcada por las relaciones (conflictivas o de cooperación) que se producen entre las poblaciones de cada lado. Con el propósito de comprender de una manera integral la dinámica de una zona compleja como la frontera Ecuador-Colombia, se realizaron tres estudios comparativos sobre economía, legislación y políticas públicas de seguridad.

Tomo 5. En el margen: la Gobernanza de la seguridad en la frontera norte

Carrión, Fernando (coordinador) (en prensa). *En el margen: la Gobernanza de la seguridad en la frontera norte*. Quito: FLACSO, IDRC.

En este tomo se recoge los resultados de la investigación realizada sobre Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana (Informe Final de Investigación).

Tomo 6. Violencia y Seguridad Ciudadana: Referencias Bibliográficas

Carrión, Fernando, Isabel Ron (coordinadores) (2010). *Violencia y Seguridad Ciudadana: Referencias Bibliográficas*. Quito: FLACSO, IDRC.

Este tomo incluye un amplio número de referencias bibliográficas sobre la literatura producida en materia de seguridad ciudadana en América Latina durante los últimos años. Además, se incluye las referencias bibliográficas de todas las publicaciones producidas sobre violencia en la frontera norte ecuatoriana, a partir del año 2000. El objetivo de este tomo es proveer de una herramienta útil para futuras investigaciones en la materia, mediante la incorporación en un solo texto de la mayoría de referentes dentro de un mismo campo del conocimiento.

Tomo 7. Aproximaciones a la Frontera

Carrión, Fernando, Johanna Espín y Diana Mejía (coordinadores) (en prensa). *Aproximaciones a la Frontera*. Quito: FLACSO, IDRC.

Este tomo reúne varios ensayos sobre diversas problemáticas de la frontera norte ecuatoriana, en especial en materia de seguridad ciudadana y violencia, los cuales han sido analizados durante el último año en 8 publicaciones del Boletín Fronteras. El objetivo de dicho boletín es reflexionar, de una manera sistémica, sobre los diversos aspectos de la violencia y la inseguridad que afectan a la población

fronteriza, con el fin de proponer políticas y acciones que permitan avanzar hacia la construcción de una sociedad con mejores niveles de convivencia.

Capacidad.

- 3. Becas de Capacitación en Seguridad Ciudadana.** En las provincias fronterizas, una de las principales debilidades que se han identificado es la formación del capital humano. Por esta razón, con el propósito de fortalecer las capacidades locales, se otorgó 9 becas para que los habitantes de las poblaciones fronterizas puedan realizar estudios superiores en materia de seguridad ciudadana, los cuales les brinden apoyo para la comprensión de su propia realidad y para el diseño de políticas de seguridad acordes a la misma.
- 4. Seminarios.** Durante el periodo de duración de la investigación se realizaron dos seminarios internacionales dentro de las actividades de capacitación local. El propósito de realizar dichos eventos fue, por una parte, poder compartir experiencias y conocimientos con reconocidos expertos de otras zonas fronterizas, pero principalmente, fue colocar en el debate público las distintas problemáticas identificadas en las zonas fronterizas.

Los días 21 y 22 de junio de 2010 se realizó el Seminario Internacional “¿Es posible gobernar la seguridad ciudadana en zonas de frontera?” en el hemisclero de FLACSO. Se invitó a 26 investigadores latinoamericanos quienes demostraron una amplia experiencia de trabajo en varias temáticas en zonas de frontera. Los expositores presentaron ponencias de alta calidad académica, sobre la situación fronteriza de países como México, Guatemala, Honduras, Haití, Canadá, Colombia, Venezuela, Argentina y Brasil. Además, se realizaron dos videoconferencias -desde Bélgica e Italia- con la participación del director del CESPI y de la embajadora de Paraguay en Italia. Durante los días del seminario asistieron 95 personas de distintas organizaciones internacionales, académicas, públicas, privadas, medios de comunicación, entre otros.

Por otro lado, los días 14, 15 y 16 de febrero de 2011, en las ciudades de Quito, Ipiiales y Tulcán, se realizó el Seminario Binacional “Relaciones Fronterizas, el gobierno de la seguridad ciudadana”. Uno de los resultados más importantes de este evento fue poder realizar importantes actividades académicas fuera de la ciudad de Quito, y más aún que se lleve a cabo en dos ciudades de frontera. Para el evento se invitó a 11 expositores internacionales, y se abordaron temáticas relacionadas con la violencia en las zonas fronterizas y las posibles estrategias para enfrentarla desde una perspectiva binacional. Al evento, acudieron aproximadamente 120 personas cada día.

- 5. Capacitación de Investigadores.** Respecto al fortalecimiento de las capacidades de investigación de los miembros del equipo de trabajo, en primer lugar, cabe señalar que, todas las personas que han colaborado en este proyecto han sido antiguos estudiantes o becarios de FLACSO, pero recién graduados. Por esta razón, otro de los resultados del proyecto, ha sido permitir que jóvenes investigadores fortalezcan sus capacidades para llevar adelante proyectos de investigación, desde el diseño, planeación metodológica, planteamiento de preguntas de investigación, sistematización de información, análisis, síntesis y

obtención de conclusiones. Además ha permitido que puedan establecer vínculos con otros investigadores latinoamericanos, y finalmente, les ha permitido desarrollar experiencia para su participación efectiva en debates y foros internacionales. En este punto, cabe resaltar la alta participación de los investigadores del proyecto en varias actividades (seminarios, cursos, talleres) relacionadas con la temática.

Asistencia y Participación en Actividades Adicionales

Investigador	Actividad
- Johanna Espín	“Importancia de los sistemas de información en seguridad ciudadana: el caso de los Observatorios en la Frontera Norte”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Gobernanza y Seguridad Ciudadana, organizado por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. Quito, 20 y 21 de enero de 2009.
- Johanna Espín - Victor Llugsha	Participación en la Reunión de Presentación del Primer Informe del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi en las instalaciones del Gobierno Provincial. Tulcán, 10 de marzo de 2009.
- Johanna Espín - Victor Llugsha - Diana Mejía	Asistencia al Seminario Internacional “Estrategias Nacionales de Seguridad en un escenario mundial de complejidad y cambios sociales y políticos”. <i>Pontificia Universidad Católica del Ecuador</i> . Quito, 03 – 04 de junio de 2009.
- Diana Mejía	Participación en el “Primer Encuentro Académico Binacional Colombo-Ecuatoriano de Sensibilización sobre Trata de Personas”. Tulcán, 30 de octubre de 2009.
- Fernando Carrión	Charla “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”. Quito, 13 de enero de 2010.
- Johanna Espín	“El contrabando como problema de seguridad ciudadana”. Ponencia presentada en el Foro Contrabando en la Frontera, organizado por FLACSO. Quito, 12 de marzo de 2010.
- Johanna Espín - Victor Llugsha - Diana Mejía	Participación en la Reunión del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi. Tulcán, 16 de abril de 2010.
- Geannine Alvarado - Johanna Espín - Diana Mejía	Curso de Capacitación a distancia “Cooperación Transfronteriza en América Latina”. <i>Instituto Italo-Americano / Centro Studi di Politica Internazionale</i> . Marzo – Junio 2010.
- Fernando Carrión	“En el límite de la vida: la violencia fronteriza”. Ponencia presentada en el Primer Taller Colombo-Ecuatoriano sobre la Gestión integrada de Recursos

	Hídricos, organizado por la OEA, por medio de la Misión de Buenos Oficios para Colombia-Ecuador (MIB-OEA) del Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales (DSDME), del Departamento de Desarrollo Sostenible a través de la Sección de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) y el Fondo de Paz, 08 de junio de 2010.
- Diana Mejía	“Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana”. Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Estudios Territoriales y Ecosociales, organizado por la Universidad Bolivariana de Venezuela. Ciudad Bolívar, 16, 17 y 18 de junio de 2010.
- Johanna Espín - Victor Llugsha - Diana Mejía	Co-organización del “Segundo Taller Binacional Colombia y Ecuador: Vecinos y Socios en el Desarrollo Sostenible”. Quito, 22 y 23 de julio de 2010.
- Andrés Gómez	“El contexto de seguridad en la zona fronteriza Ecuador-Colombia”. Ponencia presentada durante el evento.
- Johanna Espín - Diana Mejía	Asistencia a la “Rendición de cuentas de Plan Ecuador en Carchi”. Tulcán, Auditorio del Gobierno Provincial, 28 de octubre 2010.
- Johanna Espín - Victor Llugsha - Diana Mejía	Asistencia al “Tercer y Cuarto Taller Binacional Colombia y Ecuador: Vecinos y Socios en el Desarrollo Sostenible”, organizado por Fundación Natura Regional. Carchi (11, 12 octubre 2010), Lago Agrio (11, 12 de enero 2011).

Política y práctica.

6. **Marco de sugerencias de políticas públicas.** Al finalizar la investigación, el equipo de investigación realizó un taller de presentación de resultados en cada una de las provincias fronterizas. Además, periódicamente se mantuvo reuniones con instituciones nacionales responsables en materia de seguridad ciudadana. El propósito de estos acercamientos a los diferentes actores tenía como objetivo compartir la información obtenida como producto de la investigación, para que pueda ser utilizada como insumo en el diseño de políticas públicas. Pero además, mediante la retroalimentación recibida en dichas actividades fue posible elaborar un Marco de Lineamientos de políticas públicas de seguridad ciudadana para la zona de frontera (El marco de sugerencias se encuentra incluido en la sección final del Informe de Investigación).

Resumen de los Productos del Proyecto

Cantidad	Producto	Referencia
1	Gaceta Digital	Dirección electrónica: www.flacsoandes.org/fronteras
7	<i>Publicaciones</i> Colección Fronteras	<ul style="list-style-type: none"> a. Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos b. Fronteras: Rupturas y Convergencias c. Violencia y Seguridad Ciudadana: Algunas Reflexiones d. Asimetrías en la relación Ecuador-Colombia: economía, leyes y política e. En el margen: la Gobernanza de la seguridad en la frontera norte f. Violencia y Seguridad Ciudadana: Referencias Bibliográficas g. Aproximaciones a la Frontera
8	Boletín Fronteras	Boletines de publicación periódica. Una versión digital de los mismos puede descargarse del portal web del proyecto. En versión física, se han impreso 500 ejemplares de cada uno.
2	Seminarios	<ul style="list-style-type: none"> 1. Seminario Internacional “¿es posible gobernar la seguridad ciudadana en zonas de frontera?”, realizado en Quito, los días 21 y 22 de julio de 2010. 2. Seminario Binacional “Relaciones Fronterizas, el gobierno de la seguridad ciudadana”, realizado en Quito (14 de febrero), Ipiales (15 de febrero) y Tulcán (16 de febrero de 2011).
9	Capacitación de Actores Locales	Becas para la realización del Diplomado Virtual en Seguridad Ciudadana, para estudiantes de las poblaciones fronterizas.
	Capacitación de Investigadores	Fortalecimiento de las capacidades académicas y de investigación de los miembros del equipo de trabajo mediante la asistencia y participación en diversos de distinta índole.

Efectos Directos del Proyecto.

Entre los principales efectos directos, producto de la ejecución del proyecto de investigación, se puede señalar, en primer lugar, que se ha contribuido a la producción de conocimiento científico mediante la aplicación de un marco metodológico –aún en construcción- para el análisis de la gobernanza de la seguridad ciudadana en un territorio determinado. Una de las lecciones que nos deja el uso de dicha metodología de investigación es que, si bien, no nos permite conocer la incidencia real del sistema de gobernanza de la seguridad en los indicadores de violencia, nos permite identificar claramente las relaciones que se producen entre los actores en los distintos niveles y ámbitos. Esto constituye una nueva perspectiva para entender la seguridad ciudadana, más allá de las investigaciones que emplean enfoques desde la epidemiología o la criminología para comprender la violencia e inseguridad.

Por otro lado, otro de los efectos directos más relevantes se relaciona con la propuesta de una nueva perspectiva para entender las zonas de frontera. La visión de la zona de frontera como un espacio de encuentro/separación entre una o más naciones determina que, en el imaginario nacional, estas áreas sean concebidas únicamente en términos de soberanía nacional, lo cual invisibiliza a las poblaciones que viven en estas zonas, a sus necesidades e, inclusive, a las relaciones sociales que se producen en el nivel local. Precisamente, son estas relaciones sociales -sean de cooperación o conflicto- las que configuran el imaginario de las poblaciones locales respecto a la zona fronteriza. En el caso de la frontera norte, existe una tensión permanente, no sólo entre el imaginario nacional sobre la frontera y el imaginario local, sino también entre las necesidades locales y las respuestas políticas implementadas desde el nivel nacional, lo cual genera que estas poblaciones vivan en una situación de exclusión y marginalidad.

Precisamente, frente a este contexto hegemónico -en el que lo nacional ha primado sobre lo local, tanto en términos de relaciones, como de estudios o de política pública-, consideramos que, uno de los beneficios directos del proyecto corresponde a la propuesta para pensar la frontera desde otra perspectiva, desde lo local. En términos de seguridad, esto implica pasar de la noción de seguridad nacional -centrada en la soberanía del Estado- a una concepción de seguridad ciudadana –centrada en los ciudadanos, en este caso, en los residentes de la áreas fronterizas-. Incluso, dada la posición periférica de las fronteras respecto a las principales urbes de los países latinoamericanos, un análisis local de las problemáticas fronterizas permite entender sus particularidades con el fin de diseñar mecanismos de integración fronteriza.

Por último, otro de los beneficios directos de la investigación es la elaboración de un Marco de Sugerencias de Políticas de Seguridad Ciudadana a partir de los resultados y hallazgos de la investigación. El beneficio de las mismas consiste, por un lado, en que las mismas tomarán en cuenta la vulnerabilidad de los grupos sociales más marginados en cada provincia de la frontera norte. Pero además, el principal impacto ha estado determinado por la posibilidad de acercamiento a las instituciones públicas involucradas en la materia, tanto a nivel local como nacional, con lo cual, ha sido posible que las políticas diseñadas generen una incidencia real, dada su adopción por parte de las autoridades locales y nacionales.

Evaluación General y Recomendaciones.

Por último, quisiéramos terminar el Informe Técnico del proyecto incluyendo algunos de los aspectos propuestos por el IDRC a manera de evaluación final y recomendaciones futuras.

Respecto a la posible coordinación del trabajo con otras organizaciones, consideramos que la misma es necesaria y, además, sería de gran utilidad, especialmente en las actividades orientadas hacia el fortalecimiento de capacidades locales. Precisamente, uno de los obstáculos para desarrollar el trabajo de investigación propuesto fue la poca formación de la mayoría de pobladores y funcionarios locales en ámbitos como gestión y desarrollo local, planificación territorial y más aún, en seguridad ciudadana. Por esta razón, consideramos que, cualquier iniciativa para incrementar las capacidades locales será de gran beneficio para las mismas.

En segundo lugar, respecto a los aspectos que se podrían ejecutar de manera distinta, en primer lugar, consideramos importante conformar un grupo de trabajo que se interese por abordar las fronteras latinoamericanas desde distintas perspectivas, incluyendo el tema de la seguridad. Específicamente desde distintas perspectivas, porque de esta manera se alimenta la comprensión de las fronteras.

En tercer lugar, el valor que ha tenido este trabajo ha sido complementado desde diferentes perspectivas: la comunicacional, de investigación profunda, y sobre todo, de un enorme compromiso con todas las personas de las provincias fronterizas que, de una u otra manera, aportaron con su experiencia para comprender estos territorios que, desde una lógica urbana, nos han parecido tradicionalmente ajenos.

Por otra parte, se ha creado un compromiso con el bienestar público; es decir, tener el privilegio de pensar las políticas públicas locales y nacionales con respecto a la seguridad nos ha dado en varias ocasiones la oportunidad de discutir estos temas tanto con la fuerza pública como con otros tomadores de decisiones.

El esfuerzo ha valido la pena, no solamente en el plano de la investigación misma, sino porque ha logrado crear sensibilidades y afectos con las personas que están siendo afectadas en la frontera norte. Por otra parte, el tomar una posición política frente a las políticas públicas implementadas crea una conciencia que se compromete con los demás.

Con respecto al financiamiento, creo que es importante invertir en una idea que promueva, ante todo, el compromiso desmedido de aprender y comprender la complejidad de los conflictos, pues de allí surgen alternativas que construyen paz.

Para finalizar, como recomendación para el IDRC, considero que como entidad que cuenta con la posibilidad de impulsar iniciativas, podría enfocar sus esfuerzos hacia zonas que se encuentran invisibilizadas o desatendidas, tanto por los gobiernos locales, como nacionales, e incluso por la cooperación internacional. Este apoyo podría hacer visibles pequeñas iniciativas o también serios retos, que de otra manera no podrían darse a conocer.

Anexos

Anexo 1. Políticas Públicas de Seguridad Nacional en Ecuador 2007-2011

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN ECUADOR 2007-2011				
Nombre de la Política	Objetivo/Enfoque	Principales acciones	Tensiones	Perspectivas
Plan Ecuador	Es la política del Estado ecuatoriano frente a los impactos del conflicto interno colombiano. Tiene 3 principios: a) La paz y cooperación como sistema de convivencia entre los estados, b) El repudio a la agresión interna, y c) La cooperación y corresponsabilidad.	Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, Reactivación económica y empleo, Mejoramiento de la infraestructura local básica, Manejo sostenible de recursos naturales, Administración de justicia y control de ilícitos, Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, Protección de la soberanía nacional e integral del Estado.	Plan Ecuador se ha caracterizado por su inestabilidad operativa frente a las necesidades de la frontera norte. Concebida desde la lógica de la planificación, pasando por el Ministerio de Relaciones Exteriores hasta por la concepción de seguridad, no ha logrado legitimarse ni posicionarse como la política para la frontera.	A pesar de que Plan Ecuador ha pasado por la evaluación presidencial no ha sido eliminada; y uno de los elementos importantes es contar con la inversión económica de la USAID, como principal financiador para la ejecución de obras en la frontera norte.
Política Nacional en materia de Refugio	La Política de Refugio en Ecuador, fue concebida originalmente como una respuesta gubernamental que a corto plazo ayudaría a visibilizar la magnitud de esta problemática hacia la comunidad internacional. Y además, a mejorar las condiciones de la población colombiana en situación de refugio en nuestro país.	Registro Ampliado: una acción que aportó a la política pública para registrar a las personas en necesidad de Refugio, bajo la metodología de entrevistas. Los actores institucionales involucrados fueron el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Cancillería Ecuatoriana, Dirección General de Refugiados, principalmente. La cifra oficial de refugiados en Ecuador asciende a 53.342 hasta diciembre de 2010.	La puesta en marcha del Registro Ampliado provocó varios conflictos entre Organizaciones de Derechos Humanos, Organismos Internacionales e instituciones del Estado por la forma en la que se estaba ejecutando esta acción.	Sensibilización a la comunidad internacional sobre los costos y efectos que genera el fenómeno del refugio en Ecuador. Se ha evidenciado algunas reacciones tanto de países vecinos como Brasil, pero se espera una posición más clara y definitiva del gobierno colombiano. Por otra parte, el Registro Ampliado se ha convertido en una importante fuente de información sobre cuántas personas están en Ecuador por necesidad humanitaria.

