

**Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia:  
entre la complementariedad y el sistema**

Compilador: Fernando Carrión M.

## Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema



Canada 

---

Asimetrías en la frontera Ecuador – Colombia : entre la complementariedad y el sistema / compilado por Fernando Carrión M. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

260 p. : il., cuadros, gráficos, mapas, tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-397-3

FRONTERAS ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; ASPECTOS JURÍDICOS ; LEGISLACIÓN ; SEGURIDAD CIUDADANA ; SEGURIDAD NACIONAL ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ECUADOR ; COLOMBIA.

320.12 - CDD

---

#### Colección FRONTERAS

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

#### Entidades gestoras

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

#### FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

#### IDRC-CRDI

150 Kent Street  
Telf: (+1-613) 236-6163  
Fax: (+1-613) 238-7230  
info@idrc.ca  
www.idrc.ca  
Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-397-3

Editora: Isabel Ron Bazarro  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: FLACSO  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2013  
1ª. edición: julio de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b>	
De la frontera binacional al sistema fronterizo global .....	9
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Capítulo 1</b>	
Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica .....	17
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Capítulo 2</b>	
La economía de la frontera norte del Ecuador. ....	45
<i>Pablo Samaniego</i>	
<b>Capítulo 3</b>	
Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera .....	89
<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
<b>Capítulo 4</b>	
Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia .....	189
<i>María Daniela Pacheco Posso</i>	
<b>Sobre los autores</b> .....	259

## Presentación

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

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

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investiga-

ción se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

En el marco de este proyecto, presentamos la Colección Frontera, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

Las fronteras –por tratarse de espacios en los cuales confluyen una o más naciones– constituyen zonas cuya dinámica está marcada por las relaciones (conflictivas o de cooperación) que se producen entre las poblaciones de cada lado. Por esta razón, con el propósito de comprender de una manera más integral la dinámica de una zona tan compleja como la frontera entre Ecuador y Colombia, se realizaron tres estudios comparativos: en materia de economía, legislación y políticas públicas de seguridad. En este volumen se incluye los principales hallazgos de dichos análisis comparados.

La publicación de esta Colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma fue posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Juan Ponce  
Director FLACSO-Ecuador

## Introducción

### De la frontera binacional al sistema fronterizo global

Fernando Carrión M.

Dentro del proyecto de la “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” –desarrollado en el marco de un acuerdo entre IDRC de Canadá y FLACSO sede Ecuador– se realizaron entre otros: primero, un trabajo que buscaba contextualizar el tema fronterizo dentro de los mercados ilegales en América Latina y por otro, tres estudios sectoriales de carácter transversal, con temas considerados claves para la comprensión de la frontera, referidos a las relaciones existentes entre los dos países. Para eso se recurrió a la comparación como metodología, de tal manera de poder comprender cómo socialmente se construyen las *asimetrías* y como –también– éstas se vuelven *complementarias*, en el entendido de que sobre esta base se estrechan los vínculos en la frontera de los dos países vecinos: Ecuador y Colombia.

En la geometría, la *simetría* representa la correspondencia exacta en la disposición regular de las partes con relación a un centro, un eje o un plano. Lo contrario, es decir, la *asimetría* es una relación de desproporcionalidad que se produce al interior de un mismo cuerpo o de una misma unidad analítica. Se trata de la carencia o ausencia de igualdad de las partes respecto del todo; que conduce al hecho histórico de que si cambia un lado cambia el todo. De esta definición se desprenden algunos elementos importantes para el caso que nos corresponde: la asimetría se produce al interior de un objeto (región transfronteriza), se despliega a partir de un eje divisor de las partes (límite) y el cambio de uno de los lados también transforma la asimetría.

En las fronteras la asimetría hace referencia a las diferencias existentes en la relación de cada uno de los lados, a partir de la línea limítrofe que separa a los países (eje). Pero esta separación –por diferencias– también tiene su elemento reproductor en la necesidad de la integración por complementariedad, propio de la unidad en la diversidad. Por eso en estas regiones comunes el encuentro proviene de la complementariedad, nacida de las diferencias que atraen, muy a manera de la lógica del imán; de esta manera, las fronteras son campos de fuerzas sociales, económicas y políticas donde los diferentes se atraen. En otras palabras, las *asimetrías complementarias* son las que estructuran las relaciones fronterizas.

