

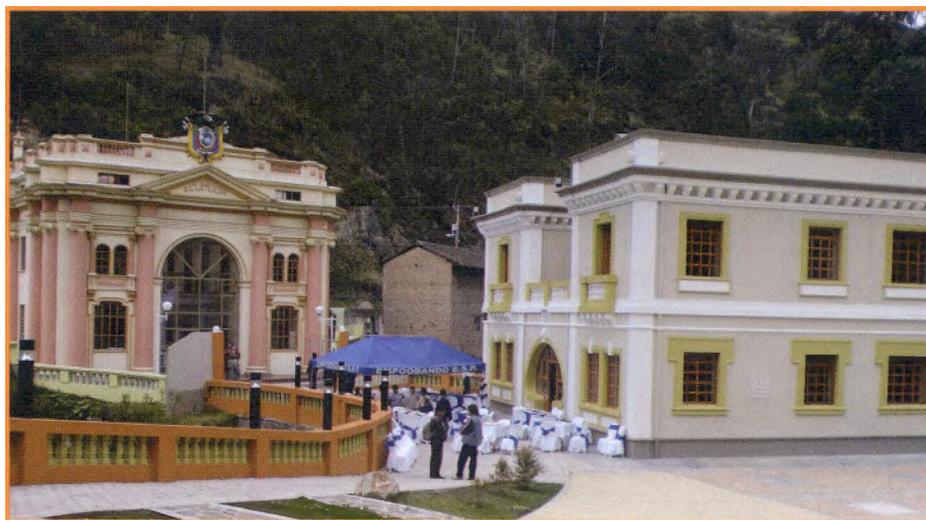
Fronteras

8

Flacso Sede Ecuador • Programa de Estudios de la Ciudad • Mayo 2011

Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador

Fernando Carrión M.



Centro Binacional de Cultura de Rumichaca / Foto: Diana Mejía M.

El gobierno de la seguridad ciudadana en las regiones de fronteras es una necesidad impostergable y una asignatura nueva en fase de definición. Sin duda, la consideración dominante en el conocimiento y en las políticas ha provenido de un enfoque nacional e internacional, donde las condiciones particulares de la frontera y sus habitantes han pasado a un segundo plano.

En esa perspectiva, tres han sido las líneas prioritarias de política: a) en términos económicos, el establecimiento de aranceles y de mecanismos de control para ejecutarlos mediante aduanas y tributos; b) en cuanto a la defensa, el señalamiento de la garantía a la heredad territorial y a la soberanía nacional sobre la base de la militarización de la frontera y de la imposición de visas para el otro; y c) la seguridad pública, con la finalidad de preservar el orden público estatal a través del policiamiento para eliminar al enemigo interno. A ello se suma la política de cooperación internacional, que básicamente aporta con recursos para los tradicionales proyectos focalizados de asistencia a refugiados, mujeres, derechos humanos y logística.

Sin embargo es difícil sostener esta política en el largo plazo, porque las fronteras tienen una dinámica distinta a la que tenían no hace mucho tiempo, debido a que los índices de violencia crecen significativamente, visibilizados gracias a que los medios de comunicación alertan sobre el problema, a que las demandas sociales crecen y a que la economía de frontera toma cuerpo -incluso- internacionalmente.

Por eso, la sola consideración de la seguridad ciudadana produce cambios notables en las políticas y en el conocimiento. Su primer impacto está en el cambio del sentido de la protección a la soberanía y al gobierno, debido a que debe sumarse la protección a la población, con lo cual los tres pilares del Estado terminan por constituirse en la frontera: territorio, gobierno y población. En segundo lugar y no menos importante, el hecho de asumir la seguridad ciudadana desde las políticas públicas implica un importante proceso de descentralización, sustentado en el eje ciudadano y en los aparatos estatales más próximos: los gobiernos territoriales. De esta manera se termina el diseño exclusivo de las políticas de frontera en las capitales y se incorporan las regiones fronterizas con sus derechos y deberes.

Hoy en día, la violencia se caracteriza por ser eminentemente económica y por tener una organización global con efectos locales, lo cual obliga a diseñar políticas en todos los niveles, mucho más en las áreas de frontera donde el fenómeno es más evidente. De esta manera, en las regiones fronterizas es imprescindible tener la concurrencia de las tres instancias de decisión política: la local, la nacional y la internacional. En lo internacional, las organizaciones tienen mucho que hacer. UNASUR, por ejemplo, debería establecer delitos y penas comunes en la región; y contar con organismos de inteligencia que produzcan e intercambien información. A nivel nacional, es imprescindible encontrar puntos económicos y sociales mínimos para no producir asimetrías complejas. Además, a nivel local, se deben definir políticas de prevención conjuntas.

La mejor política de seguridad ciudadana en las zonas de frontera es la integración y el encuentro; no los muros y los límites, porque inducen a mayor violencia e inseguridad.

Editorial:

Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte de Ecuador
Fernando Carrión M.
Página 1

Entrevista:

Aportes de la cooperación canadiense en la frontera norte de Ecuador
Andrew Shisko
Embajador de Canadá en Ecuador
Página 2 - 3

Entrevista:

La importancia de la coordinación interinstitucional en Sucumbios
Nancy Morocho
Governadora de Sucumbios
Página 4

Artículo Internacional:

Nuevas iniciativas en gestión fronteriza en la Región Andina
Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
Página 5

Investigación:

Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana
Programa de Estudios de la Ciudad
Página 6 - 9

Contexto - Página 3

Perfiles - Página 10

Cifras - Página 11

Sugerencia de Políticas - Página 12



FLACSO
ECUADOR

Aportes de la cooperación canadiense en la frontera norte de Ecuador



Andrew Shisko
Embajador de Canadá
en Ecuador

¿Cuáles son las áreas prioritarias de trabajo de la cooperación Canadiense en Ecuador?

La política de Canadá para la Región de las Américas tiene tres pilares que son: prosperidad, democracia y seguridad. Por el lado de la prosperidad, estamos involucrados con el nuevo aeropuerto de Quito, la inversión minera, la inversión petrolera, los intercambios comerciales importación entre los dos países.

El segundo pilar es la democracia. Establecimos en el mes de septiembre del 2010 una unidad para acompañar en la gobernabilidad democrática a los países de la Región Andina. Tenemos algunos proyectos con organizaciones no gubernamentales para reforzar a la sociedad civil, también para educar a los jóvenes en el sistema político de cada país. Tenemos una persona que maneja esta oficina en la embajada y tenemos otros colegas para cuatro países de la Región Andina.

