

Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana

Programa de Estudios de la Ciudad

Antecedentes ¹

En el año 2006, el programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Ecuador llevó 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, surgieron una serie de inquietudes sobre el funcionamiento del sistema de gobernanza de la seguridad en un contexto de alta conflictividad. Por esta razón, se elaboró 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 la 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 fronteriza, 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 filtraban 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 especial, por la gran necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que se vive en la zona.

Así, el propósito de la investigación se enfocó en realizar una reflexión profunda sobre las causas y expresiones de los distintos tipos de violencia 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 vinculó el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional, y cabe mencionar que se propuso un distanciamiento de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha tratado la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como ecuatoriano. Sin embargo, además de tomar distancia del enfoque militar desde el cual se había abordado las problemáticas², también fue necesario plantear un nuevo enfoque para el análisis de las problemáticas de las poblaciones locales fronterizas. Esto, ante la constatación de que las poblaciones fronterizas habían estado invisibi-

lizadas tanto en las investigaciones realizadas como en el proceso de políticas públicas. Por esto 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*.

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. Sin embargo, a partir del año 2000, la seguridad para el estado ecuatoriano se centró en controlar la seguridad de la frontera norte -en la que se encuentran las provincias de Esmeraldas, Sucumbios y Carchi, fronterizas con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño- mediante el incremento paulatino de efectivos militares. Esto, desconociendo que las provincias que se encuentran en esta región entrañan diversos tipos de conflictos y violencias. Por ejemplo, en la frontera entre la provincia de Carchi y la ciudad de Ipiates los conflictos se vinculan en su mayoría a la extorsión y contrabando; mientras que en la provincia de Sucumbios fronteriza con el departamento del Putumayo, la violencia se relaciona con el narcotráfico; y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tumaco, la violencia se atribuye a conflictos étnicos, territoriales, ambientales, delincuencia organizada, entre otros.

Con el propósito de conocer algunas de las políticas públicas implementadas en la frontera norte de Ecuador, en el siguiente documento se analizarán dos de las principales políticas adoptadas: Plan Ecuador y la Política Nacional en Materia de Refugio.

Plan Ecuador

Como antecedente a la creación de Plan Ecuador, como política del estado ecuatoriano, encontramos a la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), entidad adscrita a la presidencia de la República, creada en el año 2001. Desde sus inicios hasta el año 2006, UDENOR atravesó varias crisis institucionales atribuidas tanto a cuestiones políticas como a los propios criterios con los cuales trabajaba en la frontera norte. Por ello, en el año 2007, se decide que sus funciones pasen a ser asumidas por el nuevo Plan Ecuador.

Así, en marzo de ese mismo año, se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador -a inicios del gobierno del presidente Rafael Correa- para ser la entidad que oriente la política del estado ecuatoriano para la frontera norte. Al inicio, sus principios fueron promover la paz y la cooperación, como sistemas de convivencia entre los Estados; repudiar la agresión externa; no intervención en asuntos internos de otros países, y respetar la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos, junto con la cooperación y corresponsabilidad compartidas. En la actualidad, sus ejes de trabajo son: 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.

En sus inicios, esta política fue concebida como una herramienta de planificación y coordinación del trabajo interinstitucional en la zona fronteriza, por lo que se encontraba bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de Planifica-



Palma Real - San Lorenzo, Esmeraldas / Foto: Diana Mejía M.

ción del Desarrollo (SENPLADES). En este periodo, además, se tomó la decisión de no aceptar el financiamiento o apoyo de la cooperación estadounidense (USAID). Sin embargo, más adelante, se decidiría que esta entidad debía trabajar adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, para tomar la dirección de la inversión internacional en la frontera norte. Actualmente, respondiendo a un criterio enfocado sobre todo en la seguridad, Plan Ecuador pasa formar parte del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, bajo la categoría de Secretaría Adscrita.

Asimismo, a medida que se realizaban cambios en Plan Ecuador, una vez más se aceptó la inversión de USAID, dado que se evidenciaba una gran inconformidad de la población de la frontera pues no se observaba la tan esperada inversión en el territorio. De igual manera, se empezó a evidenciar un total respaldo por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), dado que Plan Ecuador adoptó el enfoque de seguridad humana. No obstante, más adelante, incluso el propio presidente Correa fijó como plazo el mes de junio de 2010, para realizar una evaluación del trabajo desarrollado por Plan Ecuador en la zona, y decidir si la Secretaría Técnica debería desaparecer o continuar. Hasta el momento, dicha evaluación no ha sido difundida, dado que el plazo de la misma fue extendido.