Una realidad como la descrita –de asimetría complementaria– es posible construirla y sostenerla gracias a que los gobiernos de los países tienen visiones de:

- Desarrollo estrictamente nacionales, que rompen con la posibilidad de entender la frontera de manera integrada, bajo un ámbito relacional más amplio, como puede ser una *región transfronteriza*, donde deberían confluir las políticas de desarrollo y de contención de la ilegalidad.
- Defensa de las soberanías, que conduce a la presencia militar en cada lado de la frontera, no para cooperar entre los dos países sino para defender la integridad territorial frente al otro (límites). Menos sentido tiene en la actualidad cuando los conflictos limítrofes ya no tienen el peso histórico que tenían antes. En otras palabras, el vecino es visto como enemigo y no como amigo. Por eso, una de las buenas políticas de seguridad y de disminución de la ilegalidad es la *integración*<sup>1</sup>.
- Políticas centralistas nacidas en los lugares de concentración del poder dominante, que deberían ser modificadas desde la percepción de la frontera y su gente, porque la sola consideración de la necesidad de la seguridad ciudadana, del impulso al desarrollo y del fortalecimiento de la institucionalidad local ya sería un cambio notable de paradigma. Por eso, la descentralización se convierte en una excelente estrategia de seguridad.

1 Las medidas de confianza mutua son un punto de partida necesario para construir la integración.

- Políticas nacionalistas en las fronteras –bi o multinacionales– son cada vez más insostenibles en el momento actual, debido al proceso de globalización, a la revolución científico tecnológica y a la integración; lo cual conduce a la necesidad de contar con una *política exterior* en esta materia.

En otras palabras, la mejor política fronteriza tiene que ver con la reducción de las asimetrías, para lo cual la *integración internacional* y la *descentralización nacional* terminan siendo el mejor factor estructural del gobierno de las ilegalidades y de las violencias (prevención). De esta manera se supera la concepción hegemónica de que las fronteras terminan siendo bordes o márgenes –construidos desde lugares distantes (centros de poder)– que deben cumplir funciones de amortiguamiento de los fenómenos que vienen desde afuera (amenazas externas). Eso significa que no se las concibe como partes integrantes de un país; tanto que se las considera *poblaciones de frontera o limítrofes* y a las fronteras como espacios que deben ser construidas como “fronteras vivas” para defender la nación.

### Las regiones transfronterizas: un campo de fuerzas

Las fronteras son un *espacio* continuo de alteridad (hibridación), donde se *encuentran* diversos universos simbólicos, comunidades políticas y realidades económicas, bajo la lógica del imán que conforma un *campo de fuerzas* que tiene una dimensión directamente proporcional a la masa de atracción-separación de las distintas fuerzas que se encuentran; en este caso no son fuerzas físicas sino sociales, económicas, culturales y políticas. El límite, en cambio, es una *línea* de demarcación de un territorio que contiene una soberanía diferente a la que existe al otro lado, bajo el principio de la *separación*, y que nace de un acuerdo con el otro (por tanto es político), en estricta sujeción a la soberanía territorial que les asiste; en tanto es el fin y el inicio de un Estado.

La frontera es un espacio regional que contiene al límite, como eje dentro del plano (región transfronteriza). Esta distinción conceptual es

fundamental para no confundir el objeto de las políticas porque, por un lado, la seguridad nacional está vinculada a la soberanía contenida dentro de la línea que *fragmenta* (límite); mientras, por otro, la seguridad ciudadana tiene que ver con la *garantía* que el Estado brinda para la convivencia social en el conjunto de una región que *integra* (frontera).

Las fronteras son fenómenos históricos, como lo son la violencia y la ilegalidad; son “lugares” donde se sitúan y encuentran las fuerzas sociales (económicas, institucionales, políticos) provenientes de distintas esferas, para conformar un “campo de fuerzas”.