El tercer pilar es la seguridad, por lo que hemos apoyado algunos proyectos en la Frontera Norte para ayudar a Ecuador y Colombia a resolver ciertos problemas en la frontera, que para Canadá son de gran importancia y preocupación.

Desde el punto de vista de la seguridad, tenemos algunos proyectos en Ecuador. Esto es parte de un programa que establecimos hace dos años, al que se ha denominado *Anti-Crime Capacity Building Program* (ACCBP), en el cual trabajamos con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Dentro de este programa, desarrollamos un proyecto para combatir la trata de personas en Ecuador y en la región. Tuvimos dos talleres en el mes de noviembre del año pasado; uno con los periodistas y otro con los jueces y la fiscalía para informar sobre este delito, porque la población más vulnerable son las mujeres y niñas en el Ecuador que viven en las regiones más pobres donde no hay muchas oportunidades.

Otro proyecto es con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC) donde apoyamos un taller en el colegio de la Policía Nacional para fortalecer la capacitación de combatir el uso y tráfico de armas pequeñas; esto permitirá que la gente que trabaja en diferentes organizaciones de seguridad como policía nacional, militares, aduanas u otros, trabajen en conjunto, compartan experiencias y establezcan una red entre ellos para que en el futuro trabajen de mejor manera.

Recientemente participé de una reunión en el Ministerio de Relaciones Exteriores en la que Favio Mirella como representante de UNODC y el Vice Canciller Kintto Lucas firmaron un acuerdo para reforzar capacidades en Ecuador contra el contrabando y el narcotráfico en los contenedores por el puerto de Guayaquil. Este proyecto es financiado por Canadá y es un elemento de nuestro compromiso.

¿Cuáles son los principales aportes a la Gobernabilidad y a la Democracia que ha impulsado la cooperación canadiense en el Ecuador?

La Democracia es uno de los pilares del compromiso de Canadá en la región. Con la Unidad Andina para la Gobernabilidad Democrática, la idea es ayudar a Ecuador y a los países de la Región Andina en el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, en el acompañamiento de las funciones legislativas y su relación con los electores, en el apoyo a la libertad de expresión, y en el fortalecimiento de partidos políticos dentro de un marco de respeto.

¿De qué manera Canadá ha podido aportar a mejorar las condiciones de desarrollo y seguridad en lo que tiene que ver con prevención y control en la frontera norte?

Tuvimos algunos proyectos en la frontera norte. Por ejemplo, apoyamos a la Organización de Estados Americanos (OEA) desde Marzo de 2008 en la comisión de buenos oficios para impulsar el diálogo entre Ecuador y Colombia y reestablecer las relaciones entre los dos países.

Dentro de un programa de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá trabajamos con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para tratar los temas que tienen vínculos con la situación en la frontera norte, específicamente en prevención de conflictos.

Un elemento que hay que mencionar es que cada año ayudamos a algunos refugiados colombianos que están en Ecuador para el reasentamiento en Canadá, porque reconocemos que es un gran desafío para Ecuador absorber y apoyar a los refugiados. Dicho proyecto lo sostenemos

colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Entre los años 2005 y 2010, tuvimos un proyecto de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional en colaboración con el PNUD sobre las cadenas productivas en el norte del país, para apoyar a los pequeños productores o cooperativas para mejorar su producción y para que puedan tener mejor acceso al mercado; es decir, ofrecer alternativas para que no se involucren en el narcotráfico, tráfico de armas o contrabando en la frontera norte.

¿En cuanto a la inversión en proyectos de investigación, cuál ha sido la experiencia de la cooperación Canadiense?

Tenemos en Canadá una organización gubernamental que se llama International Development Research Center (IDRC) misma que ha trabajado con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO sede Ecuador con algunos proyectos para apoyar a las investigaciones

"[...] hemos apoyado algunos proyectos en la Frontera Norte para ayudar a Ecuador y Colombia a resolver ciertos problemas en la frontera, que para Canadá son de gran importancia y preocupación."

que puede hacer FLACSO o sus socios en los temas relacionados con la frontera norte, como salud, desarrollo económico, seguridad.

Se ha promocionado una mejor relación entre el gobierno central y las organizaciones locales para establecer los mecanismos de diálogo y fortalecer estos temas en la frontera.

¿Cuál sería la importancia de la cooperación enfocada en la investigación para la frontera norte?

Primero, para poder dar soluciones hay que entender cuál es el problema; es decir, se debe estudiar lo que afecta a la seguridad en la frontera norte. Este tipo de trabajo puede identificar cuáles pueden ser las oportunidades para mejorar la situación de seguridad.

Además, es el primer paso para la formulación de políticas, programas y proyectos que pueden seguir los gobiernos, las organizaciones multilaterales, los gobiernos locales para poder mejorar la situación. Si no hay una buena comprensión de la realidad sobre cómo mejorar, se puede gastar los recursos sin un impacto real.

¿Cómo se relaciona la investigación sobre la frontera norte con las políticas públicas?

Es muy importante para Canadá tener un socio como FLACSO porque tiene expertos y también, vínculos con el gobierno. Después de hacer estas investigaciones, es fundamental, para tener impacto en las políticas públicas, que haya un diálogo posible entre el gobierno y FLACSO, en especial para poder presentar los resultados de nuestras investigaciones conjuntas.

Así, entendemos que nuestro trabajo es una contribución a las políticas del gobierno en el tratamiento de un tema tan difícil como la seguridad en la frontera norte del país. Buscamos sostener vínculos directos entre Canadá y el gobierno para hablar de la situación de seguridad.

Por: Diana Mejía M.

Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC

Programa Gobernabilidad, Seguridad y Justicia (2011-2016)

Construir la paz en países plagados por la violencia, el conflicto y la guerra conlleva múltiples retos. La violencia armada y la inseguridad contribuyen a incrementar los costos del comercio, siembran temor, empujan la mano de obra calificada a emigrar y reducen las oportunidades económicas en general. Para muchos de los más pobres, el propio estado pasa a ser el perpetrador de esta inseguridad al hacer difícil que los ciudadanos accedan a la justicia y exijan una rendición de cuentas. Al enfrentarse a autoridades formales que son débiles, insensibles o represivas, los ciudadanos suelen tender hacia fuentes alternativas de gobernabilidad, seguridad y justicia, incluyendo pandillas, milicias e instituciones informales de gobernabilidad y derecho. Estos mecanismos informales les ofrecen beneficios en ausencia de estados efectivos; pero pueden también socavar la legitimidad del estado y reproducir formas de violencia y exclusión.

