

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD  
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO DE LA  
CIUDAD CON MENCIÓN EN CENTRALIDAD URBANA Y ÁREAS HISTÓRICAS**

**“FRONTERA NORTE ECUATORIANA, UN ESPACIO  
EN CONFLICTO Y DISPUTA.  
ANÁLISIS DE ACCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA ESTABLECIDAS POR  
LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA  
FRONTERA NORTE DEL ECUADOR.”**

**VÍCTOR ELÍAS LLUGSHA GUIJARRO**

**MARZO 2012**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DE LA CIUDAD  
CONVOCATORIA 2007-2009**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN GOBIERNO DE LA  
CIUDAD CON MENCIÓN EN CENTRALIDAD URBANA Y ÁREAS HISTÓRICAS**

**“FRONTERA NORTE ECUATORIANA, UN ESPACIO  
EN CONFLICTO Y DISPUTA.  
ANÁLISIS DE ACCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA ESTABLECIDAS POR  
LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA  
FRONTERA NORTE DEL ECUADOR.”**

**VÍCTOR ELÍAS LLUGSHA GUIJARRO**

**ASESOR DE TESIS: ANDRÉS GÓMEZ  
LECTORES/AS: FERNANDO CARRIÓN  
LORENA FLORES**

**MARZO 2012**

## **DEDICATORIA**

A las pocas horas para dormir,  
en las que Francisco y María construyen sus sueños...

## AGRADECIMIENTOS

Esta tesis me ha permitido desde varios ambientes, poder conocer personas de gran valía, amistades imborrables en el paso del tiempo y sobre todo poder consolidar las palabras que en la vida se me fueron juntando.

Estar en FLACSO fue un periodo lleno de experiencias que han marcado muy profundo, después de tantas noches con sus días, entre lecturas, letras y argumentos. Quiero agradecer a mis dos grandes amigos Pachito y Mayte, que son los principales arquitectos de los cimientos en los que a diario se construye mi vida; junto a ellos, Cris, Xavi, Geova, Vero, David y Emi.

Es bien sabida la frase que un largo viaje inicia con un solo paso, y este paso fue dado por al apoyo y consejo de Marcela, gracias por pasarme el dato de las admisiones en la facultad, pero sobre todo por haber estado convencida de que podía hacerlo. A la gran generosidad de conocimiento y palabra de la Maestra Mariana Cazar, gran escultora, pero sobre todo un alma sensible, que ha sabido entender el devenir de la humanidad. A los “Murcielagos”, entrañables camaradas, amigos del camino, amigos de la vida, con quienes nunca faltó una “güitig con limón”.

A los compañeros Flacsoboy y Flacsogirls, que en medio de lecturas y syllabus logramos generar lazos de fraternidad que permitieron enfrentar el peso de los días. Sobre todo a los compas becarios, que fueron un gran apoyo en el camino... entre ellos al “Gordito” Villarruel (homo polemicus) por ser un gran pana, “Mona” Henao por todas las tardes de lentejas y jets que nos unieron en una nueva cultura colombo-ecuatoriana de eterno cariño; Isa mi casi hermana que más allá de la facultad me brindó y brinda una invaluable amistad; al “Güey” del Darío por ser un pana dispuesto a brindar su mano amiga.

A todos los PEC, pero de manera especial a Verito por su gran apoyo y palabras de aliento; a Fernando por ser un maestro que guía (aunque sea de la Liga); al “Rolo” Andrés, por ser un gran amigo que me ha brindado siempre su apoyo; a Marianela y Alexandra, amigas de un corazón enorme; a Lorelaura (Lorelé) por aceptar el reto de enfrentar semejante tesis; a Diego el ecuatoriano más uruguayo que conozco, al proyecto “Fronteras”. A todos los panas de la biblioteca de la facultad, a los becarios de catalogación; a Nilma, Elsita, Margarita, Susanita, René, Álex que convirtieron mi paso por la biblioteca en uno de los recuerdos más entrañables.

A todos quienes estuvieron pendientes de decirme: “¿qué será de la tesis?” en conversaciones, mensajes, llamadas, etc; sobre todo aquella flor jamás presentada que me apoyó, impulsó, comprendió, animó, regañó durante este proceso, eterna gratitud para ti Belén.

Y a ti, si te animas a leer esta tesis y llegar hasta el final... pero si no lo haces o quedas a la mitad, no hay problema, algún rato podríamos conversar de la frontera.

## ÍNDICE

Resumen	8
Introducción	10
1. La frontera norte del Ecuador. Planteamiento del problema.	12
2. Hipótesis.	15
2.1 Objetivos de la investigación.	16
2.2 Objetivo general.	16
2.3 Objetivos específicos.	16
2.4 Metodología	16
CAPÍTULO I	
(In)seguridad ciudadana, acercamientos a lo local en la frontera.	20
1. Lo local, lectura desde el espacio.	20
2. La ciudad, un posible espacio de gobierno.	21
3. Frontera, ¿el punto de encuentro de iguales? o ¿el límite entre desiguales?	25
3.1 El fin de las fronteras, el surgimiento de las fronteras.	28
4. Seguridad Ciudadana.	29
5. La frontera, un nivel de lo local, una posible lectura desde la seguridad ciudadana.	33
CAPÍTULO II	
Ecuador, seguridad ciudadana, defensa de muchos, protección de pocos, una frontera sin límites.	35
1. Inestabilidad política en el Ecuador, la suma de buenas intenciones.	35
1.1 La seguridad ciudadana, el Estado como eje represor y los fundamentos jurídicos.	36
1.2 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.	38
1.3 Política del Ecuador en materia de refugio.	40
2. Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte el Ecuador.	43
2.1 Plan Ecuador, acciones para la frontera, una primera radiografía de la frontera.	44
2.2 La frontera una realidad más allá de los discursos.	47
2.2 La frontera norte del Ecuador, una frontera en disputa	48
2.2.1 Los actores locales, micro espacios de acción.	51
2.2.2 Acciones locales desde la frontera.	55
CAPÍTULO III	
Tulcán, ciudad, comercio y frontera en movimiento.	58
1. Tulcán – análisis de su situación.	58
2. Reconstruyendo momentos-reconstruyendo conflictos, sobre la pista de la disputa lo local vs lo nacional en la frontera.	60
2.1 Tulcán un Plan Nacional de Seguridad distante de lo local.	61
2.1.1 Gobernación del Carchi.	61
2.1.2 Gobierno provincial del Carchi (GPC) (Observatorio de Seguridad Ciudadana).	63
2.1.3 Comandancia provincial de Policía del Carchi.	64

2.1.4 Federación de Barrios de Tulcán.	65
2.1.5 Cámara de comercio del Carchi.	67
2.2 Política de refugio, la separación del otro más allá del límite.	70
2.2.1 Diócesis de Tulcán – Pastoral Social	71
2.2.1.1 Pastoral Fronteriza Binacional.	71
2.2.1.2 Pastoral de Movilidad Humana.	72
2.2.2 Consulado de Colombia en Tulcán.	73
2.3 La frontera, nuevas formas de reacción sobre la zona, Plan Ecuador, plan de reacción.	75
2.3.1 Plan Ecuador (Ibarra).	75
2.3.2 Municipio de Tulcán.	76
2.3.3 Asociación de Juntas Parroquiales del Carchi – AJUPRUC.	77
<b>CAPÍTULO IV</b>	
(In) conclusiones y hallazgos de la investigación	80
1 Frontera, situación de un Estado.	80
1. 1 La frontera: seguridad, acción, reacción.	80
1.2 Lo nacional debe contener a lo local, no desenfocarlo.	83
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	86

## RESUMEN

La tesis hace un recorrido por las condiciones de marginalidad, violencia y conflictividad que persisten en la zona de frontera norte del Ecuador, tomando como elementos directrices a las políticas nacionales de seguridad en contraposición de las realidades locales en la frontera. Políticas que priorizan la seguridad del Estado sobre mejores condiciones de seguridad ciudadana

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos. El primero logra situar la discusión frente a los elementos desiguales que conceptualizan lo local, la dualidad entre lo rural y lo urbano, las características culturales, étnicas y socioeconómicas de las poblaciones, las tradiciones y prácticas políticas, la complejidad de los conflictos y violencias que se desarrollan en estos territorios (disputas territoriales, tráfico de drogas, personas y armas, contrabando, abigeato, extorsión, explotación sexual y laboral, entre otros) en particular en la zona de frontera norte; obedeciendo precisamente a las características y realidades de todo orden que presentan las ciudades ubicadas en el cordón fronterizo. En este sentido, analiza la necesaria pero difícil implementación de políticas locales de intervención social que centren su ejecución en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes, la garantía de sus derechos, entre ellos el tema de la seguridad ciudadana entendida no sólo desde la securitización, la presencia y control militar, y el endurecimiento de las políticas migratorias, si no en especial desde la generación de un espacio vital que permita el desarrollo pleno de los ciudadanos tanto a nivel privado como colectivo. Asimismo, en este capítulo se expone una construcción teórica sobre la definición y objeto de la frontera y las distintas lecturas que desde el espacio local y nacional operan sobre esta.

El segundo capítulo, presenta un diagnóstico crítico sobre la introducción e implementación de las políticas de seguridad ciudadana en el Ecuador, realizando una exposición detallada del marco jurídico que establece y reglamenta los diferentes instrumentos legales que dan tratamiento a los temas de seguridad. Si bien se reconocen los avances en términos de inversión y modernización del aparato militar y policial para el control de la seguridad en los territorios, se desarrolla el argumento inicial presente desde la introducción de trabajo, la concepción de la política de Seguridad Ciudadana del Gobierno ecuatoriano como un tema de Seguridad Nacional y de control militar de los territorios. El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, la Política del Ecuador en materia de Refugio y las Políticas de

seguridad ciudadana en la frontera norte, específicamente el Plan Ecuador, son algunos de los avances en las políticas nacionales que en términos de seguridad para el país refuerzan este argumento.

El capítulo tercero, aborda el caso de Tulcán como ciudad fronteriza. Se analizan las situaciones de violencia e inseguridad presentes en la ciudad y la brecha entre las políticas direccionadas desde el Estado central y las prácticas y acciones locales. Se realiza un estudio comparativo de las políticas de seguridad nacional, la política migratoria y de refugio, y las acciones de convivencia ciudadana en la zona de frontera, señalando los avances y distanciamientos en su implementación por parte de los actores locales tanto institucionales, como del sector privado y organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente el capítulo cuarto, recoge las conclusiones y hallazgos de los tres capítulos desarrollados en la tesis y arroja algunas derivas que permitan el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana más cercanas a las necesidades y realidades que presentan los contextos locales, centrándose en las diferencias de las tres zonas de frontera norte.

## **INTRODUCCIÓN**

Entender la conformación de las fronteras en Latinoamérica, nos debe acercar a la configuración misma de las naciones, momentos en los cuales la identificación de un *yo* está dada por la contraposición con el *otro*. Dentro de esta esencia las fronteras nacen como un símbolo de separación, de límite, donde *nace* o *termina* una nación, como señala Bauman:

Las fronteras que dividen al “nosotros” del “ellos” están perfectamente señaladas y son muy visibles, ya que el certificado de “pertenencia” sólo contiene una división, y el cuestionario al que deben responder los postulantes al documento de identidad sólo incluye una pregunta, cuya respuesta es “sí” o “no” (Bauman, 2009:187).

La característica particular de los Estados, está relacionada a la soberanía, es decir, a “la facultad de implantar y ejercer su autoridad de la manera en que lo crean conveniente.” (Enciclopedia jurídica Civitas: 1995). Dicha facultad es de carácter jurídico, por esto con el propósito de que los Estados puedan ejercer su soberanía, sin afectar los intereses de otros Estados “se crean límites definidos en porciones de tierra, agua y aire. En el punto preciso y exacto en que estos límites llegan a su fin es cuando se habla de fronteras.” (Enciclopedia jurídica Civitas: 1995).

Algunos elementos como lengua, religión y un mismo tipo de gobierno se manifiestan como similares entre los diferentes territorios de Latinoamérica<sup>1</sup>, pero ¿qué otro tipo de elemento nos hace diferentes?, ¿cómo logramos establecer diferencias marcadas entre el *yo* y el *otro*?. Con la fragmentación de la Gran Colombia, nacen pequeñas repúblicas que deben definir sus fronteras, sus líneas de límite. Ante esta situación, buscar el inicio o el fin del territorio de cada una, obedeció a una serie de intereses locales.

En América Latina el establecimiento de las fronteras, entendidas como los límites internacionales existentes entre los Estados, dio lugar a una enorme cantidad de conflictos que redundaron en la construcción de treinta y seis

---

<sup>1</sup> Durante el periodo de dominación española sobre los territorios que fueron Latinoamérica, se unificaron una serie de elementos, que permitirían a España, un mejor dominio y administración sobre estas tierras (idioma, moneda, organización política). Las elites que se constituyeron en cada ciudad, buscaron durante el proceso independentista y posterior al mismo, el lograr el poder político local, desplazando a la monarquía española. Este elemento hace que los crecientes intereses locales, busquen un espacio de acción, dándose la creación de varias repúblicas, que a pesar de guardar grandes similitudes, se ve fraccionada, naciendo la necesidad de conformar límites territoriales entre las nacientes repúblicas.

fronteras con una longitud mayor a 41.000 kilómetros (Rhi-Sausi y Oddone, 2009:12).

En el proceso conflictivo y fragmentado de la conformación *definitiva* de las fronteras en Latinoamérica, se fueron fracturando también los modelos económicos y políticos, que a principio de las repúblicas se intentaban implementar, situación que a la par determinó en cierta medida que las necesidades básicas en las fronteras no sean atendidas adecuadamente.

Desde 1830, hasta 1998<sup>2</sup> el Ecuador se ha movido por sus líneas de frontera, defendiendo la *soberanía* y su territorio. En conflicto constante con los países vecinos<sup>3</sup>, su visión sobre sus fronteras ha sido la de una línea que debe ser defendida de posibles acciones de los países limítrofes. Esta carga histórica de casi 200 años, construyó la necesidad inalienable de tener una visión nacional de defensa de la frontera en términos militares.

Al final del conflicto bélico con Perú, con la consecuente firma de la paz, la visión de defensa deja de ser vista en contraposición a posibles disputas con países limítrofes, llegando a tomar mayor relevancia los conflictos internos. Uno de los aspectos que va tomando fuerza, es la búsqueda de mejores condiciones de seguridad en las ciudades, situación que ante el incremento de la inseguridad, genera diferentes frentes de presión para que se tomen acciones en este tema.

Las fronteras quedan en un segundo plano, puesto que no existe la emergencia latente del enemigo externo. En este proceso, el debate sobre la seguridad de las ciudades, se centra en los espacios de mayor concentración poblacional, dejando de lado a poblaciones pequeñas, entre ellas las de frontera, que siguieron siendo atendidas desde un criterio militar y de seguridad nacional esto durante la década de los 90 y en una medida casi similar hasta la actualidad. Este aspecto se reproduce fácilmente, dado que el Estado no

---

<sup>2</sup> En 1830, el Ecuador establece su primera constitución, dando así nacimiento oficial a la república, sin embargo, no se fijan los hitos exactos de sus fronteras, señalando que serán los que correspondían al antiguo "Reino de Quito", conformándose una comisión encargada de verificar estos elementos, en conjunto con los países vecinos. En el año de 1998, mediante la firma del acuerdo de paz entre Perú y Ecuador, el país termina de configurar sus fronteras.

<sup>3</sup> Aunque las fronteras del Ecuador, tardan en constituirse de manera *definitiva*, en razón de los continuos desacuerdos limítrofes mantenidos con Colombia y Perú, de manera general los libros de historia ecuatoriana direccionan su interés sobre la frontera sur, en razón de los continuos conflictos bélicos con el vecino del sur, acerca de la frontera norte del Ecuador es muy poco lo que se recoge.

cuenta con un plan de acción específico (en temas de seguridad) a nivel nacional, mucho menos en zonas que requieren un tratamiento especial como la frontera.

### **1. La frontera norte del Ecuador. Planteamiento del problema**

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 una gama de causas que estarían ocasionando el incremento de la inseguridad ciudadana en las poblaciones de la zona de frontera.

Entre las causas se pueden señalar: débil presencia de instituciones públicas, cobertura de servicios básicos de mala calidad, frágil tejido social, pocas acciones de trabajo interinstitucional, proliferación de acciones dispersas y heterogéneas tanto de organizaciones estatales como de la sociedad civil y alta presencia militar<sup>4</sup>.

Sin duda las preocupaciones que genera la situación de inseguridad y violencia que se vive actualmente en la frontera norte del Ecuador se han convertido en tema de discusión en ámbitos académicos y de diseño de políticas. Actualmente se van configurando espacios desde lo académico para reflexionar sobre la frontera, investigaciones que combinan la recolección de datos empíricos y la reflexión teórica.

Las instituciones a nivel local como alcaldías, prefecturas y gobernaciones, reproducen hacia un nivel micro (territorial) los elementos planteados en las políticas generales del Estado. Aunque, en el caso de la frontera, si bien se evidencia una necesidad de destacar la importancia de la seguridad nacional, en razón de la soberanía, las acciones que desarrollan estas instituciones locales se dirigen más por el lado de precautelar una mejor calidad de vida de la población existente en sus jurisdicciones. Sin embargo, estas acciones no van encadenadas a un concepto de seguridad ciudadana<sup>5</sup>, siguen una línea de *prestación de servicios* y en algunos casos de intervenciones de tipo clientelar, buscando un posicionamiento político dentro de un determinado conglomerado electoral<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La militarización de varios sectores de la frontera norte del Ecuador representa la única forma en la que el Estado se hace presente.

<sup>5</sup> Sin embargo no hay que dejar de lado el hecho de que el concepto de seguridad ciudadana es relativamente nuevo y está en continua construcción, incluso muchas ciudades con mayor población a la de la frontera y con instituciones más sólidas no han logrado consolidar una visión clara de la seguridad ciudadana.

<sup>6</sup> En el caso de la frontera norte del Ecuador, la provincia de Esmeraldas ha sido en los últimos años un bastión político-electoral del Movimiento Popular Democrático (MPD), situación similar se da en Carchi, donde la Izquierda Democrática (ID) se ha posicionado de gran manera.

Específicamente, 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*<sup>7</sup> para la policía nacional.

Por otro lado, se observa que las acciones de seguridad ciudadana de manera general son planteadas desde un enfoque preventivo donde se busca precautelar el bienestar general de la población, sin embargo, en la práctica se ejecutan como actividades reactivas y de tipo represivo priorizando acciones punitivas<sup>8</sup>, siendo así que la respuesta primera y continua del Estado ha sido la militarización y el aumento de policías en las poblaciones de frontera. Dejando en un segundo plano elementos que complementan la búsqueda de un espacio de mejor convivencia, puesto que se toman acciones sobre las causas (o posibles causas) de la inseguridad, si no que la mayoría de esfuerzos apuntan sobre las consecuencias.

Varias instituciones a nivel nacional como la Cancillería en el ámbito diplomático y las Fuerzas Armadas en lo militar, tienen como espíritu de acción precautelar la seguridad nacional, para lo cual realizan acciones y políticas<sup>9</sup> homogéneas en el tratamiento de la seguridad en la zona de frontera, sin tomar en cuenta las especificidades que este espacio puede presentar, particularidades que en el caso ecuatoriano son por demás complejas debido a las diferencias que en la región existen. Carchi, Sucumbíos y Esmeraldas, tienen geografías, etnias y sociedades diferentes, que enfrentan dificultades particulares frente a una misma posición en una realidad de frontera binacional.

A este elemento se debe considerar la situación de las ciudades de frontera en relación al país y la forma de intervenir en temas relacionados a la *seguridad*. Al momento de definir el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. Como dice Carrión, Pontón y Armijos (2009), “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), significando así que la

---

<sup>7</sup> Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina, adecuación de unidades de policía comunitaria.

<sup>8</sup> Las principales acciones se refieren al incremento del número de policías, aumento de penas por delitos, mejoramientos en el sistema penal, entre otras.

<sup>9</sup> Acciones y políticas como el Registro Ampliado, Plan Ecuador, Plan Nacional de Seguridad Nacional, que serán abordadas en el capítulo II de esta investigación.

presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca mantener resguardada la patria de posibles incursiones militares de otros países.

La presencia militar no estaría justificada en Latinoamérica<sup>10</sup>, en razón de encontrarnos en un largo periodo dentro del cual procesos belicistas entre países parecen haber terminado, pero “los conflictos de baja intensidad<sup>11</sup> se han enraizado en las ciudades, y se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo” (Briscoe, 2008:1).