A inicios del segundo semestre de 2010, la Secretaría Técnica de Plan Ecuador, a cargo del Ing. Julio González, empieza a involucrarse en el Proyecto Fomento de la Seguridad Integral en Frontera Norte (FOSIN) cuya inversión es de aproximadamente 3 millones de euros, procedentes de la Unión Europea y ejecutados por la cooperación alemana GIZ.

A manera de conclusión, 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 secretaria técnica coordinadora, más no ejecutora. A esto se suma que Plan Ecuador, como política del Estado ecuatoriano, ha respondido a sobre todo a hechos coyunturales, y se ha orientado por las prioridades de la cooperación internacional. Por otro lado, la Secretaría Técnica se establece originalmente en Quito, para luego crearse otra en Ibarra, y apenas hace pocos meses, se crean oficinas de trabajo en Esmeraldas, Carchi y Sucumbios, para fortalecer el trabajo de Plan Ecuador en las provincias de frontera.

Política Nacional en materia de Refugio

La Política Nacional en materia de Refugio formulada durante el gobierno del presidente Correa intenta establecer mecanismos para la inserción social de las personas que viven en Ecuador en calidad de refugiados, especialmente de nacionalidad colombiana, quienes han sido víctimas del conflicto interno que vive el vecino país. Esta política fue concebida como una respuesta gubernamental que, a corto plazo, ayudaría a visibilizar la magnitud de esta problemática hacia la comunidad internacional y permitiría mejorar las condiciones de la población colombiana en situación de refugio en nuestro país.

Cabe mencionar que los compromisos adquiridos por el Estado Ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, así como los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004 y el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano son el marco en base al cual se diseña la actual Política Nacional en materia de Refugio.

En este sentido, la Política Nacional de Refugio de 2008 hace alusión a 6 elementos claves: implementación de un "modelo mixto" con respecto a la protección a personas con necesidad de refugio; aplicación del Registro Ampliado en el corto plazo; inclusión de esta población como parte de una política migratoria integral; implementación del programa fronteras solidarias; lanzamiento del programa de ciudades solidarias; y responsabilidad interministerial en la implementación de la política en materia de refugio.

Una de las principales acciones llevadas a cabo en el marco de esta política fue el proceso de Registro Ampliado. Durante dicho proceso se contó con el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para



Junta parroquial General Farfán - Sucumbios / Foto: Diana Mejía M.

los Refugiados (ACNUR), al mismo tiempo que organizaciones como el Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes (SJRM) participaron en calidad de veedores del proceso. Sin duda, el resultado más importante del registro fue que, hasta diciembre de 2010, se ha logrado reconocer a 53.342 refugiados que habitan en territorio ecuatoriano.

Así, la acción del Registro Ampliado se convirtió en la máxima herramienta de Ecuador para mostrar a la comunidad internacional que los efectos del conflicto interno colombiano generan costos, los cuales son difíciles de solventar únicamente por el estado ecuatoriano, además de la existencia de otro tipo de consecuencias sociales en la zona como el incremento de la xenofobia.

Intervenciones locales en Seguridad Ciudadana.

Al momento de abordar 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, incluso, "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). Así, la presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca el mantener resguardado el territorio de posibles inclusiones militares enemigas.

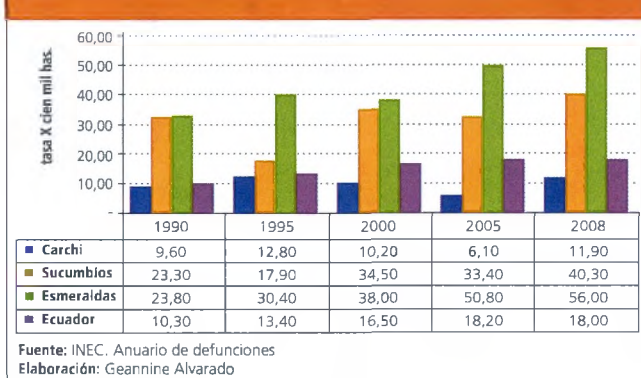
No obstante, Los gobiernos locales van ganando terreno en la toma de decisiones dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad, es así que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez, "en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores fundamentales de la política pública sobre seguridad ciudadana" (Velásquez 2007: 2). Sin embargo, cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, en el contexto ecuatoriano, 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 mayores avances en el tema de seguridad ciudadana. Su accionar, respecto a esta problemática, se ha producido en relación a acciones puntuales, en las que la falta de planificación a largo plazo y articulada con otros actores de la sociedad ha sido evidente. Así, en su mayoría, el acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana, ha estado enfocado hacia la dotación de "suministros"³ para la policía nacional.