Así, la meta del "Programa Gobernabilidad, Seguridad y Justicia" es apoyar la generación de conocimiento relevante en materia de políticas sobre las condiciones para incrementar la legitimidad y responsabilidad de las autoridades públicas en áreas como gobernabilidad, seguridad y justicia. El programa se centra en las dinámicas estado-sociedad, en particular las interacciones entre actores estatales y no estatales y entre instituciones formales e informales. Este enfoque pone énfasis en la importancia y complejidad de las dinámicas locales; tanto los desafíos resultantes de esta fragilidad, como las estrategias para superarlos, emanan de los patrones de relación estado-sociedad.

Al finalizar el programa, se espera que los proyectos de investigación que hayan sido apoyados, contribuyan con nuevos aportes respecto a las condiciones necesarias para aumentar la legitimidad y responsabilidad de las autoridades públicas, informando y propiciando de este modo el debate en torno al fortalecimiento del estado basado en la evidencia y el desarrollo de políticas.

CONTEXTO

Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir

Durante los últimos años, las poblaciones ubicadas a lo largo del cordón fronterizo, tanto del lado colombiano como ecuatoriano, han sido sistemáticamente marginadas y excluidas de la atención estatal. Esta situación ha profundizado su desigualdad con respecto al resto del país y ha afectado su adecuado desarrollo.

Específicamente, en el tema de inseguridad en la zona de la frontera norte, podemos encontrar una situación particular en cada provincia, aunque el ascenso significativo de la violencia se ha generalizado en toda la zona durante los últimos años de manera evidente. Si tomamos en cuenta las tasas de defunción por homicidio (por ser un indicador reconocido a nivel internacional para establecer comparabilidad) como indicador de violencia en la región, encontramos que las dos provincias que ocupan el primer y segundo lugar (Esmeraldas y Sucumbios, respectivamente) con las tasas más altas de violencia en el país se encuentran en la frontera con Colombia. A esta situación, se añade la cercanía con el conflicto armado colombiano, que ha originado que exista la percepción de que la frontera se ha convertido en un punto de inseguridad por el cual se filtra la violencia y la delincuencia hacia el resto del país, aunque la información cuantitativa disponible al respecto es bastante precaria.

Frente a esta problemática y debido a la inexistencia de una política binacional enfocada en atender las particularidades de la región fronteriza entre Ecuador y Colombia, el pasado 8 de abril, se reunieron en la ciudad de Quito delegaciones de ambos países para establecer una agenda común de trabajo y delinear el contenido del "Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir".

La delegación colombiana estuvo integrada por un equipo del Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, mientras que en la delegación ecuatoriana se encontraban funcionarios de la Dirección de Soberanía y Relaciones Vecinales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración de Ecuador, de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), de la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (Seteci) y de Plan Ecuador.

Como punto de inicio, durante la reunión mantenida, se realizó la presentación de varias ponencias con el propósito de dar a conocer los proyectos que se encuentran en ejecución en la zona fronteriza de ambos países. Asimismo, se abordaron las metodologías utilizadas tanto del lado ecuatoriano como colombiano y se acordaron procedimientos comunes para la ejecución de los programas y proyectos conjuntos. De igual manera, se resolvió que se buscará priorizar los proyectos de inversión con los propios habitantes de la frontera, a través de la instalación de mesas sectoriales. Cabe mencionar que dicho plan será sometido a consideración de los respectivos Cancilleres para su aprobación, quienes además determinarán la hoja de ruta a seguir.

El objetivo del Plan será construir una cultura de paz, integración y desarrollo en la región limítrofe de ambos países. Cabe señalar que el elemento más interesante de dicho Plan es que en el mismo se combinan los principios contenidos tanto el "Plan Nacional para el Buen Vivir" de Ecuador, como en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos" de Colombia. El plan se encuentra compuesto por seis ejes sectoriales: ambiental, económico y productivo, social (incluye educación, salud, deporte y cultura, vivienda, agua potable, saneamiento básico y ordenamiento territorial), innovación y tecnología, infraestructura para el desarrollo, y gestión de riesgos. En base a estos ejes de intervención, se priorizarán los proyectos binacionales que serán implementados para contribuir al fortalecimiento de la integración colombo-ecuatoriana.

Por el momento, uno de los proyectos más significativos -el cual ya ha tenido algún avance- es el de los estudios para el nuevo puente de Rumichaca, postergado por el distanciamiento y tensión, pero que es indispensable para fortalecer el comercio y el turismo binacional.

La importancia de la coordinación interinstitucional en Sucumbíos



Nancy Morocho
Gobernadora de
Sucumbíos

¿Cuál es el rol de la Gobernación en la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana?

Nuestro rol es la coordinación con los diferentes ministerios para ejecutar políticas públicas en los sectores de vulnerables la provincia. Nos ocupamos del manejo de conflictos locales como la contaminación del medio ambiente, la tala indiscriminada de los bosques protectores, los conflictos de tierras por asignación e indemnizaciones de empresas petroleras en tierras comunales que han desembocado en conflictos sociales donde interviene la comunidad, las Fuerzas Armadas, la Policía y diferentes funcionarios del Estado.

En el 2006 se actualizaron la Política de Seguridad en la Frontera Norte del año 2000 y la Política de Defensa del Ecuador de 2002, con la propuesta del mejoramiento de la capacidad operativa de la fuerza pública ecuatoriana. Dicho fortalecimiento es visible y se ha generado una sensación de seguridad.

En el tema de la Seguridad, nuestro enfoque es la prevención. Se ha incrementado el Centro de Atención Integral Ciudadano en la ciudad de Nueva Loja para que se ocupe de temas de género; y el gobierno da todo el apoyo para erradicar la violencia intrafamiliar que tiene uno de los indicadores altos en la provincia.

También empezaron a conformarse los Consejos de Seguridad que deberán trabajar con información estadística de la Policía Nacional para tener diagnósticos de los operativos, controles y capacitaciones para poder implementar medidas efectivas de prevención.

¿Cuál es el delito que más se registra en la provincia y cómo lo enfrentan las autoridades de justicia?

El delito que más se registra en Sucumbíos es el asesinato. El 40% de la población se ubican en el área urbana y es allí donde se evidencia la mayor parte de las muertes. Éstas no corresponden necesariamente a delitos comunes, sino a actividades ilícitas como ajustes de cuentas y narcotráfico. Además, las víctimas suelen ser parte de los grupos irregulares colombianos que pasan a territorio ecuatoriano y luego son asesinados.

Estas víctimas, generalmente, son ciudadanos que no viven en Ecuador; pero si los matan en nuestro territorio forman parte de nuestras estadísticas. Esta situación se com-

plejiza en algunas comunidades, las mismas que no permiten el levantamiento del cadáver y, en esos casos, al no haber denuncia ante la Fiscalía, ni levantamiento del cadáver, ni autopsia, los casos quedan en la impunidad.