Las ciudades de frontera en el norte del Ecuador se convierten en micro espacios de la guerra, conflictividad que deriva en gran medida por los procesos de inequidad social y económica que han atravesado, también por elementos de tipo exógeno como los provocados por el conflicto interno en Colombia, elemento que ha generado miles de desplazados en la región, a todo esto se le suma lo conflictivo y violento del narcotráfico que cuenta con rutas de transporte a lo largo de la frontera. Esta serie de elementos han provocado que los índices de homicidios<sup>12</sup> por cada cien mil habitantes se encuentren entre los más altos del país.

De las provincias de la zona de frontera norte, 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 más conflictivas. Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su situación con Colombia, como sus características geográficas e históricas, hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. En el caso del Carchi, hacer un análisis de su conflictividad, sólo en base a estos datos, no refleja lo complicado de la economía que se ha

---

<sup>10</sup> La no existencia de un conflicto específico o directo con Colombia determinó también un abandono de la presencia militar, en el sentido de lo tecnológico y la revisión de procedimientos, es así que al realizar el ejército de Colombia la incursión en Angostura (2008), no se contaba con radares que detecten esta incursión. Es a partir de este momento, que el Estado ecuatoriano encuentra una justificación, basada en la soberanía para reforzar en varios aspectos una mayor y “mejor” presencia militar en esta zona. Siendo nuevamente una respuesta de tipo militar, la opción que el Estado, de manera reactiva, encuentra como solución para la Frontera Norte.

<sup>11</sup> Los conflictos de baja intensidad entendidos como disputas territoriales entre bandas criminales, acciones como el sicariato entre otros elementos de inseguridad nacientes en las ciudades.

<sup>12</sup> Para realizar una aproximación a la problemática de violencia que enfrenta la frontera, es necesario explorar un mundo plurisignificante de espacios en los que fenómenos multicausales son los constructores de una realidad, por lo que al 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.

generado alrededor del contrabando<sup>13</sup>, situación que también ocurre en el caso del abigeato y la extorsión.

## **2. Hipótesis.**

En razón de los elementos planteados, la *hipótesis* que guiará el desarrollo de la presente investigación es, que las acciones de seguridad ejecutadas por el gobierno nacional generan relaciones conflictivas con los actores locales en la frontera norte del Ecuador. Esta situación está determinada por la priorización del Estado ecuatoriano de precautelar la seguridad pública, entendida como la seguridad misma del Estado, por sobre acciones de seguridad ciudadana locales vinculadas al mejoramiento de la convivencia en la frontera.

Las acciones de seguridad ciudadana, adoptadas desde el Estado, están desarrolladas desde un enfoque que prioriza la soberanía. Pero además son de tipo reactivo y represivo en las zonas conflictivas. La visión de la frontera y como se debe actuar en este espacio particular, tiene dos posturas que se imponen desde lo territorial, una de tipo nacional que ve a la frontera como el *límite*, donde las acciones de tipo diplomático, militar y policial, son la respuesta directa. Otra visión, de tipo transfronterizo, es la que se propende por los gobiernos locales.

En el espacio de interacción de la frontera norte, donde los actores locales y el Estado se encuentran presentes, se evidencian tensiones en las diferentes acciones que se llevan a cabo. Sin embargo lo que desde lo local se muestra, tiene puntos conflictivos y/o de cooperación con lo que desde lo nacional se implementa.

### **2.1 Objetivos de la investigación**

---

<sup>13</sup> 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.

La investigación ubica, como una de las características particulares de la zona de frontera norte, la creciente conflictividad en temas de la seguridad y la violencia. Por lo que se realizará una lectura desde la seguridad ciudadana, considerando de manera previa, que ante la existencia de tres<sup>14</sup> municipalidades, que concentran a la mayor cantidad de población y autoridades, se realizara una lectura desde el espacio de lo local.

Este enfoque permitirá una aproximación adecuada, hacia el accionar de los actores que confluyen en este espacio, pero principalmente, sobre la influencia que desde lo local, se logra en la implementación de acciones relacionadas con la seguridad ciudadana.

Considerando que, lo que la investigación busca, es hacer un análisis de cómo las dinámicas de los diferentes actores locales y nacionales y su interrelación genera conflictos al momento de contrastar la realidad local con lo nacional. Por lo que la investigación busca desarrollar los siguientes objetivos:

## **2.2 Objetivo general.**

Analizar la relación conflictiva entre los actores locales y nacionales con respecto a las acciones que tienen efectos sobre la seguridad ciudadana en Tulcán.

## **2.3 Objetivos específicos.**

- a) Determinar las políticas públicas de seguridad y sus aplicaciones sobre la discusión de seguridad ciudadana en Tulcán actualmente.
- b) Reconstruir los momentos específicos entre los actores locales y nacionales que han tenido efectos sobre la discusión de la seguridad ciudadana en Tulcán durante el periodo comprendido entre el 2007 y 2009.

## **2.4 Metodología**

Se identificarán a las principales Instituciones y actores involucrados en materia de seguridad ciudadana en la frontera norte, también se analizarán las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana respecto a la frontera norte, tanto a nivel nacional como

---

<sup>14</sup> Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio.

local. Con estos elementos se determina las tensiones que se dan entre lo local y lo nacional, dentro de la implementación de acciones de seguridad ciudadana.

En el primer capítulo se hace un recorrido por las principales acciones y políticas implementadas dentro del tema de seguridad ciudadana a nivel nacional en el Ecuador, acciones referentes al tema migratorio y lo referente a acciones específicas sobre la frontera norte.

El segundo capítulo recoge las acciones desarrolladas por los actores locales, referentes a seguridad ciudadana, migración y convivencia. Estos elementos son contrastados con las acciones señaladas en el capítulo anterior para señalar tres momentos específicos en los cuales se presentan relaciones conflictivas entre los actores locales y nacionales.

El cuarto capítulo señala las conclusiones de la investigación, tanto a nivel general de la frontera, como en el caso específico de Tulcán.

El estudio parte con una investigación empírica y trabajo de campo que registra las principales intervenciones, proyectos y políticas que se han puesto en práctica entre el Ecuador y también en la zona de frontera.

Como objeto de estudio, se toma a la ciudad de Tulcán, en razón de las características que permiten señalarla como la capital provincial de menor conflictividad en la frontera norte del Ecuador, además en relación a las otras ciudades en la frontera, cuenta con mayor flujo comercial y migratorio con Colombia, debido a la presencia del puente internacional de Rumichaca y la cercanía de la ciudad de Ipiales en el lado colombiano.

Como se mencionó anteriormente, la realidad de la frontera es diversa, por lo que tomar la experiencia de una de las tres principales ciudades de la frontera norte, no necesariamente reflejará la realidad de la frontera en su totalidad, pero si permitirá realizar un acercamiento reflexivo a la conflictividad de la zona de frontera norte.

El periodo establecido para el análisis corresponde desde el año 2007 al 2009, en razón de que el gobierno ecuatoriano a inicios del mandato de Rafael Correa (2007) asume la necesidad de contar con una política específica para la zona de frontera del Ecuador, llegando a implementar el Plan Ecuador y atendiendo requerimientos nacionales de seguridad con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Posterior a esto, durante el 2008 el Ecuador establece una nueva constitución nacional que cambiará ciertos roles y

obligaciones en relación a la seguridad, situación que se ve con mayor claridad durante el siguiente año (2009).

Al inicio de gobierno de Rafael Correa y posterior conformación de una nueva constitución, situaciones que en ambos casos dan un tratamiento diferenciado a la Frontera Norte del Ecuador, por un lado el proponer un frente social de trabajo en la frontera, como es el Plan Ecuador y el señalar a la zona de frontera, como una zona que requiere un tratamiento especial y específico, en relación de sus características particulares. También se incluirán las principales políticas que a nivel nacional se han implementado dentro del tema de Seguridad Ciudadana.

Tomando en cuenta el hecho de la diversidad de actores que son considerados, cabe señalar que dentro de esta investigación, 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 2004:175).

Para esto estructuraré un análisis de la situación de seguridad ciudadana de la frontera norte del Ecuador, basado en la misma línea y aproximando el estudio del tema a la seguridad ciudadana, se tomará la óptica de Velásquez, para aproximarse a una comprensión de los posibles roces que se den entre las acciones de los actores que actúan desde lo local, frente a las acciones desde lo nacional, donde:

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 que determinan en una sociedad dada cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación con la seguridad ciudadana Velásquez (2007:14).

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.

Esto permitirá realizar un acercamiento a las intervenciones, políticas y planes que se han ejecutado tanto desde el gobierno nacional y local, Ong's, empresa privada e iglesia en temas relacionados a la seguridad ciudadana. Dado que este tipo de información no se encuentra registrada de manera adecuada por las instituciones que las llevaron a cabo, serán las entrevistas a profundidad, a las personas que se encontraron involucradas directamente

en la implementación de las mismas, una principal fuente de información para realizar un registro de estas.

# CAPÍTULO I

## (IN)SEGURIDAD CIUDADANA, ACERCAMIENTOS A LO LOCAL EN LA FRONTERA

“Una sociedad es más insegura  
por lo que se dice que por la  
realidad que habita” (Rincón –Rey)

La investigación se desarrolla alrededor de conceptos que permiten ubicarla dentro del espacio de lo local, en una realidad de zona fronteriza, complejizado por las problemáticas de la seguridad ciudadana, que como se verá más adelante, es un concepto amplio y por demás complejo que se relaciona con varios ámbitos que van desde el nivel de lo local hasta lo nacional, pasando por estructuras públicas y privadas.

Se toma como referentes conceptuales, los que se refieren al criterio de lo local, frontera y seguridad ciudadana, elementos que permitirán ubicar dentro del debate académico la conflictividad propia de la frontera norte del Ecuador.

### **1. Lo local, lectura desde el espacio**

En relación a la dimensión de lo local, se toma en cuenta varias características particulares, que permitirán caracterizar el espacio al cual hace referencia la presente investigación. En esencia, no se busca polemizar sobre el criterio de lo urbano<sup>15</sup> frente a lo rural, sino más bien *caracterizar* al espacio de lo local en el ámbito urbano, con el propósito de destacar los elementos que permiten señalarlo como el nivel adecuado desde el que se puede, por una parte, hacer una lectura de los actores locales en el espacio de estudio

---

<sup>15</sup> Como se mencionó, la investigación no pretende centrarse en el debate de lo urbano frente a lo rural dentro del entorno de lo local. Este señalamiento en particular pretende salvar distancias entre las afirmaciones que se pueden señalar respecto a que la frontera norte del Ecuador presenta en su mayoría espacios rurales. La condición de lo urbano no necesariamente es un sinónimo de ciudad, puesto que lo segundo está ligado a un lugar, a la dependencia de un espacio geográfico determinado. A decir de Silva (2011) la ciudad desaparece frente a lo urbano, puesto que se puede ser ciudadano sin ser parte de la ciudad, un ejemplo lúdico que puede reflejar este criterio es el referente al uso del teléfono. Contar con un teléfono era una marca que señala de manera general el espacio de la ciudad bajo un criterio de lo urbano, sin embargo en la actualidad el teléfono es llevado por cada persona, pudiendo ser esto en lo urbano o en lo rural. El criterio de lo urbano deja de estar ligado a un sitio, para ser un lugar que por esencia no es fijo, se mueve. De esta manera Silva (2011) plantea que se supera el señalamiento de lo urbano frente a lo rural, queda una post ciudad, pero no un post urbano porque no tiene sitio como algo físico.

de la presente investigación, y por otro lado, caracterizar al espacio local como un nivel adecuado para conformar un gobierno de la ciudad.

En una primera instancia, de manera similar a la diferenciación establecida previamente entre centro y periferia, para ubicar el espacio de la frontera, es importante señalar que lo local, para ser entendido como tal, debe estar en contraposición a otra unidad espacial. “En realidad lo “local” sólo hace sentido cuando se le mira, por así decirlo, “desde afuera y desde arriba” y así las regiones constituyen espacios locales miradas desde el país así como la provincia es local desde la región y la comuna lo es desde la provincia...” (Boisier, 1999:14), lo local, debe ser entendido desde otro espacio contenedor más grande.

Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición `local/global` mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos (Di Petro, 1999, citado en Boisier 1999:14).

En el nacimiento del Estado-Nación, se suprime los elementos locales, se borran las individualidades en razón de un proyecto de comunidad, donde la decisión individual de pertenecer al mismo, elimina la posibilidad de tomar decisiones individuales.

“Después de todo, el Estado-nación tuvo éxito gracias a la supresión de las comunidades autónomas; luchó encarnizadamente contra el “parroquialismo”, las costumbres locales y los “dialectos”, promoviendo un lenguaje y una memoria histórica unificados a expensas de las tradiciones comunitarias.” (Bauman, 2009:184)

Las ciudades se encuentran frente a elementos cambiantes en los diferentes elementos que la constituyen, generadores de nuevas dinámicas en la cotidianidad, requieren de perspectivas diferentes en el planteamiento de innovadoras formas de implementar políticas de intervención en el espacio de lo urbano, la globalización de la economía, el apareamiento de nuevas tecnologías de la información. La ciudad en sí es una oportunidad, de poder construir un gobierno de ciudad.

## **2. La ciudad, un posible espacio de gobierno**

Para Borja y Castells (1997), el gobierno de la ciudad está dado en tres niveles. Un primer nivel de tipo *estratégico*, aquí los diferentes actores son capaces de concertar, con el

propósito de llevar a cabo proyectos de infraestructura y equipamiento. Un segundo nivel, es calificado como *metropolitano*, en el que “la cooperación institucional para garantizar tanto la gestión como la promoción de la ciudad real o ámbito de vida cotidiana de la población activa. Tiende a ser un supermunicipio descentralizado” (Borja y Castells, 294-1997). Un tercer nivel, que es denominado como *ciudad-municipio* o *ciudad central de la región metropolitana*, corresponde al ámbito, en el cual se da de manifiesto la gobernabilidad de la ciudad, “tanto porque está gobernado por una institución representativa (en general de elección directa) dotada de amplias competencias como porque atribuye valor de marca al conjunto del territorio” (Borja y Castells, 294-1997).

Uno de los grandes retos que enfrentan los actores políticos que son gestores de las políticas de intervención es lograr espacios de participación que sean más incluyentes, que logren juntar de manera equitativa las ideas de las personas o agrupaciones que se verían afectadas o beneficiadas de las posibles decisiones que sean tomadas, se ve la necesidad de que en las esferas gubernamentales se tomen en cuenta políticas sociales.

La cuestión social se ve caracterizada por “los efectos del proceso por el cual se desmantela la denominada “sociedad salarial” (Ziccardi 2007:7) posterior a lo que se desarrollan situaciones de precariedad e informalidad en el mercado de trabajo, lo que provoca situaciones de desempleo, aumento de la pobreza, exclusión social, discriminación.

La precarización de la sociedad de bienestar y el sistema salariado de trabajo produce como efecto el apareamiento de nuevos actores dentro del espacio urbano, los salarios pobres, personas que a pesar de trabajar y contar con ingresos mensuales, son parte de la población pobre dentro de la ciudad, han perdido progresivamente diferentes conquistas laborales que hace la situación complicada.

Este tipo de preocupaciones, acerca de construir de una sociedad más equitativa donde se puedan hacer ciudadanos comprometidos con su entorno es una iniciativa que no solo ha sido impulsada por filosofías de corte socialista o anarquista, sin embargo serán estas las que influirán en el pensamiento social de la segunda mitad del siglo XX. Dentro de este enfoque se debe tomar en cuenta que las características políticas y económicas son responsables del crecimiento económico y de la equidad. La política social plasma la capacidad de intervención desde el Estado para regular sistemas de transferencias de recursos que no están dados automáticamente (por el mercado o la sociedad), y cuyo

objetivo es traducir la disponibilidad social de recursos en mayor bienestar para todos (Hopenhayn 2007:35). Las ciudades se construyen con la participación de los diferentes seres que forman parte de la estructura urbana.

El gobierno local cuenta con herramientas que le permiten desarrollar de mejor manera las condiciones propicias para que los habitantes de estos espacios urbanos puedan desarrollar sus redes entre los diferentes habitantes que usan la ciudad, que los que puede contar el gobierno central al momento de generar este tipo de condiciones; esto principalmente por la escala de acción al que se encuentran, puesto que el gobierno local se encuentra más próximo a lo urbano por su condición misma de administración local que el gobierno central que debe atender condiciones de escala nacional. Desde el punto de vista de su alcance, la política social implica

un conjunto de intervenciones de política e instituciones cuyos objetivos son redistribuir ingresos o activos; promover la igualdad de oportunidades; mantener estándares de vida mínimos en la población; regular las relaciones laborales y proveer seguros contra ciertos riesgos no asegurables en el mercado (Galiani, 2004, citado en Hopenhayn 2007:35).

Los procesos de crecimiento de la economía global han permitido dar mayor protagonismo a las ciudades al punto de que se han logrado conformar Gobierno Locales que cuentan con reglamentaciones autonómicas que les permiten desarrollar y controlar muchas de las actividades que se vinculan con su territorio. En este espacio, los flujos de capitales al transitar a través de las nuevas tecnologías de la informática rompen las tradicionales fronteras físicas permitiendo a las grandes empresas multinacionales posicionarse en diferentes puntos del mundo sin mayores dificultades.

Los grandes capitales buscan espacios en los cuales poder invertir, ciudades que les brinden las facilidades para poder desarrollar de mejor manera sus actividades, que cuenten con externalidades positivas y estructuras sólidas.

Dentro de las ciudades esto ha determinado progresivamente una conformación morfológica en la cual se delimitan los espacios por enclaves económicos de opulencia como centros comerciales o industrias donde grandes multinacionales desarrollan sus actividades, frente a barrios donde la pobreza y el hacinamiento son elementos cotidianos. Estas son características que de a poco han ido construyendo elementos de desigualdad en las ciudades.

Dentro del espacio de lo local se han desarrollado políticas que se dictaminan no solo desde el estado nación, sino que organismos internacionales de control económico han venido implementando *recomendaciones* que deberían ser seguidas para que el territorio como tal sea un espacio adecuado para la inversión internacional; situaciones en las cuales beneficios directos a la población como subsidios son eliminados para dar paso a procesos privatizadores que incrementan las diferencias entre la población. Pero continuamente como lo menciona Davis, instituciones vinculadas con la lógica de las políticas relacionadas al neoliberalismo como el FMI o el Banco Mundial, consideran que las crecientes diferencias entre la población urbana y la proliferación de barrios donde el crecimiento de la población pobre es el referente, se deben no a elementos propios de la globalización o la desigualdad sino a *malos gobiernos*.

La pobreza y desigualdad urbana en América latina presenta índices elevados, donde las condiciones de vida son pésimas para la gran mayoría de la población, a más de una reproducción de procesos de exclusión y discriminación que afectan a las clases más populares.

La migración del espacio rural a lo urbano ya no es en si un problema, en razón de que casi la totalidad de esta población habrá emigrado hacia centros urbanos en alrededor de veinte años- El verdadero problema ahora se desarrolla en la ciudad, cómo se puede albergar a este flujo de nuevos habitantes urbanos, cómo brindarles facilidades necesarias para poder subsistir dentro del espacio de la ciudad y sobre todo cómo integrarlos a la misma.

Al estar segregado a estos espacios el ciudadano se ve estigmatizado dentro de la ciudad. En razón del lugar de vivienda se le pueden abrir o cerrar varias posibilidades laborales, esto dado por el imaginario colectivo que se forma alrededor de estos barrios segregados de la ciudad, de tal forma que la ciudad los conmina a vivir en estos espacios segregados, pero por el hecho de pertenecer a estos espacios la sociedad no le brindará las posibilidades para poder mejorar su situación dentro de la sociedad capitalista de consumo; no solo la fuerza laboral que sale de estos espacios, pero principalmente esta fuerza laboral es de gran utilidad para los intereses de empresas que dentro de la globalización requieren de mano de obra barata, obreros a los que no se necesite brindar seguridad social y otro tipo de beneficios con el fin de ser competitivos dentro del mercado globalizado donde los

objetivos económicos están sobre cualquier tipo de objetivo social; “ las áreas urbanas hiperdegradadas, por supuesto, se originan en el campo global, donde, tal y como nos recuerda Deborah Bryceson, la competencia desigual con la agroindustria a gran escala está “desgarrando por las costuras” la sociedad rural tradicional” (Davis, s/r).

Las políticas urbanas que las ciudades enfrentan en este nuevo milenio deben considerar este tipo de elementos en el proceso de formulación, ejecución y una posterior evaluación que es casi inexistente no solo en los gobiernos locales sino también en los estamentos gubernamentales de los estados nación.