Antiguamente la *violencia fronteriza* provenía de las ilegalidades nacidas en los modelos de las economías cerradas –sustitución de importaciones– en las que el contrabando era el mecanismo de integración de los mercados ilegales de los distintos países. En la actualidad –globalización mediante–, la situación es distinta: las fronteras de los Estados colindantes pasan a construir regiones cada vez más grandes y, sobre todo, discontinuas, distantes y plurales (amplifican la región transfronteriza a un sistema integrado); es decir, se transita de fronteras binacionales o plurinacionales a fronteras globales donde el poder político lo asumen los poderes locales que adquieren protagonismo internacional y los Estados nacionales que pierden relevancia ante los bloques regionales (ceden soberanía) y ante la descentralización (ceden autonomía). Pero también porque el poder del Estado está migrando hacia actores no estatales organizados en redes globales de grupos ilegales<sup>2</sup>. Es decir, es un momento en que los poderes en la frontera se pluralizan.

### Los sistemas fronterizos globales: del espacio de los lugares al espacio de los flujos

Antiguamente las relaciones de fuerzas que constituían las fronteras eran exclusivamente por *asimetrías* y *complementarias*, debido a la diversidad

2 El cartel de Sinaloa tiene presencia en 51 países del mundo y controla no menos de 3 900 empresas privadas legalmente reconocidas bajo la forma de un *holding* que rompe su anclaje territorial original para ser una entidad global ([http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/528](http://works.bepress.com/fernando_carrion/528)).

existente entre los países colindantes respecto a la carencia de productos, a la desigualdad de sus calidades, a las diferencias de precios, a los niveles de productividad, a la inequidad monetaria o a las diferencias de aranceles entre los Estados limítrofes. Sin embargo, esta dinámica de las fronteras se modifica substancialmente desde fines del siglo pasado cuando se convierten en plataformas internacionales de conexión universal (global). El campo de fuerzas enlaza territorios no sólo desde la lógica de la asimetría complementaria, sino también desde la nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes”, propia de las economías ilegales; con lo cual se amplifica el *campo de fuerzas sociales*, en tanto el territorio transfronterizo se hace global (sin continuidad territorial) y adopta la forma de un sistema.

El cambio histórico de la lógica fronteriza se observa también en el cambio de las fuerzas sociales que la conforman y contienen: se pasa del tradicional *contrabandista*, que en esencia era un especulador que trasladaba mercaderías de un lado al otro del límite fronterizo, aprovechando las ventajas comparativas y obviando el pago de aranceles: por eso es un actor (bi) nacional, comerciante y aislado; al *traficante*, que es un delincuente global que controla con su organización las rutas, los nodos y los puntos claves para el traslado de mercaderías ilegales (personas, armas, órganos, droga), adscrito a un *holding* global bajo las formas de tercerización o de franquicia. En la actualidad este sujeto social es el que impone las normas del comercio fronterizo y el que expande el negocio a sectores más amplios, gracias a la extorsión, al secuestro y al homicidio como formas de protección de esta economía y de garantizar su articulación al mercado legal (lavado) y al Estado (corrupción).

Esta doble consideración territorial (universalización) y social (traficante), permite entender que la región transfronteriza (campo de fuerzas) se sustenta en el hecho de que las fronteras dejan de ser un espacio de los lugares para convertirse en uno de flujos. Por eso las economías de las fronteras globales se encuentran en auge o apogeo económico, generando una masa gravitatoria de atracción poblacional, en un contexto de crecimiento de la violencia y de enlace con otras fronteras (sistemas fronterizos).

## La estructura del libro

El presente libro compila cuatro textos que se hicieron expresamente en el marco del proyecto “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” y se exponen en este volumen bajo dos secciones.

La primera, donde se busca encontrar el hilo conductor de las economías ilegales en la construcción de los lazos inter fronterizos –a la manera de un sistema– y además, indagar cómo bajo esta lógica de relación entre fronteras se van constituyendo las fronteras globales; que son lugares locales y a la vez, internacionales, gracias a que en la actualidad adquieren una nueva funcionalidad desde la globalización.

Tenemos el artículo de Fernando Carrión denominado “Mercados ilegales: arquitectura institucional y territorialidad en Latinoamérica”, que busca generar una explicación de cómo la nueva arquitectura institucional y el monto de las economías ilegales no solo que han generado un actor económicamente poderoso y políticamente más influyente, sino que también construyeron una geopolítica (localización del poder en el territorio) donde las fronteras tienen un rol estelar, a la manera de un *sistema fronterizo global*.