Uno de los problemas latentes es la administración de la justicia. La policía y el ejército hacen su trabajo como decomisar armas, drogas, químicos, combustibles y realizar detenciones; pero la Fiscalía no juzga, ni condena esos delitos en su justa medida y da la impresión de que los presos salen libres al tercer día y la impunidad se convierte en un círculo vicioso.

Por otra parte, se necesita hacer investigaciones profundas para comprender las dinámicas de lugares como Putumayo, Shushufindi y Lago Agrio donde ocurre gran parte de los crímenes en el país.

¿Cuáles serían las principales iniciativas que se coordinan con la sociedad civil en materia de seguridad?

Existen varias iniciativas que aportan para mejorar la seguridad en la provincia de Sucumbíos como, por ejemplo, el trabajo del Consejo de Seguridad con el Municipio de Lago Agrio para implementar de manera conjunta el número telefónico 911 y los Ojos de Águila dentro de la ciudad.

Por otra parte, la Comisión de Transporte Terrestre y la Policía Nacional de Tránsito están mejorando la señalética de la ciudad con la finalidad de prevenir y reducir los accidentes de tránsito, además de mejorar la circulación del tráfico vehicular. Con la ciudadanía, se ha coordinado mingas comunitarias, para

la limpieza de los terrenos abandonados que pueden ser guaridas para la delincuencia. Además, la Policía Nacional trabaja con las Brigadas Barriales en temas de autoprotección. También, se está trabajando en el desarme de la ciudadanía.

¿Quiénes conforman el Consejo de Seguridad?

La Intendencia General de Policía, los Bomberos, la Secretaría Técnica de Riesgos, la Dirección de Salud, la Dirección de Educación, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ejército con sus tres batallones, la Fiscalía y la Gobernación. Todas las instituciones nos reunimos mensualmente con la información estadística para analizar los problemas, avances y resultados en el área de seguridad.

"[...] se necesita hacer investigaciones profundas para comprender las dinámicas de lugares como Putumayo, Shushufindi y Lago Agrio donde ocurre gran parte de los crímenes en el país."

Nuevas iniciativas en gestión fronteriza en la Región Andina

Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

La Oficina Regional de los Países Andinos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se encuentra implementando el proyecto: "Mejora de la gestión de frontera a través del fortalecimiento de las capacidades de los oficiales encargados de la implementación de la ley en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con el fin de combatir la trata de personas, el tráfico de migrantes y las amenazas a la seguridad transnacional", con el financiamiento del Programa de Desarrollo de Capacidades contra el Crimen (ACCBP, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Canadá. El objetivo principal del proyecto es fortalecer las competencias de los y las agentes estatales en gestión fronteriza y potenciar la capacidad de intervención frente a delitos de carácter transnacional, especialmente la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. En el marco de las actividades del proyecto, la OIM cuenta con una alianza estratégica con la Comisión Andina de Juristas (CAJ) para el diseño y publicación de módulos didácticos sobre el tema, la implementación de talleres de capacitación y el desarrollo de estudios en las fronteras de Perú con los países miembros de la Comunidad Andina.

Generalidades

El proyecto busca contribuir a una mejor gestión fronteriza en el Perú en los límites compartidos con Ecuador, Colombia y Bolivia, países miembros de la Comunidad Andina (CAN). Se desea fortalecer la formación y preparación en el tema de los oficiales encargados de la implementación del marco jurídico migratorio para combatir el crimen organizado internacional; entre ellas, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La Oficina Regional para los Países Andinos de la OIM ejecutará las acciones diseñadas en estrecha coordinación con las autoridades peruanas; entre ellas: la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN), el Ministerio del Interior del Perú (MININTER), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Defensoría del Pueblo; así como la CAN y las correspondientes contrapartes en los países fronterizos objeto del proyecto. De la misma manera, la OIM llevará a cabo alianzas estratégicas para la ejecución de las actividades con diferentes actores de la sociedad civil.

Desafíos a la gestión de las fronteras en el Perú y sus fronteras con los países de la Comunidad Andina

La gestión de las fronteras está inextricablemente vinculada a la movilidad humana, los derechos de las personas y el desarrollo. En la actualidad se reconoce que es necesario reducir los impedimentos del movimiento de bienes y personas a través de las fronteras para aprovechar las oportunidades que presenta el mercado global. Sin embargo, los mismos procesos que facilitan el intercambio turístico, económico y cultural pueden ser utilizados por las organizaciones criminales para su lucro y expansión de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Para ser eficaz, la gestión de fronteras debe ser integral e incluir la cooperación de todos los países involucrados.

En la mayoría de casos, las instituciones que gestionan las fronteras carecen de los recursos necesarios -especialmente en áreas remotas- para identificar adecuadamente a las víctimas y a los traficantes, para investigar casos, para detectar documentos falsos y para controlar el debido proceso de los distintos corredores de la migración internacional. Adicionalmente, la falta de información sobre los flujos migratorios en las áreas fronterizas impide una mejora de la gestión de las fronteras, el diálogo y cooperación entre países vecinos, y el fortalecimiento de la política migratoria en el Perú y en la región Andina.

Objetivo del proyecto

El objetivo del proyecto es el fortalecimiento de las capacidades de los oficiales encargados de la implementación del marco jurídico migratorio en Perú, en particular, con los países miembros de la CAN que comparten frontera con Perú (Ecuador, Bolivia y Colombia) en la lucha contra el crimen organizado transnacional, y, en particular, contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Se enfatizará la implementación de instrumentos legales existentes, entre ellos, las Decisiones de la CAN en materia migratoria e, idealmente, proponer un modelo de gestión migratoria en frontera.

Resultados Esperados

En primer lugar, se capacitarán a aproximadamente 60 oficiales del Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia en las zonas fronterizas (Tumbes, Loreto y Puno) en el tema de gestión fronteriza, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, detección de documentos falsos, e instrumentos de la CAN sobre migración (meses de octubre y noviembre).

En segundo lugar, se producirá material pedagógico sistematizado, inédito y replicable en sucesivos procesos de capacitación.

En tercer lugar, se publicarán tres estudios cualitativos sobre el tema en las zonas seleccionadas. Estos describirán la situación actual de los flujos migratorios y de los aspectos clave para la adecuada gestión fronteriza y el combate del crimen organizado, especialmente la trata de personas y el tráfico de migrantes.