Dentro de la competencia que se da entre ciudades por ser consideradas dentro del mercado mundial como un destino valedero para los capitales extranjeros, las políticas urbanas procuran fortalecer la estructura del gobierno local y potenciar los elementos que le distinguirían de otras ciudades para ser elementos visibles en el mercado mundial, sin embargo todo esto debe ir enmarcado dentro de procesos que procuren la sustentabilidad de la economía local debido al hecho de que los recursos que las empresas buscan en las ciudades en su gran mayoría no son renovables, salvo en el caso de los servicios que pueden ser modificados en razón de los requerimientos del mercado. Las acciones que se propongan en las políticas urbanas se deben encaminar en rescatar elementos identitarios de la ciudad, por un lado para permitir referentes locales frente al proceso de globalización, pero a la vez esto determinara que se presente como un elemento particular que atraiga las inversiones privadas.

Las políticas públicas que se encuentren dentro de lo social permiten la conformación de redes que permitan el incremento del capital social, permitiendo así una mayor cohesión e inclusión social.

Sin embargo, no existen formulas mágicas dentro del proceso de formulación y ejecución de políticas urbanas, sino buenos resultados cuyas experiencias deben ser recogidas no necesariamente como elementos a ser repetidos sino que se debe reconocer los elementos que contribuirían a una realidad local para fomentar la cohesión social.

### **3. Frontera, ¿el punto de encuentro de iguales? o ¿el límite entre desiguales?**

De manera similar, como en el caso de lo local, que es entendido solamente en el contexto de lo nacional, puesto que es un elemento que contiene al otro, en el caso de la frontera se

tiene como elemento contenedor a la centralidad, puesto que la frontera representa en sí su límite.

La frontera es un concepto de permanente evolución en el tiempo y en el espacio, un “fenómeno histórico cambiante” (Carrión, 2010), esto debido a factores como la presencia de “una multiplicidad de actores, que establecen relaciones dinámicas de variada índole, y que por lo tanto para determinar su espacio se debe considerar entre otros elementos su transitoriedad, la cotidianeidad de sus acciones, y la heterogeneidad de situaciones que en ella se constatan.” (Rodríguez, 2007). Para Arriaga, “el concepto de frontera tiene dos acepciones: como el límite territorial de los Estados y como la zona adyacente al límite territorial donde ocurre una interacción socio-cultural intensa.” (Arriaga, 2010:43).

Rodríguez (2007), sobre este punto hace un señalamiento similar, al referirse que la frontera debe ser considerada desde dos nociones: *linealidad* y *zonalidad*, entendiendo la linealidad como “la necesidad del Estado de establecer un espacio de control soberano por lo cual esta noción tiene una connotación de carácter jurídico.” (Rodríguez, 2007). La frontera como un límite del territorio, “se refiere al margen trazado por una línea que marca la jurisdicción y dominio territorial del Estado, fuera del cual está impedido de actuar y dentro del que es soberano” (Arriaga, 2010:43).

Sobre esto, Arriaga profundiza al afirmar que la frontera como límite tiene tres significados, en primer lugar se refiere a la *línea-marca*, que es el límite jurisdiccional de un Estado para ejercer su soberanía. El segundo significado que le otorga se refiere a la acción política sobre el territorio, lo que se denominará la frontera política, que es la “división, dominio y control del espacio geográfico; y tercero, es la línea límite” (Arriaga, 2010:43), como expresión de la soberanía del Estado.

Sobre la frontera política se pueden identificar dos funciones relacionadas a su esencia, por una parte como se señaló anteriormente, esta se refiere a la división, dominio y control.

Para los gobiernos latinoamericanos, la frontera política es siempre exterior y cumple funciones de defensa de la seguridad nacional, de división y diferenciación espacial y social. Respecto a la primera función, estos gobiernos le han asignado a la frontera política el papel de protección de la soberanía territorial y de control, vigilancia supervisión de personas, mercancías e ideas que ingresan y salen del país (Arriaga, 2010:44).

La segunda función que se relaciona a la frontera política, (desde las acciones de los gobiernos latinoamericanos) la vincula a esa como un instrumento de división y diferenciación socio-espacial, donde las normas internas que están delimitadas según competencias de responsabilidad (responsabilidad administrativa, económica, judicial, militar, étnica, religiosa) que se implementa sobre el modelo de división territorial implementado por cada gobierno. Esto permite la organización y conformación de áreas gubernativas interrelacionadas, que en conjunto forman un territorio político nacional. (Arriaga, 2010:45).

A propósito de como se manejan estas fronteras, se mantiene casi de manera general un discurso que señala a la frontera como un espacio que debe ser reforzado de manera continua, que denota su vulnerabilidad en diferentes momentos o situaciones. Los gobiernos otorgan y modelan la cualidad estratégica y de seguridad a cada frontera, es así que, “los gobiernos latinoamericanos han diseñado sus políticas de frontera orientados por la concepción de ésta como espacio defensivo de la integralidad territorial, de separación, diferenciación espacial y social”. (Arriaga, 2010:45).

En cambio el criterio de zonalidad lo vincula a la interrelación de diversas “actividades de intercambio de materia económica, cultural, comercial y humana.” (Rodríguez, 2007). Arriaga se refiere a la zona de frontera como el “espacio en el que ocurren eventos y procesos sociales diversos (migración, comercio, cultura tradiciones, prácticas sociales)” (Arriaga, 2010:43). La zona de frontera está conformada por las ciudades y poblaciones que se asientan a lo largo de la línea de frontera, a su vez, la zona de frontera puede conformar una región de frontera, en caso de encontrarse entre dos o más naciones. Dentro del contexto de la región fronteriza, se pueden realizar relaciones transfronterizas, entendidas estas como una red de acuerdos y relaciones entre actores privados. (Arriaga, 2010:46)

La frontera como un espacio asimilativo, por sobre un criterio defensivo es propio de una zona fronteriza, debido a que estas zonas “son espacios donde la cultura de una nación no desaparece y donde la otra cultura no completa su aparición”. (Arriaga, 2010:43).

Esta lectura de la zona de frontera puede ser vista hasta cierto punto como una visión idealista de lo que ocurre en las mismas. Por otra parte, la zona de frontera puede ser entendida como un espacio de conflicto y disputa, “la frontera territorial es una barrera y las

zonas adyacentes son escudos de defensa” (Arriaga, 2010:44). Cada zona fronteriza se ha constituido dentro de una realidad específica, “la política y diplomacia fronterizas en América Latina, y especialmente en Centroamérica, se han distinguido más por su carácter militarista defensivo y conflictivo, antes que integracionista y de colaboración” (Arriaga, 2010:44).

### **3.1 El fin de las fronteras, el surgimiento de las fronteras.**

Se vaticinaba el desaparecimiento de las fronteras nacionales, (fronteras políticas) como un efecto de la creciente integración regional, libre circulación de ideas, mercancía y cultura. Dentro de estos enunciados, las fronteras carecerían de sentido (en relación a la frontera política) por lo que pasarían a ser meros referentes de carácter geográfico. (Arriaga, 2010:46). Sobre este punto, Carrión señala que “el proceso de globalización parece licuar las fronteras tradicionales de los estados nacionales, debido a la apertura de los mercados y al desarrollo tecnológico que se vive a escala planetaria.” (Carrión, 2010).

Si bien, para los gobiernos resulta cada vez más complicado el poder ejercer control sobre flujo de capitales, generación de ideas e información, las fronteras no desaparecieron ni se vieron debilitadas, sino que se redefinen y consolidan con mayor fuerza, en un proceso de redefinición, donde a criterio de Auge “las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse” (Auge 2007:22, citado en Carrión, 2010). A decir de Valero, “el aferramiento a la delimitación espacial se incrementa, ya sea por razones étnicas, políticas, económicas, y los nacionalismos parecen surgir con cierta fuerza (Valero, 2002:38).

Las fronteras no desaparecen, el proceso de globalización que era visto como el fin mismo de las fronteras no logró esto, sino que más bien se da en las fronteras un proceso de redefinición de sus funciones, la transformación de los límites nacionales, para hacer frente a “la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica en el ámbito de las comunicaciones que se viven a escala planetaria.” (Carrión, 2010).

Para efectos de la presente investigación, se utilizará el criterio de frontera como una zonalidad, en el sentido utilizado por Arriaga (2010). Las particularidades de los conflictos que se generan en la zona de frontera serán vistos desde los lineamientos que Carrión (2010) establece para entender características de los conflictos fronterizos. En

América Latina, el proceso de globalización genera una gran transformación que “toma forma con el proceso de conformación de una economía particular (economía fronteriza), una masa de atracción de importantes flujos poblacionales (migración) y un desarrollo de una violencia específica (violencia fronteriza). (Carrión, 2010).

#### **4. Seguridad Ciudadana**

El concepto de seguridad ciudadana se encuentra en continua construcción (Tudela, 2005), que es por definición extenso y puede llegar a abarcar una gran gama de elementos, que en el caso del Ecuador no se ha profundizado en su debate a nivel de la implementación de políticas. “A pesar de uso casi cotidiano no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana en el país y los temas que una política de seguridad ciudadana debería abordar de acuerdo a las distintas realidades locales y a la realidad del país en general”. (Torres 2010:7).

La seguridad en su más amplio sentido significa tener previsión, o simplemente tener certeza de poder realizar algo en el futuro. Esta percepción social depende tanto de la persona, sujeto activo, como de los demás elementos que configuran esa percepción, entre los cuales los medios de comunicación tienen un papel fundamental. (Jarrín, 2005:27-28)

Como un principio importante, que sirve para contextualizar el concepto de seguridad, se debe tener en cuenta que las situaciones de violencia, criminalidad e inseguridad son elementos que han existido a lo largo de la historia de las diferentes sociedades de la humanidad, “en este contexto, la seguridad es una construcción social y cultural, por ende, relativa y sujeta a los distintos actores sociales y el desarrollo de las personas” (Tudela, 2005:3).

Para Tudela, la seguridad se ordena alrededor de ejes heterogéneos, de los que destaca principalmente seis. Primero, la seguridad individual y colectiva, entendido como la búsqueda del bien común como limitante de las exigencias individuales. Segundo, la seguridad de las personas y del Estado, va más allá de la estabilidad del orden político y social, esta se refleja en la comunidad representada. Tercero, la seguridad como bien público, entendido como una condición fundamental que la democracia debe garantizar. Cuarto, la seguridad y los derechos humanos, en el sentido de ser un instrumento funcional al desarrollo social que no restrinja los derechos de las personas. Quinto, seguridad y

democracia, vinculado a la relación que existe entre alcanzar y garantizar estabilidad democrática como resultado de garantizar la seguridad de las personas. El sexto eje que señala Tudela es el de seguridad como bien común para el desarrollo, en razón de la búsqueda de mejores condiciones (de realización material y espiritual) para los miembros de la sociedad, donde la búsqueda de la seguridad está vinculada a los propósitos del Estado y la democracia. (Tudela, 2005:4-5).

La seguridad ciudadana surge en contraposición a la visión de seguridad pública y nacional, que busca precautelar la seguridad del Estado. Un segundo elemento que caracteriza el origen de la seguridad ciudadana es la

ausencia de certeza y el sentimiento o percepción de las personas de que sus derechos son sólo parcialmente garantizados y transgredidos tanto por la propia acción del Estado (por negligencia, insuficiencia u omisión) como por la conducta de terceras personas (delincuencia, violencia, etc.) (Tudela, 2005:7)

El enfoque de seguridad, que fue descrito anteriormente en los ejes sobre los cuales se ordena, se desplaza hacia convicciones que son más cercanas a las necesidades de seguridad e la cotidianidad de la sociedad. Se pasa de tener al Estado como el objeto de la seguridad a la ciudadanía concebida de manera integral, dentro de una agenda de seguridad amplia que concentra elementos de una noción más amplia de riesgo y amenaza. Los derechos de las personas son valorados como una aspiración valedera en razón de que el enfoque de seguridad toma un carácter integral, dinámico y globalizador. (Tudela, 2005:8).

La conceptualización de seguridad ciudadana es el resultado de la evolución de las expresiones de las personas en relación a un entorno que lo consideran inseguro, a decir de Tudela, el desarrollo de este concepto nace de manera emergente en la década de los ochentas y noventas momento en el que la inclusión de elementos como la doctrina de los derechos humanos en la agenda y debate público, permiten dar un paso cualitativo, pasando de una visión de seguridad vinculada a una estricta respuesta de tipo legal y policial del Estado, a un enfoque que de manera más amplia recepta los riesgos cotidianos de las personas. (Tudela, 2005:5-6). Este criterio de amplitud es planteado por Arriagada al momento de señalar que:

La seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular

tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que implicaría una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos (Arriagada, 1999: citado en Ruiz y Vanderschueren, s/f: 11).

Esta definición vincula a la seguridad ciudadana con una lectura de la violencia como un fenómeno multicausal al señalar a la seguridad como una creación de tipo cultural. La violencia es un fenómeno que proviene de múltiples causas, algunas de las cuales dependen del momento y lugar, pueden provenir de factores estructurales (desigualdad, ingobernabilidad), institucionales (policía, familia) y situacionales (porte de armas, alcohol). Porque la violencia tiene un origen multicausal, sus políticas deben ser integrales. (Carrión, 2005)

Uno de los problemas que tiene la comprensión del fenómeno de la violencia es su pluralidad. No se trata solo de la existencia de múltiples causas que generan un mismo fenómeno, sino que existen distintas causas que se expresan en diferentes violencias. En otras palabras, existen múltiples violencias cada una con dinámicas particulares que se cruzan, combinan y superponen. Esto significa que no hay un proceso unidireccional, sino varios procesos que se unen; lo cual trae una gran complejidad a la hora de entenderlas y, por tanto, mitigarlas. (Carrión, 2005:214)

La amplitud del concepto de seguridad ciudadana, nos acerca a criterios que albergan una extensa gama de elementos. A inicios de la década de los 90, el PNUD plantea el concepto de *seguridad humana*, frente a esto Baró (2003) señala que en el informe del PNUD de 1994 *Informe sobre el Desarrollo Humano*, se propone la noción de *seguridad humana*. El informe plantea a la seguridad humana como una preocupación universal por la vida y la dignidad humana, es la búsqueda de la seguridad frente a amenazas como hambre, enfermedad y represión, así también como alteraciones calificadas como dolorosas de la vida cotidiana. La noción de seguridad (en si) supone por extensión la existencia de amenazas, en el caso del informe señalado, se plantea que son siete los tipos de seguridad (económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.) que se deben precautelar para enfrentar amenazas de las que hay que defenderse. (Baró, 2003:14). De manera resumida se puede mencionar que “el concepto de seguridad humana vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.” (Tudela, 2005:11).

En síntesis, la seguridad ciudadana comprende un ámbito amplio, pero específico a su vez, en cuanto se relaciona con otras formas de producir y garantizar seguridad, como la seguridad jurídica, ecológica, humana, democrática, etc. y lleva a centrar la mirada sobre aquello que la amenaza (como la violencia en la sociedad, la criminalidad y la inseguridad frente a riesgos reales o imaginarios) y la protege (como es el quehacer de las diversas instituciones estatales y de la sociedad civil relacionadas con su promoción y protección) (Tudela, 2005:12).

El concepto de seguridad ciudadana en sí, permite un acercamiento al ámbito de lo local, se encuentra fuertemente vinculado a este nivel y para el caso de esta investigación la expresión de *ciudadana* se entiende en su relación a un espacio contenedor que es la *ciudad*, tomando mayor relevancia los diferentes actores en el espacio de lo local, puesto que “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 2008:2).

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 (2008), 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.<sup>16</sup>
- 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.
- La globalización del crimen y el delito, sacándolo incluso de las órbitas y jurisdicciones nacionales.

---

<sup>16</sup> Espacios como: la Federación de Barrios de Tulcán; Confederación Nacional de Mujeres Negras del Ecuador (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.

- Las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación y coproducción de seguridad, como control social a la acción policial.

Partiendo de la premisa de que la seguridad ciudadana es en esencia una aspiración, una condición que se desea alcanzar, la situación en la cual, las amenazas y los riesgos se reducen, (Tudela, 2005:5) la facultad de todas las personas para desarrollar sus actividades de manera libre, sin temor de ser víctima de algún tipo de violencia, es que el tratamiento del tema de seguridad ciudadana se ha convertido en un tema cotidiano en el debate público, donde no solo los actores gubernamentales se refieren al mismo, sino que en el conjunto de la sociedad se plantean conversaciones cotidianas sobre esto.

A pesar de ser tratado por el conjunto de actores en diferente forma y medida, la profundidad de la reflexión se ve limitada por una serie de elementos, como advierte Curbet:

Nunca antes se había producido una conjunción tan inquietante entre unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia y la cronificación social de un miedo difuso al delito. Resulta llamativo, sin embargo, el contraste entre el abundante ruido (pocos temas reciben tanta atención) y la escasa reflexión que suscita el fenómeno contemporáneo de la inseguridad ciudadana. Basta con etiquetar un problema público como “de seguridad” para que un examen pausado y ecuánime quede descartado; entonces ya sólo parece factible una acción rápida y enérgica que, por impulsiva y desorientada, se verá frecuentemente reducida a una simple gesticulación incapaz de solucionar el problema y que, en el peor de los casos, incluso podrá llegar a agravarlo. (Curbet, 2010)

La amplitud del tema de seguridad ciudadana también permite que se considere en su tratamiento, la presencia de una gran gama de actores, que por su propia heterogeneidad representan diferentes intereses individuales, esta situación genera acciones que no necesariamente resuelven problemas, pero si son precisos y necesarios para (de manera reaccionaria) atender intereses particulares de varios de los actores involucrados.

## **5. La frontera, un nivel de lo local, una posible lectura desde la seguridad ciudadana**

Tratar a la zona de frontera desde el tema de la seguridad, en principio debería referirse al criterio de seguridad nacional, como una política legítima de un Estado para precautelar su soberanía y poder condicionar a los habitantes de su territorio el correcto cumplimiento de las leyes vigentes al interior de esa frontera. Sin embargo, esto por extensión no debe negar

la posibilidad de entender la condición misma de la frontera, como un espacio de interacción local, donde sus diversos actores responden no solo a la visión de seguridad nacional, sino que a su condición misma de ciudadanos de un espacio específico. Esta condición que los vincula a su espacio y necesidades particulares, que no necesariamente (o por lo mismo) deben responder a las necesidades nacionales de seguridad de un Estado. Las particularidades y condiciones específicas de los ciudadanos de una zona de frontera deben responder (también) a las realidades de su ubicación (frontera) pero no verlo de manera separada a su condición (ciudadano/ciudad).

Los conflictos y particularidades de la frontera, entendidos desde su especificidad donde la vida de frontera, economía de frontera y violencia de frontera son particulares a su condición de frontera (Carrión, 2010), deben interactuar con su condición de frontera nacional como un escudo de defensa (Arriaga, 2010), en continuo conflicto entre la visión del nivel nacional versus su condición de espacio local, puesto que la condición misma de lo nacional (como un proyecto de Estado), busca borrar las especificidades de niveles menores (lo local) (Bauman, 2009).

## **CAPÍTULO II**

### **ECUADOR, SEGURIDAD CIUDADANA, DEFENSA DE MUCHOS, PROTECCIÓN DE POCOS, UNA FRONTERA SIN LIMITES**

#### **1. Inestabilidad política en el Ecuador, la suma de buenas intenciones**

El tema de seguridad ciudadana, se ha integrado de a poco durante las últimas décadas, en las agendas de los gobiernos nacionales y locales en los países de América Latina (Escobar, 2004), convirtiéndose en una preocupación que capta la atención de medios de comunicación, políticos, ciudadanía en general.

Es menester empezar señalando que no necesariamente han existido buenas intenciones respecto a la conformación de un proyecto político nacional, los continuos cambios abruptos en el mapa político nacional, enfrentó al Ecuador a un continuo cambio de autoridades durante la pasada década, situación que a la larga determina el no poder contar con proyectos a largo plazo en la ejecución de acciones en conjunto y específicas que permitan atender las necesidades de la población en general, mucho menos de aquellos espacios que históricamente no han contado con la atención adecuada.