La segunda hace referencia a tres textos que, desde una perspectiva transversal, analizan sectorialmente la economía fronteriza del Ecuador y comparativamente las políticas de seguridad y los marcos jurídicos de Colombia y Ecuador; elementos que son diferenciadores en cada uno de los países.

Este capítulo se inicia con el artículo de Pablo Samaniego titulado “La economía de la frontera norte del Ecuador” donde se ve en términos productivos un peso significativo en el tema comercial y la intermediación financiera, además de la producción agrícola; que, sin embargo de su desarrollo no ha sido capaz de generar una reducción de la pobreza en la región fronteriza, tanto que es superior al promedio nacional.

Luego sigue el “Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera” realizado por Andrés Orlando Gómez López. El trabajo analiza las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana por los gobiernos ecuatoriano y colombiano respecto a la zona de frontera entre ambos países a partir del año 2000, es

decir, hacer un rastreo de estas políticas en términos nacionales, emitidas desde las capitales de cada uno de estos países, y en términos locales, desde los gobiernos municipales y desde la sociedad civil ubicada en la zona transfronteriza entre Ecuador y Colombia.

Finalmente se encuentra el trabajo de Daniela Pacheco “Comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia”, donde se realiza un estudio comparado de la legislación de los dos países en materia de seguridad nacional y seguridad ciudadana con la finalidad de determinar las competencias y órganos comunes y diferenciados, al mismo tiempo que identificar los vacíos normativos o lagunas legales existentes en cada Estado.

# Capítulo 1

## Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica

Fernando Carrión M.

“Yo les aseguro, y perdónenme que sea tan franco, que aquí en esta reunión hay mucha gente que está a sueldo de los narco- traficantes y les está informando a los narcos qué está pasando en tiempo real”.

Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia<sup>1</sup>

### Introducción

Muy poca importancia se le ha asignado al tema de las *economías ilegales* en los estudios académicos de la ciudad y de la economía; quizás debido a que no se las ha visibilizado como un componente cada vez más significativo del desarrollo económico y del urbanismo, pero también a que tiene muchas implicaciones morales, legales, políticas y culturales que tienden a velarla, y a que las metodologías, los indicadores y las fuentes usadas se muestran insuficientes a la hora de medirlas y, sobre todo, conocerlas.

Muy poca importancia se le ha asignado al tema de las *economías ilegales* en los estudios académicos de la ciudad, de la frontera y de la economía; quizás debido a que no se las ha visibilizado como un componente cada vez más significativo del desarrollo económico y del territorio, pero también a que tiene muchas implicaciones morales, legales, políticas y culturales que

---

<sup>1</sup> Palabras dichas por el presidente de Colombia a sus pares en la “Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica”, en junio de 2011.

tienden a velarla, y a que las metodologías, los indicadores y las fuentes usadas se muestran insuficientes a la hora de medirlas y, sobre todo, conocerlas. Tampoco puede descartarse que se deba a la interpretación de las *economías ilegales* subsumidas dentro de las llamadas *economías informales* (paralelas, subterráneas), que fueron concebidas como una modalidad urbana conformada bajo el dualismo estructural supuestamente inherente a los países del tercer mundo: lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal, lo marginal y lo integrado. La explicación iba en el sentido de que el espíritu empresarial popular era externo a la modernidad, de que en el mercado laboral la condición de *cuenta propia* llevaba al subempleo, de que el capital tenía baja productividad por el escaso desarrollo tecnológico y alto peso del trabajo, de que los mercados tenían reducida regulación, control y competitividad. Este conjunto de características conducía a perfilar lo que en ese momento se concibió como si fuera un símil: economía informal igual a pobreza<sup>2</sup>.

En la actualidad se hace una diferencia entre las *economías ilegales*, venidas de aquellas actividades de producción, distribución y consumo que están tipificadas como delictuales<sup>3</sup>, y las *economías informales*, referidas a las actividades económicas que tienen baja productividad, alta evasión tributaria, no se registran en las cuentas nacionales, trabajo precario (sin seguro social, sueldos bajos), falta de cumplimiento de normas urbanas, comerciales y laborales (Portes y Haller, 2004).