En cuarto lugar, se llevará a cabo un seminario regional en Lima en marzo con el fin de promover el diálogo y la cooperación fronteriza en el Perú y la región Andina. Se presentarán los logros del proyecto y los resultados de los estudios, con las correspondientes recomendaciones.

Por último, a lo largo de la implementación del proyecto, se llevará a cabo una campaña de sensibilización sobre el tema.



Mapa de las Zonas de Integración Fronteriza en la región Andina
Fuente: Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana

Programa de Estudios de la Ciudad

Antecedentes ¹

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

La propuesta de investigación surgió, entonces, como una respuesta ante la evidente magnitud del problema de violencia en la zona fronteriza, además, de la existencia de una percepción nacional generalizada acerca de que la frontera se estaba convirtiendo en un foco de inseguridad por el cual se filtraban la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades -a pesar de que no existe información que sustente dicho temor-. Ante esta situación, la necesidad de producir investigaciones en el área de seguridad en la frontera norte era evidente, en especial, por la gran necesidad de contar con información precisa y confiable sobre la situación de inseguridad y violencia que se vive en la zona.

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

lizadas tanto en las investigaciones realizadas como en el proceso de políticas públicas. Por esto consideramos necesario poner mayor énfasis en el análisis *local* de los conflictos, y en el estudio de la incidencia que han tenido las políticas nacionales a nivel *local*.

Políticas Públicas de Seguridad Nacional en la Frontera Norte de Ecuador.

Históricamente, la atención del Estado ecuatoriano en materia de seguridad hasta antes de la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en 1998, estuvo concentrada en la frontera sur, principalmente por el antecedente bélico. Sin embargo, a partir del año 2000, la seguridad para el estado ecuatoriano se centró en controlar la seguridad de la frontera norte -en la que se encuentran las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi, fronterizas con los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño- mediante el incremento paulatino de efectivos militares. Esto, desconociendo que las provincias que se encuentran en esta región entrañan diversos tipos de conflictos y violencias. Por ejemplo, en la frontera entre la provincia de Carchi y la ciudad de Ipiiales los conflictos se vinculan en su mayoría a la extorsión y contrabando; mientras que en la provincia de Sucumbíos fronteriza con el departamento del Putumayo, la violencia se relaciona con el narcotráfico; y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tumaco, la violencia se atribuye a conflictos étnicos, territoriales, ambientales, delincuencia organizada, entre otros.

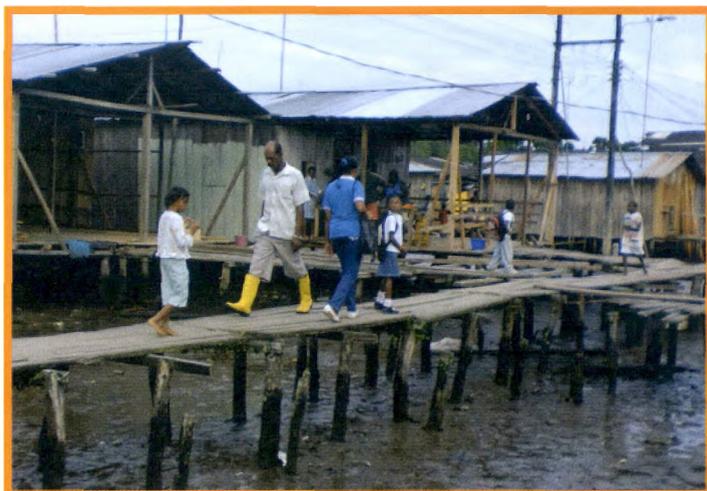
Con el propósito de conocer algunas de las políticas públicas implementadas en la frontera norte de Ecuador, en el siguiente documento se analizarán dos de las principales políticas adoptadas: Plan Ecuador y la Política Nacional en Materia de Refugio.

Plan Ecuador

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

Así, en marzo de ese mismo año, se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador -a inicios del gobierno del presidente Rafael Correa- para ser la entidad que oriente la política del estado ecuatoriano para la frontera norte. Al inicio, sus principios fueron promover la paz y la cooperación, como sistemas de convivencia entre los Estados; repudiar la agresión externa; no intervención en asuntos internos de otros países, y respetar la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados, particularmente con los Estados vecinos, junto con la cooperación y corresponsabilidad compartidas. En la actualidad, sus ejes de trabajo son: a) Fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, b) Reactivación económica y empleo, c) Mejoramiento de la infraestructura local básica, d) Manejo sostenible de recursos naturales, e) Administración de justicia y control de ilícitos f) Derechos humanos, asistencia humanitaria y refugio, g) Protección de la soberanía nacional e integral del Estado.

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



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

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

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

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

A manera de conclusión, se ha podido evidenciar que Plan Ecuador ha tenido una baja y desgastada presencia a nivel local, pues se construyeron expectativas iniciales que promovían el desembolso de recursos económicos para la zona de frontera, distorsionando su inicial razón de ser: una secretaria técnica coordinadora, más no ejecutora. A esto se suma que Plan Ecuador, como política del Estado ecuatoriano, ha respondido a sobre todo a hechos coyunturales, y se ha orientado por las prioridades de la cooperación internacional. Por otro lado, la Secretaría Técnica se establece originalmente en Quito, para luego crearse otra en Ibarra, y apenas hace pocos meses, se crean oficinas de trabajo en Esmeraldas, Carchi y Sucumbios, para fortalecer el trabajo de Plan Ecuador en las provincias de frontera.

Política Nacional en materia de Refugio

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

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

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

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



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

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

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

Intervenciones locales en Seguridad Ciudadana.

Al momento de abordar el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia, en primer lugar, la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, incluso, "históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares o diplomáticas" (Carrión, Pontón, Armijos, 2009:178). Así, la presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca el mantener resguardado el territorio de posibles inclusiones militares enemigas.

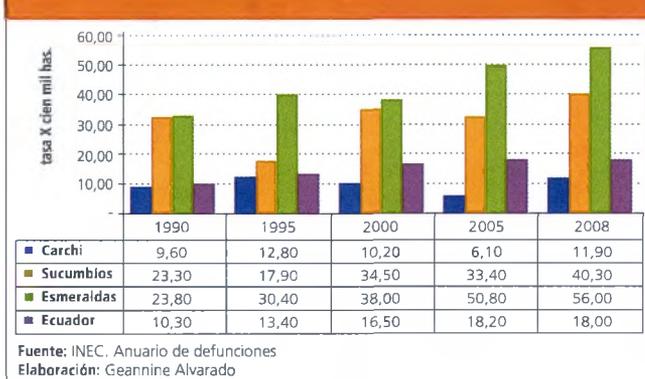
No obstante, Los gobiernos locales van ganando terreno en la toma de decisiones dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad, es así que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez, "en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores fundamentales de la política pública sobre seguridad ciudadana" (Velásquez 2007: 2). Sin embargo, cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, en el contexto ecuatoriano, en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca; lugares en los que la implementación de políticas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana ha estado acompañada del mejoramiento estructural de la "infraestructura de la seguridad".