El debate alrededor de la seguridad ciudadana y de qué manera aplicarla en la toma de decisiones por parte de los diferentes gobiernos de Latinoamérica es un proceso relativamente nuevo. Sobre el caso particular Ecuador, Pontón (2005) se refiere a las políticas de seguridad ciudadana como una experiencia inédita que se han aplicado en los últimos años. La inestabilidad en la política nacional impidió que se puedan tomar acciones relacionadas al tratamiento de la seguridad ciudadana por los continuos cambios de gobierno y la falta de procesos políticos de larga duración, sin embargo, a nivel de lo local, donde se pueden evidenciar procesos de mediano y largo plazo de estabilidad política, se pudo llevar a cabo experiencias relacionadas al tratamiento de la seguridad ciudadana. A nivel de gobiernos municipales, los primeros esfuerzos relacionados con realizar procesos vinculados al tratamiento de la seguridad ciudadana se manifiestan “en tres ciudades del Ecuador como Quito, Guayaquil y Cuenca, que son los modelos más importantes, pues se trata de las tres ciudades más importantes del país.” (Pontón, 2005:353).

### **1.1 La seguridad ciudadana, el Estado como eje represor y los fundamentos jurídicos.**

El tratamiento del tema de seguridad y seguridad ciudadana en el Ecuador se rige bajo un marco jurídico establecido en diferentes instrumentos legales.

En la Constitución del Ecuador el primer señalamiento respecto al tema de seguridad, se encuentra en su Art. 3, que señala: “Son deberes primordiales del Estado: Numeral 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. En el capítulo sexto de la Constitución, sobre derechos de libertad, el artículo 66 reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad personal, esto se refiere a la “integridad física, psíquica, moral y sexual”, así como también a contar con “una vida libre de violencia en el ámbito público y privado”.

El artículo 83 menciona, en relación a los deberes y responsabilidades de los ciudadanos el “colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad”. Más adelante el artículo 95 de la Constitución garantiza la participación de los ciudadanos en la “toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción de poder ciudadano”. En los artículos siguientes la Constitución detalla los mecanismos que garanticen la participación ciudadana en los asuntos de interés público.

Las competencias y misión fundamental de las fuerzas armadas y policía nacional se encuentran establecidas en el artículo 158, donde se menciona que “las Fuerzas Armadas y Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.” El mismo artículo menciona más adelante que “las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía ya la integridad territorial.” Respecto de la protección interna y mantenimiento del orden público, la constitución señala que son “funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.”

Art. 393.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y altamente especializada, cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Este artículo señala de manera clara y específica a la Policía Nacional, como la institución que tiene a la seguridad ciudadana como una de sus misiones a atender.

En la Ley Orgánica de la Policía Nacional vigente, su artículo 4 se refiere a las funciones específicas de la Policía Nacional:

- a) Mantener la paz, el orden y la seguridad pública;
- b) prevenir la comisión de delitos y participar en la investigación de las infracciones comunes utilizando los medios autorizados por la Ley, con el fin de asegurar una convivencia pacífica de los habitantes del territorio nacional.

Respecto al tratamiento de la seguridad ciudadana, en la Ley de Seguridad Pública y del Estado, su artículo número 23 señala que:

La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2009).

Otro instrumento legal que establece normas relacionadas al tratamiento de la seguridad ciudadana es el Decreto No. 745, mismo que se refiere al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009, que en su política 7.6 se menciona el incremento de los niveles de seguridad ciudadana, para lo cual plantea las siguientes estrategias:

1. Manejo de la seguridad ciudadana desde una perspectiva integral.
2. Participación activa de la ciudadanía en la definición de programas de seguridad ciudadana.
3. Asociación entre las autoridades nacionales, los gobiernos locales, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia (Decreto Ejecutivo No. 745, 2008).

También se pueden señalar al Decreto Ejecutivo No. 1107 del 22 de mayo de 2008 que estable la creación de la Unidad de Ejecución Especializada<sup>17</sup>, encargada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Como instrumentos complementarios al tratamiento de la seguridad ciudadana en el Ecuador se pueden señalar los siguientes:

- Acuerdo Ministerial No 1478, que establece las normas y procedimientos para la organización, capacitación y funcionamiento de los Comités Barriales de Seguridad.

---

<sup>17</sup> La Unidad se encuentra adscrita al Ministerio del Interior.

- Acuerdo Ministerial No. 1725, que crea la Dirección Nacional de la Policía Comunitaria.
- Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional.
- Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa – Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (Ministerio del Interior, 2010:10).

En base a estos lineamientos jurídicos que de manera general han sido mencionados, se desarrolla la estructura estatal de seguridad ciudadana en el Ecuador.

### **1.2 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana**

Así como la puesta en debate sobre los conceptos de seguridad ciudadana es relativamente reciente, la puesta en marcha de políticas públicas relacionadas a esta temática también lo es, por lo que plantear acciones que incluyan una visión integral del problema, sigue siendo un reto para los gobiernos nacionales y locales en América Latina.

En el caso de Ecuador, un primer intento por implementar una política nacional en seguridad ciudadana, se da con el Plan Estratégico de Modernización y Transformación Integral de la Policía Nacional del Ecuador 2004-2014, que procuraba un mejor funcionamiento de la Policía, buscando gestionar una institución con mejores recursos para la atención de la seguridad ciudadana. Sin embargo este plan tuvo alcances limitados por no contar con un adecuado respaldo presupuestario.

En principio, la denominada inestabilidad política que ha enfrentado el Ecuador podría ser uno de los factores para que no existiera un plan nacional relacionado a la seguridad ciudadana. Esta afirmación puede a su vez encontrar sustento en el hecho que desde el 2007 hasta la actualidad, el país atraviesa el periodo más largo de estabilidad política desde el retorno a la democracia.

Con el inicio del gobierno de Rafael Correa (2007) se presentan nuevos intentos por conocer el estado de seguridad ciudadana en el país, se crea una comisión especial que realiza un diagnóstico, que fue usado como referencia para declarar en emergencia a la estructura de seguridad ciudadana en el Ecuador.

Es así que en el Ministerio de Gobierno y Policía (actual Ministerio del Interior), a través de su Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, a inicios del 2008 presenta el

denominado Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional, con un presupuesto de 320 millones de dólares (para dos años<sup>18</sup>). Mediante Decreto Ejecutivo No. 1107 del 22 de mayo de 2008 se crea la de nominada Unidad de Ejecución Especializada, que se encargará de llevar a cabo los diferentes lineamientos del Plan Nacional de Seguridad y administrará los recursos económicos del Plan.

Las líneas de intervención del Plan Nacional son: a) *Análisis e investigación*, que plantea la necesidad de contar con el primer Instituto Nacional de Seguridad Ciudadana, e implementar Observatorios de Seguridad Ciudadana. Esto sumado a otros proyectos se estima una inversión de 28,2 millones de dólares. b) *Prevención y vigilancia*, enfocado en varios niveles de prevención el Plan plantea acciones prioritarias hacia jóvenes y mujeres, considerados los grupos más afectados por la violencia y la delincuencia. c) *Relación Policía comunidad y Servicios*, este componente busca unificar la atención hacia la ciudadanía con la conformación de los Centros Unificados de Atención Ciudadana (CUAC) y priorizar un enfoque de policía comunitaria más cercana a la ciudadanía. d) *Auxilio y respuesta*, se plantean esquemas e instrumentos para un adecuado manejo de las consecuencias de situaciones que atentan a la seguridad de las personas. e) *Formación y Especialización*, se pretende crear nuevos procesos y programas que permitan una mejor formación y especialización de la policía. f) *Bienestar de la Policía*, se plantea trabajar en programas que atiendan necesidades en el cuerpo policial como: derechos humanos, salud y vivienda.

Las virtudes que a primera vista se pueden identificar en la implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en el Ecuador es que se trata de la primera iniciativa de conformar un plan de acción nacional en seguridad ciudadana, que ha contado con un importante presupuesto para su implementación también con una intensa difusión de las acciones desarrollados. Quizá por eso una primera lectura de los efectos que la ejecución del Plan ha tenido es contar con la impresión de tener una policía más cercana a la ciudadanía.

La dotación de armas, chalecos, patrullas, motos, construcción de unidades de policía comunitaria, mejoramiento de cuarteles, incentivos en sueldos para policías, son

---

<sup>18</sup> En principio el Plan fue creado para ser desarrollado en 2 años, pero con la posibilidad de extenderse después de una respectiva evaluación.

acciones que a nivel nacional ha desarrollado el Plan Nacional de Seguridad. De manera general esta acción se ha dado de una manera reactiva, sin tomar en cuenta características particulares de las localidades y realidades atendidas, esto por los continuos requerimientos de la población y la constante presión política que exigía resultados inmediatos.

El espacio de la frontera, que es el territorio al que se refiere esta investigación, también se vio dentro de esta realidad. Las acciones del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte del Ecuador se implementaron de manera reactiva, sin atender las particularidades que una zona de frontera requiere. La Unidad de Ejecución Especializada previamente a los proyectos desarrollados en la zona de frontera norte no contó con una lectura adecuada de la realidad de la frontera.

A más de eso, hasta el momento no se ha logrado consolidar de manera clara las acciones del eje de análisis e investigación, tampoco se han logrado cambios sustantivos en la policía respecto a su especialización y estructura puesto que sigue manteniendo líneas militarizadas en sus acciones.

### **1.3 Política del Ecuador en materia de refugio**

La política en materia de refugio toma importantes cambios a partir del gobierno de Rafael Correa, momento en el que por medio de acciones que buscaban la inserción social de la población que se encuentra en condición de refugio ponen en evidencia la magnitud de esta problemática.

La política nacional de refugio (2008) destaca como un elemento importante, la necesidad de hacer frente a la problemática del gran número de personas que requieren atención especial por parte del Estado, por lo que plantea aplicar a corto plazo el denominado Registro Ampliado. El Registro consistió en la conformación de brigadas móviles de la Dirección General de Refugiados (DGR) con apoyo técnico del ACNUR, que se trasladaron por varias poblaciones de la zona de frontera norte con el propósito de recibir solicitudes de refugio y tramitarlas de manera casi inmediata, puesto que el trámite respectivo de solicitud de visa de refugio, se acortó de varios meses a un solo día. Esta acción permitió a los solicitantes ahorrar tiempo y dinero en el proceso de aceptación como refugiados, al mismo tiempo el Estado ecuatoriano pudo actualizar sus datos respecto al número de solicitantes y refugiados en el país.

**Tabla N° 1**  
**Solicitantes de refugio en Ecuador**

<b>Año</b>	<b>Solicitantes</b>	<b>Refugiados</b>
Hasa 1999	828	277
2000	1667	369
2001	3081	462
2002	5910	1429
2003	12464	2849
2004	9697	2238
2005	8231	2272
2006	7965	1744
2007	10619	2887
2008	12605	4617
2009	34214	26123
2010	29056	0075
Marzo 2011	4344	631
<b>Total</b>	<b>140681</b>	<b>53973</b>

Fuente: DGR

Esta acción masiva y de gran impacto es justificada por parte del Estado ecuatoriano en razón de que durante la última década se ha dado un ingreso masivo de ciudadanos colombianos como efecto del conflicto interno en su país, situación que ha generado el desplazamiento forzado de miles de personas. “Hasta finales de 2007 se han presentado más de 55.000 solicitudes de la condición de refugiado y se estima que existen, aproximadamente 135.000 ciudadanos colombianos con necesidad de protección internacional en el Ecuador” (Ministerio de Relaciones Exteriores, s/f). Las cifras oficiales de la Dirección General de Refugiados del Ecuador muestran un constante crecimiento en el número de personas solicitantes de refugio, siendo el año 2009 el de más requerimientos. (ver tabla N° 1 )

El sustento jurídico para la realización del Registro Ampliado, en primer lugar está referido en los diferentes convenios internacionales<sup>19</sup> adquiridos por el Ecuador. Hacia lo nacional se respalda principalmente en dos elementos, por una parte están las disposiciones señaladas en el Decreto Ejecutivo 3301<sup>20</sup> del 06 de mayo de 1992 y en las modificaciones

<sup>19</sup> En primer lugar la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y de su Protocolo (1967). En segundo lugar la Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984) y la Declaración y Plan de Acción de México (2004).

<sup>20</sup> En el Decreto se establece el Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Estatuto de Refugiados y su Protocolo.

del Decreto Ejecutivo 1635 del 06 de Abril de 2009 que permite la creación y funcionamiento del Registro Ampliado.

Durante dicho proceso se contó con el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para 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. (Programa Estudios de la Ciudad, 2010:7).

De esta forma se contó con datos más cercanos a la realidad de la situación de refugio en el Ecuador de las personas desplazadas desde Colombia, de esta forma solicitar ante la opinión mundial mayor atención y apoyo para atender esta problemática.

A pesar de lo beneficio que resultó en miles de casos el poder obtener una visa de refugiado que ampare la protección del Estado ecuatoriano y del acto sin precedentes del Registro Ampliado, existen visiones que cuestionan la forma en la que se desarrollo y los efectos no deseados que derivaron del mismo<sup>21</sup>.

Uno de estos efectos, que no deriva directamente del Registro Ampliado, es el incremento de la xenofobia en algunos sectores de la población ecuatoriana, esto puede obedecer al tratamiento que se dio del tema en varios medios de comunicación que abrieron espacios para que los sectores críticos del Registro Ampliado (pero sobre todo de la apertura de fronteras) lo relacionaran con el incremento de índices delincuenciales. Si bien no existen datos estadísticos que puedan corroborar esta afirmación, en varias conversaciones con los informantes durante la investigación, señalaron a la presencia de ciudadanos colombianos como un factor que contribuye al incremento de la inseguridad. Esta referencia se manifiesta en razón de los beneficios que adquiere una persona en situación de refugio por parte del Estado, frente a condiciones de histórico olvido que atraviesa la población de frontera, a más de esto se considera a la mano de obra colombiana como competencia directa que ha mermado fuentes de trabajo.

---

<sup>21</sup> Sobre este punto se profundizará en el siguiente capítulo, al momento de plantear los conflictos que se dan entre lo local y lo nacional.

Por otra parte, a la par de la política de refugio, basado en la Constitución aprobada en 2008 el Gobierno del Ecuador estableció la condición de *ciudadano universal*<sup>22</sup>, eliminando restricciones como visa o pasado judicial en este momento, (medida que sería retirada posteriormente)<sup>23</sup> para el ingreso de todo ciudadano colombiano al Ecuador. Estos actos fueron entendidos por varios sectores de la sociedad como una suerte de *carta blanca* para el ingreso de delincuentes, es así que se incrementan las referencias mediáticas que priorizan reportar historias en las que se da la participación de ciudadanos colombianos en el cometimiento de algún tipo de ilícito, pero sobre todo la historia era resaltada si la persona detenida presentaba estatus de refugiado<sup>24</sup>. Esta presión<sup>25</sup> determinó que en algunos casos se retomara la exigencia de visa, y para los ciudadanos colombianos el requerimiento del pasado judicial.

## **2. Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte del Ecuador**

El gobierno del Ecuador dividió en zonas territoriales de desarrollo al país, la zona de frontera norte se encuentra en la Zona Territorial 1, que incluyen a las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e Imbabura. SENPLADES identifica entre las principales problemáticas de la frontera norte del Ecuador las siguientes:

- Ocupación de tierras sin título, especialmente en Sucumbíos y Esmeraldas.
- Ampliación de la frontera Agrícola, cambio en el uso del suelo, ocasiona presión sobre los ecosistemas, especialmente en el callejón interandino.
- Contaminación por desechos sólidos y líquidos, problema muy grave en las ciudades principales de la zona, falta de rellenos sanitarios de buena calidad.
- Sobre explotación maderera, principalmente en Esmeraldas y Sucumbíos, débil control forestal.
- Extracción petrolera sin los debidos cuidados ambientales.

---

<sup>22</sup> Esta condición permite el libre ingreso de extranjeros hasta por 90 días sin otro trámite que la presentación del pasaporte.

<sup>23</sup> En el caso de ciudadanos colombianos.

<sup>24</sup> Actualmente se siguen estudiando mecanismos que regulen y controlen de mejor manera el ingreso y paso de personas al Ecuador.

<sup>25</sup> Otros comentarios y denuncias sobre el tema se refieren al uso de esta condición de ciudadano universal en el Ecuador para el tráfico de personas, coyoterismo entre otros.

- Inseguridad en la zona de frontera norte. La presencia de grupos armados irregulares en esta zona ocasiona inseguridad e inestabilidad social.
- Altos índices de NBI: 48,22% zonal, es la zona con menor cobertura de electricidad, telefonía, alcantarillado, y agua potable.
- Débil Interconexión Zonal, faltan ejes viales de conexión horizontal; se debe viajar hasta Quito para poder comunicarse entre las provincias de la zona 1.
- Bajos niveles de competitividad y productividad, a nivel regional, existen muy pocas industrias en las que las materias primas se transforman para obtener productos terminados. (SENPLADES, 2010:12).

En base a estos elementos que caracterizan el estado general de la frontera norte del Ecuador, el gobierno ha desarrollado acciones específicas para esta zona. De entre todos los proyectos ya actividades de los diferentes ministerios, la única política que se planteo de manera específica y particular para la frontera norte del Ecuador es el denominado *Plan Ecuador*.

### **2.1 Plan Ecuador, acciones para la frontera, una primera radiografía de la frontera.**

El origen de Plan Ecuador, se encuentra en la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), que fue creada durante la presidencia de Gustavo Noboa con el propósito de impulsar proyectos de desarrollo en la frontera norte del Ecuador. Esta fue eliminada<sup>26</sup> mediante Decreto Ejecutivo 694<sup>27</sup> en la presidencia de Rafael Correa para dar paso al Plan Ecuador. Este es lanzado a inicios del 2007, la Secretaría técnica se crea siete meses después, manteniéndose unos meses más UDENOR hasta que se disuelve completamente, pasando los pasivos y activos a la Secretaría Técnica de Plan Ecuador (STPE).

Plan Ecuador<sup>28</sup> es una política de Estado que nace como respuesta a lo que el Estado ecuatoriano considera efectos negativos del Plan Colombia, originalmente estaba

---

<sup>26</sup> UDENOR fue eliminada bajo el principio de que se deben eliminar entidades públicas que ejercen competencias que pueden realizadas de mejor manera por otras entidades.

<sup>27</sup> Como lo establece el decreto de creación de Plan Ecuador, su mandato principal es la coordinación del sector público de las acciones del Estado en la frontera norte

<sup>28</sup> Plan Ecuador se reconoce a sí misma como de una política del Estado ecuatoriano de desarrollo y paz, articulada a una estrategia de seguridad, para promover el buen vivir de las poblaciones que habitan la Frontera Norte.

adscrita a SENPLADES y posteriormente se lo traspa al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Plan Ecuador no trabaja como una Secretaría Técnica de ejecución sino bajo una instancia de coordinación; Los diferentes ministerios se convierten en las unidades ejecutoras, para esto, Plan Ecuador actualmente coordina recursos<sup>29</sup> y plantea las necesidades de intervención sobre el territorio.

La STPE fue creada con el propósito de elaborar proyectos que sean ejecutados por las entidades correspondientes al área de intervención, identificando y priorizando las necesidades de inversión en la frontera norte del Ecuador. Busca enlazar las estrategias, programas y proyectos que el Estado ecuatoriano ejecuta en la frontera norte del Ecuador con cada una de sus distintas carteras.

Su trabajo se encuentra direccionado bajo siete ejes estratégicos: a) Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, b) reactivación económica y empleo<sup>30</sup>, c) mejoramiento de la infraestructura social básica<sup>31</sup>, d) manejo sostenible de los recursos naturales, e) administración de justicia y control de ilícitos, f) protección de la soberanía nacional e integridad del estado, g) derechos humanos, asistencia humanitaria y jurídica. (Plan Ecuador, 2010).

Los esfuerzos dentro del tema de desarrollo se enfrentan a una realidad historia de desatención gubernamental, la inexistente atención específica en la frontera norte por parte del Estado. La presencia misma de UDENOR como una iniciativa para la frontera desarrolló acciones desvinculada a otras políticas del Estado. El funcionario de la STPE consultado, respecto a esto señala que si bien se pudo ejecutar varias obras como: escuelas y puentes, estas acciones no se relacionaban a una expresión misma de la institucionalidad

---

<sup>29</sup> Los recursos que coordina la STPE son de las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano que intervienen en la frontera norte.

<sup>30</sup> Trabajan diversos proyectos productivos con fondos Ítalo Ecuatorianos tales como el del café, cacao, productos tradicionales andinos, microcréditos. Y con la Federación Awá en la provincia de Imbabura tienen el proyecto de salud para fortalecer el sistema de salud de la Federación Awá.