*Proyecto Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana
Informe Técnico Final*

<p>Política Nacional de Seguridad Ciudadana</p>	<p>La Agenda de Seguridad Interna y Externa fue formulada en el 2008, y propone institucionalizar esta política con un enfoque de Derechos Humanos, soberanía y democracia.</p>	<p>Se ejecutó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, enfocado en la dotación de armas, vehículos, motos, chalecos antibalas e infraestructura a la Policía Nacional con el fin de mejorar los índices de inseguridad mediante la dotación de recursos técnicos y logísticos. El Plan de Seguridad Ciudadana, también acoge la problemática de la violencia de género para su erradicación a partir de diciembre de 2009 con un enfoque preventivo.</p>	<p>Un enfoque militarista que aún no logra entablar un diálogo con las comunidades de frontera; lo cual provoca mayor temor pues la presencia militar es disuasiva. Sin embargo, la población pide mayor incremento de efectivos militares a propósito de la inseguridad.</p>	<p>Actualmente, el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa tiene mayores argumentos reactivos y militaristas en cuanto al tratamiento de la seguridad en el país, no solo en la frontera norte. Por otra parte, se pretende reformar la Ley de Seguridad Pública y del Estado para que los militares puedan salir a las calles sin la necesidad de una declaratoria de emergencia.</p>
<p>Política de Defensa</p>	<p>“La actual Política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, así como en el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos y los estados, con un enfoque que coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades, y concibe a la seguridad como el resultado de la paz y el desarrollo” (Agenda Política de la Defensa Nacional: 2008).</p>	<p>El eje de Apoyo al Desarrollo, en el que por mandato constitucional se debe colaborar al desarrollo fronterizo, con las siguientes prioridades: la participación y contribución a la ejecución de planes interinstitucionales bajo los criterios de sustentabilidad y seguridad humana, la consolidación de la relación civil-militar en la zona de frontera y el apoyo a los organismos de gobierno –entre ellos Plan Ecuador- así como a diversas acciones como: el plan de soberanía energética, desarme, etc.</p>	<p>La presencia disuasiva de puestos militares en la frontera norte de Ecuador y la continua petición ciudadana de incrementar su presencia.</p>	<p>La política de Defensa de Ecuador se concentra en “controlar el territorio nacional, proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional, prevenir y defender al país de cualquier tipo de agresión [...]” (Política de la Defensa Nacional del Ecuador, 2006: 62) confirmando la idea de que el origen de la inseguridad en el país obedece a factores externos a su territorio.</p>
<p>Elaboración: Diana Mejía M., Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO Sede Ecuador.</p>				

Anexo 2. Modelo de Cuestionario para las entrevistas semi-estructuradas

Proyecto de Gobernanza de la Seguridad en la frontera norte ecuatoriana

Nombre de la Institución u Organización:

Lugar y Fecha:

1. ¿Cuál es el ámbito de trabajo de su institución/organización?
2. ¿La institución/organización es de tipo privada, pública, internacional u otra?
3. ¿Cuáles son las principales funciones (objetivos) de la organización, actualmente?
4. ¿En qué área geográfica trabajan?
5. ¿Cuál es el tipo de población beneficiaria? ¿Cuántos beneficiarios directos?
6. ¿Qué tipo de actividades, programas o proyectos ejecutan en materia de seguridad ciudadana o violencia?
7. ¿De qué se trata el proyecto/acción que se lleva a cabo? ¿Cuáles son los componentes o actividades principales?
8. ¿Durante cuánto tiempo se ha ejecutado el proyecto o la acción?
9. ¿En qué fase se encuentra su proyecto?
10. ¿Cuáles son los principales resultados o impactos esperados con la implementación de dicho proyecto?
11. ¿Conoce cuál es el presupuesto destinado al proyecto/s?
12. ¿Cuentan con mecanismos de seguimiento o evaluación de los proyectos?
13. ¿Con cuáles otras instituciones coordinan las acciones/proyectos sobre seguridad o violencia?
14. ¿Su institución produce o ha producido algún tipo de publicación, o tal vez ha sistematizado algún documento con respecto a seguridad o violencia?
15. ¿Tienen proyecto que podrían ejecutarse a futuro en esta temática?

Anexo 3. Modelo de Ficha de Trabajo, empleada para la sistematización de información

INVENTARIO DE PROGRAMAS DE INTERVENCIÓN (2005-2008)

PROYECTO GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

I. DATOS DE LA ENTIDAD	
Institución que desarrolla la intervención:	
Tipo de Organización	<ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Org. Internacional: Multilateral Bilateral <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Pública: Nacional Local <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> ONG <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Privada <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Iglesia <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Otro
Provincia / Ciudad:	
Dirección:	
Teléfono:	
E – mail:	
Representante:	
I. DATOS DE LA INTERVENCIÓN	
Nombre de la Intervención:	
Temas de intervención:	<ul style="list-style-type: none"> <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Violencia Intrafamiliar <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Movilidad Humana <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Violencia de Género <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Jóvenes y violencia <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Delincuencia <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> DDHH <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Seguridad Ciudadana <li style="width: 50%;"><input type="checkbox"/> Otro
Área geográfica de intervención:	
Inicio de la intervención:	Fin de la intervención:
Beneficiarios (población objetivo):	
Resumen general:	
Objetivo General:	
Objetivos Específicos:	
Metodología de trabajo:	
Coordinación o alianzas con otras organizaciones:	
Fases de la intervención:	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Diagnóstico <input type="checkbox"/> Implementación <input type="checkbox"/> Evaluación
Publicaciones producidas por la institución:	
III. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	
Línea base (diagnóstico previo):	
Evaluación del proceso (indicadores):	
Evaluación de impacto / Resultados Esperados:	
IV. FINANCIERO	
Presupuesto:	
Fuente:	
V. VARIOS	
Proyectos futuros:	
Comentarios:	
Fuente:	
Responsable:	

Anexo 4. Informe de Investigación

Título del Proyecto: *Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana*

Número de Proyecto: *105304-001*

Por: *Equipo del Proyecto*

Tipo de Informe: *Informe de Investigación*

Fecha: *28 de febrero de 2011*

País: *Ecuador*

Institución responsable: *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador*

Dirección de la institución: *Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.*

Nombre de los miembros del equipo de investigación: *Fernando Carrión M., Johanna Espín M., Diana Mejía, Victor Llugsha, Paola Hernández, Laura González.*

Información de contacto de los investigadores:

Fernando Carrión fcarrion@flacso.org.ec (593)23238888 ext.2606

Johanna Espín jpespin@flacso.org.ec (593)23238888 ext.2601

ÍNDICE.

I.- Introducción

- Resumen
- Antecedentes
- Problema de investigación
- Metodología, lineamientos teóricos, objetivos
- Fundamentos teóricos

II.- Estudio de la Gobernanza de la seguridad ciudadana de la frontera norte ecuatoriana

- Políticas Públicas de Seguridad Nacional en la Frontera Norte de Ecuador
- Influencia de las Agendas Internacionales.
- Instituciones, acciones e intervenciones en Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte del Ecuador.
- Análisis sobre violencia de género en la zona de frontera norte del Ecuador

III.- Principales hallazgos y recomendaciones

- Conclusiones: Impactos de la investigación
- Propuestas de políticas públicas
- Bibliografía
- Anexos

I.- Introducción

Resumen.

La Frontera Norte de Ecuador se ha convertido en una de las zonas fronterizas más conflictivas en América Latina, debido a una serie de factores estructurales. Sin embargo, la percepción que se ha generado acerca de la violencia de la zona es aún mayor. Con el fin de analizar el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana de las provincias fronterizas, se ha desarrollado un inventario de intervenciones, políticas y planes ejecutados tanto desde el gobierno nacional, local, organizaciones no gubernamentales, empresa privada e iglesia en temas relacionados a seguridad ciudadana, derechos humanos, violencia de género y maltrato infantil.

El estudio sobre la Gobernanza de la Seguridad Ciudadana de la Frontera Norte de Ecuador aborda varios puntos: un análisis de los actores claves en materia de seguridad, las políticas, acciones, estrategias y proyectos implementados en materia de seguridad, el papel que ha desempeñado la cooperación internacional en las intervenciones realizadas en la zona de frontera y un análisis de la situación de violencia en la zona desde la perspectiva de género.

En la actualidad, la frontera no es sólo el punto de encuentro de dos o más Estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración. Por esto, las políticas no pueden responder sólo a un manejo tradicional de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino que deben ser proactivas para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

Palabras clave: zona fronteriza, seguridad ciudadana, gobernanza, política pública, género, cooperación internacional.

Antecedentes.

El Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador tiene como ámbitos de investigación: seguridad ciudadana, desarrollo urbano, hábitat y vivienda, centralidades históricas, fútbol, cárceles, frontera norte. En esta última área, desde el año 2006, ha venido trabajado desde diferentes perspectivas las problemáticas que se producen en esta zona del país.

Durante los años 2007 y 2008, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador, ha venido trabajando junto con Gobiernos Locales por la Sustentabilidad-Secretaria para América Latina y el Caribe ICLEI-LACS en la implementación de Observatorios de Seguridad Ciudadana en las provincias de la zona de la frontera norte ecuatoriana, como parte del Proyecto “Agendas Locales para la Seguridad Ciudadana y la Paz”, auspiciado por el IDRC, cuyo fin era explorar las oportunidades con que los gobiernos locales cuentan para reducir el conflicto y la inseguridad en sus comunidades. Dentro de este proyecto, se ejecutó una investigación acerca de la percepción e interés de los gobiernos locales de la frontera norte ecuatoriana en enfrentar la violencia como una condición para la paz y el desarrollo. A raíz de dicha investigación, en la cual se constata la situación de conflictividad de las provincias de la frontera norte ecuatoriana se hace evidente la necesidad de una mayor y más profunda investigación en el área de la seguridad ciudadana en la zona.

Frente a esta situación, el Programa de Estudios de la Ciudad, con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) inicia una investigación acerca del sistema de gobernanza de la seguridad que existe en la frontera norte ecuatoriana.

Problema de Investigación.

La zona de la frontera norte ecuatoriana es una región de características particulares con presencia de conflictos y altos niveles de violencia, en la cual podemos encontrar un sinnúmero de causas que estarían ocasionando el incremento de la violencia. Entre ellas, débil o poca presencia del Estado, cobertura de servicios básicos de mala calidad o inexistente, instituciones y tejido social débil, poca cultura de trabajo interinstitucional, proliferación de acciones dispersas y heterogéneas tanto de organizaciones gubernamentales como sociales, e incremento de la presencia militar como única respuesta gubernamental.

Sin embargo, la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera norte no se ha determinado debido a la falta de investigaciones sobre dicha problemática. Sin duda las preocupaciones que genera la situación de inseguridad y violencia que se vive actualmente en la zona se han convertido en tema de discusión en ámbitos académicos y de diseño de políticas. No obstante, existen aún vacíos investigativos, ya que el debate a nivel académico sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana está empezando a constituirse en un ámbito de producción de conocimientos con características específicas, pero aún existen pocas investigaciones que logran combinar la reflexión teórica y la recolección de datos empíricos.

Metodología y objetivos.

El proyecto busca analizar la Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana a partir de los niveles de conflictividad y violencia en la zona. Dentro de lo que se pretende: a) identificar y caracterizar a las principales Instituciones y actores involucrados en materia de seguridad ciudadana en la Frontera Norte. b) analizar las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana respecto a la frontera norte, tanto a nivel nacional como local. c) establecer los impactos que han producido las políticas adoptadas en los niveles de violencia y conflictividad en las provincias fronterizas. d) elaborar un marco de sugerencias sobre las políticas necesarias a adoptarse en la frontera norte para impulsar el establecimiento de un sistema adecuado de gobernanza de la seguridad.

Dentro de las consideraciones señaladas cabe mencionar que el estudio partirá con una investigación empírica y trabajo de campo que registrará las principales intervenciones, proyectos y políticas que se han puesto en práctica entre los años 2000 y 2008 en las ciudades de Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas. También se incluirán las ciudades de Quito³, Cuenca y Guayaquil, con el propósito de contar con un marco general de la situación de la gobernanza de la seguridad ciudadana a nivel nacional. Estos elementos permitirán, dentro de un esquema comparativo, diagnosticar la situación específica de la frontera norte del Ecuador. Tomando en cuenta el hecho de la diversidad de actores que son tomados en cuenta, cabe el señalar que dentro del estudio, se considera la existencia de una interacción entre los diferentes actores, donde la “frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción” (Kooiman 175:2004).

Derivado del punto anterior, se realizarán entrevistas a profundidad a personas de instituciones del gobierno, municipio, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, iglesia, respecto del trabajo que desarrolla las instituciones en las que laboran y acerca de su percepción en lo referente al tratamiento de la seguridad ciudadana en su localidad.

La propuesta de este proyecto de investigación es realizar una reflexión profunda sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de violencia y conflictos en las provincias de la frontera norte ecuatoriana y su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera. Para lo cual, se vinculará el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional, y cabe mencionar, el propósito de la investigación será distanciarse de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha venido tratando la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como del lado ecuatoriano.

La información recopilada será sistematizada en una ficha (ver anexo1), cuyos elementos se constituyen en el esquema estructural de la entrevista. Esta información será utilizada para la elaboración del trabajo final, constituyéndose también en una fuente documental para futuras consultas.

³ Cabe mencionar que éstas ciudades son sede de las principales instituciones del gobierno nacional, organismos internacionales y ong's. En el caso de Quito, alberga a la mayoría de organismos que trabajan o tienen incidencia en la frontera norte.

Fundamentos teóricos.

Reflexiones sobre el concepto de gobernanza.

Para abordar el tema de la *Gobernanza de la seguridad*, en primer lugar, es preciso establecer claramente su conceptualización. El término francés *gouvernance* ha sido traducido al español como gobernanza. Dicho concepto designa, tanto en el ámbito académico como en el terreno de la gestión pública, a los “procesos de acción colectiva que organizan la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas” (Hufty, 2006: 2). Sin embargo, es necesario mencionar que cuando nos referimos a este concepto, debido a sus antecedentes y orígenes y a su amplio uso en varias ramas de las ciencias sociales, no podemos hablar de un concepto unívoco, ni consensuado, sino más bien, es necesario tener presente que nos referimos a un concepto polisémico, sobre el cual existen tantas definiciones como autores (Velásquez, 2007: 62-63).

Algunos autores como Calame (2008), Hufty (2006), Kooiman (2004), Velásquez (2007) señalan que el término gobernanza era empleado desde la época de los griegos y romanos, y durante los siglos XIV y XV en Inglaterra y Francia para referirse a la conducta o “arte de gobernar” (Calame, 2008: 15; Velásquez, 2007b: 4). Sin embargo, todos coinciden que no es hasta los años ochenta que el concepto empieza a ser utilizado con mayor frecuencia por los organismos internacionales, y a generar debate en los ámbitos académicos. Sin embargo, el término se generaliza tras la publicación por parte de la Unión Europea del Libro Blanco⁴ sobre Gobernanza en el año 2001. Dicho concepto ha sido muy criticado, especialmente, como señala Velásquez, por presentar problemas de coherencia externa, ya que no logra diferenciarse claramente de otros conceptos como gobernabilidad o buen gobierno (Velásquez, 2007: 62).

Sin embargo, en los años recientes, el concepto de gobernanza aparece como resultado de varios cambios y transformaciones en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, surgen nuevas formas de concebir y manejar lo público debido a que “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados ya que frecuentemente son compartidos” (Kooiman, 2004: 172). Sin embargo, Kooiman sostiene que esto no significa que nos encontremos ante un escenario en el cual los roles del Estado hayan disminuido sino únicamente donde existe un cambio de roles del gobierno, ya que se produce una creciente concienciación, tanto de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, como de que las respuestas a los problemas sociales requieren un mayor número de enfoques e instrumentos (Kooiman, 2004: 173). Aunque, para otros autores como Calame, la reforma del Estado, especialmente vista desde la perspectiva de la revolución neoliberal, no implicaba un cambio en los roles del Estado como se esperaba, sino su reducción y desmantelamiento, como finalmente ocurrió en los países

⁴ El Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa fue publicado el 25 de julio de 2001. Para la realización de este libro se organizaron varios grupos de trabajo y se aplicó una encuesta de opinión en los países miembros de la Unión Europea. En este libro se recogen los resultados de dicho trabajo y se proponen cinco principios con respecto a la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión Europea, 2001).

de América Latina. Incluso señala que las observaciones de las instituciones parte del Consenso de Washington se tradujeron en la práctica en políticas de privatización de la tierra, desatención de los sistemas de protección social y abandono de las políticas industriales y agrícolas (Calame, 2008:51).

En todo caso, ambos autores coinciden en que existe un desplazamiento de las relaciones entre lo público y lo privado por el apareamiento de nuevos actores en la escena local, nacional e internacional. Es indudable la expansión de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de interés de diversa índole, las empresas privadas y las iniciativas comunitarias locales (Calame, 2008: 69-70; Kooiman, 2004: 173). No obstante, lo más importante no tiene que ver con el mayor involucramiento de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, sino con el hecho de que estos nuevos actores poseen, en mayor o menor grado, capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones.

Algunos autores, como Hufty, con el fin de vincular el marco interpretativo de la gobernanza con la observación empírica, han desagregado los elementos constitutivos observables de la misma, los cuales rigen su funcionamiento. Para esto, Hufty parte de la idea de que la gobernanza para ser asumida como un concepto científico, debe “referirse a un hecho social bien delimitado y permitir su observación empírica por metodologías y técnicas reconocidas como científicas” (Hufty, 2006: 3). Además, para que la metodología pueda ser comparativa es necesario también que se puedan medir varios modelos de gobernanza y sus efectos diferenciados sobre una variable dependiente. Así, se establecen como elementos o categorías analíticas de la gobernanza a los actores, las normas, los puntos nodales, los procesos y la caracterización de sus interacciones y consecuencias (Hufty, 2006: 3-5). A pesar de este desarrollo en el proceso de análisis e interpretación de esta temática, no se puede afirmar que exista aún un esquema metodológico que permita una comprensión total y una evaluación sistemática de la gobernanza. Sin embargo, los primeros pasos para reflexionar y analizar un determinado sistema de gobernanza están dados.

El debate sobre la seguridad ciudadana.

En el país aún no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana y las temáticas que el mismo debería abordar para responder a las distintas realidades locales y nacionales. Además, hay que considerar que el concepto de seguridad ciudadana puede ser definido desde posturas muy distintas, que van desde visiones muy reduccionistas que enfatizan la represión de los actos delictivos, hasta aquellas muy amplias, que casi llegan a confundirse con el concepto de seguridad humana, el cual abarca todos los campos de la acción social, por lo que enfatiza en ideas sobre “calidad de vida” y “dignidad humana” de la ciudadanía (Torres, 2005: 4).

En un trabajo acerca de los fundamentos teóricos del debate de la seguridad ciudadana en América Latina, Pontón (2005) señala que dicho debate político puede ser entendido desde tres entradas teóricas principales. En primer lugar, desde la entrada de la Participación, la noción de seguridad deja de ser vista exclusivamente como responsabilidad del “Estado liberal guardián y policial” (Pontón, 2005: 30), y adquiere una concepción más orgánica, en la cual, los actores sociales ocupan un papel más activo en la negociación institucional, lo que reconfigura las características de los modelos de intervención en seguridad (Pontón, 2005: 8). Desde esta perspectiva, como

las nuevas formas de control y manejo de la seguridad involucran procesos más dinámicos a través de mecanismos de participación, el concepto de seguridad involucrará a un número muy amplio de actores en distintos niveles (local, regional, nacional), sectores (estatal, no estatal), temporalidades (corto, mediano, largo plazo) y espacialidades (Pontón, 2005: 45-46).

La segunda entrada teórica, de Cooperación Internacional, emplea marcos conceptuales procedentes de las relaciones internacionales y de la ciencia política para explicar la noción de seguridad ciudadana. Debido al uso de dichos marcos teóricos, la unidad de análisis está constituida por el Estado. Cuando abordamos el debate de la seguridad ciudadana desde esta perspectiva, es necesario tomar en cuenta dos conceptos importantes: seguridad nacional y seguridad humana. A raíz del final de la Guerra Fría, la mayoría de amenazas externas desaparecen, por lo que, la confrontación entre Estados empieza a dar paso a la cooperación interestatal y a la prevención de conflictos como alternativa al uso de la fuerza y el control represivo (Pontón, 2005: 93-94). Este cambio en el escenario internacional permite que, a finales de los años 90, aparezca una nueva concepción de seguridad basada en el bienestar del individuo. Esta noción de seguridad humana implica:

proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas a través de la creación de sistemas sociales, medioambientales y culturales que, a su vez, brinden al ser humano los medios para su supervivencia y dignidad (Pontón, 2005: 101-102).

El problema con este concepto es que abarca un gran número de ámbitos de acción que van desde el respeto por los derechos humanos hasta el desarrollo humano, lo cual, podría ocasionar que se produzca una securitización de la política social en un intento por proteger la seguridad de los individuos o, por otro lado, que la aplicación en la práctica de políticas públicas de seguridad no sea posible.

La tercera entrada se relaciona con los nuevos paradigmas de política pública en materia de seguridad sustentados en los modelos de prevención de la violencia frente a los modelos clásicos de control social penal (Pontón, 2005: 9). En los últimos 25 años, en América Latina, se producen dos fenómenos de gran importancia para la comprensión de las políticas públicas de seguridad. Por un lado, existe una crisis en el Estado de bienestar, a raíz de la implementación de las reformas impulsadas por las instituciones del Consenso de Washington. Por otro lado, se observa un incremento en la magnitud de la violencia y de la delincuencia en las ciudades. Sin embargo, debido al propio desmantelamiento de los Estado, los mismos no han sido capaces de responder adecuadamente a las crecientes demandas de seguridad de la población.

Esta desconfianza en el papel del Estado como ente protector dio paso a la generación de nuevas alternativas para manejar la política pública de seguridad, las cuales se enfocan sobretudo en la prevención del mismo. Por esta razón, en los debates actuales sobre la cuestión criminal y el control social, se realiza una clara distinción entre la represión del delito –intervención ex post- y la prevención del delito -intervención ex ante-. En este enfoque, se entiende a la prevención del delito como todas aquellas medidas o políticas que, encontrándose por fuera del sistema penal, se dirigen hacia la reducción de los daños producidos por cualquier acto, que haya sido definido como delito por parte del Estado (Pontón, 2005: 141-142).