De las provincias de la zona de frontera norte, la provincia de Carchi es la única que presenta en los últimos años

una tasa de homicidios inferior al promedio nacional (ver gráfico 1). Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su proximidad con Colombia -piénsese en sus características geográficas e históricas- hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. Por ejemplo, en el caso del Carchi, examinar su conflictividad sólo en base a los datos mencionados no refleja la incidencia que fenómenos delictivos como el contrabando tendrían en su economía⁷.

Gráfico 1. Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



En cuanto a la institucionalidad en las provincias fronterizas, cabe señalar que la misma es débil y escasa, a pesar de los esfuerzos recientes por parte del gobierno nacional. En general, la mayoría de instituciones gubernamentales carecen de credibilidad entre la población, lo que les resta poder de convocatoria. Por otra parte, tampoco se ha evidenciado una cultura de trabajo interinstitucional, lo cual podría servir como un mecanismo para fortalecerlas. Esto, a pesar de que, por parte del gobierno, existe una entidad, Plan Ecuador, que se encuentra destinada exclusivamente a la coordinación de actividades en la frontera norte.

En general, en las provincias fronterizas, la sociedad civil organizada ha ocupado los espacios que el Estado ha abandonado o donde ha mantenido una débil presencia. Por esto, se puede observar que se ha concentrado un número importante de ONG's en las poblaciones fronterizas, las cuales trabajan en diversos ámbitos, sobre todo encaminados a trabajos productivos y de desarrollo. El tema de seguridad ciudadana no ha sido una línea directa de intervención en proyectos que se ejecutan, sin embargo, varios proyectos buscan, como consideración generalizada, incrementar las condiciones de vida de la población y mejorar la convivencia entre los habitantes. Aunque, tampoco existe mayor coordinación entre las acciones implementadas por las distintas organizaciones locales e internacionales, lo que, en la mayoría de casos, ha conducido a un desperdicio de recursos porque muchas de las medidas implementadas terminan sobreponiéndose.

Por otro lado, existen organizaciones, sobre todo asociaciones empresariales, que han intentado replicar modelos implementados en ciudades como Quito, pero sin tomar en cuenta las particularidades de su contexto local. Por citar uno de los casos, el Plan de Seguridad implementado por la Cámara de Comercio de Tulcán contó con el apoyo y asesoría para su ejecución de la Cámara de Comercio de Quito. Dicho plan, antes que responder a las necesidades de los pequeños comerciantes de la ciudad de Tulcán, se ajusta al proceso desarrollado con los comerciantes de la ciudad de Quito.

En cuanto al papel de los gobiernos locales (municipio y gobierno provincial), en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, la existencia de procesos de más larga duración impulsados por los gobiernos locales ha permitido que se pueda crear organismos que trabajen específicamente el tema de la seguridad ciudadana. Sin

embargo, la fragmentación política de ciudades como Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas ha sido uno de los factores para que el tema de la seguridad ciudadana sea entendido como un elemento que debe ser tratado exclusivamente por la policía nacional.

En síntesis, se puede observar que en las ciudades fronterizas, los ámbitos políticos locales constituyen 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 ha estado encaminado a brindar respuesta a situaciones coyunturales o convertirse en entidades encargadas de dotar de gasolina, autos, motos u otros elementos que se han considerado como importantes para el trabajo policial.

Percepción local de inseguridad

En los datos obtenidos de la Encuesta de Victimización realizada por el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el año 2008, se puede observar que el índice de percepción de inseguridad en las provincias fronterizas es elevado. Aunque, si lo comparamos con el promedio nacional, únicamente la provincia de Sucumbios lo supera. También es necesario señalar que tanto Carchi como Sucumbios, al igual que el promedio del país, presentan índices de percepción de la inseguridad superiores a la tasa de homicidios y a la tasa de victimización de personas; sin embargo, nos llama la atención que en la provincia de Esmeraldas, la tasa de homicidios sea mayor que la percepción de inseguridad, mientras que en provincias como Carchi, la percepción de inseguridad triplica las tasas de homicidio (Gráfico N.º 2). Así, si tomamos en cuenta que el índice de percepción de inseguridad mide la impresión que tiene la población frente a la posibilidad de ser víctima de un delito, generalmente, el alto índice de percepción de inseguridad de las poblaciones de las provincias de la frontera norte podría revelar, en parte, la alta vulnerabilidad con la cual se identifican sus pobladores; pero, se debería analizar con especial atención la situación de Esmeraldas, en donde, las altas tasas de homicidio podrían estar generando temor entre la población, lo cual podría conducir a una especie de paralización social, que impediría incluso que los habitantes denuncien o hablen sobre la violencia en su provincia.