<sup>31</sup> En el tema de salud están vinculados a todo lo que es fortalecimiento de equipos básicos de salud, dotación de insumos, mejoramiento de infraestructura sanitaria. Trabajan directamente con el Ministerio de Salud. Dentro de este punto, lo relacionado a educación está dado por el mejoramiento de infraestructura, dotación de materiales didácticos para las escuelas de sectores de frontera, el tema de la capacitación y actualización a docentes, formación profesional a docentes y la construcción de escuelas del milenio lo trabajan con el Ministerio de Educación.

del Estado sino que más bien “a veces dejó la sensación que se trata de una ONG que llega con plata hace un proyecto y se va.” (Funcionario STPE, 2010).

En relación con la implementación del Plan Ecuador, el mismo funcionario menciona dos elementos determinantes en el inicio del Plan, mismos que determinaron que la puesta en práctica no arroje los resultados esperados. Por una parte, el anuncio de la implementación de Plan Ecuador se lo vinculó a un presupuesto que permitiría llevar a cabo las acciones planteadas, a pesar de esto Plan Ecuador no cuenta con recursos propios que le permitan desarrollarse, por lo que sus acciones vinculadas a la coordinación de acciones del Estado en la zona de frontera le encasillaron en la paradoja de referirse a la inversión de todos los ministerios en la frontera norte, como recursos de Plan Ecuador, “como todo es Plan Ecuador, esta es la plata de Plan Ecuador.” (Funcionario STPE, 2010). Concepción errónea, que llevó a casos en los que carteles que anunciaban obras estatales fueron modificados para incluir el logo de Plan Ecuador, de esta manera lograr una suerte de legitimización que justifique su existencia. Esto a la larga se convertiría en una equivocación que mermó la confianza en las poblaciones de la zona de frontera norte. Como se revisará más adelante, persiste cierta resistencia al discurso y ofrecimientos de Plan Ecuador por parte de los actores locales en la frontera.

El segundo elemento identificado, como equivocación en la implementación del Plan Ecuador se refiere a la incongruencia existente entre el anuncio de la política, las intenciones manifestadas y la forma de articularse con el Estado. Al inicio Plan Ecuador era parte de SENPLADES, sin embargo no dependía exclusivamente de esta secretaria, ya que por ejemplo el primer secretario técnico de Plan Ecuador fue nombrado directamente por el Presidente de la república. Después de un tiempo, Plan Ecuador pasó a ser parte del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

Si bien Plan Ecuador resulta una acción interesante por parte del Estado en relación a tener acciones directas sobre la zona de frontera, esta política no ha tenido el despegue y crecimiento que se esperaba, incluso como se verá más adelante ha generado cierta resistencia entre los actores locales en la zona de frontera norte del Ecuador.

## **2.2 La frontera una realidad más allá de los discursos.**

La frontera es uno de los resultados inmediatos de la existencia de una centralidad, los elementos, decisiones y acciones que conforman la centralidad determinarían a la larga muchos de los aspectos de esa frontera. Generalmente se menosprecia la realidad de la frontera, siendo que las acciones sobre la misma no responden a una visión de planificación, sino más bien a acciones de tipo reaccionario, que enfrentan problemáticas, que a propósito de su dimensión no pueden permanecer ocultas o terminan siendo obvias ante la centralidad. De hecho las dos principales acciones específicas para la frontera, ejecutadas por el Estado ecuatoriano<sup>32</sup>, precisamente responden a esta realidad. El Plan Ecuador y el Registro Ampliado se originan como acciones de tipo reaccionario, para enfrentar problemáticas que de manera específica afectan a la frontera.

La zona de frontera norte ha existido en la opinión pública, en medida que esta realidad es relatada por los medios de comunicación, que generalmente se refieren a la frontera como una zona de conflicto. El imaginario construido de la frontera, es de un espacio de continuo conflicto que en términos generales es intransitable por los problemas que en ella ocurren. Esto en parte justifica a la centralidad las acciones que el Estado puede tomar o dejar de lado en la zona de frontera. En conversación con varios informantes en la zona de frontera, se percibe cierto rechazo a noticieros de medios de comunicación, que principalmente transmiten sus emisiones desde Quito. La resistencia es justificada por los informantes, en razón de que las noticias que se transmiten sobre la frontera, corresponden a temas vinculados a violencia. La frontera existe solo en razón de qué tan conflictiva puede ser, noticias de armas, delincuencia, asesinatos, tráfico, sicariato son las que se refieren de manera común a la frontera.

El ciclo al que avanzan y evolucionan las acciones del Estado son disfuncionales en relación al ritmo y ciclos de las acciones locales que se desarrollan en su periferia.

La frontera a criterio de Carrión (2010), corresponde en una comparación a la idea de una Torre de Babel, donde en un mismo espacio se encuentran los diferentes para interactuar y relacionarse, este concepto, permite entender a la frontera no como una línea

---

<sup>32</sup> En este sentido me refiero a la desatención del Estado en general, que a lo largo del tiempo ha tenido sobre la frontera. Que el Estado ecuatoriano tome actualmente estas medidas, es en parte, por la desatención que el Estado como ente central ha tenido en la frontera.

límite que es funcionalizada a manera de muro que separa, sino que la frontera puede ser entendida como el lugar donde aquello que es distinto puede encontrarse.

Las relaciones de la población en la frontera, corresponden a fuertes vínculos norte-sur, las dinámicas mismas de una zona fronteriza, así también como la cercanía del territorio son determinantes en este aspecto. A este elemento se debe sumar el hecho del deficiente (prácticamente inexistente) sistema vial entre las tres provincias de la frontera norte.

## **2.2 La frontera norte del Ecuador, una frontera en disputa**

De manera general la zona de frontera norte ha sido uno de los espacios que ha sufrido históricamente la desatención de los gobiernos de turno, esto ha generado que gran parte de la población se encuentre en situación de vulnerabilidad. Si bien la zona de frontera norte es un espacio diverso que manifiesta particularidades específicas en cada una de sus provincias, (incluso cada una corresponde a una región distinta) existen elementos que comparten, como los altos niveles de pobreza de su población, “según datos a junio de 2010, publicados por el Sistema Nacional de Información, en Sucumbíos y Esmeraldas la incidencia de la pobreza de ingresos afectaba al 52% y 50% de la población, respectivamente, mientras que está presente para el 40% de la población del Carchi. A nivel nacional, el indicador asciende al 23%.” (Samaniego, 2011:6).

La realidad social de la frontera norte, vista desde indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), permiten tener un panorama general de la problemática socioeconómica de esta zona. Pontón (2006) sostiene que a medida que el análisis se acerca a la realidad de cada una de las provincias de la frontera, las condiciones sociales y económicas son más graves:

Al discriminar los indicadores sociales por cantones vemos que en San Lorenzo (cantón limítrofe con Colombia de la provincia de Esmeraldas), los niveles de pobreza por necesidades básica insatisfechas (NBI) crecen de 76,4% (promedio de la provincia) a 82,72% (promedio cantonal). Los indicadores de pobreza por NBI en las parroquias fronteriza del cantón San Lorenzo como lo son: Mataje y Ancón, asciende al 93,79% y 100% respectivamente (Pontón, 2006:5).

Esta realidad se repite en los cantones y de manera general en la provincia de Sucumbíos: “en Sucumbíos, Lago Agrio, Putumayo y Cascales, la pobreza por NBI fluctúa entre 74,93%, 84,2%, 94,46% y 80,81% respectivamente.” (Pontón, 2006:5)

En el caso de la provincia del Carchi la pobreza por NBI está por debajo del promedio nacional, sin embargo presenta un estado igual de complicado que en el resto de la frontera, situación que se evidencia de manera crítica en las parroquias rurales fronterizas; el índice de NBI es de “82,21% en el Carmen, 74,35% Julio Andrade, 90,6% Maldonado, 99,31% Tobar Donoso, 78,32% Tufiño, 85,44% Urbina, y 93,79% el Chical.” (Pontón, 2006:5).

En varios de los espacios donde se consulto a informantes, así también como ha pobladores en general, existe un discurso generalizado alrededor de un marcado malestar por el creciente desempleo, muchos coincidieron en señalar a este elemento como uno de los motivos del aumento de la delincuencia.

La debilidad institucional de las diferentes instituciones públicas, la falta de recursos y la creciente conflictividad no han permitido que se desarrollen planes de trabajo<sup>33</sup> en espacios consolidados de participación con los diferentes actores en cada una de las provincias de la zona de frontera norte del Ecuador. En el tema específico de la seguridad ciudadana, este es un tema relativamente nuevo que se ha incluido de a poco en las agendas de trabajo de los gobiernos locales en la frontera norte del Ecuador, la visión dominante de este tema se vincula a un esquema de tipo represivo, que tiene como principales actores a la policía y a los militares<sup>34</sup>. Por lo que acciones relacionadas a la dotación de armas, construcción de unidades de policía comunitaria, destacamentos, aumento de operativos, patrullajes son la respuesta inmediata (reactiva y hasta el momento única) con la que se atienden las necesidades de seguridad ciudadana. Sin embargo este tipo de acciones en principio pueden ser vistas como indispensables para hacer frente los niveles de inseguridad, al momento de llevarlos a la práctica no cuentan con acciones paralelas necesarias que permitan un tratamiento integral del tema.

---

<sup>33</sup> En varios de los espacios consultados se evidencia procesos de planificación que no se han consolidado de la forma esperada en el tiempo.

<sup>34</sup> Varias referencias e investigaciones que se han desarrollados sobre el estado de la frontera norte del Ecuador, señalan a la presencia de grupos armados estatales ecuatorianos como una fuente de violencia e inseguridad. Sin embargo su presencia es legitimada por varios espacios de la población que al referirse sobre el tema manifiestan ver de manera grata la presencia de fuerzas militares, puesto que les ha permitido contar por lo menos con este tipo de presencia del Estado.

Al momento de mostrar como resultados efectivos la disminución en las cifras sobre cometimiento de delitos, no se advierte la posibilidad de que esos índices disminuyeron no porque necesariamente la problemática de inseguridad se vio solucionada, sino que los grupos delincuenciales al encontrar trabas para el cometimiento de sus actividades migran progresivamente hacia otros espacios donde puedan actuar con mayor libertad<sup>35</sup>.

**Grafico N°1**  
**Tasa de homicidios en la frontera norte del Ecuador.**



Fuente: Policía Judicial.  
Elaboración propia.

Condiciones particulares y relaciones transfronterizas, explican en parte las marcadas diferencias que existen en temas de seguridad entre las tres provincias de la frontera norte del Ecuador. Por un lado, Esmeraldas y Sucumbíos presentan la tasa de homicidios más alta de esta zona (ver gráfico 1), pero lejos de esto, Carchi tiene una tasa de homicidios menor. En el periodo comprendido entre los años 2005 y 2010 el comportamiento histórico de las tasas de homicidios en las provincias de la frontera norte han mantenido una evolución similar; en el gráfico N° 1 se puede ver que Esmeraldas y Sucumbíos se encuentran muy por arriba del promedio nacional, mientras que por el contrario Carchi se ha mantenido por debajo. De estos datos es importante mencionar que a partir del 2007 se

<sup>35</sup> Posiblemente esta puede ser una de las razones para entender el aumento considerable en el cometimiento de delitos en poblaciones que se encuentran mucho más al sur de la zona de frontera norte ecuatoriana, como es el caso de la provincia de Santo Domingo de los Colorados.

nota un crecimiento constante en la tasa de homicidios de Esmeraldas, llegando a superar en 2009 a Sucumbíos, tendencia que mantiene hasta la actualidad. Esmeraldas, en el periodo señalado (2005-2010) incrementó en un poco más de 20 puntos porcentuales su tasa de homicidios; Sucumbíos a pesar de disminuir 10 puntos porcentuales durante el mismo periodo, se mantiene muy por arriba del promedio nacional.

En las cifras presentadas se muestra un comportamiento distinto entre las provincias, por lo que no se encuentra una relación directa entre Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi; estas cifras por el contrario responderían a la relación existente con el otro lado de la frontera, como una suerte de:

“complementariedad entre el uno y el otro lado, lo cual quiere decir que las diferencias se encuentran bajo dos lógicas imbricadas: la lógica del imán, que atrae las diferencias como un factor de beneficio para las actividades delictivas, es decir la de la integración, y de la lógica del espejo, que funciona para las acciones lícitas y de seguridad, es decir de separación (Carrión, 2010:5).

Estos elementos generan una violencia de características específicas al desarrollarse en un espacio delimitado que es la frontera; la violencia fronteriza es un tipo particular de violencia, que se origina dentro del contexto de un flujo particular de población como es la migración y una economía particular, como es la economía fronteriza. A decir de Carrión, se da una relocalización de la violencia, que pasa de ser una primordialmente de carácter urbano a una de tipo que alcanza los bordes de los países, tomando características particulares cada una de ellas. (Carrión, 2010).

### **2.2.1 Los actores locales, micro espacios de acción**

En las tres provincias de la frontera norte analizadas se lograron identificar actores de la sociedad civil, iglesia, empresa privada, etc. que de una u otra forma han desarrollado mecanismos de acción para hacer frente a las diferentes problemáticas que los aquejan. Estos actores han ocupado varios espacios que el Estado por efecto del histórico olvido de la zona, quedaron sin una atención adecuada. De manera particular la cooperación

internacional<sup>36</sup> y ONG`s han desarrollado proyectos en su mayoría de tipo productivo para atender las necesidades de la población de frontera.

**Tabla N° 2**  
**Actores, nodos, normas y procesos en la frontera**

	<b>Tulcán</b>
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobernación del Carchi</li> <li>• Municipio</li> <li>• Gobierno Provincial implementa observatorio de seguridad ciudadana.</li> <li>• Cámara de Comercio de Tulcán implementa plan de seguridad.</li> <li>• Federación de Barrios plantea planes de acción en temas de seguridad.</li> <li>• Policía trabaja en conjunto con la población.</li> <li>• Fuerzas Armadas</li> <li>• Fiscalía.</li> <li>• Red fronteriza de paz.</li> <li>• Pastoral Social.</li> <li>• Plan Ecuador</li> </ul>
Los espacios o nodos de relación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorio de Tulcán vs el territorio nacional.</li> <li>• Zona de frontera internacional</li> </ul>
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público.</li> <li>• Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39<sup>37</sup> hace una delimitación de la “zona de frontera”</li> </ul>
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos locales no cuenta con continuidad.</li> <li>• Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.</li> </ul>
	<b>Esmeraldas</b>

<sup>36</sup> Sobre este punto llama la atención como la cooperación internacional se vuelve a la vez un referente identitario para la cotidianidad de la población en la zona de frontera norte del Ecuador, un caso particularmente pintoresco que refleja esta situación se da en la localidad de General Farfán en la provincia de Sucumbíos, donde una de sus principales avenidas lleva el nombre de USAID.

<sup>37</sup> 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.”

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

	especificidades de lo local.
--	------------------------------

**Fuente:** Víctor Llugsha (2011:150)

La Tabla N° 2 permite tener un panorama general de varios elementos importantes a ser considerados al momento de comprender las dinámicas de los actores en la zona de frontera norte del Ecuador. Por un lado los actores de tipo gubernamental cuentan con representaciones en cada una de las provincias, en el caso de Plan Ecuador, esta presencia es relativamente reciente puesto que no contaba con oficinas en la zona de frontera. Por otra parte, los espacios o nodos de relación de cada una de las provincias son similares, puesto que corresponden (en los tres casos) a una zona de frontera internacional, también enfrentan una relación local vs lo nacional en las relaciones de sus actores. Las normas que rigen a estos actores son equivalentes, en razón de responder a la Constitución Nacional y a la Ley de Seguridad Pública y del Estado, normas que rigen de igual forma para toda la zona de frontera. Esto en parte determina de manera fuerte que los procesos relacionados a las políticas estatales prioricen una visión de tipo nacional por sobre las particularidades y necesidades de la realidad local.

En el caso de Sucumbíos, la iglesia ha logrado construir espacios fuertemente consolidados de acción social, trabajo con la niñez y la adolescencia de la provincia, grupos de mujeres, derechos humanos y comunicación a través de Radio Sucumbíos. Esta situación ha permitido que grupos sociales como la Federación y el Frente de Mujeres encuentren espacios en los cuales respaldar su trabajo. Esta fuerte vinculación con la población en trabajos de tipo social, es un elemento que determinó la resistencia y los fuertes enfrentamientos que se dieron en Lago Agrio a propósito de la orden eclesiástica de la salida de Monseñor López y la orden de los Carmelitas Descalzos de Sucumbíos.

En cambio en Esmeraldas los grupos que han encontrado un mejor trabajo coordinado, son aquellos que están vinculados al trabajo con grupos vulnerables, como es el caso de la niñez, adolescencia y mujeres. Sin embargo la organización civil, alrededor de la búsqueda de soluciones, se manifiesta como una estructura débil, la federación de barrios vincula su trabajo a la búsqueda de reivindicaciones sociales, como la dotación de agua potable, alcantarillado etc. viendo al tema de seguridad como algo meramente policial.

Sucumbíos, históricamente ha visto la influencia de la guerrilla colombiana, que dentro de una percepción generalizada, logró cierta estabilidad en la seguridad de la zona, puesto que ante una marcada ausencia del Estado, la guerrilla ejercía el rol de estabilizador de la violencia.

Ante la presencia de otros actores armados, como paramilitares y ejército ecuatoriano, esta aparente estabilidad frente a la violencia se vio afectada. Con la presencia *legítima* del Estado ecuatoriano, por medio de sus fuerzas armadas, con el propósito de brindar seguridad a la zona y preservar la soberanía nacional, provocó un efecto no deseado, que fue el incremento de la violencia. Con la salida del actor guerrillero que centralizaba y controlaba los temas de carácter ilícito, el resto de la estructura sigue presente, pero sin un liderato que permita una regulación, provocando enfrentamientos entre los diferentes grupos que conforman la estructura en busca de control.

En Sucumbíos, la escasa presencia del Estado y de otros grupos armados a más de las FARC, determinaba por un lado que este grupo armado cometa actos de violación de los derechos de los civiles. Sin embargo esta presencia única también determinaba cierta estabilidad en términos de seguridad, puesto que con la llegada de otros grupos armados, tanto desde el Estado como de grupos delincuenciales, la disputa por los recursos ha afectado principalmente a los civiles, provocando efectos desastrosos en su cotidianidad. (Alston, 2011:5)

Varios de los informantes consultados hacen referencia de que la ciudad de Lago Agrio es una ciudad tranquila, en la que no hay presencia de delincuencia común, que brinda las seguridades necesarias para circular por sus espacios. Sin embargo también hacen referencia al hecho de que las muertes violentas se relacionan con actividades de tipo ilícito, estaba metido en algo, es una frase recurrente para explicar de manera fácil y general los casos de muerte violentas.

### **2.2.2 Acciones locales desde la frontera**

De las acciones que a nivel de lo local<sup>38</sup> se llevan a cabo, la que se muestra como la de mayor inclusión y generalización en la zona de frontera, es la denominada *Red Fronteriza*

---

<sup>38</sup> La iglesia católica es una de las instituciones más solidas que desarrollan sus actividades de tipo social a lo largo de la frontera, con cierta coordinación entre las tres provincias de la frontera e incluso con poblaciones

*de Paz* (RFP); en razón de estar conformada exclusivamente por habitantes de las tres provincias de la zona de frontera y desarrollar actividades de manera conjunta a nivel de frontera.

La RFP, nace como una primera iniciativa provincial de coordinación ante los impactos sociales y económicos del Plan Colombia en la frontera norte de Ecuador. Ahora es una Organización Tri provincial, integrada por comunidades, poderes locales y de la sociedad civil, de las tres provincias de la frontera norte: Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. En cooperación constante con la Asamblea Permanente de Derechos Humanos del Ecuador (APDH), construyen espacios de participación ciudadana, capacitación y acción para la exigibilidad de derechos y el desarrollo fronterizo sin distinción de género, ni generacional. (APDH, 2010) Las acciones que lleva a cabo la RFP, buscan causar incidencia a nivel nacional e internacional, para lo cual desarrollan constantes reuniones con autoridades locales. Realizan marchas y concentraciones a nivel local con el propósito de llamar la atención de la opinión pública.

La Red se conforma con representantes de las Juntas Parroquiales, Asambleas populares, Organizaciones de Base, Grupos de mujeres, Jóvenes, Organizaciones de colonos y refugiados colombianos. Todos elegidos en las propias comunidades para hacer cumplir y exigir el respeto del artículo 249 de la Constitución.

En razón de los conflictos que viven las poblaciones de frontera, la red busca de manera general, trabajar alrededor de los ejes de: Paz Social<sup>39</sup>, Paz Económica<sup>40</sup>, Paz Ambiental<sup>41</sup>, Paz Humana<sup>42</sup>. Estos ejes enmarcan sobre todo las necesidades básicas identificadas en la zona de frontera norte del Ecuador, en relación al tema de Paz Humana,

---

del lado colombiano. Pero para efectos de esta investigación se toma como principal referencia esta acción que nace como una iniciativa ciudadana desde la frontera.