En materia de prevención del delito, existen tres marcos conceptuales en los cuales se fundamentan las políticas públicas. El primero, de la táctica situacional y ambiental, hace referencia a la necesidad de reducir las oportunidades al delito en las víctimas y los estímulos a los victimarios a partir del diseño urbano en los espacios proclives a la realización del crimen. El segundo, la táctica social, que tiene que ver con la necesidad de impactar en las causas sociales y psicológicas que llevan a producir delitos, bajo dos enfoques: el control social y el control de la anomia. El tercero, la táctica comunitaria, que busca consolidar el control social del crimen a partir de la organización comunitaria, la presencia de la institucionalidad formal como la policía comunitaria, y el desarrollo de instancias de mediación social y control de conflictos. No obstante, existe una nueva propuesta que parte de la consideración de una cuarta táctica de prevención: la integralidad, que supone la articulación de las tres anteriores sin ser consideradas excluyentes y más bien concebidas como complementarias (Carrión, 2008: 9-12).

Ahora bien, de los diferentes enfoques mencionados acerca del debate de la seguridad ciudadana en América Latina, señalaré aquellos elementos que nos servirán como orientación teórica a lo largo de la investigación. En primer lugar, es necesario aclarar que cuando hablamos de seguridad ciudadana nos referimos a un concepto complejo y en constante construcción (Pontón, 2005; Torres, 2005). Esto implica que, frente a los cambios y transformaciones en los países de América Latina y a la percepción de las personas de que sus derechos son sólo parcialmente garantizados y transgredidos incluso por el Estado, el concepto de seguridad ciudadana surge en oposición a la idea de seguridad nacional. Esta nueva noción tiene un objetivo claramente distinto a la visión clásica sobre seguridad nacional. Cuando hablamos de seguridad ciudadana, el eje central de análisis serán los ciudadanos y no la protección y soberanía del Estado. En la actualidad, en la mayoría de países latinoamericanos, el marco institucional del gobierno de la Seguridad Ciudadana está en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y a la introducción del concepto de seguridad ciudadana (convivencia interpersonal) por encima del de la seguridad pública (mantenimiento del orden público del Estado) (Carrión, 2008: 11).

De esta manera, la seguridad llega a ser entendida como la seguridad de todas las personas, con el afán de regular incluso la violencia del orden público. En este sentido, la seguridad ciudadana abarca un número mucho mayor de “actores activos con representaciones simbólicas y subjetividades diferentes” (Pontón, 2005: 41). Esto explica, en parte, lo complejo del concepto de seguridad ciudadana. De todas maneras, aunque la seguridad ciudadana abarca un número mayor de actores y su campo de acción ha abarcado intervenciones situacionales, sociales y comunitarias, su propósito final será reducir el temor, con lo que se prioriza las necesidades ciudadanas sobre focos de amenazas específicos que permitan una operativización de las políticas públicas” (Pontón, 2005: 129) en materia de seguridad ciudadana.

Conceptos y Tendencias en la literatura sobre gobernanza de la seguridad.

En América Latina, en la última década ha existido un gran incremento en los niveles de delincuencia y conflictividad. Esta situación, junto con la ineficacia probada de las instituciones clásicas en materia de seguridad ciudadana (policía, sistema penitenciario y sistema judicial) para resolver los problemas de inseguridad, y además con el apareamiento de nuevos actores involucrados en el ámbito de la seguridad ciudadana constituyen los factores que vuelven necesario el apareamiento de un nuevo sistema de

gobernanza de la seguridad ciudadana. De acuerdo con Sansfaçon, las intervenciones de la policía y el sistema judicial no fueron suficientes. Además, el costo social y económico de esas intervenciones, y su relativa ineficacia para reducir el crimen, y la falta de rendición de cuentas por parte de la policía a los ciudadanos determinó la necesidad de hacer las cosas de una manera diferente (Sansfaçon, 2004: 10).

Frente a este contexto, en el campo de la seguridad, se produce un cambio desde el concepto de seguridad pública (en el cual las instituciones tradicionales de carácter nacional son la policía, justicia y cárcel) hacia el concepto de la seguridad ciudadana. No obstante, cabe señalar que no se puede pensar que la gobernanza de la seguridad se refiera al conjunto de acciones, ya sean preventivas o coercitivas, que se plantean de manera clásica en materia de seguridad ciudadana (Velásquez, 2008: 17), sino a un planteamiento más general e integral, que no contemple solo medidas o acciones formales y específicas sino que abarque un campo más amplio, con un mayor número de actores, incluyendo sus lógicas de acción colectiva y las normas sociales que determinan los procesos de toma de decisiones en una sociedad (Hufty, 2006: S38).

Sin embargo, a pesar de esta tendencia en el campo de la seguridad ciudadana, el concepto de gobernanza en América Latina, como se mencionó previamente, se ha caracterizado por su falta de coherencia conceptual y su poca aplicación en las ciencias sociales. De todas maneras, es necesario reconocer que existen algunos intentos en el área de la salud pública por precisar el concepto de gobernanza y distinguirlo del concepto de gobernabilidad, además de establecer un marco metodológico para su análisis, pero su generalización aún es limitada⁵ a pesar de su aplicación práctica.

Si bien, Hufty, el principal autor de este marco conceptual-analítico sobre la gobernanza, reconoce que apenas es una propuesta inicial; de igual manera sostiene que para que la gobernanza sea tratada como un concepto científico, debe referirse a un objeto de estudio bien delimitado –en este caso, la seguridad ciudadana– y permitir su observación mediante metodologías y técnicas específicas (Hufty, 2006: S38). Por esta razón, a pesar de que Hufty advierte que es un marco metodológico en construcción, lo más importante y que debe ser resaltado es que su esfuerzo sienta las bases teóricas y metodológicas que pueden guiar el desarrollo de futuras investigaciones en el campo de la gobernanza. Tal es el caso de Velásquez (2007), quien siguiendo los principios básicos de este marco conceptual y metodológico de la gobernanza, lo adaptó y aplicó al campo de estudio de la seguridad ciudadana.

En la noción de gobernanza de la seguridad ciudadana convergen dos conceptos que se encuentran aún en construcción, no sólo por su reciente aparición sino, además, por su complejidad y dinamismo. Por esto, no llama la atención el hecho de que existan pocas investigaciones y que sólo hayan abordado de una manera parcial la relación entre el concepto de gobernanza y la noción de seguridad ciudadana. Algunos autores como Selmini (2005), De Maillard (2005), Roche (2005) Gorgeon (2000) y Paquin (2005) han trabajado temas como las relaciones políticas e institucionales necesarias entre los diferentes niveles del Estado -local, regional, nacional- para la construcción de una

⁵ Uno de los principales investigadores en este campo ha sido Marc Hufty. Sus investigaciones han sido publicadas en varias revistas especializadas. Uno de sus artículos más completos, que presenta tanto su marco metodológico como la aplicación al caso específico del Seguro Público de salud de Buenos Aires es “Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación” publicado en los Cuadernos de Salud Pública, Río de Janeiro, 2006.

política pública de seguridad, los problemas en las relaciones mencionadas y las dificultades en las alianzas entre la sociedad civil y el Estado en materia de seguridad ciudadana (Velásquez, 2007b: 6). No obstante, cabe recalcar que en estas investigaciones no se realiza un análisis de la gobernanza de la seguridad ciudadana, sino solamente una evaluación de algunos aspectos muy específicos que se encuentran incluidos dentro de la misma. Por esta razón, la mayoría de trabajos tienen un carácter más técnico que teórico. Pero, además, los casos de estudio de dichas investigaciones corresponden a lugares ubicados en países de América del Norte –Estados Unidos y Canadá- o Europa. En ninguna de las investigaciones analizadas se utiliza como caso de estudio a algún país o una localidad de América Latina.

Con el afán de pasar del debate de la gobernanza de la seguridad ciudadana a la aplicación operacional, Velásquez empleó el esquema metodológico desarrollado por Hufty para el estudio de la gobernanza de la seguridad ciudadana en la ciudad de Bogotá. Precisamente, considero que el principal aporte de los estudios realizados por Velásquez en este campo tiene que ver con la construcción de los fundamentos teóricos y de un marco analítico para el estudio de la gobernanza de la seguridad ciudadana en un territorio determinado que reconozca las especificidades del mismo.

Dentro del marco conceptual mencionado, en primer lugar, Velásquez define a la gobernanza de la seguridad ciudadana como los dispositivos de negociación y de cooperación entre la pluralidad de actores de la sociedad civil, del sector económico y del mercado, así como del Estado para facilitar y conducir procesos colectivos e incluyentes que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales en relación con la seguridad ciudadana (Velásquez, 2008: 15)

Aproximación a la idea de gobernanza de la seguridad en una zona de frontera

La mayor parte de las investigaciones realizadas sobre las provincias localizadas a lo largo de la frontera norte ecuatoriana, no son abordadas desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Generalmente, los estudios abarcan temas de desarrollo, cooperación internacional, relaciones diplomáticas, conflictos interestatales o asuntos militares. Esta tendencia, en la opinión de Francisco Carrión, se produce en casi toda América Latina porque en las zonas de frontera existe una gran carencia de mecanismos capaces de generar seguridad, por lo que no se ha podido avanzar hacia una etapa social, en la cual se puedan tomar en cuenta las distintas realidades de los pueblos de frontera (Carrión, Francisco, 2009: 2).

Después de realizar una revisión bibliográfica exhaustiva sobre la problemática de la seguridad en la zona de la frontera norte, se encontró solamente una publicación cuyo enfoque sobre la situación de la región era abordado desde la seguridad ciudadana. En el Boletín Ciudad Segura No.10, el tema central fue la violencia en la frontera ecuatoriana vista desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Para esta investigación, se realizó un análisis de varios indicadores socioeconómicos de las provincias fronterizas para comprender su situación de marginalidad frente al resto del país y se analizaron indicadores de violencia e inseguridad, tales como homicidios, delitos contra la propiedad, delitos sexuales, derechos vulnerados y refugio. En general, el aporte de esta investigación fue realizar una primera aproximación a la realidad de la situación de seguridad en la zona de la frontera norte desde una perspectiva distinta a la visión de seguridad nacional. Con esto, se logró evidenciar que la zona de la frontera norte no es

una región homogénea ya que incluso los indicadores de violencia mostraban una problemática distinta en cada provincia. Pero, además, se hizo evidente que la situación en esta región es compleja y que existe un gran número de actores en cada localidad, a lo largo de toda la zona, que deberían ser tomados en cuenta en las discusiones y en la toma de decisiones sobre la seguridad de la región.

Dado que casi no existen publicaciones específicas sobre la situación de la seguridad ciudadana en la zona de la frontera norte ecuatoriana, se hace evidente la necesidad de realizar mayores investigaciones sobre seguridad ciudadana en la región, que no se centren en la seguridad pública o seguridad del Estado, sino que tengan como su principal enfoque al ciudadano, es decir, que analicen la situación de la frontera con un marco teórico y metodológico propios de la seguridad ciudadana.

Por otro lado, no existen investigaciones sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana enfocadas específicamente a una zona de frontera, únicamente existen algunos estudios sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana en otras ciudades tales como Bogotá, París o Montreal. Aunque realizar un análisis sobre la situación de la gobernanza de la seguridad ciudadana en una zona de frontera no es lo mismo; en este apartado, se hace una referencia al caso de Bogotá -por ser el único caso de América Latina-.

En el caso de la ciudad de Bogotá, Velásquez (2008) realiza un cuidadoso análisis de los elementos del sistema de gobernanza de la seguridad para determinar el porqué en ese territorio determinado se implementó una política de seguridad ciudadana que, aparentemente, tuvo buenos resultados; y por qué no hubieron resultados similares en otras ciudades, como Cali, que implementaron estrategias de seguridad ciudadana parecidas. Básicamente, menciona que se produjo esta diferencia debido a que “la seguridad ciudadana depende menos de los instrumentos que de los esquemas de gobernabilidad de la seguridad en cada ciudad en un momento en particular” (Velásquez, 2008: 418). También realiza una reconstrucción del proceso de evolución de la seguridad ciudadana en Bogotá poniendo énfasis especial en los actores involucrados en el proceso, quienes llevaron a colocar la seguridad ciudadana como tema prioritario en la agenda pública. Del análisis realizado, concluye que el éxito de las políticas de seguridad implementadas se debe a que los actores involucrados en la materia, tanto nacionales como locales, que cuentan con poder de influencia en la toma de decisiones, pudieron desarrollar dispositivos de cooperación y negociación. Esto ha facilitado la creación de un “entramado de regulaciones formales y no formales” que han llevado a la generación de “respuestas más o menos apropiadas” ante los desafíos de la seguridad ciudadana (Velásquez, 2008: 416-418).

Como se puede observar en el caso mencionado, la metodología para el análisis de la gobernanza de la seguridad en una ciudad requiere, en primer lugar, identificar y caracterizar a las principales instituciones y actores involucrados en el ámbito de la seguridad ciudadana. Esta caracterización se realiza con el fin de determinar el tipo de relaciones y la distribución del poder entre los distintos actores. En segundo lugar, es necesario analizar las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana tanto a nivel nacional como local. Una vez identificados los actores, sus lógicas, sus formas de relacionarse y las políticas o acciones implementadas, se puede determinar el estado de la gobernanza en un territorio específico y los elementos particulares de la misma que han influido para que la situación de violencia y conflictividad sea diferente en cada localidad.

II.- Estudio de la Gobernanza de la seguridad ciudadana de la frontera norte ecuatoriana

Políticas Públicas de Seguridad Nacional en la Frontera Norte de Ecuador

Históricamente, la atención del Estado ecuatoriano en materia de seguridad hasta antes de la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en 1998, estuvo concentrada en la frontera sur, principalmente por el antecedente bélico. Luego de ello, se advierte una paulatina inversión hacia la integración fronteriza entre Ecuador y Perú, lo cual ha demostrado una tradición de conflictos territoriales cuya respuesta generalmente, ha sido la militarización.

A partir del 2000, la seguridad para el Estado ecuatoriano se concentrará en un intento por controlar la seguridad de la frontera norte en la que se encuentran las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi, fronterizas con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño, con el incremento paulatino de efectivos militares.

La Frontera Norte de Ecuador actualmente, se caracteriza por ser un territorio altamente conflictivo. En este escenario, se encuentran tres provincias limítrofes que conforman un territorio fronterizo heterogéneo; no únicamente por sus características geográficas, sino por sus particularidades sociales, comerciales, medioambientales, étnicas, institucionales, etc., que se relacionan con diversas problemáticas y conflictos.

Las provincias que se encuentran en esta región: Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi entrañan diverso tipo de conflictos y violencias. En la frontera entre la provincia de Carchi y la ciudad de Ipiales los conflictos se vinculan a la extorsión y el contrabando; mientras que en la provincia de Sucumbíos fronteriza con el Departamento del Putumayo la violencia se relaciona con muertes atribuidas a sicariato y narcotráfico; y en la frontera comprendida entre Esmeraldas y el Municipio de Tumaco la violencia se atribuye esencialmente a conflictos étnicos.

A este escenario, se suma la cercanía del conflicto interno colombiano, que ha sido el elemento que ha originado una percepción generalizada de que la frontera norte de Ecuador es un territorio altamente inseguro; además de ser considerada como la entrada directa por la cual la violencia y la delincuencia se cuelan hacia el interior del país, desencadenando mayores niveles de violencia en el resto de ciudades.

Tomando como referencia la alta conflictividad en esta zona, la propuesta es entablar una aproximación a las políticas nacionales de seguridad en la frontera norte de Ecuador. Esta propuesta, pretende develar la acción con mayor relevancia que existe desde el Estado ecuatoriano desde el actual gobierno.

La inseguridad ciudadana, el incremento de la violencia y su diversificación (extorsión, tráfico de personas, sicariato, etc.) –generalmente atribuido al desborde del conflicto interno colombiano- ha estimulado un progresivo incremento de efectivos militares como una forma de legitimar la acción estatal de Ecuador en términos de soberanía nacional, acción a la que también se adscriben los gobiernos locales.

Es importante reconocer la relación que se establece entre las políticas diseñadas desde el Estado colombiano alrededor de la lucha antidrogas; a lo que se suma las diferentes consecuencias del conflicto interno que aún se vive en este país, para poder reflexionar sobre cuál ha sido el enfoque e incidencia de las políticas de seguridad del Estado Ecuatoriano en torno a la manera de abordar la seguridad en la frontera norte.

La importancia de explorar las políticas de seguridad nacional en la frontera norte de Ecuador se fundamenta en que la seguridad es un problema de orden público; que se vincula necesariamente con la instauración de políticas públicas, donde adquiere un interés relevante el contenido de las mismas, el interés de los tomadores de decisiones y el impacto de las políticas públicas.

A partir de febrero de 2007, luego de que el presidente Rafael Correa asumiera el poder, se evidencia una nueva y novedosa voluntad política en el país con relación a la seguridad, marcando un énfasis particular en la frontera norte de Ecuador.

Se consideró la vulnerabilidad de este territorio relacionándolo directamente con los efectos del Plan Colombia, el desborde del conflicto interno colombiano, el histórico abandono del Estado ecuatoriano y especialmente, a los altos índices de criminalidad y violencia que se evidencian tomando en cuenta las tasas de defunción por homicidio cuya fuente es el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)⁶ como indicadores de violencia; en donde están las dos provincias con el mayor número de homicidios del país: Esmeraldas y Sucumbíos.

Frente a ello, en la zona de la frontera norte de Ecuador se han implementado políticas de seguridad con un enfoque militarista; acompañado además, por el impulso de las relaciones diplomáticas sustentadas desde las ciudades capitales de Quito y Bogotá. Esto se traduce en un limitado rol en cuanto a las decisiones sobre seguridad por parte de los gobiernos locales, que son quienes viven directamente las tensiones de lo nacional hacia lo local.

Con el propósito de conocer las políticas públicas de Seguridad Nacional en la Frontera Norte de Ecuador, el siguiente documento analizará: Plan Ecuador, la Política Nacional en Materia de Refugio, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, la Política de Defensa, el Plan Binacional Ecuador-Colombia y otras acciones relacionadas con las políticas de Seguridad Nacional.

Plan Ecuador

Existió un antecedente previo a la creación de Plan Ecuador como política del Estado ecuatoriano; este antecedente fue la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), entidad adscrita a la presidencia de la República en el año 2001.

Bajo la perspectiva de soberanía nacional, su accionar estuvo marcado por la cooperación internacional dirigida a la frontera norte del país especialmente con la

⁶ Para el 2008, la tasa de homicidios en Carchi es de 12,9, en Sucumbíos es de 40,3 y en Esmeraldas 56.

United States Agency for International Development (USAID) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

Desde el inicio hasta el año 2006, UDENOR atraviesa varias crisis institucionales atribuidas tanto a lo político como a los criterios con los cuales estaba trabajando en la frontera norte del país, y es por ello que definitivamente desaparece. (Boletín Ciudad Segura: 10).

Plan Ecuador nace en marzo de 2007 a inicios del gobierno del presidente Correa como la política del Estado ecuatoriano para la frontera norte. Sus principios son: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos y la cooperación y corresponsabilidad compartidas.

Inicialmente, se concibió esta política bajo el criterio de la planificación, funcionando en la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo (SENPLADES), esto significó además, la decisión de no aceptar el financiamiento y cooperación internacional de la USAID.

Después, se concibe que Plan Ecuador debiera formar parte del Ministerio de Relaciones Exteriores para tomar la dirección de la inversión en la frontera norte. El Dr. Juan Martínez asume la Secretaría Técnica

Bajo el criterio de la seguridad, se decide que Plan Ecuador pase a formar parte del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, bajo la categoría de Secretaría Adscrita; esto con la finalidad de aportar con el enfoque de seguridad humana en la frontera norte. Es en la coordinación de la Dra. Martha Moncada, como Secretaria Técnica de Plan Ecuador que se acepta nuevamente la inversión de la USAID, porque existía la inconformidad pública de la población de la frontera norte pues no se evidenciaba la inversión en el territorio.

Durante este periodo, se evidenció el total respaldo de Naciones Unidas y de la cooperación internacional, porque Plan Ecuador adoptó el enfoque de seguridad humana de Naciones Unidas.

Pero, más adelante, es el propio presidente Correa quien fija un plazo para evaluar a Plan Ecuador y estableció que en junio de 2010 se decidiría si la Secretaría Técnica debería desaparecer o continuar. El plazo se extendió y para finales de 2010, se decide que esta secretaría debería continuar.

Varios fueron los relanzamientos y rendiciones de cuentas que se hicieron de Plan Ecuador; desde la coordinación del Dr. Juan Martínez, la Dra. Martha Moncada hasta el actual Secretario Técnico, el Ing. Julio González.

A inicios del segundo semestre de 2010, la nueva administración de Plan Ecuador a cargo del Ing. Julio González se ve fortalecida por el Proyecto Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte (FOSIN) cuya inversión es de 3 millones de euros de la Unión Europea.