Gráfico 2. Percepción de inseguridad, índice de victimización y tasa de homicidios



Frente a la información obtenida, se realizaron, tanto en las provincias fronterizas como en todo el país, una serie de acciones encaminadas a disminuir no sólo los niveles de delincuencia, sino principalmente la percepción de inseguridad. No obstante, en su mayoría, se observó que las acciones que se aplican de manera reiterativa en la zona fronteriza responden a antiguas fórmulas reactivas, las cuales se encaminan a incrementar el sentimiento de seguridad de los pobladores, antes que a tomar acciones de fondo. Este tipo de acciones

únicamente ha demostrado que no se cuenta con los elementos necesarios para entender la especificidad de las provincias fronterizas.

A esto se añade que las acciones implementadas no toman en cuenta el trabajo interinstitucional. Al momento de diseñar e implementar las acciones, se deja de lado la participación de gobiernos locales, empresas privadas, sociedad civil, iglesia y demás, quienes, al conocer su realidad y cotidianidad, podrían brindar un gran aporte para un mejor y más eficiente diseño de las políticas públicas de seguridad en sus territorios.

Breves conclusiones

Un breve recorrido por las políticas públicas nacionales nos permite constatar que la conflictividad que existe en la frontera norte no ha sido vinculada con las particularidades que caracterizan a cada una de las provincias que se encuentra en el límite fronterizo y, menos aún, en el caso de localidades o cantones que adquieren una especificidad importante por el tipo de violencia que predomina allí, como en el caso del cantón San Lorenzo, por ejemplo.

Estas particularidades, que coexisten en toda la zona fronteriza, no han sido tomadas en cuenta al momento de implementar políticas de seguridad y, más bien, la posición que se ha adoptado desde el gobierno nacional, ha sido abordar las problemáticas fronterizas como si se tratase de un territorio homogéneo. Además, por tratarse de un enfoque desde la soberanía nacional, el diseño e implementación de dichas políticas conllevaría un marcado enfoque militar. Esto evidencia que, respecto a la noción de seguridad en una zona de frontera, se vuelve sumamente complejo hacer una diferenciación entre seguridad ciudadana y seguridad nacional. En la práctica, este enfoque de seguridad nacional, que estaría orientando las acciones de seguridad, conllevaría un excesivo enfoque en la defensa nacional bajo acciones puntuales como contención de la violencia hacia el territorio ecuatoriano, lucha contra el terrorismo, narcotráfico y delincuencia organizada, entre otras.

Así, 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 las acciones delictivas y criminales que se han observado en las tres provincias fronterizas y en otras ciudades ecuatorianas. Claro que dicha presencia militar excesiva en la región no estaría justificada, en razón de encontrarnos en un largo periodo dentro del cual los procesos belicistas entre países parecen haber terminado, mientras que "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). Dado que la conflictividad en la zona fronteriza responde no sólo a la implementación del Plan Colombia, sino también a procesos de inequidad social y económica, las acciones que deberían implementarse van más allá del simple incremento de la presencia militar.

Por otra parte, a nivel local, el papel que desempeñan los gobiernos locales, en un contexto en el cual se ven presionados por una visión de soberanía nacional, es complejo. A esto se suma la gran demanda por seguridad de las poblaciones fronterizas, lo cual ha llevado a que, en algunos casos, las autoridades tomen decisiones enmarcadas dentro del populismo punitivo; y, en otros, opten por la inacción total en materia de seguridad ciudadana.

Por último, es necesario señalar que, a pesar de que existe un programa gubernamental destinado a la coordinación de actividades en la frontera norte como es Plan Ecuador, la heterogeneidad de las provincias fronterizas no ha sido considerada de manera clara por los organismos estatales. Así, se continúa implementando medidas que, en muchos casos, han generado descontento entre los distintos actores y comunidades. Dado que Plan Ecuador fue concebido como una respuesta política frente al Plan Colombia, se esperaría que sus acciones conllevaran una mayor presencia en la zona fronteriza, coordinación interinstitucional, y mayor involucramiento en el trabajo con las autoridades y organizaciones locales.

Bibliografía.

- 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
- 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.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). "Política del Ecuador en materia de Refugio". Quito.
- Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (2008). "Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad". Quito.

Notas:

- 1 El presente trabajo es parte una investigación más amplia realizada por el Programa de Estudios de la Ciudad. Los resultados de dicha investigación serán publicados en el mes de julio del año 2011.
- 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 representa para el país.
- 3 Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina y adecuación de unidades de policía comunitaria.
- 4 En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como su única posibilidad para obtener ingresos económicos. 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.



Municipio de Lago Agrio - Sucumbios / Foto: Diana Mejía M.