El trabajo que desde los gobiernos locales en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio se ha desarrollado, no presenta mayores avances en el tema de seguridad ciudadana. Su accionar, respecto a esta problemática, se ha producido en relación a acciones puntuales, en las que la falta de planificación a largo plazo y articulada con otros actores de la sociedad ha sido evidente. Así, en su mayoría, el acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana, ha estado enfocado hacia la dotación de "suministros"³ para la policía nacional.

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

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

Gráfico 1. Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



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

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

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

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

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

En síntesis, se puede observar que en las ciudades fronterizas, los ámbitos políticos locales constituyen espacios en los cuales no se ha podido superar el paradigma de seguridad nacional, para encaminarse hacia la seguridad ciudadana. El trabajo desempeñado dentro de este tema por parte de los diferentes gobiernos municipales ha estado encaminado a brindar respuesta a situaciones coyunturales o convertirse en entidades encargadas de dotar de gasolina, autos, motos u otros elementos que se han considerado como importantes para el trabajo policial.

Percepción local de inseguridad

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

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



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

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

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

Breves conclusiones

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

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

Así, el estado Ecuatoriano ha establecido como necesaria la intervención militar bajo el argumento de que el desborde del conflicto interno colombiano hacia la frontera norte del país intensifica las acciones delictivas y criminales que se han observado en las tres provincias fronterizas y en otras ciudades ecuatorianas. Claro que dicha presencia militar excesiva en la región no estaría justificada, en razón de encontrarnos en un largo periodo dentro del cual los procesos belicistas entre países parecen haber terminado, mientras que "los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y

se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo" (Briscoe, 2008: 1). Dado que la conflictividad en la zona fronteriza responde no sólo a la implementación del Plan Colombia, sino también a procesos de inequidad social y económica, las acciones que deberían implementarse van más allá del simple incremento de la presencia militar.

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

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

Bibliografía.

- Briscoe, Ivan (2008). "Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina". FRIDE, Madrid. Documento electrónico: http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul08.pdf
- Velásquez, Elkin (2007). "La Governance de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional". En *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*, pp. 60-87. Florencia, Italia: Red URBAL 14 & Regione Toscana.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (2008). "Política del Ecuador en materia de Refugio". Quito.
- Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos (2008). "Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad". Quito.

Notas:

- 1 El presente trabajo es parte una investigación más amplia realizada por el Programa de Estudios de la Ciudad. Los resultados de dicha investigación serán publicados en el mes de julio del año 2011.
- 2 Cuando nos referimos a las problemáticas de la frontera abordadas desde un enfoque militar, no nos referimos a los problemas que enfrentan las poblaciones fronterizas, sino a los problemas, que desde el punto de vista nacional, la frontera representa para el país.
- 3 Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina y adecuación de unidades de policía comunitaria.
- 4 En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como su única posibilidad para obtener ingresos económicos. Esto ha generado continuos enfrentamientos con la policía, el más reciente (4/2/2010) dejó como saldo una chica de 17 años con graves quemaduras, una camioneta de la policía nacional y un automóvil totalmente quemados. En rechazo a este tipo de operativos de la policía, que buscan frenar el contrabando, al día siguiente un grupo de vendedores informales bloquearon el puente internacional de Rumichaca durante una hora.



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

Programa Fronteras Abiertas



El Programa Fronteras Abiertas es cofinanciado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia (Cooperación italiana para el desarrollo), Regiones Italianas, y promovido por el Centro de Estudios de Política Internacional (CeSPI) y el Instituto Italo Latino-Americano (IILA). Su objetivo es la construcción de una Red Interregional para la cooperación transfronteriza e integración latinoamericana a través del fortalecimiento de los gobiernos intermedios.

Dado que la dimensión territorial del desarrollo y la integración regional han pasado a formar parte de la agenda política de los países latinoamericanos en los últimos años, el proyecto impulsa el avance en los procesos de descentralización, así como el fortalecimiento de los gobiernos intermedios y la creación de redes entre ellos. Así, se trata de un modelo de integración concebido "desde abajo" que puede compensar las deficiencias de las medidas que se toman "desde arriba".

La construcción de la Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana se basa en la transferencia del conocimiento adquirido por las regiones italianas en algunas áreas temáticas, consideradas prioritarias en el marco de los objetivos del programa.

Áreas de acción:

Las acciones apuntan a crear y fortalecer redes entre los gobiernos intermedios de áreas de frontera del continente latinoamericano. En base al estudio de factibilidad realizado en 2006, se han elegido como primeras áreas geográficas de intervención algunos territorios caracterizados por la preexistencia de dinámicas y experiencias de cooperación transfronteriza, o por la presencia de áreas temáticas y oportunidades que podrían ser la semilla de un proceso de integración. Actualmente, las áreas en las que el programa Fronteras Abiertas está trabajando más intensamente son las siguientes:

- Región transfronteriza Bolivia - Chile - Perú
- Región transfronteriza Ecuador - Perú
- Región transfronteriza El Salvador - Guatemala - Honduras (Triunfo)
- Región transfronteriza El Salvador - Honduras - Nicaragua (Golfo de Fonseca)
- Región transfronteriza Argentina - Brasil - Paraguay

Formación:

El sistema de formación a distancia del Programa Fronteras Abiertas es una plataforma de comunicación, información y difusión del conocimiento acerca de los temas de la cooperación transfronteriza. Se trata de un espacio virtual que permite la interacción a distancia sin costo y en total libertad.

Publicaciones



Carrión, Fernando y Johanna Espín (compiladores) (2010). *Relaciones Fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO sede Ecuador, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

En la actualidad, las zonas fronterizas se han convertido en puntos estratégicos que asumen la función de intermediación entre el delito que se organiza globalmente y su ejecución (que se expresa localmente). En ese contexto, donde las fronteras son concebidas desde una perspectiva nacional o internacional, las demandas de las poblaciones locales resultan ignoradas. Precisamente, esta tensión entre el nivel nacional y local ha determinado que existan problemas en estas zonas como: primacía de políticas de seguridad nacional sobre políticas de seguridad ciudadana, estigmatización mediática de la realidad fronteriza, desconocimiento de las condiciones de vida en la zona y, por último, transformación de la frontera en un límite excluyente.