<sup>39</sup> Se refiere a la búsqueda de responsabilidad estatal respecto al desarrollo de las provincias de la región de frontera norte del Ecuador, con planes de desarrollo básico y emergente en educación, salud, alimentación, cultura y recreación.

<sup>40</sup> Está relacionada a la necesidad de contar con fuentes de trabajo para los pobladores que han perdido plantaciones y cosechas fumigadas. Buscan incentivos al comercio, reactivación del sector agrícola, créditos y subsidios para la compra de insumos agrícolas.

<sup>41</sup> La vinculan a la exigencia del cese de las fumigaciones en la línea de frontera, a su vez la reclamación de indemnizaciones por parte del Estado a Colombia Y Estados Unidos por los efectos dañinos en las comunidades afectadas por las fumigaciones.

<sup>42</sup> Sobre este punto la RFP se refiere a la necesidad urgente de contar con un tratamiento positivo y preferencial respecto al tema de seguridad ciudadana y seguridad fronteriza. Que se tomen medidas de seguridad que no afecten la normal convivencia en los recintos de frontera, ni las cotidianas relaciones con ciudadanos colombianos.

se identifica dos aspectos interesantes. En primer lugar, este eje enmarca la necesidad de seguridad para los pobladores de la frontera, en relación a que “no solo Guayaquil y Quito tienen derecho a la seguridad” (APDH, 2010), en segundo lugar el llamado de atención sobre la desatención de las realidades de los pobladores de la frontera norte del país, puesto que como lo señalan, no “queremos más planes ajenos que pongan en riesgo nuestra vida” (APDH, 2010).

Las problemáticas que desde los pobladores de la zona de frontera se identifican se relacionan a los hechos que desde su cotidianidad afectan sus actividades diarias. Como un primer elemento a destacar es el hecho de las fumigaciones en la línea de frontera, esto tuvo como efecto no deseado: la contaminación de ríos, deterioro la vegetación amazónica, daño en plantaciones, afectación a la salud de la población<sup>43</sup>. Un segundo factor está relacionado a las carencias dentro de la atención médica, no cuentan con centros de atención médica, medicinas y personal capacitado. El tema de la inseguridad es otro elemento relevante, identifican al año 2000 (Plan Colombia) como un punto de quiebre, momento desde el que se da un significativo deterioro de la paz en el territorio fronterizo. A las situaciones señaladas se suman el desempleo<sup>44</sup> y la falta de educación. (APDH, 2010).

---

<sup>43</sup> Un representante de la RFP señala que los principales afectados de esto son niños, mujeres y ancianos quienes presentan sarpullido en la piel.

<sup>44</sup> Como efecto del conflicto armado del lado colombiano y las fumigaciones con glifosato han disminuido de manera considerable el comercio.

### CAPÍTULO III

## TULCÁN, CIUDAD, COMERCIO Y FRONTERA EN MOVIMIENTO

### 1. Tulcán – análisis de su situación

Un caso particular es el de Tulcán, puesto que en el mismo se puede evidenciar la construcción de una fuerte percepción de inseguridad, en general se siente en la población un estado de desasosiego frente a la situación de seguridad de la ciudad. Esta condición es un determinante importante al momento de *construcción* de una ciudad, como el espacio del encuentro de los otros.

Si bien el tratamiento del tema seguridad ha venido captando el interés de las agendas políticas desde hace más de una década, no es menos cierto que la situación se ha visto desbordada en los últimos años, tanto en el aspecto del cometimiento de los delitos, como el miedo y temor que provoca en la población. Ante esta situación Jaime Curbet señala que “nunca antes se había producido una conjunción tan inquietante entre unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia y la cronificación social de un miedo difuso al delito”(Curbet, 2010).

La construcción misma del imaginario de inseguridad en sí, no es un elemento irreal o fantasioso, sino que al ser originado en una realidad específica, potencia los elementos de esa realidad convirtiéndose en una nueva realidad. Si bien las cifras registradas en Tulcán acerca del cometimiento de delitos son bajas, la percepción de inseguridad de su población es igual de real que las cifras oficiales. Y como se señaló anteriormente, este elemento es un condicionador que determina cómo se construye la ciudad.

Tulcán cuenta con instituciones consolidadas, que han logrado generar procesos sostenidos en la ejecución de algunos proyectos de desarrollo. Sin embargo aún mantienen dependencia administrativa de instituciones que funcionan en la ciudad de Ibarra<sup>45</sup>, situación que genera no solamente malestar entre la población, sino que se manifiesta como un elemento decisor frente a los elementos decisores que consoliden un gobierno local en Tulcán.

La federación de barrios se muestra como un estamento de la sociedad civil, que procura ser participativa, generadora de ideas y soluciones ante los problemas de seguridad

---

<sup>45</sup> En el sector campesino, por ejemplo la oficina del INDA desapareció y actualmente todo está concentrado en Ibarra: titulaciones, escrituras públicas, trámites de tierras, deben realizarse en la Agencia de Aguas de Ibarra.

ciudadana que evidencian en la ciudad. Ante esto han encontrado en varios estamentos de la institucionalidad del Estado una respuesta informativa para poder realizar acciones de diverso tipo. A todo esto se debe considerar que un elemento que es buscar soluciones en la población para contrarrestar los efectos no deseados de políticas nacionales de control de venta de combustibles, gas doméstico y comercio.

Las acciones que se toman sobre la frontera, son vistas por los pobladores en la frontera como una fluida comunicación entre Quito y Bogotá, que deja de lado la realidad de la situación en la frontera<sup>46</sup>. Varios actores consultados en Tulcán manifiestan este malestar, en el sentido de que no existe una correcta y adecuada socialización con las instituciones que trabajan en la frontera.

Dentro de esto, dos medidas que han afectado de diferente forma la realidad de la cotidianidad de la frontera son: la exigencia del pasado judicial para ciudadanos colombianos y el registro ampliado de refugiados.

Si bien entre los países del área andina, se establece como un requisito para transitar entre los países miembros, el portar el respectivo documento de identificación que otorga el país de procedencia de la persona que requiera moverse, el Ecuador como una medida de seguridad, solicita a los ciudadanos colombianos que desean ingresar al Ecuador, presentar su pasado judicial, un documento que certifica su historial en temas delictivos. Esta medida no ha dado muestras si efectivamente ha ayudado a la disminución de actos delictivos en el Ecuador, puesto que no responde a una política que sea medible, sino más bien a una acción coyuntural.

A diferencia del tema de seguridad, un área que sí ha mostrado variaciones es el económico, puesto que gran parte de ciudadanos colombianos que veían al norte del Ecuador como un destino turístico, ahora evitan de ser posible el ingresar al país ante lo engorroso que puede resultar el trámite del pasado judicial.

---

<sup>46</sup> En varios espacios es recurrente la expresión *decisiones de escritorio* para referir las acciones que el gobierno nacional ejecuta en la zona de frontera norte del Ecuador, manifestando alrededor de esta idea que no se conoce por parte del Estado la realidad misma de la frontera.

En relación al registro ampliado, varias voces consultadas en Tulcán, manifestaron fuertes críticas a la acción<sup>47</sup>, puesto que se dejó de lado la experiencia de varias instituciones locales que han trabajado de una u otra forma sobre el tema de refugio<sup>48</sup>.

## **2. Reconstruyendo momentos-reconstruyendo conflictos, sobre la pista de la disputa local vs lo nacional en la frontera**

En la zona de frontera norte del Ecuador la interacción entre las acciones tomadas por parte del gobierno central, frente a las actividades desarrolladas en la zona de frontera por parte de actores locales (en distintos espacios), suscita una serie de reacciones frente a la posibilidad de poder contar con acciones integrales en beneficio de los pobladores de la zona de frontera.

En el caso particular de esta investigación, sobre la localidad de Tulcán dentro de la problemática de seguridad ciudadana, se plantea la reconstrucción de tres momentos específicos en los cuales las acciones del gobierno central sobre la frontera norte del Ecuador se han visto confrontadas por acciones locales pre-existentes llevadas a cabo por los pobladores de la frontera norte o por sus instituciones, así también como la afectación sobre la cotidianidad al momento de llevar a la práctica las políticas y acciones del gobierno central.

Las acciones específicas que serán detalladas y revisadas, corresponden a la implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, la política de Plan Ecuador y la política de refugio. En el capítulo anterior se hizo un señalamiento y descripción de estas acciones gubernamentales, estos elementos servirán como marco de contraste a lo que a continuación se menciona sobre las acciones locales en Tulcán.

---

<sup>47</sup> En medio de una entrevista con un actor local en Tulcán, contó a manera de anécdota que durante el proceso del registro ampliado en Tulcán, un ciudadano colombiano que vive en Ipiales, comerciante que cuenta con un local propio, le solicitó ayuda para tener condición de refugiado en Ecuador. Para esto se le manifestó que se le ayudará, que se seguirá el procedimiento de caso para determinar si requiere o no ser considerado como refugiado, ante esto el ciudadano en cuestión abandonó las dependencias de la institución. Después de un par de días regresó, tan solo para decir, con su carnet de refugiado en mano, que los del registro ampliado si le ayudaron. Actualmente, este comerciante mantiene sus actividades con normalidad en Ipiales y cuando corresponde cruza a Tulcán para recibir los beneficios de su condición de refugiado.

<sup>48</sup> Expresiones como: se está dando refugio al que es y al que no es, o también, hay ecuatorianos con carnet de refugiado, son elementos que dejan la impresión de ser una acción que no contó con la planificación adecuada.

## **2.1 Tulcán un Plan Nacional de Seguridad distante de lo local.**

Sobre la implementación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC), se mencionó en el capítulo anterior que las acciones ejecutadas de manera general fueron coyunturales y de carácter reactivo, sin priorizar las realidades y necesidades locales. A continuación realizo una descripción de los principales actores locales vinculados al tratamiento del tema de la seguridad ciudadana en Tulcán, así también como las actividades que desarrollan, su visión o vinculación (en caso de existir) con el PNSC. Posteriormente se distinguirán los momentos en los cuales se dan roces entre el espacio de lo local y lo nacional al momento de llevar al frente las diferentes acciones.

### **2.1.1 Gobernación del Carchi**

Las acciones que lleva a cabo la Gobernación<sup>49</sup> están relacionadas al mantenimiento del orden y la seguridad en la provincia. Para lo cual de manera permanente en colaboración con el ejército ecuatoriano realiza patrullajes en la línea de frontera<sup>50</sup> y otros de tipo estratégico a propósito de realizar controles de contrabando, presencia de grupos irregulares y de personas indocumentadas.

Si bien la Policía Nacional lleva al frente los controles del contrabando, se cuenta con un convenio con el Ejército y el Ministerio de Minas y Petróleos para la realización de operativos específicos.

Por otro lado, la Gobernación es miembro del *Comité de Operaciones de Emergencias* (COE) provincial, cuando existe algún desplazamiento masivo de personas desde Colombia, se reúnen y toman acciones:

Pero cuando no hay desplazamiento no hay para que activarlo, pero tenemos planes de contingencia. Por ejemplo, en caso de un conflicto con el hermano país, en el caso de que erupcione el volcán Galeras y haya desplazamiento para acá en el caso de que se produzca un desplazamiento de refugiados por la situación con la guerrilla, lo que sí es claro en esto es que tenemos abastecimiento suficiente para tres días, de ahí tendría que asumir el gobierno (Funcionario de la Gobernación del Carchi, 2009).

En la actualidad, la Gobernación cumple con el objetivo de coordinar la ejecución de las políticas nacionales en el nivel local, por lo que, se encarga de vigilar y coordinar el

---

<sup>49</sup> La Gobernación del Carchi es la representación política del gobierno central en la provincia.

<sup>50</sup> Especialmente en la zona del límite político internacional: Chical, Maldonado, El Carmelo, Tufiño y Urbina.

cumplimiento del PNSC. Sobre este tema, el funcionario de la Gobernación del Carchi consultado señala que: “en primera instancia nos hemos ocupado nosotros de que todas las parroquias tengan policía y tengan patrullero” (Funcionario de la Gobernación del Carchi, 2009). Además de proveer de motos y patrulleros a las parroquias y cantones que no los tienen, se entregará pertrechos, chalecos antibalas, armamento (pistolas glock nuevas) es decir, todo un equipamiento para la policía nacional. Por último, se estima remodelar varias UPC de las diferentes parroquias de toda la provincia.

La Unidad de Ejecución Especializada del PNSC hizo un levantamiento de información sobre algunos indicadores de violencia a nivel nacional. La gobernación trabaja en base a la información correspondiente a la provincia de Carchi. Por otro lado, la Unidad de Ejecución Especializada del PNSC, en coordinación con la Gobernación y el comando de policía realizaron un inventario de infraestructura y distribución de equipamiento en la provincia y se determinó el presupuesto asignado en base a las necesidades encontradas. (Ver tabla N° 3).

**Tabla N° 3.**

**Infraestructura y equipamiento (2009)<sup>51</sup>**

<b>CARCHI</b>	<b>Infraestructura y equipamiento existente</b>	<b>Acción</b>
<b>UPC</b>	39	2 UPC por remodelar
<b>armas</b>	276	448 nuevas por entregar
<b>chalecos antibalas</b>	203	441 nuevos entregados 203 repotenciados

Fuente: Unidad de ejecución especializada del PNSC

La persona consultada manifiesta que en la provincia existe delincuencia, pero la misma no es tan alta ni grave. Según el funcionario de la Gobernación del Carchi, el problema es la difusión que realizan los medios, por ejemplo, si “de pronto asaltan a un cambiador de pesos, se cubre la noticia durante medio año, es el tema de los medios-miedos, lo asaltan a otro, y es otro medio año” (Funcionario de la Gobernación del Carchi, 2009).

<sup>51</sup> En la tabla N°3 se encuentran los datos de infraestructura existentes antes de la implementación del plan y las acciones específicas para cada indicador:

Si bien el PNSC se presentó como una acción a nivel nacional, al analizar la ejecución del mismo en la provincia, se evidencia que prácticamente la totalidad de sus acciones, se encuentran dirigidas al equipamiento y modernización de la policía nacional, situación que se dio a nivel nacional. A pesar de esto, no se encuentra algún referente específico en relación a las acciones particulares del PNSC en esta zona de frontera. Esto engloba a la totalidad del tratamiento de la seguridad ciudadana en la provincia del Carchi en un enfoque de represión que prioriza lo policial.

### **2.1.2 Gobierno provincial del Carchi (GPC) (Observatorio de Seguridad Ciudadana)**

El Gobierno provincial del Carchi, de manera conjunta con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI), ante la poca información existente sobre la frontera norte, establecen la necesidad de implementar un Observatorio de Seguridad Ciudadana, con el propósito de contar con datos reales y consolidados que permitan reflejar la realidad de la provincia.

El GPC, FLACSO e ICLEI establecieron una línea base<sup>52</sup> de indicadores sobre violencia e inseguridad, durante el período de enero de 2005 a diciembre de 2007. Se establecieron tres indicadores de violencia: muertes por causas externas; delitos contra la propiedad, y violencia intrafamiliar.

Los datos que maneja el observatorio los recibieron de primera fuente, puesto que existen convenios entre el Gobierno Provincial del Carchi e instituciones como: Ministerio Fiscal, Comisaría de la Mujer, Gobernación y la Policía. Estas instituciones suministraron la información<sup>53</sup> que sirvió de insumo para el análisis de datos estadísticos relacionados al cometimiento de delitos, en el caso de los dos primeros indicadores, el Ministerio Público de Carchi, y en el caso de violencia intrafamiliar, la Comisaría de la Mujer y la Familia del cantón Tulcán. Una vez recopilada la información en las diferentes instituciones, ésta fue digitalizada, consolidada y procesada por personal técnico del Observatorio.

El observatorio genera elementos que pueden ser usados por otras instituciones generadoras de políticas e intervenciones. Por esta razón, a través del observatorio se

---

<sup>52</sup> Durante el proceso de establecimiento de la línea base, se recibió el apoyo del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, por lo que la metodología empleada por ambas instituciones es similar; sin embargo, se realizaron algunos ajustes de acuerdo con las particularidades de la provincia de Carchi.

<sup>53</sup> Para la recolección de la información se utilizaron formularios pre-impresos que incluían variables relacionadas con las investigaciones de los fenómenos mencionados.

espera establecer una Red de Actores sociales que se vinculen bajo el criterio de seguridad ciudadana.

Antes de la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi, el trabajo vinculado con la problemática de la seguridad, por parte del Gobierno Provincial estaba relacionado principalmente a donaciones y ayudas a instituciones como la Policía (PAI<sup>54</sup>, motos). Actualmente, si bien existe un nuevo interés por implementar políticas públicas de seguridad más integrales, el GPC aún realiza este tipo de dotaciones específicas.

Si bien el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi se concibió como una instancia a nivel provincial, los datos que recopila únicamente han podido abarcar datos del cantón Tulcán. En el caso del Ministerio Público, porque solo recopilan denuncias del cantón Tulcán, y en el caso de la Comisaría de la Mujer y la Familia, porque su jurisdicción es únicamente cantonal.

### **2.1.3 Comandancia provincial de Policía del Carchi**

La Policía en Tulcán busca desarrollar su trabajo de manera conjunta con la comunidad, con la que mantienen reuniones periódicas. Fruto de esto se implementó un sistema de patrullaje que permite un adecuado control del uso de los recursos de la Policía. El control se lo realiza de manera conjunta con la comunidad, al momento que el personal policial realiza el patrullaje respectivo, debe firmar una hoja de ruta que certifique su paso por determinado punto; la hoja de ruta es administrada de manera directa por la comunidad. Esta situación, a más de permitir un control directo del uso de los bienes de la policía, también logra que la policía cuente con un espacio de interacción con la comunidad.

Dentro de los planes de seguridad que viene desarrollando la Policía Nacional en Carchi, el funcionario entrevistado manifiesta que se:

“...han implementado ya algunos sistemas de alarma, en sectores, entonces se van sumando y ayudando a implementar, o sea porque la policía no puede asumir toda la situación de seguridad, entonces que los taxistas deberían implementar radios, yo que sé, o este monitoreo que se puede también a través de una empresa.” (Funcionario de la Policía Nacional, 2009).

Este señalamiento es determinante para referir el hecho de que la visión de la policía alrededor del tratamiento de la seguridad ciudadana, encuentra elementos vinculantes de

---

<sup>54</sup> Puesto de Auxilio Inmediato.

responsabilidad en los demás actores de la sociedad, sean estos actores de la sociedad civil o la empresa privada. Sobre este punto el funcionario de la policía continúa y profundiza al señalar que:

...entonces como policías que hacemos? La parte de asesoramiento, lo que corresponde a la comunidad, o sea no es la responsabilidad únicamente nuestra, es de todos; estamos para asesorar, sugerir, indicar qué se tendría que hacer, nosotros ya tenemos establecido pero no podemos cubrir todo, ya parte de la gente es la actitud de la gente, para precaución de toda la gente, entonces eso es lo que hace falta, o sea no hay esa cultura, como en otros lados, que tiene que tomar conciencia de qué es lo que le corresponde al ciudadano, entonces estamos tratando de involucrar también a la gente, bueno se está tomando iniciativas insistiendo en temas de seguridad (Funcionario de la Policía Nacional, 2009).

Esta visión de proximidad de la policía con la comunidad ha permitido el desarrollo de planes conjuntos con la población, realizar acciones de tipo preventivo en la colectividad y en medida de lo posible realizar acciones de corto y mediano plazo como el patrullaje conjunto. Sin embargo estas actividades presentan una dificultad institucional que suele cortar la sustentabilidad de los proyectos y acciones desarrolladas, puesto que es política institucional de la policía nacional la continua rotación de su personal, por lo que ante la llegada de nuevo personal al destacamento, las acciones realizadas o planificadas generalmente deben replantearse o quedan eliminadas.

#### **2.1.4 Federación de Barrios de Tulcán<sup>55</sup>**

Realizan un trabajo en conjunto con la policía en el sistema de patrullaje<sup>56</sup>, mediante la implementación de un sistema en el cual, los policías de turno que deben realizar patrullaje por la ciudad, al momento de pasar por los barrios asignados, un representante del barrio registra el paso de los policías mediante una hoja de control que es firmada por el policía y el representante del barrio.