La inestabilidad y el desgaste institucional de Plan Ecuador, hicieron que este proyecto a inicios de 2011 esté trabajando actualmente con el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa.

Se ha podido evidenciar que Plan Ecuador ha tenido una baja y desgastada presencia a nivel local, pues se construyeron expectativas iniciales que promovían el desembolso de recursos económicos para la zona de frontera, distorsionando su inicial razón de ser: una secretaría técnica coordinadora, más no ejecutora.

A esto se suma la incomprensión interministerial como Secretaría de Coordinación interministerial que inicialmente canalizaba la coordinación de los esfuerzos de las diferentes instituciones del Estado para la frontera norte.

Plan Ecuador, como política del Estado ecuatoriano ha respondido a hechos coyunturales y se ha subordinado a las prioridades de la cooperación internacional. A la par de ello, se ha dedicado a ser una institución ejecutora de proyectos alrededor de los destacamentos militares.

Durante el proceso de Plan Ecuador, la Secretaría Técnica nace en Quito y luego se desplaza a Ibarra para trabajar la problemática del refugio. Bajo la coordinación de Martha Moncada se crean oficinas de trabajo en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; y actualmente, se pretende fortalecer a Plan Ecuador en las provincias de frontera.

Además, ha establecido trabajar bajo 7 ejes de acción: a) Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, b) Reactivación económica y empleo, c) Mejoramiento de la infraestructura local básica, d) Manejo sostenible de recursos naturales, e) Administración de justicia y control de ilícitos f) Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, g) Protección de la soberanía nacional e integral del Estado.

Política Nacional en materia de Refugio

La política Nacional en materia de Refugio, nace durante el gobierno del presidente Correa y que intenta inicialmente, establecer mecanismos para la inserción social de las personas que habitan en Ecuador como refugiados, especialmente de nacionalidad colombiana víctimas del conflicto interno que vive el vecino país.

La política de Refugio en Ecuador, fue concebida originalmente como una respuesta gubernamental que a corto plazo ayudaría a visibilizar la magnitud de esta problemática hacia la comunidad internacional. Y además, a mejorar las condiciones de la población colombiana en situación de refugio en nuestro país.

Es importante conocer que los compromisos adquiridos por el Estado Ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, así como los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004, y desde el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano en su capítulo de Política Exterior; son el escenario para que el actual gobierno ecuatoriano haya diseñado una Política Nacional en materia de Refugio.

En torno a ello, se destaca que éste fenómenos migratorio en particular, debe ser abordado desde la defensa y respeto de los Derechos Humanos; así como desde una perspectiva integral para obtener resultados de mayor y mejor impacto social.

En este sentido, Morales (2008) hace alusión a 6 elementos claves de la política del Ecuador en materia de Refugio: 1. La implementación de un “modelo mixto” con respecto a la protección a personas con necesidad de refugio. 2. La aplicación del Registro Ampliado en el corto plazo, 3. Inclusión de esta población como parte de una política migratoria integral. 4. La implementación del programa fronteras solidarias. 5. El lanzamiento del programa de ciudades solidarias. Y, 6. La responsabilidad de la implementación de la política en materia de refugio es de carácter interministerial.

Es necesario puntualizar que sobre la aplicación del Registro Ampliado⁷ a los ciudadanos de nacionalidad colombiana en busca de protección internacional; ésta fue una acción que aportó a la política pública para llevar un registro de cuántos son y dónde se encuentran estas personas bajo la metodología de entrevistas. Durante el proceso del Registro Ampliado, existió el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Sin duda, el resultado más importante sobre el Registro Ampliado fue que hasta diciembre de 2010, se han reconocido a 53.342 refugiados que habitan en territorio ecuatoriano.

Esta acción, en una primera parte -de responsabilidad interministerial- fue sin duda acogida desde el punto de vista de la seguridad interna y externa. La adopción de este enfoque, no solamente obedeció a conocer quiénes son estos ciudadanos con necesidad de protección internacional; sino que obedeció en gran medida, a la percepción ciudadana de que la problemática de la inseguridad en Ecuador, es externa a su territorio.

La acción del Registro Ampliado, se convierte en la herramienta que tiene el Ecuador para mostrar a la comunidad internacional que los efectos del conflicto interno colombiano generan costos que son difíciles de solventar, con otras consecuencias sociales como la xenofobia.

Política Nacional de Seguridad Ciudadana

Los antecedentes para la Política Nacional de Seguridad Ciudadana se definen por la firma del acuerdo de paz con el Perú en 1998, y consecuentemente de ello, volver la mirada a la frontera que Ecuador comparte con Colombia.

A partir del 2000, se hace visible varias consecuencias que la aplicación del Plan Colombia produjo en la frontera norte de Ecuador; es por ello que, la Agenda de Seguridad Interna y Externa que fue formulada en el 2008, propone institucionalizar esta política con un enfoque de Derechos Humanos, soberanía y democracia.

⁷ Durante la aplicación del Registro Ampliado existió la participación interinstitucional gubernamental, así como la veeduría de varias Organizaciones No Gubernamentales defensoras de los Derechos Humanos.

Esta agenda, es parte de la implementación de una encuesta de percepción de seguridad interna y externa dirigida a la ciudadanía, en una siguiente fase se realizaron foros regionales para intentar consensuar entre la institucionalidad del Estado y la sociedad civil. (Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, 2008: 9)

Por otra parte, se establece que la Política Nacional de Seguridad Interna y externa debe tener un enfoque multidimensional para eliminar las amenazas, lo cual promovería la seguridad humana, la soberanía, la seguridad pública, entre otras.

Alrededor de la Política Nacional de Seguridad, se ejecutó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que básicamente se enfocó en la dotación de armas, vehículos, motos, chalecos antibalas e infraestructura a la Policía Nacional. Es decir, este plan funcionó bajo la óptica de instrumento de inversión que articula las acciones del gobierno con la Policía Nacional con el fin de mejorar los índices de inseguridad mediante la dotación de recursos técnicos y logísticos. El Plan de Seguridad Ciudadana, también acoge la problemática de la violencia de género para su erradicación a partir de diciembre de 2009 con un enfoque preventivo.

En diciembre de 2010, el entonces Ministro Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, Dr. Miguel Carvajal deja la institución, y asume las funciones del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa el Vicealmirante Homero Arellano, cuyo enfoque tiene mayores argumentos reactivos y militaristas en cuanto al tratamiento de la seguridad en el país.

Además, en estos momentos se quiere hacer una reforma a la Ley de Seguridad Pública y del Estado para que los militares puedan salir a las calles sin la necesidad de una declaratoria de emergencia.

Política de Defensa

Algunos antecedentes que sin duda deben mencionarse alrededor de la Política de Defensa que adopta el Ecuador para resguardar la soberanía nacional, es la definición de una posición de no intervención en el conflicto interno de Colombia a partir del 2000, cuando se visibilizan los efectos del Plan Colombia (aspersiones con glifosato al territorio ecuatoriano y desplazamiento de refugiados a Ecuador, principalmente).

Durante el año 2002, durante el gobierno del presidente Gustavo Novoa Bejarano se reafirma esta posición, y lo mismo sucederá en el 2006 durante la presidencia del Dr. Alfredo Palacio.

La posición central de no intervención en el conflicto interno colombiano se mantiene en la presidencia de Rafael Correa; sin embargo, hechos importantes como la Nueva Constitución del 2008, marcarán la pauta de la Defensa en Ecuador con algunos cambios que intentan acercarse a la idea de seguridad humana.

La nueva Constitución de Ecuador aprobada en el 2008, delimitó la política de Defensa en el Ecuador. Esto ha significado esencialmente que, desde lo preventivo y reactivo las fuerzas armadas impidan que ingresen o se diseminen por el territorio nacional grupos irregulares de diversa índole. Y por otra parte, resguardar la soberanía nacional de incursiones regulares y narcotráfico.

La actual Política de Defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, así como en el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos y los estados, con un enfoque que coloca en el centro de su preocupación al ser humano, la satisfacción de las necesidades de la población y la potenciación de sus capacidades y libertades, y concibe a la seguridad como el resultado de la paz y el desarrollo (Agenda Política de la Defensa Nacional: 2008).

Dentro de los ejes de la Agenda de Defensa, en torno a lo relacionado con la labor en la frontera norte, está el eje de Apoyo al Desarrollo, en el que por mandato constitucional se debe colaborar al desarrollo fronterizo, con las siguientes prioridades: la participación y contribución a la ejecución de planes interinstitucionales bajo los criterios de sustentabilidad y seguridad humana, la consolidación de la relación civil-militar en la zona de frontera y el apoyo a los organismos de gobierno –entre ellos Plan Ecuador– así como a diversas acciones como: el plan de soberanía energética, desarme, etc.

Por otra parte, es necesario hacer hincapié en la presencia disuasiva de puestos militares en la frontera norte de Ecuador; al respecto el Ministro de Defensa Javier Ponce señala:

Se aumentó el número de puestos militares, lo que ha significado un incremento de por lo menos un 50% o 60% con respecto a lo que existía antes de marzo de 2008. Se puede señalar los destacamentos que se han construido estos dos últimos años y el número de operativos desplegados desde el 2007 hasta el 2010. Hay un incremento del 200%-300% en las operaciones desde marzo de 2008 (Boletín FRONTERAS N.4: 3).

Es decir, la perspectiva de la política de Defensa de Ecuador se concentra en “controlar el territorio nacional, proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional, prevenir y defender al país de cualquier tipo de agresión [...]” (Política de la Defensa Nacional del Ecuador, 2006: 62) confirmando la idea de que el origen de la inseguridad en el país obedece a factores externos a su territorio.

Otras acciones relacionadas con las políticas de Seguridad Nacional

Policía Nacional: Encargada de controlar documentación migratoria, aduanas, hidrocarburos y narcotráfico, especialmente.

Reformas constitucionales: La Consulta Popular que se realizará el 10 mayo de 2011, que pretende realizar cambios en el sistema de justicia para “enfrentar” el problema de la inseguridad en Ecuador. Las reformas constitucionales que se pretenden aprobar vía consulta popular son: la caducidad de la detención preventiva, la conformación del Consejo de la Judicatura y que las medidas sustitutivas a la prisión preventiva se apliquen únicamente para los delitos menos graves.

Relaciones Internacionales: Debido a que gran parte de la población piensa que cerrar las fronteras va a evitar mayor incremento de inseguridad en el territorio; inicialmente el gobierno de Ecuador pedía el pasado judicial con el apostille.

A partir de febrero de 2011, el gobierno nacional ha quitado este requerimiento para la presentación del pasado judicial que permite la entrada a la población colombiana que quiere entrar a Ecuador.

Es importante mencionar que, en el 2005 se propone un Plan Binacional Ecuador-Colombia, ampliamente discutido a nivel de las cancillerías de estos respectivos países; esencialmente, diseñados para mejorar las relaciones de vecindad. Este plan, se establece en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) siendo una propuesta que no se ha puesto en marcha, principalmente por la ruptura de relaciones diplomáticas luego del ataque a Angostura. Es importante precisar que, en el marco de la Comisión de Vecindad se estipula la transformación de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAFS) en Centros Binacionales de Atención Fronteriza (CEBAF). Los temas que son de importancia son: la vialidad, manejo de residuos sólidos entre las ciudades de Tulcán e Ipiales, manejo de cuencas hidrográficas, prevención en salud, saneamiento básico (CAN: 2006)

Este breve recorrido sobre las políticas públicas de Seguridad Nacional, demuestran que la alta conflictividad que existe en la frontera norte, no ha sido vinculada con las distintas particularidades que caracteriza a cada provincia que se encuentra en el límite fronterizo; e inclusive, existen localidades o cantones que adquieren una especificidad importante por el tipo de violencia o criminalidad que se ha generado con respecto a la provincia a la que pertenecen, como en el caso del cantón San Lorenzo, en la provincia de Esmeraldas, entre otros.

Precisamente, estas distintas particularidades que coexisten en toda la zona fronteriza no han sido tomadas en cuenta en la implementación de las políticas de seguridad; y más bien, se ha adoptado una posición desde el Estado en donde la frontera norte de Ecuador es un territorio homogéneo para la implementación de políticas de seguridad.

Por otra parte, está el papel de los gobiernos locales, pues éstos se ven atravesados por una visión de soberanía del Estado que homogeniza el territorio así como las decisiones que se toman sobre éstos, desdibujando las particularidades inherentes a cada uno de ellos. En este sentido, la seguridad ciudadana y la seguridad humana estarían siendo desplazadas por un enfoque de soberanía nacional que promueve la acción militar y destaca las relaciones diplomáticas.

Las consecuencias que se derivan de la implementación de políticas de seguridad en la frontera norte del país desde un enfoque militarista estaría reproduciendo no solamente la lógica de la defensa de un estado en guerra.

La pregunta es ¿una guerra contra qué o contra quiénes? Cabe resaltar que el Ecuador no está en guerra con Colombia, pese a ello –en la práctica- Ecuador está asumiendo la lógica de la defensa nacional de su frontera bajo acciones puntuales como: la contención de la violencia hacia el territorio ecuatoriano, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la soberanía del territorio nacional bajo la acción militar.

El Estado Ecuatoriano ha establecido como necesaria la intervención militar; bajo el argumento de que el desborde del conflicto interno colombiano hacia la frontera norte del país intensifica el incremento delictivo y criminal que se han evidenciado en las tres provincias fronterizas y en otras ciudades ecuatorianas.

A esto se suma, la gran demanda de la población que se origina en la percepción de mayor presencia militar y policial, lo cual incide directamente en la toma de decisiones sobre cómo abordar la seguridad en la frontera norte.

Por otra parte, hay que considerar que la seguridad en la frontera norte, es un problema que ha sido destacado por la opinión pública y posicionada en la agenda política; lo cual ha generado mayor presión para los tomadores de decisiones.

Influencia de las Agendas Internacionales.

El problema con el análisis de las políticas públicas de seguridad es que casi no se han implementado políticas enfocadas en la zona de la frontera norte, más allá de la militarización o la firma de acuerdos diplomáticos entre las naciones. En este contexto, en la mayoría de ocasiones ha existido una primacía de las agendas de los organismos internacionales, incluso sobre las propias necesidades de las poblaciones locales. Si analizamos los principales actores y las estrategias implementadas por estos organismos, esta situación se vuelve aún más clara.

En el análisis de los actores sociales internacionales, se puede observar que la mayoría de actores tienen sus propias agendas de trabajo, enfocadas en sus áreas de interés. En la actualidad, el tema de refugio es una de las áreas de enfoque prioritarias en la zona de la frontera norte. Por esta razón, la mayoría de organismos internacionales presentes en la zona trabajan en distintos ámbitos vinculados al tema.

En Lago Agrio, por ejemplo, se encuentra una oficina de ACNUR⁸. Esta oficina ha trabajado en la ciudad por más de cinco años, cumpliendo varias funciones, entre ellas registrar a las personas que solicitan refugio y otorgarles un carnet. Esta actividad fue muy criticada por lo que, empezaron a coordinar su trabajo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente en lo relacionado con la implementación del registro ampliado de refugiados, el cual es un proceso reconocido por el gobierno nacional. Gran parte de su actividad estuvo enfocada a la implementación de dicho registro. Sin embargo, continúan proporcionando albergue temporal y asistencia humanitaria a las personas que llegan desplazadas hasta la región.

El proceso del Registro Ampliado forma parte de la política de estado en materia de refugio. El propósito de esta acción -llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y ACNUR- es otorgar la condición de refugiado a aquellas personas colombianas que han llegado a Ecuador con necesidad de protección internacional, ya sea porque han sufrido los efectos del conflicto interno de su país o porque provienen de lugares que presentan altos índices de violación de derechos humanos. Para esto, se organizaron brigadas, las cuales acompañadas de una brigada de veeduría de la sociedad civil, visitarán distintas localidades de las cinco provincias más próximas a la frontera en un intento por otorgar la condición de refugiado a unas 50 mil personas, mediante un sistema rápido de entrevistas y resolución de solicitudes.

⁸ No se pudo realizar una entrevista con la oficina de campo de ACNUR en Lago Agrio porque no están autorizados a divulgar ningún tipo de información. Por lo que, recomendaron solicitar una entrevista a la oficina de Quito. De igual manera, no se pudo realizar una entrevista en la Oficina de Quito, porque, mientras dure el proceso de Registro Ampliado han decidido no divulgar información al respecto. Por esta razón, cabe señalar que la información sobre el trabajo de ACNUR en Lago Agrio fue proporcionada por la Dirección de Refugiados de la Cancillería.

La condición de la población refugiada ha sido prioridad en las agendas de varias organizaciones internacionales y nacionales, por lo que, existió una gran presión para que se implemente el registro ampliado de refugiados. No obstante, por la presión del tiempo, la política se implementó sin tomar en cuenta muchos factores. Por ejemplo, una vez que inició el proceso pudieron observarse varios problemas que no habían sido considerados en la etapa de planificación. Sin embargo, en especial, fue evidente que la concurrencia de asistentes sobrepasó las expectativas ya que no se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. A pesar de que se coordinó el trabajo con otras instituciones como SJRM, no se coordinó el trabajo con instituciones claves como el Consulado de Colombia⁹, a quienes incluso se les instaló un programa especial para que puedan otorgar el pasaporte judicial a los solicitantes de refugio.

Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería confundir el número de asistentes al proceso, con el número de refugiados que viven en la frontera, ya que como se mencionó, la mayoría provenía de otros lugares del país. Por otro lado, la capacitación a los funcionarios de elegibilidad no fue profunda, lo que, ocasionó que el proceso de selección no sea riguroso. Muchas personas que acudieron “se sabían el discurso de memoria y sabían exactamente los lugares de los cuáles debían decir que provenían para obtener la visa de refugio”¹⁰. Esto produjo que varias personas, que no cumplían con los requisitos, obtengan la condición de refugiados, lo cual, a su vez, incrementó el número de solicitudes. Finalmente, la “magnitud del problema” termina por justificar, tanto la intervención de las agencias internacionales como del gobierno.

En síntesis, si bien esta política permitía otorgar la calidad de refugiado a un número mayor de personas, la misma no puede ser utilizada como una base para diseñar otras políticas enfocadas en este grupo de la población, en particular, aquellas que requieran identificar con claridad los lugares en los cuales se concentra un mayor número de refugiados.

ACNUR realiza su trabajo en la zona de la frontera norte acompañado por la cooperación hebrea para los migrantes y refugiados HIAS¹¹. Esta institución mantiene oficinas en ciudades de Tulcán y Lago Agrio, entre otras. Su objetivo de trabajo es proveer asistencia a los refugiados a nivel mundial. En el caso de las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, su trabajo se realiza de manera coordinada con otras instituciones que trabajan en el tema como ACNUR o la Dirección de Refugiados de la Cancillería. Específicamente, su trabajo se orienta a proveer protección a las personas reconocidas como refugiadas; por lo que brindan asesoría psicológica y legal, becas universitarias, apoyo en la inserción laboral y asistencia humanitaria.

En el mismo tema de atención a personas refugiadas, en la ciudad de Lago Agrio se encuentra una oficina del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes SJRM¹². La misión

⁹ Entrevista realizada el 08 de septiembre de 2009.

¹⁰ Entrevista realizada el 08 de octubre de 2009.

¹¹ A pesar de que se visitaron las oficinas de HIAS en Quito, Tulcán y Lago Agrio no pudimos mantener una entrevista con esta institución, porque sus políticas de trabajo prohíben proporcionar información de cualquier tipo a otras instituciones. Por esta razón, la información mencionada en la investigación, proviene de su página web: www.hias.org.

¹² Entrevista realizada el 11 de septiembre de 2009.

del SRJM es acompañar, servir y defender los derechos de la población en contextos de movilidad humana (refugiados, inmigrantes, emigrantes, desplazados). Por esta razón, en la ciudad de Lago Agrio enfocan su trabajo hacia brindar asesoría y orientación legal a aquellas personas que se les ha negado la condición de refugiados, para que puedan realizar una apelación. Además, atienden y patrocinan casos de violación de derechos humanos de personas refugiadas para que pueden llevar adelante procesos jurídicos. En Lago Agrio, la mayor cantidad de casos patrocinados han estado relacionados con abuso de poder por parte de miembros de la policía hacia mujeres de nacionalidad colombiana.

En la ciudad de Lago Agrio, se encuentra el mayor número de instituciones trabajando en el tema de refugio. Por lo que, cuando se observa el contexto en general, llega a parecer que cada una de las instituciones ha generado un tipo de especialización en la atención que proporciona. En Lago Agrio, además de las instituciones mencionadas, existe una sede de la Cruz Roja Internacional¹³. Esta oficina se encarga de proporcionar albergue a las personas recién llegadas. Además, apoya a la ubicación de las personas refugiadas en viviendas y les proporciona utensilios básicos, como colchones y otros accesorios de cocina.