Este primer volumen de la colección Frontera, mismo que recopila varios artículos presentados en el Seminario "Seguridad Ciudadana en Zonas de Frontera", constituye un aporte significativo a la reflexión sobre las dinámicas de la violencia fronteriza, sus expresiones en el nivel local y la formulación de políticas públicas como respuesta.



Programa de Estudios de la Ciudad (2006). "Cooperación Internacional para la Seguridad". *Boletín Ciudad Segura*, No. 11, Quito: FLACSO sede Ecuador.

En el año 2005, Ecuador recibió 1,64% del PIB en recursos de cooperación internacional. Esto es 231 millones de dólares no reembolsables (donación) y 364 millones reembolsables (deuda); es decir, una cantidad cercana al 8% del presupuesto nacional. Si bien esta cifra no es una gran suma de recursos, sí tiene una significación cualitativa en términos del impacto sustancial que genera en las políticas públicas del Estado.

Proyecto de Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte | FOSIN

El proyecto Fomento de Seguridad Integral en Frontera Norte (FOSIN) es una iniciativa del Gobierno ecuatoriano, financiado por la Unión Europea y ejecutado por la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ). Esta iniciativa se enmarca en el trabajo desarrollado por Plan Ecuador como política del Estado que concibe a la seguridad humana como el resultado de la paz y desarrollo. La duración del proyecto es de 18 meses, que concluyen en enero de 2012.

El proyecto FOSIN está orientado a desarrollar líneas de apoyo a la acción pública en la frontera norte en tres temas:

- Seguridad ciudadana en la zona transfronteriza con Colombia.
- Promoción de una cultura de paz, acceso a derechos constitucionales, fortalecimiento institucional y fomento de diálogo.
- Imagen de la frontera norte como zona con potencial de desarrollo

Objetivo:

Promover una región fronteriza de paz y desarrollo, y contribuir a la reducción de violencia e inseguridad en la Frontera Norte del Ecuador.

Componentes:

El proyecto FOSIN está organizado en tres componentes:

- Componente 1: Fortalecimiento de capacidades del Estado y de la sociedad para contrarrestar la situación crítica de seguridad en la Frontera Norte.
- Componente 2: Mejoramiento de mecanismos de protección y asistencia a víctimas de la violación de derechos humanos en la Frontera Norte.
- Componente 3: Fomento de los procesos de diálogo para la convivencia pacífica entre la población de la Frontera Norte, autoridades locales y nacionales, promoviendo las potencialidades de la región y agendas binacionales de desarrollo.

Resultados:

Al final del proyecto se espera haber obtenido las siguientes metas:

- Instalación y funcionamiento de, por lo menos, 8 Consejos de Seguridad Ciudadana Municipal, bajo el liderazgo de los Gobiernos Municipales. Un Observatorio de Seguridad en funcionamiento para las cuatro provincias de la Zona 1 de Planificación, manejado por las respectivas Gobernaciones.
- Implementación de proyectos de Generación de Ingresos para personas víctimas de violencia.
- Instalación en colegios de la frontera norte de los Códigos de Convivencia Pacífica y aumento de la capacidad del Ministerio de Educación al respecto.
- Apoyo a por lo menos 2 Gobiernos Municipales en la implementación de Ordenanzas Contra la Violencia de Género. Implementación de una Unidad de Género en un Municipio de la frontera norte.
- Producción y difusión de una teleserie, así como de otros productos Comunicacionales y Culturales sobre la frontera norte.
- Apoyo al Ministerio de Justicia, DDHH y Cultura en su proceso de desconcentración.
- Fortalecimiento de la capacidad del Estado ecuatoriano en el diseño de una Agenda Binacional de Desarrollo.

Enlaces de interés

Portal Fronteras Seguras. Programa de Estudios de la Ciudad FLACSO sede Ecuador. <http://www.flascoandes.org/fronteras>

Portal Fronteras Abiertas. Red Interregional para la Cooperación Transfronteriza y la Integración Latinoamericana. <http://www.fronterasabiertas.org>

Altmann Borbón, Josette y Tatiana Beirute Brealey (editoras) (2011). "América Latina y el Caribe: Cooperación Transfronteriza. De Territorios de División a Espacios de Encuentro". Buenos Aires: FLACSO, CAF, Teseo. Disponible en: www.editorialteseo.com/tapas/biblioteca/9789871354795_issuu.pdf

Hernández Ulate, Aurora, Alexander López Ramírez y Alicia Jiménez Elizondo (2009). "Gobernabilidad e instituciones en las Cuencas Transfronterizas de América Central y México". San José: FLACSO. Disponible en: http://www.flasco.or.cr/fileadmin/documentos/2010/LIBRO_CUENCAS_HIDROGRAFICAS.pdf

Rhi-Sausi, José Luis y Dario Conato (coordinadores) (2009). *Cooperación Transfronteriza e Integración en América Latina*. Roma: CeSPI. Disponible en: <http://www.cespi.it/libreria.html>

Sombra Saraiva, José Flávio (2004). "Um novo ensaio estratégico Argentino-Brasileiro: possibilidades e limites". Brasil: FLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.flasco.org.ar/ar/libros/brasil/flasco/flavio.pdf>

Evolución de la tasa de homicidios en la frontera norte



En el gráfico se encuentran los datos correspondientes a la evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, de la frontera norte de Ecuador, desde el año 2005 hasta el año 2010. Así, históricamente la tasa de homicidios en Carchi se ha mantenido por debajo del promedio nacional, a diferencia de Esmeraldas y Sucumbios, mismas que lo sobrepasan ampliamente. Por otro lado, se observa que cada una de las provincias fronterizas ha presentado un comportamiento distinto.

En primer lugar, la provincia de Carchi, si bien ha aumentado en 3 puntos su tasa de homicidios desde el año 2005, durante todo el periodo ha mantenido un comportamiento constante. Por otro lado, Sucumbios, que mantenía la mayor tasa de homicidios en el año 2005, disminuyó en 10 puntos su tasa de homicidios para el año 2010. Por su parte, Esmeraldas presenta una marcada tendencia creciente: su tasa de homicidios ha aumentado en más de 20 puntos desde el año 2005. Esto la ha convertido, en la actualidad, en la provincia con mayor índice de homicidios. La filtración del conflicto armado colombiano y el apareamiento de nuevas bandas criminales que se disputan el dominio de determinados territorios, sumado a conflictos por narcotráfico, pueden ser algunos de los factores que estarían determinando el crecimiento significativo de la tasa de homicidios de Esmeraldas.