---

<sup>55</sup> La Federación de Barrios es una organización civil, que agrupa a representantes de los diferentes barrios de la ciudad de Tulcán, se origina en el 2005 cuando se conforma la Unión de Barrios. Sus esfuerzos se encuentran encaminados al mejoramiento de la vida en el espacio del barrio.

<sup>56</sup> Me refiero al sistema de patrullaje que fue mencionado en las actividades de la policía nacional en Carchi.

Como parte de su trabajo han presentado propuestas encaminadas al mejoramiento de la seguridad ciudadana en los barrios de Tulcán, en el 2008 presentaron el proyecto: *Tulcán Seguro*<sup>57</sup>, sin embargo el proyecto aun no se ha visto fortalecido como se esperaba.

El proyecto contemplaba la implementación de una red de comunicación, que contaría con un centro de operaciones central que estaría integrado a las UPCs y comunidad. También la creación de un sistema de alarma comunitaria. El plan contemplaba un campo de acción urbano y rural.

A propósito del proyecto la Federación de Barrios de Tulcán identifica los siguientes elementos, como un diagnóstico de la situación actual de Tulcán<sup>58</sup> en relación a la seguridad ciudadana de sus pobladores:

- *Escaso desarrollo laboral*: Reducidas fuentes de trabajo, subocupación y desempleo
- *Escaso comprometimiento ciudadano*: Baja formación en valores de solidaridad, estructura administrativa barrial débil.
- *Dualidad legal*: a)Proteccionismo mal aplicado a los adolescentes, creándose espacios para la formación de pandillas juveniles b)Diferencias entre la policía como ente de control y la justicia como ente de juzgamiento c)facilidad en el accionar delictivo.
- *Egoísmo institucional*: a) Deficiente unidad y cooperación entre autoridades para generar propuestas propias en la solución de los problemas b) escasa participación ciudadana. (Representante de la Federación de Barrios de Tulcán, 2009)

Estos elementos son los señalados por parte del representante de la Federación de Barrios de Tulcán que fue consultado. En las ciudades de Esmeraldas y Lago Agrio, las respectivas federaciones de barrios desarrollan sus actividades alrededor de la búsqueda de reivindicaciones sociales en una mejor atención pública a sus barrios, los elementos señalados anteriormente, ubican a Tulcán como un espacio pionero en la participación

---

<sup>57</sup> Como se menciona este es un proyecto de la Federación de Barrios, propuesta que no cuenta con el financiamiento o interés por parte de alguna institución pública o privada para su implementación. Sin embargo al tratarse de una propuesta generada por la sociedad civil para tratar la problemática de seguridad ciudadana considero que es por demás oportuno su registro y señalamiento.

<sup>58</sup> Dentro de esto cabe señalar que la Federación de Barrios contribuyo en la organización del sistema de distribución de gas doméstico, para este efecto se realizó un censo con la colaboración del INEC y varios colegios para determinar el número de cilindros que se estaban distribuyendo en cada casa, con esta información se procedió a realizar una sectorización de la distribución. Sin embargo el sistema implementado por sectores no fue eficiente ante lo cual realizaron protestas para cambiar el sistema.

activa y propositiva para la implementación de soluciones alrededor de la seguridad ciudadana.

### **2.1.5 Cámara de comercio del Carchi**

La empresa privada en Tulcán se ha manifestado preocupada en relación a la situación de seguridad ciudadana y su tratamiento, esta situación tuvo eco en la Cámara de Comercio del Carchi que recogió las inquietudes de sus afiliados y decidió replicar un proyecto que se desarrolla en Quito.

Por primera vez la Cámara de Comercio de Tulcán trabaja en un proyecto en materia de seguridad ciudadana. Por lo que, para la implementación del Plan de Seguridad: *Tu local protegido*, contaron con el apoyo y la experiencia de la Cámara de Comercio de Quito<sup>59</sup>.

El plan de locales protegidos se empezó a ejecutar en Tulcán desde inicios del mes de marzo de 2009. La persona consultada en la cámara señala que:

el plan de seguridad es un servicio adicional de la Cámara de Comercio para sus afiliados. Si bien, la Cámara de Quito empezó a implementar su plan en marzo del 2007, la Cámara de Comercio de Tulcán es la primera a nivel nacional que ha decidido implementar el plan diseñado por la Cámara de Quito. Aparentemente, existe una iniciativa de Esmeraldas o Guayaquil para implementar el plan, pero nosotros ya hemos empezado como plan piloto. (Funcionario de la Cámara de Comercio del Carchi, 2009).

En el programa de seguridad trabajan actualmente tres motorizados y una persona que coordina el plan. Inicialmente, se empezó con 78 locales inscritos y en la actualidad se han inscritos 170 locales<sup>60</sup>.

El Plan de Seguridad<sup>61</sup> *Tu Local Protegido* está basado en tres componentes:

- *Sistema de Auxilio: activación de botón de pánico.* El sistema de auxilio funciona mediante la activación de botones de pánico a los que tienen acceso los socios.

Una vez que se ha presionado un botón, entra en acción la Cámara de Comercio de

---

<sup>59</sup> Toda la capacitación del personal y apoyo técnico se realizó mediante coordinación con la Cámara de Comercio de Quito.

<sup>60</sup> La totalidad de los locales protegidos se encuentran ubicados desde el redondel del Colegio Bolívar hasta el Obelisco, al inicio de Tulcán. Como se puede observar, abarca una gran área de distribución, pero especialmente, se concentran en el norte y centro de la ciudad, ya que la zona sur es más residencial.

<sup>61</sup> El objetivo básico del plan es la prevención, por lo que cada local que entra a formar parte del Plan cuenta con un sello adhesivo de la CCT, el cual se coloca en la parte exterior a la vista de transeúntes. Esto con el propósito no solo de identificar al local como parte del plan, sino también para hacer ver a posibles delincuentes que el local se encuentra bajo medidas de protección especiales.

Tulcán, con la asistencia oportuna del motorizado y de la policía nacional, el promedio de llegada del motorizado es de 2 minutos. Cuentan con monitoreo las 24 horas.

- *Capacitación.* Como segundo componente se incluyen actividades de capacitación a los socios. Las jornadas de capacitación son gratuitas y abarcan temas sobre manejo de mercadería, prevención de delitos, protección personal, entre otros. Esta capacitación se dicta en las instalaciones de la Cámara de Comercio, en coordinación con el Grupo de Operaciones Especiales GOE.
- *Apoyo Legal.* Como tercer componente, se brinda apoyo legal. Una vez que se ha producido un delito, como un robo, en un local comercial, la Cámara cuenta con abogados a disposición de los socios. Los abogados acuden al lugar del local, brindan asesoría y se hacen responsables de las acciones necesarias desde la denuncia hasta la recuperación de mercadería e incluso de realizar un seguimiento a la sentencia del delincuente.

Los motorizados realizan constantes visitas a los socios durante el día y en la noche<sup>62</sup>. Los agentes motorizados cuentan únicamente con equipos de protección: chaleco antibalas, gafas de protección, tolete expandible y esposas. La idea es que la presencia de los motorizados disuada a los ladrones.

Nuestro propósito es la prevención, para lo cual, esperamos que el socio pueda identificar alguna situación irregular y presionar el botón de pánico antes de que el ladrón actúe. De esta manera, los motorizados pueden llegar y disuadir a los ladrones. Pero, si el hecho ya se ha producido, entonces nos ponemos en contacto inmediato con la UPC (Unidad de Policía Comunitaria) más cercana y les proveemos los datos exactos de ubicación del local para que puedan actuar de la manera más rápida. (Funcionario de la Cámara de Comercio del Carchi, 2009)

Para ubicar cada local, cuentan con un mapa de la ciudad en la cual tienen ubicados exactamente a los locales comerciales afiliados. De manera similar a lo manifestado respecto a la sociedad civil representada en la Federación de Barrios de Tulcán, lo que viene realizando la Cámara de Comercio del Carchi resulta novedoso en la zona de frontera

---

<sup>62</sup> Realizan alrededor de tres rondas de visita a cada local.

norte del Ecuador, puesto que en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos no fue posible ubicar acciones similares o relacionadas.

**Cuadro N° 1**  
**Análisis comparado de las acciones locales y nacionales relacionados a la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador**

Acciones del Estado	Momentos de roce o conflicto al momento de implementar las acciones señaladas	Actores Locales
<p>Plan Nacional de Seguridad / Dotación de pertrechos para la policía nacional Observatorios de Seguridad</p>	<p>a) Sobre la implementación de Observatorios que registren la información correspondiente a cifras registradas de cometimiento de delitos e infracciones, el PNSC plantea la implementación de un observatorio regional en la zona de frontera norte del Ecuador. En principio el mencionado Observatorio estaría regulado por el accionar de la Gobernación de la provincia del Carchi. Esta acción deja de lado la experiencia previa obtenida con el Observatorio implementado por el Gobierno Provincial del Carchi, espacio que cuenta con la asesoría de FLACSO-Ecuador para el análisis de datos y que ha presentado informes correspondientes a la situación de seguridad ciudadana en la ciudad de Tulcán específicamente. Esta iniciativa local que después de una respectiva evaluación por parte del Estado pudo haber sido fortalecida, desaparecería con el apareamiento del nuevo Observatorio.</p> <p>b) Tratamiento represivo policial del tema de seguridad ciudadana. Al igual que las acciones dadas a nivel nacional, relacionadas a la dotación de armamento y construcción de unidades de policía comunitaria estas se desarrollaron de manera similar en la provincia del Carchi. Si bien esta inversión resulta por demás importante para el fortalecimiento de la institución policial, esta acción resulta reaccionaria y de poca profundidad en el tratamiento de la</p>	<p>Gobierno Provincial Observatorio de Seguridad Ciudadana/ Federación de Barrios de Tulcán / Cámara de Comercio del Carchi</p>

	<p>problemática de seguridad ciudadana, puesto que se asemeja más a una visión de carácter represiva en el manejo de la problemática, dejando de lado la posibilidad de atender (o entender) las problemáticas específicas de esta zona de frontera.</p> <p>c) Las acciones en seguridad ciudadana por parte del Estado, no cuentan con una clara participación de la comunidad en general. La experiencia de la Federación de Barrios de Tulcán y la Asociación de Juntas Parroquiales del Carchi muestran a una comunidad organizada, que ante su presión y exigencias han contado en ciertos momentos con el apoyo del Estado. En el caso de la empresa privada, la acción de buscar auto-defenderse al sentirse amenazados por la inseguridad, podría obedecer a cierta desconfianza en el aparato Estatal de seguridad, que estaría relacionado también a la mencionada escasa participación.</p>	
--	--	--

Elaboración propia

## **2.2 Política de refugio, la separación del otro más allá del límite**

El llevar a cabo las acciones necesarias para cumplir con la política nacional de refugio, dentro de la complejidad de la zona de frontera norte del Ecuador, se expone a situaciones complejas de dinámicas históricas de interacción entre las poblaciones de cada lado de la frontera. De manera complementaria a la ejecución de las políticas nacionales de migración, se encuentra el denominado Registro Ampliado, que es una estrategia sin precedentes llevado a cabo por el Gobierno del Ecuador con el apoyo técnico del ACNUR. Estos elementos determinarán una serie de situaciones que influirán en la cotidianidad de las personas que habitan en la zona de frontera, sean estas ecuatorianas o no. Resulta en este punto importante destacar las principales acciones llevadas a cabo por los actores locales en esta zona, donde se destaca principalmente el accionar de la iglesia católica en el acompañamiento y cobertura de las necesidades de personas en situación de refugio.

## **2.2.1 Diócesis de Tulcán – Pastoral Social**

La Pastoral Social-Caritas del Ecuador<sup>63</sup> es una organización no gubernamental sin ánimo de lucro, perteneciente a la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Su eje transversal de trabajo es el servicio y la evangelización en lo social de todas las poblaciones vulnerables en el país. Direcciona su trabajo hacia la búsqueda del beneficio de los más necesitados, para lo cual se desenvuelve en las áreas de: Movilidad Humana<sup>64</sup>, Salud<sup>65</sup>, Educación<sup>66</sup>, Asesoría Legal<sup>67</sup>, Desarrollo<sup>68</sup>, Promoción y Desarrollo<sup>69</sup> (Representante de Caritas Carchi, 2009).

### **2.2.1.1 Pastoral Fronteriza Binacional**

En el caso de la Pastoral de Frontera, esta nace hace 18 años, se plantea un convenio entre las Diócesis de Nariño-Colombia y la Diócesis de Tulcán, para trabajar en el acompañamiento de personas colombianas que llevaban viviendo varios años en el Ecuador. Se logra una cedulação masiva, en la que alrededor de 2000 personas obtienen su cédula de naturalización.

Dentro de la misma línea, los Obispos de Tumaco, Nariño, Mocoa Sibundoy, ven la necesidad de hermanarse con la iglesia de Ecuador; las Diócesis de Tulcán, Diócesis Ibarra, el Vicariato Apostólico de Sucumbíos y el Vicariato Apostólico de Esmeraldas; formándose así la *Pastoral Fronteriza Binacional*, que actualmente está conformada por las: Diócesis de Tulcán, Diócesis Ibarra, el Vicariato Apostólico de Sucumbíos y el Vicariato Apostólico de Esmeraldas Ipiales, Tumaco, Puerto Legisamo, San Vicente del Caguan, Mocoa Sibundoy.

---

<sup>63</sup> En su origen se denominó Departamento de Desarrollo Humano.

<sup>64</sup> en la cual se consideran los siguientes elementos; Pastoral Migratoria, pastoral fronteriza, pastoral penitencial. Hace unos 20 años acompañamiento a presos, (espiritual, psicológico, salud, jurídico).

<sup>65</sup> Implementación de una farmacia.

<sup>66</sup> Durante el 2006 se logra un acuerdo ministerial, con los supervisores de Educación, para brindar las facilidades necesarias de acceder al sistema educativo a todas las personas en situación de refugio; también se lo implemento en Ibarra.

<sup>67</sup> El Consejo Noruego (2005-2008), brindó asesoría jurídica gratuita aproximadamente a 1000 personas, permitiéndoles acceder a visas de amparo para personas de escasos recursos económicos. Cuentan con una oficina de acompañamiento jurídico en las instalaciones de la Pastoral.

<sup>68</sup> La Pastoral Social de los católicos de Estados Unidos, brinda asistencia técnica y capital para proyectos productivos, se tiene un fondo de capital semilla, en las zonas de Montufar, Espejo, Bolívar, apoyando proyectos de crianza de chanchos, cuyes, ganado lechero.

<sup>69</sup> Formación para proyectos productivos y microcréditos, lleva ya 16 años y se consolida con la fundación de la Cooperativa de ahorro y crédito Padre Vicente Ponce Rubio.

Como consecuencia del conflicto armado en Colombia y de la implementación del Plan Colombia, un gran número de personas ha cruzado la frontera hacia el Ecuador en busca de ayuda internacional, frente a esto la Pastoral Social de Tulcán establece un convenio<sup>70</sup> con ACNUR<sup>71</sup>, para atender a los refugiados que lleguen al Ecuador. Si bien existen algunas acciones desarrolladas de manera conjunta entre el Estado y las organizaciones sociales que tienen su accionar en la zona de frontera, no siempre se los realizan de esta manera. Un ejemplo de esto es el Registro Ampliado, que si bien fue una acción que manifestaba interesantes elementos para mejorar la situación de los refugiados en el Ecuador, esta acción dejó de lado a organizaciones como la Pastoral Social, quienes venían trabajando ya varios años junto a la comunidad. (Representante de Caritas Carchi, 2009)

### **2.2.1.2 Pastoral de Movilidad Humana<sup>72</sup>**

Entre las actividades que la Pastoral de Movilidad Humana ha desarrollado, se encuentra el *proyecto de recuperación de la memoria colectiva* entre la parroquia de El Carmelo (Tulcán) y el Corregimiento de la Victoria (Ipiales). Es la recuperación de la memoria colectiva, de los desplazamientos que llegaron hasta lo que hoy es El Carmelo. El corregimiento de La Victoria se conformo con gente que migró de la parte interior de Colombia y luego con el Tratado Vernaza Suárez<sup>73</sup> se hacen los linderos o la frontera y lo que se presume que era de Colombia, hoy es El Carmelo de Ecuador.

Actualmente acompañan, en el Carchi<sup>74</sup> a alrededor de 150 familias con un promedio de cinco personas por familia. La respuesta frente a emergencias que se puedan dar consiste en la entrega de kits de alimentos, aseo, cocina, agua por tres veces, esta es una ayuda norteamericana a través de la Pastoral Social de EEUU-CRS (Catholic Relief

---

<sup>70</sup> Este tipo de alianza se dio ya en la época de la dictadura en Chile, se crea ahí el comité pro refugiado en el Ecuador para velar por los refugiados de Chile.

<sup>71</sup> El trabajo se lo continua junto a HIAS, posterior a la finalización de convenio con ACNUR, básicamente se brinda acompañamiento psicológico a los desplazados.

<sup>72</sup> Dentro de la Pastoral de Movilidad trabajan cinco personas, focalizan su trabajo hacia los cantones de: Tulcán, Montufar, Huaca. Actualmente están desarrollando dos proyectos con ACNUR por medio de The Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS).

<sup>73</sup> El Tratado Vernaza Suarez, se lo firmo el 15 de julio de 1916, entre los Ministros Plenipotenciarios de Ecuador (Alberto Muñoz Vernaza) y Colombia (Fidel Suárez), en el mismo que señaló los límites entre ambos países, donde Ecuador renuncio a los títulos que determinaba los límites durante la colonia.

<sup>74</sup> En Tulcán atienden a 70 personas, 40 personas en la Paz y 40 en el Chamisa y Montúfar.

Service). Para la Segunda Fase, se ha solicitado que la respuesta humanitaria sea de 60% para los colombianos y el 40% para los ecuatorianos. También brindan acompañamiento jurídico gratuito a las personas que necesiten regularizar sus documentos. (Representante de Caritas Carchi, 2009)

### 2.2.2 Consulado de Colombia en Tulcán

El consulado de Colombia en Tulcán, además de desarrollar las actividades correspondientes a su condición propia institucional, ha venido actuando dentro de varias áreas en la búsqueda del beneficio de la población colombiana en Ecuador.

Sobre la situación de los migrantes colombianos en Ecuador, un funcionario del Consulado de Colombia en Ecuador comenta que “la visa para los colombianos tiene un alto costo, (...) más los requisitos exagerados que pide la Dirección General de Extranjería, esperamos que oportunamente se pueda darle facilidades a la persona, porque esto se puede constituir en una problemática social.” (Funcionario Consulado de Colombia, 2009).

Ante los requisitos y trabas que se ponen al ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador se han visto afectados varios sectores económicos de la sierra norte. “...para ingresar a Quito, el convenio dice que de igual manera tiene que hacerlo, únicamente con su cedula, pero ahora ya sabemos que exigen el pasado judicial, que existe la tarjeta andina y que esto en una parte a perjudicado el desarrollo del turismo de la zona norte del Ecuador usted veía anteriormente las hosterías de Ambuquí, específicamente y la provincia de Imbabura eminentemente turística que tenían una gran aceptación, y ahora vemos que esas hosterías prácticamente están vacías porque no se les da las facilidades.” (Funcionario Consulado de Colombia, 2009).

**Cuadro N° 2**  
**Análisis comparado de las acciones locales y nacionales relacionados a refugio en la frontera norte del Ecuador**

Acciones del Estado	Momentos de roce o conflicto al momento de implementar las acciones señaladas	Actores Locales
Registro Ampliado / Política de migración	a) Las acciones del Registro Ampliado contaron con el apoyo del ACNUR, sin embargo se excluyo a instituciones como la iglesia, institución que ha desarrollado un arduo trabajo en el tema de movilidad	Pastoral de Movilidad Humana / Consulado de

	<p>humana. Entre los actores consultados una referencia generalizada es que el Registro Ampliado entregó visa de refugio “al que es y al que no es”. Si bien muchas personas que requerían la atención urgente del Estado ecuatoriano por su condición de vulnerabilidad, esta acción masiva fue aprovechada de distintas formas por personas que no necesitan de esta protección especial, en una suerte de efecto no deseado, los actores consultados tienen la impresión de que se dio el estatus de refugiado a los perseguidores de las personas que buscaban tranquilidad al pasar al lado ecuatoriano. Como anécdota se cuenta la historia en una de las instituciones locales consultadas, que una persona colombiana al ser impedida de recibir el apoyo de esta institución para canalizar su solicitud de refugio, puesto que como se me manifestó, la persona mencionada no requería esta protección especial por ser un prospero comerciante de Ipiales, sin embargo aprovechando el paso del Registro Ampliado pudo obtener la visa de refugiado y así poder obtener los beneficios de la misma y seguir con sus actividades comerciales en Ipiales de manera normal.</p> <p>b) La política de migración del Ecuador de manera general ha generado una serie de trababas para que las personas provenientes de Colombia puedan ingresar al país, a pesar de que son creadas para evitar el libre tránsito de personas que puedan realizar actividades ilícitas, esta medida afecta de manera no esperada a las dinámicas de la población de la frontera norte. A un nivel económico, sería el turismo el primer afectado por la reducción de visitantes colombianos, que aprovechando la cercanía del Ecuador la visitaban constantemente. Pero también se reportan casos de separación familiar, en los que personas que han venido desde Colombia y han hecho toda su vida en el Ecuador, son deportados por falta de algún tipo de documento, teniendo que ir a Colombia con conyugue e hijos ecuatorianos. En una suerte de efecto espejo, una situación similar se da en la conformación de familias en la frontera del lado colombiano.</p>	<p>Colombia / Barrios</p>
--	---	-------------------------------

Elaboración propia

## **2.3 La frontera, nuevas formas de reacción sobre la zona, Plan Ecuador, plan de reacción**

Uno de los puntos más destacables de la política del gobierno para la frontera norte, el Plan Ecuador, es que se configuró como una propuesta interesante frente a las características de la zona de frontera. Sin embargo al momento de su implementación ha visto una serie de dificultades, situación que ha merecido la crítica de los actores locales en la frontera, incluso del mismo presidente del Ecuador, que en algún momento señaló la posibilidad de eliminar Plan Ecuador.