En relación con el tema de refugio, en las provincias de la frontera existe un Consulado Colombiano¹⁴ en cada una de ellas. Estas oficinas no sólo cumplen con las funciones consulares establecidas a nivel internacional; por la presencia de una gran población colombiana en estas ciudades, cumplen funciones adicionales. En el caso del Consulado en Tulcán y en Esmeraldas, brindan apoyo legal a la población que se encuentra detenida y además organizan talleres periódicos dentro del centro de rehabilitación. En el caso del Consulado en Lago Agrio, el trabajo se orienta más a la asesoría legal, ya sea sobre los requisitos para conseguir una visa de refugio, como sobre los requisitos para conseguir una visa de amparo. En el último año, la población colombiana tiene más interés en obtener este tipo de visa porque no es tan estigmatizada en la ciudad de Lago Agrio, como la visa de refugiado.

Además de las instituciones internacionales que trabajan en temas vinculados con el problema del desplazamiento y refugio, cabe también señalar el rol que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mediante el Programa Paz y Frontera¹⁵ han tenido en la zona. Este actor fue clave hasta el año 2008, porque trabajaba a través de un oficial de campo en Lago Agrio y una oficina en Tulcán –del programa ART-PNUD-, por lo que, tenían un amplio conocimiento de las realidades locales y buenas relaciones con otras instituciones y actores de la provincia. Sin embargo, ese mismo año se suspendió su trabajo en Lago Agrio, argumentando que no existían las condiciones de seguridad necesarias para que su personal pueda trabajar. De todas maneras, el programa aún trabaja en la provincia de Carchi. Para esto, su objetivo es disminuir la vulnerabilidad de la zona a los efectos desbordantes que resultan de la crisis humanitaria y la violencia en Colombia. Su propósito es que, a través de este Programa Marco, se articule el trabajo de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas que trabajan en la zona fronteriza, como el Fondo de las Naciones Unidas UNIFEM, el Alto Comisionado para los Refugiados ACNUR, entre otros.

¹³ Entrevista realizada el 09 de septiembre de 2009.

¹⁴ Entrevista realizada el 07 de agosto de 2009 en Tulcán y el 08 de septiembre de 2009 en Lago Agrio.

¹⁵ Entrevista realizada el 12 de octubre de 2009.

Por otro lado, también es necesario señalar que existen organizaciones internacionales que no ejecutan proyectos por sí mismas, pero que apoyan en el financiamiento de proyectos desarrollados por otras organizaciones. Entre ellas, se encuentra el Consejo Noruego para Refugiados, que ha financiado varias investigaciones en la región, como la realizada por INREDH. Además, está la ayuda estadounidense (USAID) que financia la mayor parte de los proyectos ejecutados por Plan Ecuador.

Por último, a nivel de relaciones binacionales, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, la cual tiene a su cargo la ejecución del programa de apoyo a la gestión de descentralización de las provincias del norte promovido por la Unión Europea. Dentro de este marco de integración¹⁶, se creó, además, la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriana-Colombiana (CVICE), la cual fue reestructurada el 28 de noviembre del 2002 con el fin de darle mayor funcionalidad. La CVICE se enfoca en seis temas prioritarios: infraestructura, asuntos ambientales, desarrollo económico, desarrollo social, educación, ciencia y cultura, y derechos humanos. Generalmente, ante la complejidad y heterogeneidad de la problemática en la zona fronteriza, las respuestas gubernamentales de ambos países, han sido reforzar la presencia militar o impulsar medidas diplomáticas, con lo que se ha otorgado prioridad a la seguridad del Estado por sobre la seguridad de los ciudadanos que viven en la región.

Para terminar, es necesario aclarar que el problema con las acciones implementadas no es que las distintas agencias internacionales decidan trabajar sólo en un tema específico o área de interés, sino que estas instituciones disponen de grandes recursos por lo que, muchas veces, financian los proyectos de otras organizaciones locales. Entonces, las organizaciones locales no se enfocan en realizar diagnósticos reales sobre la situación de su localidad y trabajar en sus necesidades, sino que terminan trabajando en base a las agendas impuestas por las agencias internacionales¹⁷. Por esta razón, la priorización de agendas internacionales respecto a temas como narcotráfico y refugio, no ha permitido que se implementen políticas adecuadas en materia de seguridad ciudadana que respondan a las necesidades y problemas propios de cada localidad.

Instituciones, acciones e intervenciones locales en Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador.

Los gobiernos locales van ganando terreno en la toma de decisiones dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad, es así que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez, “en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores

¹⁶ Cumpliendo con los compromisos asumidos en la Declaración Presidencial de 20 de junio de 1989 entre Colombia y Ecuador.

¹⁷ A pesar de que no se trate de un caso de la frontera norte, quisiera mencionar la situación de las organizaciones que trabajaron durante una década en temas de maltrato infantil en Cuenca, porque me parece una lección interesante para las organizaciones de la frontera. Esta red de organizaciones desarrolló actividades pioneras a nivel nacional en prevención del maltrato infantil y obtuvieron muy buenos resultados. Sin embargo, en el año 2007, perdieron su fuente de financiamiento por lo que no pudieron continuar su trabajo. En la actualidad, el municipio contrató a las personas que trabajaron en este proceso pero para que colaboren en la recién creada: Casa Solidaridad, para atención a personas en situación de refugio, financiada por HIAS y ACNUR (Entrevista realizada el 07 de octubre de 2009).

fundamentales de la política pública sobre seguridad ciudadana” (Velásquez 2007:2). Sin embargo cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, dentro de la realidad del Ecuador, en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, lugares en los que la implementación de políticas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana ha estado acompañada del mejoramiento estructural de la “infraestructura de la seguridad”.

El trabajo que desde los gobiernos locales en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio se ha desarrollado, no presenta avances en el trabajo directo sobre temas de seguridad ciudadana, su accionar, respecto a este tema, se ha dado en relación a acciones puntuales, en las que la falta de un accionar programático que sea a largo plazo y articulado con otros actores de la sociedad.

El acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana, han estado enfocados hacia la dotación de “suministros”¹⁸ para la policía nacional.

Dentro del contexto de evolución del tratamiento del tema de seguridad ciudadana, se deben considerar los nuevos actores y los nuevos fenómenos que se van dando dentro de estas nuevas dinámicas. Para Velásquez (2007), los nuevos actores y fenómenos de la seguridad son:

- Una seguridad privada en constante crecimiento.
- Una demanda y a la vez la iniciativa ciudadana creciente que implica una mayor participación ciudadana en la decisión y en la acción sobre temas de seguridad.¹⁹
- Una evolución en la concepción de la seguridad como servicio público hacia una seguridad como bien público que debe involucrar otros actores estatales (agencias sociales y económicas), del sector privado y sociales en un proceso de co-producción de seguridad.
- Los gobiernos locales que a la par de procesos de descentralización, más o menos desarrollados, han asumido cada vez más competencias en la materia.²⁰
- La globalización que también ha globalizado el crimen y el delito, sacándolo incluso de las órbitas y jurisdicciones nacionales.
- Las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación y coproducción de seguridad, como control social a la acción policial.²¹

¹⁸ Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina, adecuación de unidades de policía comunitaria.

¹⁹ Espacios como: la Federación de Barrios de Tulcán; CONAMUNE, en Esmeraldas y San Lorenzo o la Federación de Mujeres de Sucumbíos, son espacios que desde la sociedad civil se han vinculado de manera progresiva y efectiva en espacios de participación ciudadana.

²⁰ El Gobierno Provincial de Tulcán, si bien no tiene como competencia directa el trabajar temas de seguridad ciudadana, ha implementado un Observatorio de Seguridad Ciudadana, con el propósito de contar con una herramienta que brinde información precisa de la situación de la provincia.

²¹ Los patrullajes llevados a cabo por la Policía Comunitaria de Tulcán, son registrados por medio de una hoja de control que es firmada por el líder barrial y el personal policial que está haciendo su ronda. Este tipo de registro del trabajo desarrollado por la Policía Comunitaria es fruto del trabajo conjunto entre la Policía y la Federación de Barrios de Tulcán.

El nivel de conflictividad que presenta la frontera norte del Ecuador, es alto, sin embargo, dentro de este punto no se debe homogeneizar la situación de su conflictividad, puesto que la heterogeneidad que muestra la zona de frontera, por su situación geográfica y social, muestra diferentes escenarios, en los que se desarrollan formas particulares de conflicto, que deben ser entendidos desde sus características específicas.

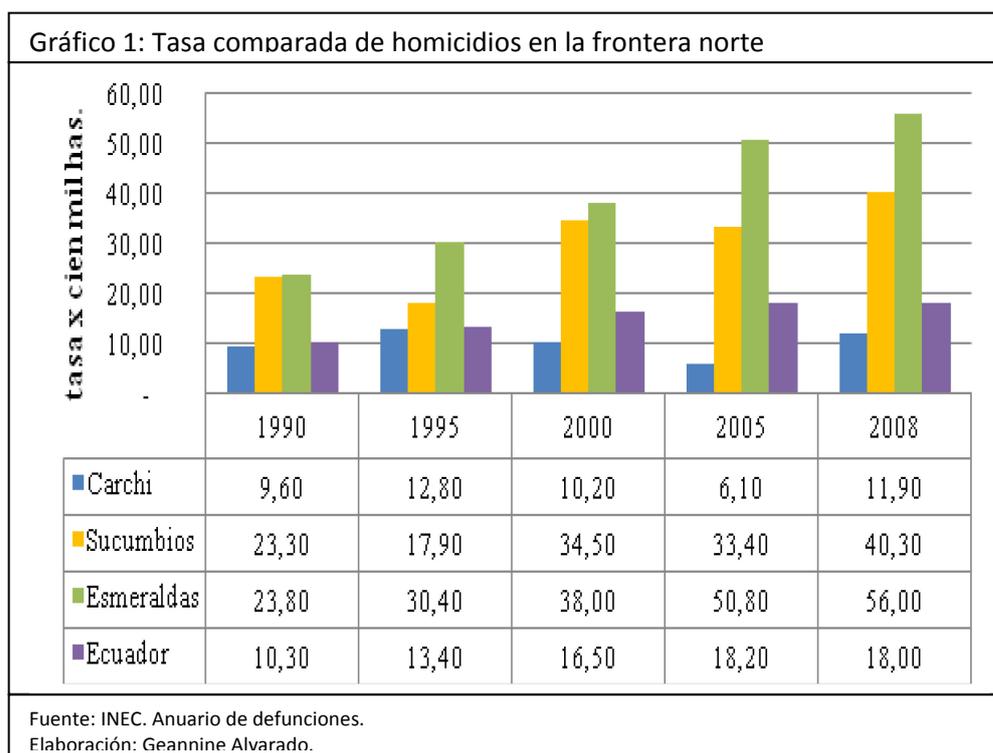
A este elemento se debe considerar la situación de las ciudades de frontera en relación al país y la forma de intervenir que se tiene en temas relacionados a la “seguridad”. Al momento de definir el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia en primer lugar, la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, “históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares o diplomáticas” (Carrión, Pontón, Armijos, 2009:178). La presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca el mantener resguardada la patria de posibles inclusiones militares.

Presencia militar que no estaría justificada en la región, en razón de encontrarnos en un largo periodo dentro del cual procesos belicistas entre países parecen haber terminado, pero “los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo” (Briscoe, 2008:1). Siendo que las ciudades de frontera se convierten en micro espacios de la guerra, estas reflejan una conflictividad que se da, no solo (en el caso de Ecuador) por la implementación del Plan Colombia, sino que obedece también en gran medida a procesos de inequidad social y económica, en el que los índices de homicidios²² por cada cien mil habitantes se encuentran entre los más altos del país.

De las provincias de la zona de frontera norte, la provincia de Carchi, presenta en los últimos años una tasa de homicidios inferior al promedio nacional, mientras que las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos se presentan (históricamente) como las conflictivas a nivel nacional (ver gráfico 1). Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su situación con Colombia, características geográficas, así también históricas, hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. En el caso del Carchi, hacer un análisis de su conflictividad, solo en base a estos datos, no refleja lo conflictivo de la economía que se ha generado alrededor del contrabando²³, situación que también ocurre en el caso del abigeato.

²² Para realizar una aproximación a la problemática de violencia que enfrenta la frontera, es necesario explorar un mundo de espacios en los que fenómenos multicausales son los constructores de una realidad, por lo que el utilizar como referente estadístico tan solo las tasas de homicidios “se invisibiliza otro tipo de manifestaciones de la violencia igual de importantes, como la violencia de género, violencia juvenil, secuestro, trata de personas entre otras.”(Espín, 2009:4). Sin embargo, esta información por sus características, permite hacer un ejercicio de comparación entre diferentes lugares.

²³ En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como la única posibilidad mediante la cual pueden obtener ingresos económicos para el desarrollo de sus hogares. Esto ha generado continuos enfrentamientos con la policía, el más reciente (4/2/2010) dejó como saldo una chica de 17 años con graves quemaduras, una camioneta de la policía nacional y un automóvil totalmente quemados. En rechazo a este tipo de operativos de la policía, que buscan frenar el contrabando, al día siguiente un grupo de vendedores informales bloquearon el puente internacional de Rumichaca durante una hora.



Utilizando una base de datos con la que contaba de manera previa el programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, se procedió a depurar la información y actualizarla. Previo a cada actividad de campo se elaboró una agenda²⁴ de trabajo con las instituciones que pudieron ser contactadas. En varias instituciones las reuniones de trabajo se ampliaron ante la posibilidad de poder entrevistar a más de un representante o actor que ha estado involucrado en alguno de los procesos pero que en la actualidad están vinculados a otras actividades. En cada ciudad el número de instituciones contactadas difiere, en razón de las características de cada una de ellas y las dificultades que encontramos en el desarrollo del trabajo de campo.

Tabla 1. Instituciones contactadas por ciudad

Ciudad	Instituciones contactadas	Reuniones de trabajo
Cuenca	30	35
Esmeraldas / San ²⁵ Lorenzo	30	34
Guayaquil	21	26
Lago Agrio	21	28
Tulcán	15	17
Quito	42	48

Fuente: Trabajo de campo
Elaboración: Víctor Llugsha

²⁴ Si bien la elaboración de la agenda es un instrumento bastante útil para el desarrollo del trabajo de campo, pocas fueron las instituciones que vía telefónica se pudo contactar para las entrevistas, la mayoría de las instituciones fueron contactadas durante los días de permanencia en cada ciudad.

²⁵ Debido a que la ciudad de San Lorenzo no brinda las garantías necesarias para que el equipo de investigación, que se movilizó a esta zona, pueda permanecer por un tiempo prolongado, el trabajo de campo se lo desarrolló en un día.

Dentro de las temáticas tratadas se han logrado identificar actores en diferentes áreas de intervención que si bien no trabajan directamente el tema de seguridad ciudadana, pueden aportar a la reflexión planteada en relación a la situación de gobernanza de seguridad ciudadana en la zona de frontera.

En cada ciudad se utilizó como herramienta entrevistar a los representantes de cada institución con el propósito de conocer el trabajo que actualmente se encuentran desarrollando, pero sobre todo identificar el proceso de implementación de políticas, proyectos o intervenciones en cada una de sus áreas de trabajo. Esta herramienta fue puesta en práctica porque son pocas las instituciones que llevan un registro escrito o archivo que detalle las actividades que han desarrollado en los últimos años²⁶.

Los hallazgos de la Investigación

Un primer acercamiento a entender la actual situación de gobernanza de la seguridad ciudadana que está enfrentando la zona de frontera es determinar la situación y disposición de los diferentes elementos que so parte de la problemática en esta zona del país, por lo cual utilizando un esquema de análisis que utiliza Velásquez (2007) para trabajar un tema similar en el caso de Bogotá. Este cuadro permite graficar de manera resumida la situación de actores, espacios de relación, normas y procesos que se están dando en relación al tema de seguridad ciudadana.

Figura 1

	Tulcán
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> •Gobernación del Carchi •Municipio •Gobierno Provincial implementa observatorio de seguridad ciudadana. •Cámara de Comercio de Tulcán implementa plan de seguridad. •Federación de Barrios plantea planes de acción en temas de seguridad. •Policía trabaja en conjunto con la población. •Fuerzas Armadas •Fiscalía. •Red fronteriza de paz. •Pastoral Social. •Plan Ecuador
Los espacios o nodos de relación	<ul style="list-style-type: none"> •Territorio de Tulcán vs el territorio nacional. •Zona de frontera internacional
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39²⁷ hace una delimitación de la “zona de frontera”
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> •Gobiernos locales no cuenta con continuidad. •Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.

²⁶ Muchos de estos procesos son encarnados en actores sociales, líderes locales, que son quienes llevaron a cabo estas actividades sin levantar bases documentales sólidas de sus actividades.

²⁷ La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 39 señala: “De la delimitación de zona de frontera.- la zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente.”

	Esmeraldas
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> •Gobernación de Esmeraldas •Municipio •Policía trabaja en conjunto con la población. •Fuerzas Armadas •Fiscalía. •Red Fronteriza de Paz. •CONAMUNE. •Pastoral Social. •Plan Ecuador
Los espacios o nodos de relación	<ul style="list-style-type: none"> •Territorio de Esmeraldas vs el territorio nacional. •Zona de frontera internacional
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> •La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. •Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39 hace una delimitación de la “zona de frontera”
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> •Gobiernos locales no cuenta con continuidad. •Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.
	Lago Agrio
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> •Gobernación de Sucumbíos. •Municipio •Policía trabaja en conjunto con la población. •Fuerzas Armadas. •Fiscalía. •Red Fronteriza de Paz. •Federación de Mujeres de Sucumbíos. •ISAMIS •Plan Ecuador
Los espacios o nodos de relación	<ul style="list-style-type: none"> •Territorio de Lago Agrio vs el territorio nacional. •Zona de frontera internacional
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> •Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. •Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39 hace una delimitación de la “zona de frontera”
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> •Gobiernos locales no cuenta con continuidad. •Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.

Entre los principales hallazgos se encuentran los siguientes: a pesar de existir un programa de trabajo destinado a la coordinación de actividades en la Frontera Norte por parte del gobierno nacional (Plan Ecuador), la heterogeneidad de la frontera, sus particularidades, no son vistas de manera clara por parte de los organismos del Estado. Se continúan aplicando medidas sin tomar en cuenta las realidades locales, evidenciándose un descontento general entre los actores que se han vinculado de alguna forma a este Plan. Varios espacios de la sociedad civil, se manifiestan descontentos ante lo trabajado por El Plan Ecuador hasta el momento, en general se evidencian requerimientos que van por el lado de buscar solucionar necesidades básicas de la población local. Mientras que el Plan Ecuador, al ser una respuesta política al Plan Colombia, se ha direccionado hacia la coordinación de actividades y políticas en la zona de frontera norte. Coordinar el trabajo y plantear políticas para la frontera en la frontera es quizá una de las primeras limitaciones que enfrenta el Plan Ecuador, puesto que desde su conformación en el 2007 hasta mediados del 2009 no contaba con oficinas en las tres principales ciudades que están cerca a la línea de frontera norte, sino que las acciones eran coordinadas desde Ibarra.

La sociedad civil organizada ha ocupado los espacios que el Estado ha dejado de lado o no ha tenido una fuerte presencia, este hecho se evidencia de una manera más clara en las poblaciones de frontera. Se han concentrado un número importante de Ong's en las poblaciones de frontera, mismas que trabajan en variadas actividades con la población, la mayoría de ellas encaminadas a trabajos productivos y de desarrollo. El tema de seguridad ciudadana, no es necesariamente una línea directa de intervención en los diferentes proyectos que se ejecutan, sin embargo es una consideración bastante generalizada el de buscar el beneficio general de la población (figura1).

En ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, los procesos de larga duración dentro del gobierno local han permitido se puedan crear organismos municipales que trabajen directamente el tema de la seguridad ciudadana en cada una de sus jurisdicciones. Sin embargo, la fragmentación política de ciudades como Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas son uno de los factores para que el tema de la seguridad ciudadana sea entendido por parte de los gobiernos locales como un elemento que debe ser tratado exclusivamente por la policía nacional. En el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Carchi, se encuentra funcionando en el Gobierno Provincial del Carchi en trabajo conjunto con el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO. Este elemento que rompe el esquema de ser gobiernos locales dotadores de motos, autos y UPC para la policía.