Impunidad en la Frontera norte de Ecuador

Para tener una aproximación respecto de los niveles de impunidad en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbios con relación a los delitos contra la vida, se ha contrastado las cifras de las denuncias no desestimadas con relación a las sentencias resueltas por la Fiscalía, durante los años 2009 y 2010.

En el gráfico se evidencia que durante el año 2009, en las provincias de Esmeraldas y Sucumbios se ha resuelto el doble de las denuncias no desestimadas con relación a la provincia de Carchi. Durante el año 2010, se observa un comportamiento distinto, en el cual, la provincia de Sucumbios seguida de Esmeraldas muestran una reducción importante en la tasa de respuestas dadas por el sistema frente a las denuncias presentadas. Sin embargo, la provincia de Carchi presenta un marcado ascenso en cuanto a las sentencias resueltas por la Fiscalía.

Gráfico 2. Delitos contra la propiedad

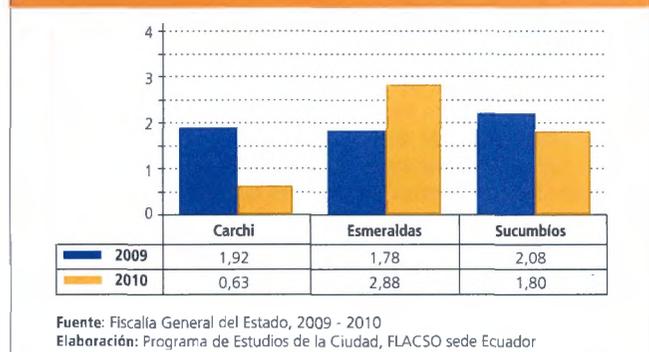
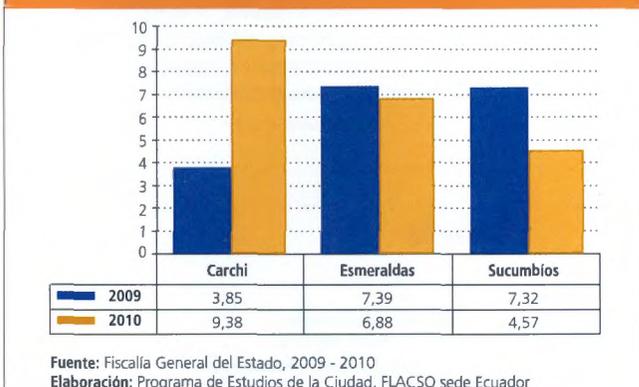


Gráfico 1. Delitos contra la vida



Con relación a los niveles de impunidad en delitos contra la propiedad, se puede señalar que, durante 2009, las denuncias no desestimadas frente a las sentencias resueltas por la Fiscalía en las provincias fronterizas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbios tuvieron un comportamiento similar. Esto podría demostrar -entre otras cosas- la ineficiencia del sistema en la resolución de los casos relacionados con este tipo de delitos. En 2010, se evidencia un comportamiento distinto al año anterior. Así, en la provincia de Esmeraldas se observa un incremento significativo en la tasa de respuestas dadas por el sistema en el caso de delitos contra la propiedad. Esto es aún más evidente si lo comparamos con las provincias de Sucumbios y Carchi.

Por último, en un intento por establecer una relación entre las tasas de respuestas dadas en el caso de delitos contra la vida y delitos contra la propiedad, podemos observar que, durante el año 2009, los delitos contra la vida -principalmente en las provincias de Esmeraldas y Sucumbios- obtuvieron un mayor nivel de respuestas en relación a los delitos contra la propiedad.

Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte de Ecuador



Parroquia Tululbí, San Lorenzo - Esmeraldas / Foto: Diana Mejía M.

Reducir los niveles de conflictividad y violencia en la frontera norte de Ecuador ha sido motivo de concentración de esfuerzos y recursos -luego de la implementación del Plan Colombia- de los gobiernos de turno, la cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales e, inclusive, de los actores sociales. Sin embargo, establecer políticas públicas de seguridad ciudadana en contextos como la frontera norte implica no solamente cuestionar la histórica ineficacia de las instituciones del Estado vinculadas a la seguridad, sino también tomar en cuenta a un mayor número de actores sociales que se integran desde unas particulares lógicas de acción, así como a los procesos que se establecen en la toma de decisiones.

En este sentido, la negociación entre los diferentes actores puede determinar -en cierta medida- el comportamiento de los niveles de conflictividad; pues la tradicional administración pública de la seguridad en la frontera norte de Ecuador ha partido de una visión que generalmente ha optado por la implementación de políticas tecnocráticas, invisibilizando otros aportes importantes que provienen de los actores sociales que viven en este territorio.

En torno a ello, se podría señalar algunos elementos importantes a ser considerados para la implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador, entre los cuales podemos mencionar: en primer lugar, es necesario la producción, recopilación y generación de información sobre inseguridad en las provincias fronterizas. La información debe incluir temas como contrabando, extorsión, delitos medioambientales, desempeño de las instituciones del sistema de justicia, entre otros, lo cual indudablemente sirve para la toma de decisiones. Cabe señalar que el apoyo gubernamental a este tipo de instituciones es vital para poder ampliar la capacidad operativa de las mismas.

En segundo lugar, es importante fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales de las provincias fronterizas para que, mediante herramientas como la gestión y cooperación, contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones sociales. Esto con la intención de articular varias iniciativas con la finalidad de estructurar planes, programas, proyectos y acciones relacionados con la seguridad ciudadana.

Por otra parte, es importante destacar el rol de la cooperación interinstitucional. Para ello, Plan Ecuador -establecido como la política pública orientada hacia la generación de desarrollo en la frontera norte- podría mantener efectivos mecanismos de coordinación entre las instituciones del sector público, la inversión de la cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales y las acciones que realizan los actores sociales, para evitar esfuerzos aislados en detrimento de los objetivos deseados.

Otro elemento importante sería incluir el enfoque que propone la seguridad ciudadana dentro de los ejes de acción del Plan Binacional de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir. La implementación de políticas con enfoque binacional se constituye en sí misma en un reto político tanto para Ecuador como Colombia en materia de seguridad. La adopción de un enfoque binacional con respecto a seguridad en la frontera implica cooperación y coordinación entre las instituciones vinculadas con la seguridad y el sistema de justicia de ambos países.

Finalmente, se debe destacar la importancia de la organización de los actores sociales locales; pues ellos deben involucrarse en todo el proceso -desde el diseño, la ejecución y sobre todo la evaluación- de las políticas públicas de seguridad. Claro que, esto necesariamente implica concebir a la seguridad en la frontera desde un enfoque ciudadano.