De manera similar a los puntos señalados anteriormente, a continuación se encuentran detalladas parte de las actividades de los actores locales en la zona de frontera norte del Ecuador.

### **2.3.1 Plan Ecuador (Ibarra)**

Trabajan en diversos proyectos productivos con fondos Ítalo Ecuatorianos tales como el del café, cacao, productos tradicionales andinos, microcréditos. Con la Federación Awá en la provincia de Imbabura tienen el proyecto de salud para fortalecer el sistema de salud de la Federación Awá.

Con fondos propios a través de planificación presupuestaria con el Ministerio Coordinador de Seguridad que designa un porcentaje del presupuesto, están trabajando el tema de una campaña para la erradicación de la violencia sexual, que será ejecutado en Esmeraldas y Sucumbíos.

Plan Ecuador en cuanto a su cobertura es muy complejo ya que si bien las tres provincias de frontera son un punto focal, las demás provincias también sufren consecuencias dentro del fenómeno migratorio:

...Imbabura no tiene la misma realidad, ahora que Imbabura sí recibe los efectos de todo este conflicto es cierto porque ya la misma migración interna de la gente del Carchi a dónde van? Bien a Ibarra o van a Quito, entonces ahí sí es un puntito de atención que también tenemos que analizarlo este tema de Imbabura y que muchas veces decimos “no, no sector de frontera hasta aquí” pero si vos ves problemas de trata de personas está aquí, el tema de trata de blancas está acá, o sea, tanto burdel, tantas cosas que se ha incrementado y quiénes son? Jovencitos colombianos que están aquí a un nivel casi de esclavitud, entonces dices “y? no es de la franja de los 40 km.” pero estamos viendo... y quizá no serán solo los únicos puntos, quizá mañana tendremos que ver otros espacios como Santo Domingo de los Colorados que se está

generando una conflictividad impresionante. (Funcionario Plan Ecuador Ibarra, 2009)

### **2.3.3 Municipio de Tulcán**

Abrieron un espacio hace algunos años denominado Pueblos Participativos, dentro del cual se acerca la gente de las comunidades, de las parroquias, de los barrios, y hablan con el alcalde directamente y con todo el equipo de técnicos para dar soluciones inmediatas en temas como de agua, alcantarillado, residuos sólidos, vías, mercados.

Apuntaron a tres proyectos fundamentales: el uno que tiene que ver con el alcantarillado en la ciudad de Tulcán y descontaminación de los ríos; otro proyecto que tienen que ver con la calidad del agua y la continuidad del servicio en la ciudad; y el tercer proyecto es el tema de higiene y de salud de los tulcanesños y con el manejo de los residuos sólidos.

Además han realizado proyectos en cuanto a vialidad, regeneración urbana, infraestructura educativa, alfabetización, crédito para microempresarios o pequeños proyectos, proyecto de atención a los niños de 0 a 5 años.

En el tema de seguridad se formalizó la creación de la central 101, que es la Central de Atención Inmediata, se proporcionó como municipio todos los equipos; se construyó las instalaciones de la misma policía, se entregó equipos de computación, de comunicación y se empezó a construir en algunos sectores la Unidades de Policía Comunitaria.

El Municipio de Tulcán ha trabajado en temas de paz con Colombia, mediante la organización de varios eventos para fortalecer los lazos entre fronteras, y además se donó una en Rumichaca para atención a los desplazados y refugiados; ahí funciona una oficina permanente en donde la gente que viene al país puedan ser orientados en las acciones a seguir.

Con el apoyo del gobierno cubano, firmaron un convenio para desarrollar un programa de alfabetización que luego se amplió con otras Ong's por medio del Ministerio de Educación, logrando alfabetizar a un número importante de personas en el cantón. Posterior a esto, se creó un proyecto de estudios primarios, para que la gente que no tenga posibilidad de terminar la instrucción primaria termine sus estudios. En una siguiente etapa se brindó la posibilidad de realizar estudios libres a nivel secundario a personas que por

diversos motivos no han logrado el título de bachilleres. (Entrevista a alto funcionario municipal, 2009).

#### **2.3.4 Asociación de Juntas Parroquiales del Carchi - AJUPRUC**

La AJUPRUC ha desarrollado su trabajo en distintas áreas, pero se han enfocado en resolver asuntos relacionados a la correcta asignación de bonos de desarrollo humano, y a la distribución equitativa del gas.

En materia de seguridad ciudadana, han solicitado la creación de unidades de policía comunitaria (UPC) en parroquias donde no existían. Este trabajo lo han venido coordinando desde el año 2006.

En este sentido, además, el gobierno actual, les ha ofrecido un patrullero para las UPC. A Carchi, se espera que lleguen más de 40 vehículos<sup>75</sup>. En reuniones mantenidas con el Gobernador de la provincia, se les comunicó que la distribución de estos vehículos y del armamento se realizará tomando en cuenta de manera especial a las parroquias que quedan cerca del límite fronterizo.

Coordinan su trabajo con la pastoral social por el tema de refugiados y desplazados. Esto también lo han coordinado con la Tenencia Política, para poder recoger los datos y hacer una especie de censo en la parroquia. Según el representante consultado:

...además, del Consejo cantonal de la niñez, no pertenecemos a otras redes u organizaciones. No formamos parte de la red fronteriza de Carchi. Solo en el caso de proyectos productivos, se coordina con todo el mundo. Es que la verdad, dependiendo de los proyectos, las parroquias se unen, sin embargo, para el tema de seguridad, no se ha hecho casi nada, sino cada parroquia ha identificado sus necesidades y ha coordinado directamente con la policía o el ejército (Representante de la AJUPRUC, 2009).

En las parroquias, especialmente en las fronterizas, la coordinación con el Ejército y con la policía ha sido directa, es decir, entre el presidente de la junta parroquial y estas instituciones sin coordinador con la AJUPRUC.

La mayoría de personas en la provincia de Carchi se dedican a la agricultura y ganadería. Por lo que, se ven muy afectados por delitos como el abigeato. Problemas

---

<sup>75</sup> Además, han solicitado a la CONAJUPARE la entrega de vehículos que puedan ser utilizados como patrulleros. Se logró obtener un vehículo para cada provincia. El mismo es utilizado para trabajos diversos, incluyendo recorridos tipo patrullajes.

como el alto costo de los insumos han ocasionado que la gente se organice en *cuadrillas* de trabajo para movilizarse a trabajar en otros sectores.

En la actualidad, los días domingos tarde sale un camión para Otavalo y regresa los viernes tarde o sábado. Solo en una parroquia hay dos cuadrillas más o menos. En esta modalidad de trabajo se ha incluido también a gente de Colombia, ya que ellos también son ciudadanos y gente que necesita mantener a su familia. (Representante de la AJUPRUC, 2009).

**Cuadro N° 3**  
**Análisis comparado de las acciones locales y nacionales relacionados a la convivencia ciudadana en la frontera norte del Ecuador**

Acciones del Estado	Momentos de roce o conflicto al momento de implementar las acciones señaladas	Actores Locales
Plan Ecuador	<p>Los gobiernos locales de la frontera norte del Ecuador se encuentran defraudados frente a las iniciativas planteadas por Plan Ecuador, en razón de considerar que en su formulación original se dio a entender a los pobladores de la frontera la posibilidad de contar con mayores recursos económicos. Los diferentes cuestionamientos que se han manifestado sobre Plan Ecuador a más de ser de tipo económico también se relacionan con el tipo de acciones ejecutadas.</p> <p>Por parte de los actores locales se tiene una impresión generalizada de que se toman decisiones desde el escritorio, sin conocer a profundidad la realidad y complejidades de las poblaciones de frontera. Incluso al momento de la formulación del Plan y mucho tiempo después, no se contaba con oficinas en la zona de frontera norte del Ecuador, estas oficinas se fueron abriendo de manera paulatina, inclusive al momento de levantar la información relacionada a Plan Ecuador en Carchi, la referencia son las oficinas en Quito e Ibarra.</p> <p>A manera de anécdota un actor local consultado, se refirió a una de las acciones planteadas por Plan Ecuador, que proponía la dotación de moto-ambulancias para poder suplir en algo los escasos recursos frente al tema medico en la frontera, esta iniciativa a diferencia de lo que uno podría pensar no fue bien recibida por los pobladores, puesto que los proponentes de Plan Ecuador desconocían que ni siquiera existían caminos para que las mencionadas moto-ambulancias puedan circular.</p>	Acciones de gobiernos locales / Barrios / Parroquias

Elaboración propia

Las diferentes acciones locales señaladas en el capítulo II y III ponen de manifiesto un elemento decidor, que es la evidente falta de coordinación entre las actividades que se desarrollan en la frontera norte del Ecuador. Esta situación genera los conflictos o roces que entre el nivel de lo local se pueden dar frente a lo nacional al momento de ejecutar acciones en la zona señalada.

Sin embargo a pesar de que generalmente las acciones del Estado son las que terminan imponiéndose sobre toda acción o elemento local, ahora va cobrando mayor importancia el accionar de los diferentes actores locales en la zona de frontera norte el Ecuador, puesto que su necesidad de búsqueda de soluciones a los conflictos de su cotidianidad ha permitido que se vuelvan actores con mayor peso al momento de establecer criterios u opiniones de acciones en su región. La frontera misma en un sentido abstracto ha ido ganando mayor relevancia y a pesar de que continúa con una gran carga imaginaria de peligrosidad, de a poco se van proponiendo desde diversos sectores otras posibles lecturas y soluciones.

## **CAPÍTULO IV (IN) CONCLUSIONES Y HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1. Frontera, situación de un Estado**

La premisa con que partió esta investigación, señaló que la creciente conflictividad de seguridad y violencia en la frontera norte del Ecuador es una de las características que actualmente han marcado esta zona del país. Pero sobre todo que esta conflictividad está vinculada de manera interesante, a los conflictos local vs. nacional que se dan en la ejecución de acciones y políticas en esta zona de frontera. No se identifica una clara conexión de cooperación entre estos dos niveles, puesto que es marcada la centralización que existe en el tratamiento de seguridad nacional por sobre una visión local.

Esto obedece en cierta forma a que las fronteras son más próximas a interactuar con sus pares adyacentes que con la centralidad que las origina. Se hace necesario generar políticas y acciones binacionales que involucren a ambas partes de la zona de frontera, permitiendo así un mejor desarrollo de acciones entre sus pobladores. Eso contradice requerimientos relacionados a imponer mayores restricciones al ingreso de extranjeros, de cierta forma cerrar la frontera, requerimiento que involucra una visión desde la centralidad que ignora la dinámica misma de esta zona.

#### **1.1 La frontera: seguridad, acción, reacción.**

De manera regional la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su “Informe sobre la Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”, señala en relación a la Seguridad Ciudadana<sup>76</sup>, que a nivel regional en varios países “se ha apelado a políticas que han resultado históricamente ineficaces para solucionar las demandas sociales sobre seguridad ciudadana” (CIDH, 2010:3) proclamando de esta forma el fracaso de las políticas de seguridad ciudadana y acciones como incrementar la presión punitiva, o bajar la edad de imputabilidad, que en seguridad ciudadana se han ejecutado.

En el Ecuador, las políticas nacionales que el Estado ha tomado en relación a la seguridad ciudadana, no han evolucionado de la misma forma que las prácticas locales, que

---

<sup>76</sup> La CIDH, señala a la Seguridad Ciudadana como una de las dimensiones de la *Seguridad Humana* y como tal, del desarrollo humano. Señala que es función del Estado mantener la relación básica entre gobernantes y gobernados brindando la protección correspondiente ante el crimen y la violencia.

las necesidades de la población, ni mucho menos que los actos delincuenciales. En lo referente a las prácticas locales, no se cuenta desde lo nacional con una visión clara de lo que ocurre en la zona de frontera, las acciones desarrolladas por sus actores encaminadas a generar el ambiente adecuado para mejorar sus condiciones de vida.

Ante este panorama el Estado no logra identificar la fórmula que le permita interactuar entre la posibilidad de contar con un espacio de desarrollo, con comunidades atendidas en sus requerimientos de protección estatal, frente a la necesidad misma del Estado de ejercer su monopolio de la fuerza a propósito de mantener la soberanía y seguridad del país.

Esto generado en gran parte por la situación política del Ecuador de la última década, que ha sido conflictiva en muchos aspectos, donde 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. Los periodos de evaluación y análisis de las condiciones de la zona de frontera norte, así también como de las políticas y acciones deben responder a espacios temporales más cortos que permitan una adecuada lectura para su correspondiente comparación evolutiva. La política de Plan Ecuador como se ha venido ejecutando no es la misma de cómo fue concebida a como se encuentra actualmente, muestra de esto es que originalmente dependía de SENPLADES y actualmente es parte del Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa del Ecuador..

Sobre la necesidad de una adecuada evolución de las acciones del Estado en seguridad ciudadana, que le permitan actuar de manera inmediata sobre elementos generadores de inseguridad, resulta importante revisar y reformar 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 elementos expuestos en el Capítulo II permiten determinar que las acciones y políticas desarrolladas por el Estado ecuatoriano se han centrado alrededor de la visión de defensa nacional al momento de actuar en la frontera, pero sobre todo se respaldan en estructuras *rígidas* (Policía, Sistema Judicial) que no permiten ir a la par de las condiciones cambiantes en el cometimiento de delitos.

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 la frontera en algo único, generando principalmente un imaginario de peligro “total” en la zona.

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. Sin embargo, son varias las denuncias que señalan a miembros de las fuerzas armadas, como elementos que violentan los derechos humanos de la población civil.

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, donde los gobiernos locales cuenten con capacidad de acción y decisión no dependiente directamente del Estado central, que si bien puede resultar veedor de estos procesos no debe ser el ente censor de los mismos. 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.

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.

## **1.2 Lo nacional debe contener a lo local, no desenfocarlo.**

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.

Un factor común en la frontera norte del Ecuador, es la precaria y casi inexistente información relacionada a los procesos desarrollados por las instituciones que desarrollan su trabajo en la frontera. Casi toda la información recae en la memoria histórica de los diferentes actores que fueron parte de los procesos. No existen en mayor medida registros que detallen esta información, es sin lugar a dudas el contacto con la población y personas que han participado en los procesos la principal fuente de información. Dentro de este aspecto es importante señalar que en relación a la producción investigativa de tipo académico es casi inexistente, en primer lugar porque no existe el capital humano local que realice estos procesos, fruto por un lado de la escasa oferta académica en la región fronteriza y a propósito de eso el poco o nulo interés de invertir en procesos de investigación locales que permitan contar con lecturas que desde lo local interpreten la situación de la frontera. Las investigaciones en su mayoría son *Quitocentricas* al igual que las intervenciones que realiza el Estado en la región.

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 Quitocéntrica.

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”<sup>77</sup>, 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 interna.

---

<sup>77</sup> 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.

## BIBLIOGRAFIA

- Arriaga, (2010) La cooperación transfronteriza: significado y método para su análisis”, en: La agenda de cooperación internacional en la frontera sur de México. México. Bonilla Artigas.
- Alston, Philip (2011) “Informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias”. Naciones Unidas.
- Baró, Silvio (2003) “Los Problemas globales y las nuevas concepciones sobre seguridad”. Centro de Estudios sobre África y el Medio Oriente (CEAMO)
- Bauman, Zygmunt (2009) “Modernidad líquida”. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Boisier, Sergio (2001) “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”. Rosario, Argentina, Homo Sapiens.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997) “Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información”. Madrid, UNCHS.
- 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](http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf)
- Carrión, Fernando (2005) “Seguridad ciudadana”, en Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos, Santiago, Chile.
- Carrión, Fernando (2010) “En el límite de la vida: “la violencia fronteriza”, Quito, Ecuador. CIDH (2010) “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”.
- Escobar, Santiago (2004) “La Seguridad Ciudadana como Política de Estado”. Chile, Friedrich Ebert Stiftung (FES)
- Enciclopedia jurídica Civitas, Enciclopedia jurídica básica, vol. III, editorial Civitas, Madrid, 1995. / en: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/poli/poli50.htm>
- Hopenhayn Martín. (2007) “Los nuevos desafíos de la política social en América Latina” en Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias. Santiago. CEPAL
- Jarrín, Oswaldo (2005) “Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana”, Serie Ágora, FLACSO-Ecuador, Quito.
- Llugsha, Víctor (2011) “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador”. En: Relaciones Fronterizas: encuentros y conflicto. FLACSO-Ecuador, IDRC. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Interior (2010) “Guía de gestión para la seguridad ciudadana”. Quito, Ecuador.
- Pontón, Daniel (2005) “Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)”. En: Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. Valparaíso, Chile. Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- Pontón, Daniel (2006) “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”. En: Boletín Ciudad Segura N° 10, octubre 2006. Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO-Ecuador.
- 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.

- Rodriguez, Sergio (2007) “La frontera: un concepto múltiple, una visión diversa”. ALTERCOM – Comunicación para la libertad, documento electrónico: <http://www.altercom.org/>
- Ruiz, Juan y Vanderschueren, Franz (s/f) “Base conceptual de la seguridad”, en: “Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas”. UNIÓN EUROPEA - PROGRAMA URB-AL.
- Samaniego, Pablo (2011) “La economía de la frontera norte del Ecuador”. En: Boletín FRONTERAS N° 7, marzo 2011, Programa Estudios de la Ciudad FLACSO-Ecuador.
- SENPLADES (2010) “La planificación: un instrumento para consolidar la regionalización”. Ecuador.
- Silva, Armando (2011), Los imaginarios, Conferencia. FLACSO-Ecuador, Quito.
- Torres, Andreina (2010) “Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza”, ILDIS, Quito.
- Tudela, Patricio (2005) “Conceptos y orientaciones para Políticas de seguridad ciudadana”. Centro de Investigación y Desarrollo Policial Policía de Investigaciones de Chile. Santiago de Chile.
- Valero, Mario (2002) “Las fronteras como espacios de integración”, Tropicós. Caracas, Venezuela.
- Velásquez, Elkin (2008) “Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: una primera lectura”, Bogotá.
- Ziccardi, Alicia (2007) Las políticas sociales en las ciudades del siglo XXI. Barcelona: UOC.

## **ENTREVISTAS**

Curbet, Jaume (2010) “El rey desnudo: la gobernabilidad de la seguridad ciudadana”. Entrevista, Café de las ciudades. En: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_89\\_1\\_p.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_89_1_p.htm)

Funcionario de la Gobernación del Carhi, 2009.

Representante de la Federación de Barrios de Tulcán, 2009

Funcionario de la Cámara de Comercio del Carchi, 2009

Representante de Caritas Carchi, 2009.

Funcionario Consulado de Colombia, 2009.

Funcionario Plan Ecuador Ibarra, 2009.

Alto funcionario municipal, 2009.

Representante de la AJUPRUC, 2009

Funcionario de la Secretaria Técnico del Plan Ecuador, marzo 2010.

## **DOCUMENTOS**

Constitución de la República del Ecuador, publicado en el Registro Oficial 20 de Octubre de 2008.

Secretaria Técnica del Plan Ecuador, “Estructura de Plan Ecuador”, presentación power point. 2010.

INREDH, “La red en marcha”. Cartilla informativa. Primer semestre del 2010.