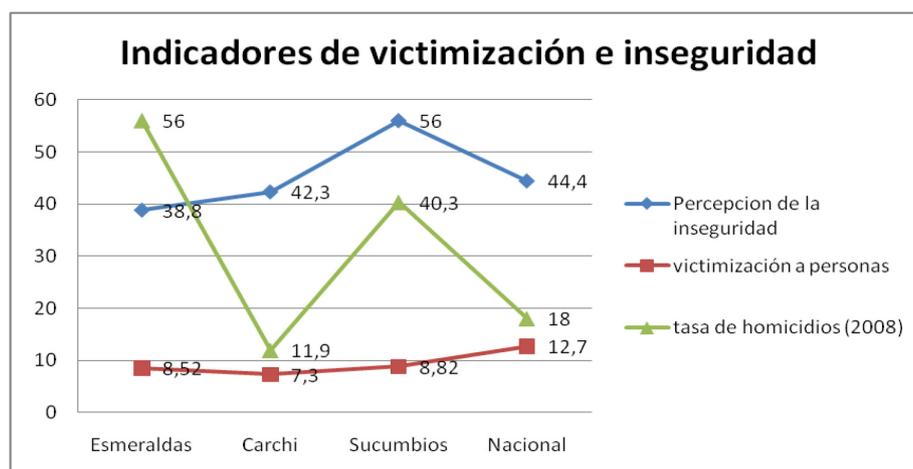
Los modelos y procesos que son implementados en las grandes ciudades, se toman como referente para ser reproducidos a un nivel micro en varias ciudades pequeñas y medianas, como en el caso del plan de seguridad implementado por parte de la empresa privada en Quito, me refiero al trabajo desarrollado por la Cámara de Comercio de Quito.

Las ciudades de frontera en el Ecuador, son espacios en los cuales no se ha podido superar el paradigma de seguridad nacional, para encaminarse hacia la seguridad ciudadana, el trabajo desempeñado dentro de este tema por parte de los diferentes gobiernos municipales que han gobernado estos espacios en los últimos años, han estado encaminados hacia un casi inexistente trabajo dentro del tema o a su vez ser parte de esquemas coyunturales que están próximos al clientelismo y el populismo, al momento de ser dotadores de gasolina, autos, motos u otros elementos que se han considerados como importantes dentro del trabajo policial.

Incidencia de las intervenciones

Las diferentes intervenciones que se han dado en la zona de frontera, son direccionadas desde un organismo centralizador que es el Estado, por medio de sus ministerios, sub-secretarías y gobernaciones, mismos que diseñan las acciones a desarrollar en materia de seguridad ciudadana sin necesariamente tomar en cuenta consideraciones que desde lo local se puedan trasponer a las acciones a tomar. Manifestándose como reactiva ante la percepción de inseguridad que tiene la población.

Grafico 2



Fuente: Encuesta de victimización 2008, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
Elaborado por: Víctor Llugsha

En los datos obtenidos de la encuesta de victimización realizada por el Gobierno durante el 2008, en las cifras correspondientes a las 3 provincias de frontera el índice de percepción de inseguridad es elevado. La provincia de Sucumbíos se encuentra sobre el promedio nacional, superando notablemente el porcentaje correspondiente al índice de victimización de personas.

Los porcentajes de victimización a personas se encuentran bajo el promedio nacional, siendo Sucumbíos la de mayor promedio frente a Carchi que es la que registra el menor porcentaje. Si bien la tasa de homicidios en principio registra diferentes datos a los relacionados al índice de percepción de inseguridad²⁸, este nos puede brindar un marco referencial que permita realizar una lectura de la situación de conflictividad de estas provincias.

En el caso de Esmeraldas, la percepción de inseguridad registrada es menor al porcentaje nacional al igual que su índice de victimización. En lo correspondiente a la tasa de homicidios, Esmeraldas es la que registra el mayor número en relación a Carchi y Sucumbíos y se encuentra muy por arriba de la tasa de homicidios nacional.

El alto índice de percepción de inseguridad de las poblaciones de las provincias de la frontera norte del Ecuador, constituyen en parte indicadores que manifiestan la vulnerabilidad con la que se identifican sus pobladores. Tomando en cuenta en una primera instancia la marcada distancia que existe entre los datos obtenidos en el porcentaje de victimización a personas y la percepción de inseguridad, se manifiesta

Frente a este tipo de datos registrados, se realizaron, tanto en la frontera, como en todo el país, una serie de acciones encaminadas a disminuir no solo los niveles de delincuencia, pero principalmente fue un esfuerzo “desmedido” que buscaba disminuir los altos índices de percepción de inseguridad que tenía la población en general.

²⁸ Las preguntas que fueron utilizadas en la realización del índice de percepción de inseguridad

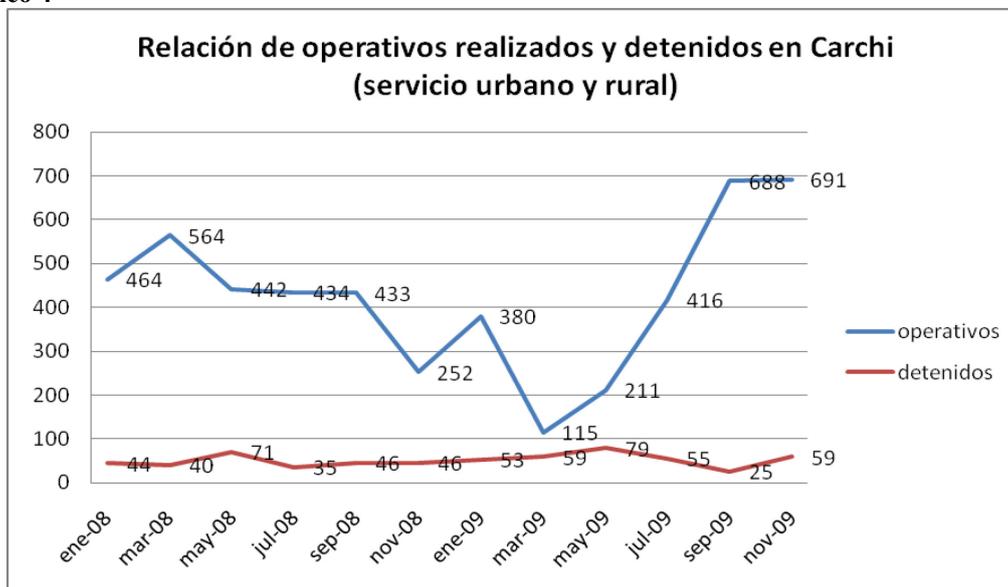
Grafico 3



Fuente: Unidad de Ejecución Especializada
Elaboración: Víctor Llugsha

En el caso de Sucumbíos, se evidencia un aumento considerable, entre los operativos realizados durante el 2008 por la policía nacional de servicio rural y urbano, frente a los operativos que se llevan a cabo desde el 2009. A pesar de esta manifestación “desmedida” del uso legítimo de la fuerza, los resultados en relación al número de detenidos sigue una constante a lo largo del 2008 y 2009.

Grafico 4



Fuente: Unidad de Ejecución Especializada
Elaboración: Víctor Llugsha

Situación similar a la de Sucumbíos se manifiesta en Carchi, si bien entre enero y marzo del 2009 se da una disminución del número de operativos, estos aumentan drásticamente entre mayo y septiembre. Se mantiene la constante de Sucumbíos en relación al número de detenidos frente al número de operativos, entre 2008 y 2009 no hay mayores cambios en relación al número de detenidos, salvo en el caso de mayo de

2009 donde existe un pico, posiblemente como resultado precisamente de el aumento del número de detenidos, sin embargo en los meses siguientes disminuye y mantiene una constante.

Grafico 5



Fuente: Unidad de Ejecución Especializada
Elaboración: Víctor Llugsha

El caso de Esmeraldas es completamente similar a la de las anteriores provincias señaladas, a inicios del 2009 se manifiesta un incremento considerable en el número de operativos, si bien el número de detenidos aumenta en relación al 2008, estas cifras mantienen una constante similar a las del 2008.

La frontera sigue siendo para el Estado un espacio inhóspito, en el que se aplican de manera reiterativa viejas formulas reactivas encaminadas a mejorar el estado de seguridad, demostrando con este tipo de acciones que son aplicadas a nivel general en todo el país, que no se cuenta con elementos necesarios para entender la especificidad de la zona de frontera, sus dinámicas. Las acciones no suman esfuerzos, se deja de lado a gobiernos locales, empresa privada, sociedad civil, iglesia y demás, que al conocer la realidad misma de su entorno podrían brindar aportes a un mejor diseño de políticas o intervenciones en sus territorios.

Análisis sobre violencia de género en la zona de frontera norte del Ecuador

El problema de la violencia de género/violencia contra la mujer

Cuando hablamos de violencia de género, en muchas ocasiones este concepto se lo asocia con la idea de violencia contra las mujeres, puesto que en la práctica, ocurren con mayor frecuencia los actos de violencia contra las mujeres y sobre todo en el ámbito familiar o doméstico. Sin embargo, la violencia de género reivindica una lucha más amplia en el marco de la violencia, y se refiere a aquella que es provocada y perpetrada a una persona en razón del elemento principal, la pertenencia a un sexo y los roles sociales construidos en el marco de éste.

Si bien no existe entre los movimientos y las teorías feministas en el ámbito internacional un consenso sobre la violencia de género y su definición, concuerdan que se da cuando existen elementos de discriminación, desigualdad en las relaciones de poder, se manifiesta a través de violencia física, sexual, psicológica en los espacios públicos y privados, se sustenta en la cultura y en los diferentes estamentos arcaicos de las sociedades patriarcales.

La zona de la Frontera Norte Ecuatoriana no está al margen de la existencia de violencia de género y particularmente violencia contra las mujeres. En la zona fronteriza convergen varios factores que pueden considerarse de riesgo como por ejemplo: la cercanía a una zona altamente violenta en Colombia por motivos del conflicto armado, comisión de los delitos de narcotráfico, trata de personas, tráfico o contrabando de mercancías, asesinatos o sicariatos, robos, entre otros.

Es por ello fundamental analizar cuál es la realidad en términos de violencia de género y particularmente los índices de violencia contra la mujer en la zona de frontera norte en relación a otras zonas del país, tomando en cuenta sus circunstancias particulares y su cercanía al conflicto armado colombiano.

En esta sección proporcionaré algunos datos sobre la situación demográfica de la población de las provincias de frontera norte, particularmente algunos que puedan indicar cuál es la situación de la mujer. Estos datos serán completados en el segundo informe con la información obtenida de las fuentes oficiales consultadas.

Situación de las mujeres en la frontera norte

Según los datos preliminares del Censo 2010, la población total del Ecuador es de 14.306.876 habitantes; en la provincia del Carchi habitan 165.659 personas, en Esmeraldas 520.711 personas y en Sucumbíos habitan 174,522 personas. El incremento poblacional según datos del 2001 ha sido del 5,60% en Carchi, 31, 48% en Esmeraldas y 30,71% en Sucumbíos.

Provincia del Carchi

Cantón	Urbana	Rural
Bolívar	3,118	11,831
Mira	3,505	10,391
San Pedro de Huaca	2,861	4,515
Espejo	5,305	9,232
Montúfar	15,222	15,515
Tulcán	57,326	25,686
Total	87,337	77,170

Fuente: Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)

Provincia de Esmeraldas

Cantón	Urbana	Rural
Atacames	11,520	22,327
Esmeraldas	112,013	64,445
Quinindé	26,663	72,124
San Lorenzo	17,192	14,321
Eloy Alfaro	6,187	31,167
Muisne	7,300	20,747
Río Verde	3,542	21,244
Total	184,417	246,375

Fuente: Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)

Provincia de Sucumbíos

Cantón	Urbana	Rural
Cascales	1,808	7,186
Gonzalo Pizarro	2,346	6,108
Putumayo	2,088	5,403
Sucumbíos	762	2,681
Cuyabeno	622	7,442
Lago Agrio	47,572	34,409
Shushufindi	14,554	24,516
Total	69,752	87,745

Fuente: Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME)

La provincia más poblada es la de Esmeraldas con un total de 430792 habitantes, siendo el 57% población rural y un 42,80% población urbana. Le sigue la provincia de Carchi con un total de 164507 habitantes, con un total de 46,90% de población rural y un 53% de población urbana. Finalmente se encuentra la provincia de Sucumbíos con una población de 157.497 habitantes, siendo el 55,71% rural y el 44,28% urbana.

Violencia de género

Para efectos de esta investigación la violencia de género como la violencia que pueden sufrir hombres o mujeres, en virtud de la discriminación basada en la construcción social de roles de género y sexo y las relaciones desiguales de poder en el marco de un sistema hegemónico patriarcal. Se puede manifestar a través de violencia física, psicológica, social, sexual entre otras.

En esta sección presentaré algunas cifras analizadas de femicidio como máxima expresión de la violencia de género.

Femicidio

Pontón en su estudio sobre el femicidio en el Ecuador señala que el femicidio es “consecuencia de una extrema violencia de género y que constituye una problemática arraigada en diversos contextos latinoamericanos, sin embargo, está invisibilizado en las leyes, políticas, y en el imaginario social de la mayoría de países en la región” (Pontón, 2009:6).

El femicidio fue en principio concebido como “uroxidio” para tipificar los delitos de asesinato cometidos por maridos en virtud de los celos, lo que se justificaba por el hecho del adulterio y quedaba tal acto en la impunidad (Pontón;2009:4). Luego se sustituyó con el término “conyugicidio” y después se diluyó en el de homicidio (Pontón;2009:4). Esta invisibilización del asesinato de mujeres, hizo que los grupos feministas buscaran crear una categoría específica para delimitar estos actos.

Ha sido definido también por autores como Radford y Russell, como “la forma más extrema de violencia de género, entendida ésta como la violencia ejercida por hombres contra las mujeres en su deseo de obtener poder, dominación o control. Incluye los asesinatos producidos por la violencia intrafamiliar y la violencia sexual (Radford y Russel; 1992 en Caicedo y Sagot; 2000:11).

Para la Comisión Interamericana de DDHH, en su estudio sobre el femicidio en América Latina (DEMUS 2006), e la violencia contra las mujeres frecuentemente termina con “muertes violentas”, donde se pueden presentar incluso signos de tortura, mutilaciones, saña, violencia sexual asociadas al género principalmente. Pontón manifiesta que, en este mismo informe la CIDH señala que “es posible identificar elementos en común en toda la región como el odio, el desprecio, y el menor valor que se da a la vida de las mujeres, aunado a la falta de investigaciones eficaces, prevención y sanción y la tolerancia por parte de los Estados de estos asesinatos lo que deriva en una total impunidad” (DEMUS 2006 en Pontón, 2009:4).

Las cifras de violencia contra las mujeres evidencian un grave problema que afecta al Ecuador. Según la encuesta ENDEMAIN (2004) realizada a 9.576 mujeres entre 15 y 49 años señala que el 42% reportó haber observado violencia (física o psicológica) en sus hogares cuando eran menores de 15 años. El 41% había sufrido violencia psicológica de su pareja y el 31% algún tipo de violencia física y el 12% violencia sexual.

Sobre violencia sexual la encuesta pone en evidencia que de las encuestadas el 9.6% reportó algún tipo de violencia sexual, el 7,2% sexo forzado con penetración, el 3,7% abuso sexual sin penetración y el 1,3% ambos (Torres; 2010:15-17). En relación a cifras sobre homicidios de mujeres, Pontón señala que en los registros oficiales de la Policía Judicial y Ministerio Público no existen estadísticas desagregadas según sexo de la víctima o información sobre si estos crímenes fueron por razones de violencia extrema contra las mujeres (Pontón, 2009:7).

De las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, se desprende que en el 2007 existieron 24.913 defunciones de mujeres de las cuales el 6,45% murieron por causas externas y de ellas el 14,35% por homicidios, constituyen el 10% del total de asesinatos en el país (Pontón; 2009:7). Pontón realizó el seguimiento de

noticias en la prensa escrita en virtud de la falta de estadísticas oficiales. El estudio mediático se realizó durante todo el 2008 de los periódicos de circulación a nivel nacional “El Comercio” y “El Universo” y se encontró la existencia de 44 femicidios, las causas: 2% discusión con vecinos, 5% abuso sexual, 2% embriaguez; 2% deudas, 11% venganza o pelea con familiares; 30% celos, 9% asalto, 39% se ignora la causa (Pontón, 2009:7).

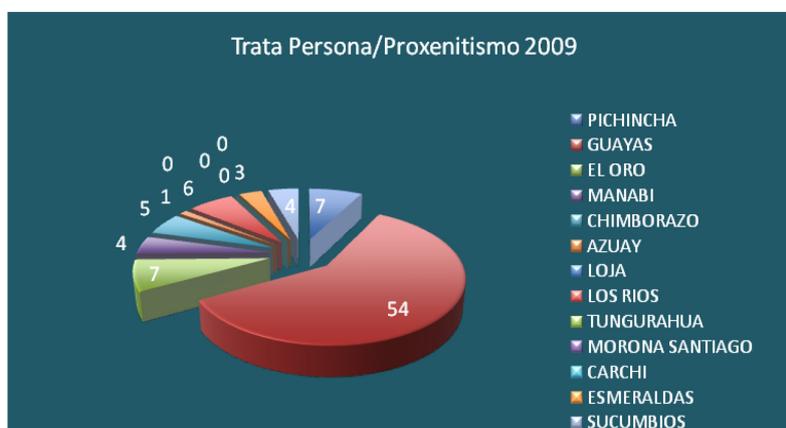
Si bien en el Ecuador, el delito de femicidio no está tipificado en el Código Penal, la normativa constitucional (2008) en su Art. 66 numeral 3 garantiza que se reconocerá el derecho a la integridad y una vida libre de violencia. De igual manera que el Estado adoptará las políticas públicas y medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres y niñas.

Desde 1995 nuestro país cuenta con la Ley contra la Violencia a la mujer y la familia, la misma que sanciona las agresiones cometidas en el ámbito intrafamiliar. En el 2005, la Asamblea Nacional aprobó varias reformas al código Penal (2005) en las que se tipificaron varios delitos sexuales. El delito de femicidio no está tipificado en el ordenamiento legal ecuatoriano.

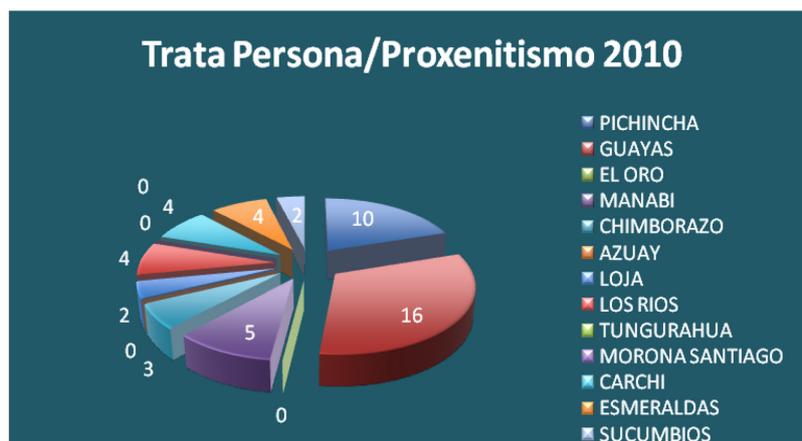
Delitos contra la seguridad de las personas

Delito de trata de personas

Año	Número de delitos
2008	37
2009	100
2010	58



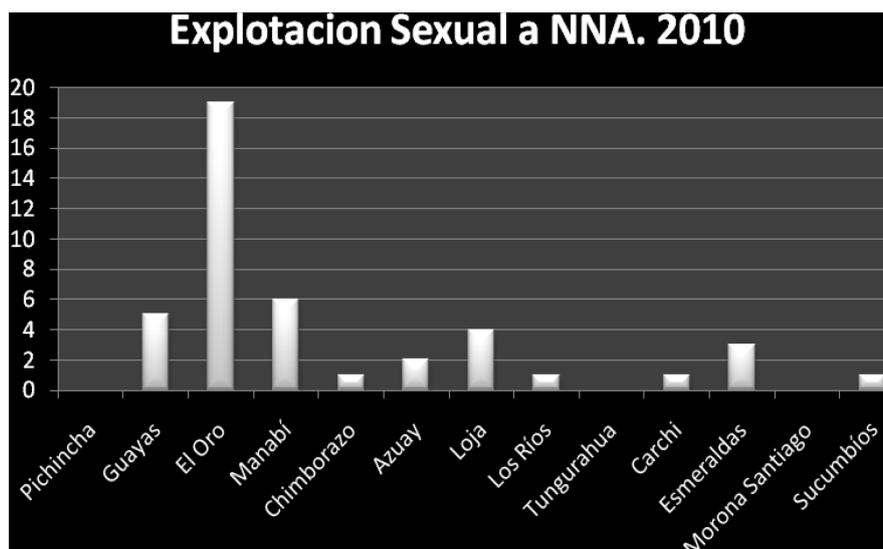
Fuente: Policía Judicial. Elaboración: Programa Estudios de la Ciudad



Fuente: Policía Judicial. Elaboración: Programa Estudios de la Ciudad

El delito de trata de personas ha disminuido casi en un 50% desde el 2009. El promedio de este delito en la provincia del Carchi es de 2,5, Esmeraldas de 3,5 y en Sucumbíos de 3. De las cifras proporcionadas por la Policía Judicial, no se desprenden datos exactos sobre las edades ni sexo de las víctimas de trata. Tampoco se establece qué tipo de delito de trata, al parecer engloba las cifras de trata por explotación sexual al estar unido al delito de proxenetismo. Es frecuente que las estadísticas levantadas por las entidades estatales no desagreguen el delito de trata por sus diferentes tipos, debido a la complejidad del delito y su difícil identificación. Sin embargo, eso dificulta mucho la tarea de la recopilación y análisis de información sobre este delito que afecta en mayor grado a mujeres y niñas.

Según cifras de la DINAPEN, en el año 2010 en relación al delito de trata de niños, niñas y adolescentes, se identificó 1 caso de explotación sexual en Carchi; 3 de explotación sexual y 1 de explotación laboral en Esmeraldas siendo el índice más alto de las tres provincias de frontera norte analizadas, y 1 de explotación sexual en Sucumbíos.

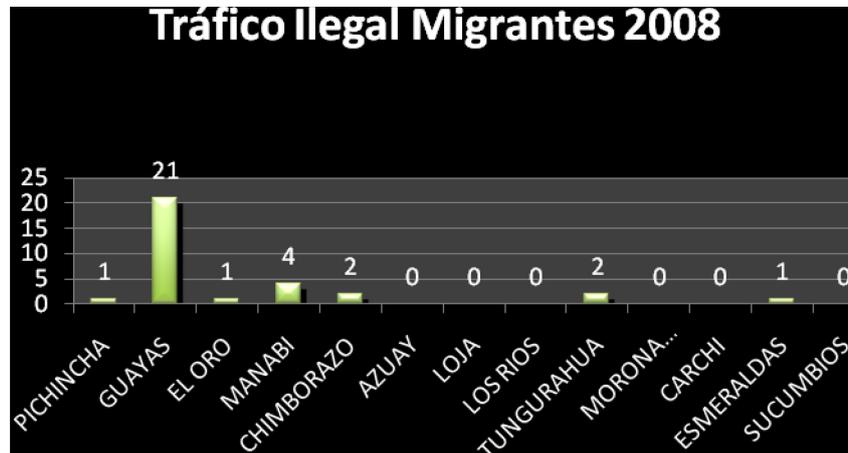


Fuente: DINAPEN. Elaboración propia

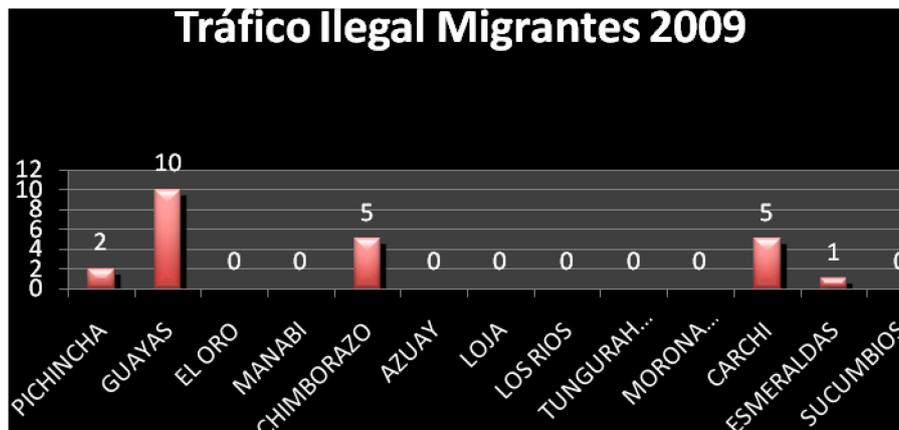
En relación a otras provincias como El Oro, Manabí, Guayas, Loja, Azuay, las cifras de las provincias de frontera norte analizadas son inferiores.

Delito de Tráfico ilegal de migrantes

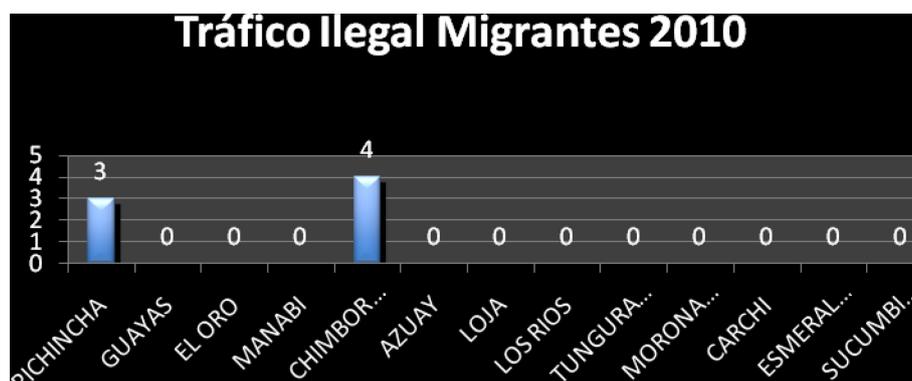
Año	Número de delitos
2008	46
2009	27
2010	11



Fuente: Policía Judicial. Elaboración propia



Fuente: Policía Judicial. Elaboración propia



Fuente: Policía Judicial. Elaboración propia

La tendencia a nivel nacional del delito de tráfico ilegal de migrantes es la disminución notable de casi cuatro veces la comisión del delito desde el 2008 al 2010. Las provincias que presentan índices más altos en la comisión de este delito son en promedio Guayas (10,33), Chimborazo (3,66), Pichincha (2), y Manabí (1,33).

Carchi por su parte representa un promedio (11,66), Esmeraldas (0,66) y Sucumbíos (0). Estas cifras son relativamente bajas considerando que las tres son provincias fronterizas, sin embargo, estos datos pueden ocultar el tráfico ilícito de migrantes que se realiza por vía aérea y marítima (aquel tráfico ilícito de migrantes cometido fuera de las costas de Esmeraldas) y cuyo destino final son países como Estados Unidos, España, Italia y otros países europeos, para los cuales las rutas de emigración no son necesariamente vía transporte terrestre, sino por el contrario son por vía marítima o mediante la falsificación de documentos para viajar por avión.

Datos sobre personas refugiadas en la frontera norte

El Estado ecuatoriano en el periodo de marzo de 2009 a marzo de 2010 llevó a cabo un proceso de registro ampliado de personas refugiadas en el territorio nacional, en el que se reconoció a casi 30 mil personas de nacionalidad colombiana con necesidad de protección internacional. Este proceso se llevó a cabo gracias al cabildeo de organizaciones de la sociedad civil ecuatorianas y colombianas, la Defensoría del Pueblo del Ecuador, el Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio e Integración MMRREE y la incorporación de normativa específica en la Constitución de 2008 y en el Plan de Política Exterior 2006-2020 (SIMA; 2010:2)

El proceso de registro ampliado se realizó a través de unidades móviles donde los funcionarios de la Dirección General de Refugiados del MMRREE podían receptor la solicitud de visa en el lugar donde se encontraba la población con necesidad de protección internacional.

Las cifras actuales de ACNUR señalan que en el Ecuador existen 52.000 personas refugiadas. En el periodo del registro ampliado se otorgaron las siguientes visas en las provincias de frontera norte (SIMA, 2010:2).

- Esmeraldas
Muisne, Quinindé, San Lorenzo y Esmeraldas (10.603 visas)
- Sucumbíos
Puerto Nuevo, Puerto El Carmen, el Palmar, Shushufindi y Lago Agrio (10.302 visas)
- Carchi
San Gabriel y Tulcán (3.805 visas)

Datos sobre centros de rehabilitación a nivel nacional en las provincias de frontera:

En la provincia del Carchi existe el Centro de rehabilitación social de Tulcán.

POBLACIÓN PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	334
CAPACIDAD INSTALADA	317
HACINAMIENTO	17
NÚMERO DE GUÍAS	29
PPL SENTENCIADAS (Varones)	190
PPL SENTENCIADAS (Mujeres)	22
PPL PROCESADAS (Varones)	108
PPL PROCESADAS (Mujeres)	14
ACTIVIDADES OCUPACIONALES	
Carpintería	26
Tejidos	40
Cerrajería	3
Comerciantes	36
Jornaleros	9
Otros	70

Fuente: Dirección General de Rehabilitación Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y cultos, julio 2010.

La población femenina de personas privadas de libertad en la provincia de Carchi es de apenas el 10,77%. De los datos de la Dirección General de Rehabilitación Social no se desprende información sobre los delitos por los que han sido privadas de su libertad ni el tiempo por el que han sido condenadas en los casos que ya tienen sentencia. No existe división de personas privadas de libertad en razón de su sexo, el mismo centro de rehabilitación social acoge a la población femenina cuanto masculina.

En la provincia de Esmeraldas existen dos centros de rehabilitación social:

Centro de Rehabilitación Social de Varones de Esmeraldas

POBLACIÓN PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	489
CAPACIDAD INSTALADA	380
HACINAMIENTO	91
NÚMERO DE GUÍAS	53
PPL SENTENCIADAS	318
PPL PROCESADAS (Varones)	171
ACTIVIDADES OCUPACIONALES	
Carpintería	66

Tejidos	59
Costura industrial	1
Comerciantes	22
Jornaleros	25
Aporte a la comunidad	6
Otros	12

Fuente: Dirección General de Rehabilitación Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y cultos, julio 2010.

Centro de Rehabilitación Social de Mujeres de Esmeraldas

POBLACIÓN PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	16
CAPACIDAD INSTALADA	96
HACINAMIENTO	0
NÚMERO DE GUÍAS	13
PPL SENTENCIADAS	14
PPL PROCESADAS (Varones)	2
ACTIVIDADES OCUPACIONALES	
Tejidos	1
Costura industrial	6
Comerciantes	1
Jornaleros	2

Fuente: Dirección General de Rehabilitación Social, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y cultos, julio 2010.

La población femenina privada de la libertad en Esmeraldas representa el 3,16% del total de privados de la libertad. No existe información disponible sobre los delitos por los que han sido privadas de su libertad ni el tiempo por el que han sido condenadas en los casos que ya tienen sentencia.

En el caso de la provincia de Sucumbíos no existen centros de rehabilitación social. No hay datos sobre población de privados de libertad.

Consideraciones

Como metodología para la investigación se analizó fuentes secundarias y datos proporcionados por instancias estatales; se elaboró estadísticas sobre las tres provincias de frontera norte: Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, en relación a 10 provincias del resto del país elegidas por número de población y por distribución geográfica: Pichincha, Guayas, El Oro, Manabí, Chimborazo, Azuay, Loja, Los Ríos, Tungurahua y Morona Santiago. El periodo analizado fue de 2007-2010.

Algunas problemáticas identificadas en la revisión de información oficial fueron: 1) no todas las instituciones enviaron la información solicitada de todos los años; 2) en algunos caso no existe desglose provincial; 3) la mayoría de estadísticas no están compiladas y diferenciadas por sexo o condición etárea (edad).

Se realizó una sistematización de conceptos claves como violencia de género, violencia contra las mujeres, violencia intrafamiliar, violencia doméstica, violencia sexual, violencia física y violencia psicológica.

Se abordó la normativa constitucional que garantiza la equidad de género y la protección de la mujer hacia una vida libre de violencia, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano en esta materia, la normativa secundaria emitida para garantizar los derechos a la mujer (leyes, acuerdos ministeriales, decretos ejecutivos, ordenanzas). Se revisó brevemente los objetivos y ejes estratégicos del Plan Nacional de erradicación de la violencia de género hacia niñez, adolescencia y mujeres y el Plan Nacional Contra la Trata y Explotación Sexual de niñas, niños, adolescentes y mujeres.

En esta investigación se sistematizó la principal institucionalidad existente para garantizar la protección de los derechos de las mujeres a vivir una vida digna y libre de violencia, desde el año 1979 al 2009.

Como principales hallazgos están que a nivel de población la más poblada es Esmeraldas luego Carchi y finalmente Sucumbíos. En las tres provincias se evidencia un alto porcentaje de población rural. Respecto a mortalidad infantil la provincia de Carchi presenta niveles más altos que Esmeraldas Sucumbíos. En relación al uso de servicios de salud materna (vacunación, atención profesional en el parto, control prenatal) Carchi presenta un porcentaje superior de acceso a este servicio que las otras 2 provincias. La provincia de Esmeraldas cuenta con mayor número de centros de salud instalados en su territorio.

A manera de conclusión, se puede evidenciar que respecto a los delitos en contra de las personas las provincias de frontera presentan cifras muy inferiores al de provincias como Guayas, Pichincha, El Oro, Manabí y los Ríos. Sin embargo, en los delitos de heridas y lesiones, desaparición y asesinato, es la provincia de Esmeraldas la que lidera los índices delictivos de la frontera norte. En el delito de plagio, Sucumbíos supera en un porcentaje muy pequeño a Esmeraldas mientras que en el delito de secuestro express las tres provincias presentan la misma tendencia.

No se puede establecer la proporción de violencia sexual perpetrada contra las mujeres específicamente debido a que no existe desagregación por sexo de la información oficial.

Sobre datos de violencia sexual encontramos que: en términos generales podemos concluir que de las cifras analizadas las provincias fronterizas presentan niveles menores de violencia sexual en relación al resto de provincias, sin embargo, Esmeraldas presenta los índices de violencia sexual más altos en frontera norte.

No se puede establecer la proporción de violencia sexual perpetrada contra las mujeres específicamente debido a que no existe desagregación por sexo de la información oficial.

En el tema de violencia intrafamiliar, los principales hallazgos fueron: De las cifras compiladas por la Dirección de Género del Ministerio del Interior de todas las Comisarías de la Mujer y la Familia a nivel nacional en el periodo 2009-2010, se

evidencia que la violencia intrafamiliar del 2009 al 2010 ha incrementado en alrededor de un 8%. La proporción de violencia contra mujeres vs hombres (5 a 1) es similar del año 2009 al 2010.

A manera de conclusión, de los datos sobre violencia intrafamiliar cometida contra mujeres y hombres en el periodo 2009-2010, las provincias de frontera no alcanzan ninguna de ellas el 5% del total de denuncias o demandas a nivel nacional, siendo Carchi el 1%, Sucumbíos entre el 1 y 2% y Esmeraldas el 3% del total nacional.

Las provincias con mayor tasa de denuncias y demandas sobre violencia intrafamiliar son Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos, Chimborazo, El Oro y Tungurahua. En el periodo 2006-2009 de los casos de VIF receptados en las Comisaría de la Mujer y la Familia a nivel nacional se evidencia que menos de un 10% tienen sentencia, apenas un 2% han tenido algún otro tipo de resolución y existe un promedio de 86 al 89% de casos que siguen pendientes.

Violencia de género: femicidio

El femicidio se manifiesta como la expresión de violencia contra la mujer más extrema y consiste en su homicidio o asesinato por el hecho de ser mujer. Se lo puede considerar como una consecuencia de una extrema violencia de género y que constituye una problemática arraigada en diversos contextos latinoamericanos. En el Ecuador el delito de femicidio no está tipificado en la ley penal ecuatoriana.

A manera de conclusión, de las estadísticas oficiales se desprende que para el 2007 existieron 24.913 defunciones de mujeres de las cuales el 6,45% murieron por causas externas y de ellas el 14,35% por homicidios, constituyen el 10% del total de asesinatos en el país.

En el país, en los registros oficiales de la Policía Judicial y Ministerio Público no existen estadísticas desagregadas según sexo de la víctima o información sobre si estos crímenes fueron por razones de violencia extrema contra las mujeres esto dificulta evidenciar las cifras reales de femicidio.

III.- Principales hallazgos y recomendaciones

Conclusiones: Impactos de la investigación

La situación política del Ecuador de la última década ha sido conflictiva. Han existido periodos cortos de gobierno en los que los actores han cambiado en breves espacios de tiempo y las instituciones se han transformado o desaparecido, por lo que las etapas de estudio y análisis deberían ser más cortas. Tomando como referencia una fase de 5 años, se puede realizar cada 2 años un mapeo general, con el propósito de tener un registro más detallado de los cambios y evoluciones.

Resulta importante el realizar una revisión a los esquemas de trabajo de la Policía Nacional, en relación al tiempo de permanencia de los comandantes de policía en cada uno de sus comandos, así también de los policías que forman parte de los diferentes niveles de toma de decisiones y trabajo directo con la comunidad. Durante su permanencia se establecen visiones y líneas de trabajo con la comunidad, que se ven afectadas de gran manera al momento que cumplen el tiempo establecido para su permanencia en la ciudad a la que son designados. Este elemento no es una característica que afecta tan solo a la zona de frontera, sino que se reproduce a lo largo del país. Los resultados de las diferentes intervenciones, no solo son el fruto de los sistemas implementados, sino que también es un elemento primordial el capital humano acumulado, fruto del proceso que llevan a cabo las diferentes personas que son parte de estos procesos.

Los diferentes estudios o análisis que se puedan hacer de esta zona del país, deben distinguir de manera clara la heterogeneidad que presenta la zona de frontera norte, para no llegar a afirmaciones en las que se señale que existe en el país toda una frontera norte problemática y peligrosa, afirmaciones que convierten a toda la frontera en algo único, generando de esta forma varias situaciones, pero principalmente, contribuir a crear un imaginario de peligro “total” en la zona y ser referentes sobre los cuales construir políticas públicas que reproduzcan esta visión de homogenización.

Históricamente, en la zona de la frontera norte ecuatoriana, la principal estrategia de seguridad implementada ha sido el incremento de la presencia militar con el fin de proteger la soberanía nacional. Sin embargo, es importante examinar detenidamente las implicaciones que este tipo de estrategias tienen en las poblaciones locales. En esta zona, el primer contacto de los pobladores con el gobierno nacional se realiza a través del personal militar, quienes incluso llegan a desempeñar funciones fuera de su competencia, por ejemplo en ámbitos de educación y salud, con lo cual se genera una securitización de la política social.

A esto se añade, los problemas que conlleva la implementación de una política centralista y homogenizante en esta zona, sin considerar que las provincias fronterizas difieren significativamente entre sí, por lo que cada una tiene sus propias necesidades y más aún en materia de seguridad. Frente a esta situación, es necesario pensar en la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas de seguridad a nivel local, acordes a las problemáticas y necesidades particulares de cada una de las provincias - Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos- y de la región respecto al resto del país.

En este sentido, dado que el enfoque de las políticas de seguridad a nivel local está en los ciudadanos de las poblaciones fronterizas y no en la soberanía del Estado, entonces nos referimos a las políticas de seguridad ciudadana. Sin embargo, para llevar a cabo las políticas locales de seguridad ciudadana, en primer lugar, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con las capacidades necesarias, tanto técnicas, económicas, institucionales, entre otras, para poder ejecutar las políticas públicas mencionadas. Claro que, además, es necesario que una política pública de seguridad a nivel local considere una presencia permanente del Estado ecuatoriano en la zona. Sin embargo, no sólo a través de la presencia militar sino de las distintas instituciones públicas y de programas de desarrollo.

Es necesario mencionar que, por las características propias de la zona, resulta importante que las políticas locales de seguridad ciudadana puedan incluirse dentro de marcos más amplios como Acuerdos Binacionales, ya sean a nivel nacional como a nivel local. En temas como la gestión de las cuencas hídricas o la regulación del contrabando, existen algunos ejemplos interesantes de acuerdos binacionales y agendas de trabajo compartidas entre las poblaciones fronterizas de Ecuador y Colombia.

En general, las zonas fronterizas en América Latina, por constituirse en espacios de encuentros y desencuentros, presentan problemáticas particulares y bastante complejas. En el caso de la región fronteriza del norte de Ecuador, las condiciones de marginalidad y aislamiento en las que se encuentran, junto con el incremento de los niveles de violencia y los impactos del conflicto armado colombiano, han ocasionado que sea una zona sumamente vulnerable.

Por esta razón, consideramos que es fundamental la creación de una legislación especial para esta zona fronteriza –que considere su heterogeneidad y complejidad- con el fin de contribuir al desarrollo integral de cada localidad en dicha región. Específicamente, en el tema de migración y refugio, es necesario señalar que, para un país como Ecuador, recibir aproximadamente a medio millón de colombianos es un esfuerzo significativo. Sin embargo, la elaboración de la “Política del Ecuador en materia de Refugio” en el año 2008, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con la aplicación de la política del Registro Ampliado de Refugiados, constituyen un primer paso para garantizar los derechos de este grupo de personas.

Claro que, más allá de la normativa y del reconocimiento del estatuto de refugiado, es necesario implementar estrategias orientadas hacia la integración social de este grupo en las localidades de acogida, con el fin de garantizar una convivencia pacífica en estas zonas. Para esto, en primer lugar, es necesario que el Estado ecuatoriano sea capaz de garantizar adecuadas condiciones de vida, tanto para la población en situación de refugio, como para las poblaciones locales. Esto es de suma importancia ya que determinará la capacidad de acogida que tengan las distintas localidades. En segundo lugar, es fundamental que tanto el gobierno nacional, como los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil realicen esfuerzos coordinados con el fin de potenciar sus acciones y atender de mejor manera las necesidades, tanto de las personas en situación de refugio como de las poblaciones fronterizas.

En los últimos años, se ha observado una serie de acciones dispersas de distintas instituciones gubernamentales y actores sociales, las cuales no han podido ser

sustentables. Por esto, es de suma importancia que exista, al menos algún nivel de coordinación entre las diferentes instituciones, para no duplicar esfuerzos. Es importante enfatizar en que las estrategias diseñadas deben estar fundamentadas en el respeto irrestricto a las garantías individuales y los derechos humanos.

En última instancia, es oportuno señalar que ante los nuevos escenarios que enfrentan los gobiernos locales y el Estado, no se ha logrado identificar la mejor fórmula que permita una correcta interacción entre los actores, los espacios que ocupan y el nivel de incidencia que tienen sobre los mismos. Las políticas nacionales no han evolucionado de la misma forma que las prácticas locales en la zona de frontera, los actores locales buscan tener incidencia en las decisiones tomadas sobre ellos, pero sus acciones son en su gran mayoría de una incidencia limitada al ámbito de lo local, por lo que no trasciende a niveles de tomas de decisiones nacionales. No se logra identificar un desarrollo de un sistema de Gobernanza de Seguridad Ciudadana, en gran medida porque existe a todos los niveles caos en la organización.

Sugerencias de Políticas públicas

Las fronteras generalmente son vistas desde su lado negativo. Las visiones desde las cuales se les enfoca son externas a la región, desde los centros de decisión política nacional (centralistas). Elemento que incluso afecta a muchos de los estudios que se realizan de la frontera, que desarrollan análisis desde una visión nacional.

Existe asimetría entre los temas que son planteados para trabajar en la frontera, probablemente el tema más importante es el del refugio, que sin duda por su magnitud e implicaciones tiene que ser atendido. Sin embargo existen temas que no se están trabajando, ni desde los estudios, mucho menos desde las políticas.

Uno de los elementos externos que influyen en este sentido es la cooperación internacional que induce a determinadas políticas, en relación al tratamiento de la seguridad ciudadana y violencia en el Ecuador. Como ejemplo se puede señalar que la mayoría de denuncias de la población están vinculadas hacia robos y hurtos, sin embargo en las cárceles la población carcelaria está relacionada a temas de coyoterismo y terrorismo, que están relacionados a los temas principales de seguridad a ser atendidos por el Gobierno de Estados Unidos posterior al 11 de septiembre del 2001, que fueron: terrorismo, narcotráfico y migración irregular, que son justamente los temas que se están tratando en el Ecuador.

Por lo que se hace indispensable realizar un replanteamiento de estas visiones y empezar a perseguir los delitos que afectan la realidad de la región, en palabras de Fernando Carrión, deberíamos recuperar la “soberanía del delito”²⁹, puesto que en las cárceles que es el espacio en el cual se manifiesta la política pública en el ámbito del sistema penal, se pueden identificar los principales delitos que están siendo perseguidos en el país. Situación que se explica cuando se identifica que “inteligencia policial” se encuentra trabajando directamente para la cooperación internacional.

²⁹ En el Ecuador no existe la figura de “terrorismo”, la constitución garantiza la libre movilidad de las personas y tampoco es un país productor de narcóticos.

Frente a estos elementos, las principales sugerencias de políticas públicas son:

- *Implementar políticas de carácter preventivo*

Para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, es necesario tener en cuenta que las mismas deben ser de carácter preventivo y, debido a la débil presencia del Estado en la zona, deben estar vinculadas con políticas sociales en áreas como salud, educación, vivienda y trabajo.

La evidencia empírica muestra que si se invierten mayores recursos en el sector social, esto redundará en beneficios como educación, salud, empleo y generación de oportunidades para la población, que a mediano y largo plazo han mostrado tener una relación positiva con la disminución de la inseguridad. En otras palabras, sería más eficiente invertir mayores recursos en lo social –como medida preventiva– antes que en seguridad en sí misma –como medida de control– (Salazar y Lastra, 2006: 4).

Además las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos registran indicadores sociales que se encuentran sobre la media nacional en cuestión de pobreza y déficit de servicios básicos, al igual que los indicadores de Carchi, a pesar de que estos reflejan una mejor situación. Por esta razón, es necesario que para el diseño de las políticas se priorice la atención a las provincias e incluso a las zonas más vulnerables, tales como las áreas rurales y urbano-marginales de la frontera. Sin embargo, es importante también que los hacedores de políticas públicas de seguridad ciudadana consideren que el alcance de sus intervenciones dependerá, en gran medida, de la estrategia militar que el Estado simplemente en la zona.

- *Producir, recopilar y analizar información sobre la inseguridad en la frontera norte*

Para diseñar e implementar políticas en materia de seguridad ciudadana es necesario, en primer lugar, conocer la situación real de la (in)seguridad y la violencia en la zona. Por esta razón, antes de diseñar cualquier política, se debe producir información y llevar a cabo investigaciones que permitan identificar los problemas y las causas que conllevan al incremento de la violencia en cada una de las provincias de la región. Una de las principales contribuciones del desarrollo de las investigaciones y de la recopilación de información objetiva y veraz sería poder establecer una diferencia clara entre los delitos comunes que se producen en la frontera y que atañen a la seguridad ciudadana y los delitos producidos por el conflicto armado colombiano, los cuales sí pueden ser enfrentados desde un enfoque de seguridad nacional.

De igual manera, con el fin de mejorar el sistema de registro de información sobre hechos delictivos, es necesaria la creación de una instancia local que se encuentre en la capacidad de recolectar la información generada por otras instituciones como la Policía o el Ministerio Público, y que pueda también realizar recomendaciones sobre políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, adaptadas a la realidad de cada provincia. Además dicho sistema de registro de información superaría la posición reduccionista que responsabiliza al conflicto armado como única fuente de inseguridad en la frontera norte, y atenderá la inseguridad como producto de las variadas manifestaciones posibles de violencias, propias de una región social y geográficamente diversa. En este sentido

incluso se podrían crear sistemas de información binacionales con indicadores homologados que permitan comparar la situación de violencia y sus causas en uno y otro lado de la zona fronteriza.

Un claro ejemplo es la existencia del Observatorio del delito, en el caso de Ipiales, y el establecimiento del Observatorio de seguridad ciudadana, en el caso de Tulcán, como instancias que recopilan información acerca de hechos delictivos en cada localidad y que pueden compartir dicha información para el diseño de políticas públicas que respondan mejor a las necesidades de cada una de las localidades en ambos lados de la franja fronteriza.

- *Crear fronteras vivas en la región norte del país*

En el caso ecuatoriano, y tomando en cuenta que una zona fronteriza no implica únicamente a las poblaciones que viven aledañas al límite territorial, las medidas implementadas para impulsar la creación de fronteras vivas podrían incluir corredores fronterizos como por ejemplo un corredor formado por las provincias de Carchi, Imbabura y Pichincha del lado ecuatoriano, los municipios de Ipiales, Pasto e incluso Cali, del lado colombiano.

En los casos de Esmeraldas y Sucumbíos, impulsar la creación de un corredor con el municipio de Tumaco y el departamento de Putumayo, respectivamente, sería muy complicado debido a que en el lado colombiano existe una gran movilidad de personas por el conflicto armado y por la existencia de cultivos ilícitos de coca, lo que imposibilita la consolidación de actores sociales e instituciones fuertes. No obstante, se podrían impulsar procesos que permitan estrechar las relaciones sociales y de cooperación entre los actores sociales y las instituciones de las tres provincias fronterizas.

- *Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que viven en la zona de frontera*

Para mejorar las condiciones de vida en las distintas localidades de la frontera norte ecuatoriana es necesario, en primer lugar, dotar a la región de una infraestructura vial adecuada, especialmente a las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos.

Además, en el caso de estas provincias, se vuelve fundamental incrementar la cobertura de servicios básicos como luz, agua, teléfono, alcantarillado y programas sociales en áreas de salud y educación, mientras que en la provincia de Carchi sería necesario mejorar la calidad de los mismos.

Incluso vale considerar que, para impulsar la creación de fronteras vivas que sean comercialmente dinámicas y en las cuales se fortalezca el tejido social, es preciso adoptar políticas sociales con un enfoque integral, ya que la población que vive en la frontera no puede vivir en una situación de exclusión y marginalidad. Por esto, es indispensable contar con una infraestructura que permita mantener una adecuada calidad de vida, además de la existencia de programas sociales en áreas de salud, educación, trabajo, alimentación y producción. Esta sería una política de carácter nacional.

- *Adoptar políticas públicas y medidas de seguridad ciudadana en la perspectiva de la seguridad nacional.*

Debido a la preeminencia histórica de la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana en la región, es necesario que el diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana se adapte a esta situación. Se podría, incluso, utilizar mecanismos e instancias existentes para su ejecución. Sin embargo, es importante reconocer que en la zona de la frontera norte la mayoría de delitos tiene particularidades locales e incluso la presencia de delitos considerados transnacionales como narcotráfico, comercio ilegal de armas, trata de personas o hurto de automotores afecta finalmente a quienes habitan en la zona fronteriza ya que generan otro tipo de problemas como comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de particulares o el uso indiscriminado de la violencia para resolver los conflictos (Acero, 2005: 136-137).

Ante esta situación, en el caso de las políticas de seguridad fronteriza enfocadas en la política exterior y militar del país, se podría aprovechar la oportunidad de incidir en el diseño del Plan Binacional de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, e incluir dentro de sus ejes de acción, específicamente, el tema de la seguridad ciudadana con un enfoque local, con el fin de responder de forma más adecuada a las distintas demandas de seguridad en cada provincia de la región.

- *Impulsar el incremento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales.*

El marco institucional de la seguridad ciudadana en la frontera norte es disperso, no obstante, cada provincia presenta sus particularidades. En el caso de la provincia de Esmeraldas, existe mucha debilidad en las instituciones tanto gubernamentales como de la sociedad civil. En el caso de Sucumbíos, si bien las instituciones del Estado son débiles, existe una gran presencia de instituciones de la sociedad civil, pero no hay un nivel de coordinación entre las mismas. Por último, en el caso de Carchi, si bien no hay una gran presencia de organizaciones de la sociedad civil, algunas instituciones locales, como el gobierno provincial, se encuentran en la capacidad de constituirse en el eje que estructure y coordine con otras instituciones, planes o proyectos en el área de seguridad ciudadana en la provincia.

Dada la importancia de reconocer y fortalecer las capacidades, destrezas, saberes y herramientas de participación, cooperación y gestión de los gobiernos locales para un adecuado gobierno de la seguridad ciudadana en la frontera norte, es evidente la necesidad de incentivar el fortalecimiento institucional en la provincia de Esmeraldas; fortalecer las capacidades de las instituciones locales tanto gubernamentales como sociales en el caso de Sucumbíos; y en Carchi fortalecer el marco institucional de la seguridad ciudadana, teniendo al gobierno provincial como eje fundamental y articulador de otras instituciones sectoriales a escala nacional y local, como la Policía o el Ministerio Público, y de actores sociales clave como los medios de comunicación o las universidades.

- *Coordinar la cooperación interinstitucional para la reducción efectiva de tasas de violencia de la región.*

En la provincia de Sucumbíos existe un sinnúmero de organismos internacionales de cooperación que realizan esfuerzos aislados tanto en temas de desarrollo local –como gobernabilidad, ambiente e incluso seguridad ciudadana– los cuales no producen los resultados esperados debido, en algunos casos, a la especificidad de sus intervenciones, y en otros casos, a la duplicidad de sus funciones y descoordinación de sus acciones.

En la actualidad, el Plan Ecuador busca ser la instancia que coordine la cooperación internacional en la zona; sin embargo, es necesario que dichas políticas tomen en cuenta la heterogeneidad de las provincias que conforman la región y, por lo tanto, la especificidad en las necesidades de la población según cada provincia. Además es de suma importancia que las políticas diseñadas sean socializadas entre la población de las tres provincias para que la gente se sienta identificada y se involucre en la ejecución de los programas y proyectos específicos. Ante esto, “los gobiernos locales se presentan como las instituciones clave para liderar y coordinar redes sociales e institucionales encaminadas a reforzar lazos sociales, invertir en capital social y establecer parámetros de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana” (Pontón, 2006: 9).

- *Adoptar una legislación especial para la zona fronteriza.*

En general, las zonas fronterizas en América Latina presentan problemáticas particulares y complejas. No obstante, en el Ecuador las condiciones de marginalidad y aislamiento en la región fronteriza junto con el incremento de los niveles de violencia en los últimos años y los impactos del conflicto armado colombiano han ocasionado que la zona de la frontera norte ecuatoriana se vuelva altamente vulnerable. Por esta razón, es fundamental la creación de una legislación especial para la zona fronteriza con el fin de contribuir al desarrollo integral de cada localidad en la región, la cual, además, tenga en cuenta la heterogeneidad y complejidad de la zona. Cabe mencionar que las leyes y políticas diseñadas deben estar fundamentadas en el respeto irrestricto a las garantías individuales y los derechos humanos.

En la actualidad, algunas instancias –considerando que las áreas de frontera requieren un desarrollo prioritario y atención especial– han elaborado propuestas para elaborar un marco jurídico especial para las zonas fronterizas del Ecuador. Una de las propuestas más completas e interesantes es el Mandato de la frontera norte, presentado por la Red Fronteriza de Paz al Pleno de la Asamblea Constituyente. Este mandato contempla cinco ejes de intervención en las áreas de salud, educación, ambiente, desarrollo económico y seguridad, a través de los cuales se impulse el desarrollo y la integración de las poblaciones fronterizas del país.

- *Promover la convivencia ciudadana local.*

En la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha podido observar un incremento en los niveles y en las manifestaciones de violencia, lo cual ha generado no solo el aumento en los índices delictivos, sino otras expresiones de conflictividad como consumo y venta de drogas al menudeo, desplazamiento forzado de las poblaciones, excesivo número de armas de fuego entre la población, xenofobia, entre otros. Si bien los conflictos sociales son inherentes a toda sociedad, en regiones con características que las vuelven vulnerables es necesaria la creación de mecanismos que faciliten que

los conflictos se resuelvan de una manera constructiva y no únicamente a través del uso de la violencia.

Ante una situación tan compleja, una de las posibles estrategias a adoptar sería promover una cultura de convivencia pacífica en la región. Dicha promoción podría realizarse mediante distintos mecanismos a escala local y nacional, como campañas de sensibilización, talleres de educación para la paz, intercambios culturales entre ambos países y demás estrategias.

Lo más importante es que dichos mecanismos se orienten a la difusión de principios como el respeto, el reconocimiento y la aceptación del otro y la tolerancia entre la población.

- *Implementar políticas con enfoque binacional.*

Es importante no obviar que el área limítrofe con Colombia no es una zona de frontera homogénea y continua. Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y sus contrapartes colombianas desarrollan sus propias particularidades que deben considerarse a la hora de tomar determinaciones en temas de seguridad:

La relación socio-política que más ejemplifica esta afirmación es la diversidad en las relaciones fronterizas entre Ecuador y Colombia. Mientras en Esmeraldas la variable étnica y las relaciones de parentesco definen la estructura social en la que se asienta la frontera (estatal nacional); en Carchi la dinámica está marcada por relaciones comerciales, legales e ilegales, de larga data; mientras en Sucumbíos el narcotráfico es parte de la vida cotidiana de sus habitantes. No obstante, es pertinente apuntar que las tres provincias son afectadas por el conflicto interno colombiano, donde las fumigaciones son el caso más visible y perverso (Núñez, 2006: 11).

Sin embargo, y debido a la situación de frontera, en materia de seguridad ciudadana es necesario diseñar políticas con un enfoque binacional que atiendan la realidad heterogénea de esta área. En este marco cabría preguntarse acerca de la posibilidad de cooperación y coordinación entre la Policía de ambos países, más allá de los asuntos migratorios. De igual manera, dichas políticas podrían estar orientadas a atacar problemas específicos como el cultivo y tráfico de estupefacientes en la frontera entre San Lorenzo (provincia de Esmeraldas) y Tumaco (departamento de Nariño); el contrabando de combustible entre las ciudades de Tulcán (provincia de Carchi) e Ipiales (departamento de Nariño); o la presencia de sicarios en la frontera entre Nueva Loja (Sucumbíos) y el departamento de Putumayo en Colombia.

Bibliografía

- Acero, Hugo (2005). “La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia”, en: Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (eds.). Ciudad y seguridad en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO, sede Chile / Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad / I. Municipalidad de Valparaíso / URBAL: 133-149.
- Briscoe, Ivan (2008) “Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina”. FRIDE, Madrid, documento electrónico: http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf
- Calame, Pierre (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Carrión, Fernando; Pontón, Jenny; Armijos, Blanca (2009) “120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana”, Quito, FLACSO-Ecuador.
- Carrión, Francisco (2009). “Dinámicas y problemáticas en zonas de frontera”, *Boletín Entre Tierras*, abril de 2009, pp.2. Quito: Secretaría Técnica Ad-hoc de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales.
- Carrión, Fernando (2008). “Prevención de la Violencia Juvenil”. En *Resumen Ejecutivo del Proyecto Prevención de la Violencia Juvenil en República Dominicana*. Mar-may 2008. UNESCO.
- Comunidad Andina de Naciones (2006) De La Decimocuarta Reunión del Grupo de Trabajo De Alto Nivel Para La Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF)
- Donoso Moreno, Claudia Verónica (2004). *La Interdependencia en el Área de Seguridad en la Frontera Colombo- Ecuatoriana a Raíz de la Implementación del Plan Colombia*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Fontaine, Guillaume (2006). “Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática”. En *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. Vol 2 Las Apuestas*, Guillaume Fontaine (ed.): pp. 11-23. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Hufty, Marc (2006). “Marco conceptual y analítico de la gobernanza”. Documento Congreso Mundial de salud pública. Documento electrónico: http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc visitado el 09/15/09.
- Kooiman, Jan (2004). “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, No.16, pp.171-194. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa (2008) Agenda de la Seguridad Interna y Externa del Ecuador.
- Ministerio de Defensa del Ecuador, (2006) Política de la Defensa Nacional del Ecuador.

- Moreano Urigüen, Hernán (2005). *Colombia y sus Vecinos Frente al Conflicto Armado*. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Abya Yala.
- Morales Suárez, Alfonso (2008) “El Ecuador y su nueva política de Refugio”, en *Entretiembras: Boletín sobre políticas migratorias y Derechos Humanos*, 2008, p. 5-6.
- Núñez Vega, Jorge (2006). “Políticas de seguridad ciudadana para las provincias fronterizas”. *Boletín Ciudad Segura*, 10. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 11.
- Pontón, Daniel (2006) “Violencia en la frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”, *Boletín Ciudad Segura*, No.10, octubre, pp. 4-9. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Pontón, Daniel (2005). “Los fundamentos teóricos del debate político de la seguridad ciudadana en América Latina”. Tesis para la obtención del grado de Licenciatura en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Programa de Estudios de la Ciudad (2006). *Boletín Ciudad Segura*, No.10, octubre. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Programa de Estudios de la Ciudad (2006). *Boletín Ciudad Segura*, No.10, octubre. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Programa de Estudios de la Ciudad (2006). *Boletín Fronteras*, No .4, agosto. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Ramírez, Socorro (ed.) (2008). *Ecuador Miradas Binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Ramírez Vargas, Luz del Socorro y César Montúfar (eds.) (2007). *Colombia-Ecuador*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar
- Rincón, Omar y Rey, Germán (2009) “Los cuentos mediáticos del miedo”, en: Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnostico de la violencia. Quito, FLACSO-Ecuador.
- Sansfaçon, Daniel (2004). “Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security”. Informe CIPC. Documento electrónico: www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_134_1.pdf visitado el 09/08/09
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra (2006). “El presupuesto de la seguridad”. *Boletín Ciudad Segura*, 5. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-8.
- Torres, Andreina (2010). “Políticas de Seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza”. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper , Quito.

Torres, Andreina (2005). “La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000-2004”. Disponible en: www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf, visitado el 11/16/09.

Velásquez, Elkin (2007). “La Governance de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. En *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*, pp. 60-87. Florencia, Italia: Red URBAL 14 & Regione Toscana.

Velásquez, Elkin (2007b). “Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: Una primera lectura”. Documento mimeografiado.

Velásquez, Elkin (2008). “El aporte del Libro Blanco de la seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana”. En *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Fredy Rivera (ed.): pp. 413-431. Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura.

Páginas web consultadas

- <http://www.ame.gov.ec>
- <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>
- http://www.inec.gob.ec/web/guest/ecu_est/est_soc/enc_hog/enc_emp_sub
- <http://app.cne.gov.ec/resultados20092v>