Sin embargo tal definición es insuficiente, por eso se hace imprescindible, por un lado, diferenciar claramente la economía ilegal de la economía informal, porque son problemáticas totalmente diferentes, y por otro lado, porque el monto de los recursos económicos que mueven las economías ilegales son cada vez más significativos gracias a los enlaces con los mercados legales e informales mediante, entre otros, el lavado o lógica de subsunción del informal al ilegal. Tampoco se puede descartar porque son recursos que

2 En la realidad también opera esta “confusión”, puesto que las economías ilegales se mezclan y mimetizan en los mercados informales, con la finalidad de que los mercados ilegales se reproduzcan camufladamente en ellos y de que la lógica de lo informal se subsuma en lo ilegal.

3 Son actividades contrarias al Derecho, por ser anti-jurídicas y delincuenciales, y, por lo tanto, cada una de sus fases son punibles y están concatenadas entre sí bajo la lógica de un “sistema inter delincencial”: esto es, que cada fase no puede ser entendida si no es en relación con la otra.

se infiltran en el Estado bajo las modalidades de “plata” y “plomo”, así como porque minan a los Estados a través de la corrupción y la misma democracia, la legitimidad institucional y la eficiencia empiezan a cuestionarse<sup>4</sup>.

Hoy en América Latina es muy difícil no sentir la presencia de las economías ilegales provenientes del narcotráfico<sup>5</sup>, de las armas<sup>6</sup>, del contrabando<sup>7</sup> o de la trata de personas<sup>8</sup>, en tanto son omnipresentes, incluso, porque están articuladas bajo distintas vías las áreas legales y formales de la economía (turismo, construcción, comercio), por la magnitud de las transacciones; así como por la alta rentabilidad. Pero también se visibilizan porque empiezan a generar no sólo ilegalidades en distintos ámbitos (“presta diarios”, “usura”, “vacunas”, impuestos) sino también un conjunto de hechos con altos grados de violencia como son el sicariato, el secuestro y el ajuste de cuentas, entre otros.

Otra característica de las economías ilegales y delitos conexos tiene que ver con su nueva territorialidad: hoy existen dos lugares estratégicos donde se expresan con fuerza: por un lado, las fronteras, que son el espacio donde las economías ilegales tienen un nivel de crecimiento asombroso, donde las tasas de homicidios son las más altas y donde existe una proyección hacia el mundo (plataformas, HUBs). Y, por otro, las ciudades, que son los lugares preferidos de la nueva economía, del crecimiento de la violencia, así como de su conversión en nodos estructuradores de las regiones transfronterizas; tanto porque los mercados y los delitos conexos tienden a concentrarse en ellas, como porque asumen la función de plataformas universales. Unas y otras reconstituídas con la globalización, el desarrollo de la tecnología y la reforma del Estado.

Con este trabajo buscamos llamar la atención al peso que tiene la economía ilegal en nuestros países, a la nueva realidad delictiva, y a la con-

4 Aquí aparece la “definición” de *Estado fallido*, que opera menos como un concepto analítico y mucho más como una *política de certificación* de los Estados según las acciones llevadas a cabo contra el narcotráfico.

5 Mueve no menos de 500 mil millones de dólares al año.

6 Sólo el mercado de armas cortas tiene un movimiento superior a los 12 mil millones de dólares.

7 La pérdida de ingresos fiscales sólo por la venta de tabaco está calculada en alrededor de 40 mil millones de dólares.

8 Se estima en no menos de 15 mil millones de dólares lo que movería este “negocio”.

formación de nuevos territorios. En otras palabras, queremos plantear la necesidad de estudiar con mayor profundidad esta nueva problemática; que tiene implicaciones en diversos órdenes. Este artículo es una primera aproximación sobre el tema y, por el momento, está más vinculado a preguntas e hipótesis que a respuestas que desentrañen los mercados ilegales, las violencias y los territorios.

### El contexto de los mercados ilegales

Desde las últimas décadas del siglo pasado se desencadenó en todo el mundo un proceso de transformación de la economía, al extremo que muchos autores e instituciones (OCDE) hablan de la existencia de una *nueva economía*; la misma que se constituye por la tendencia al crecimiento expansivo respecto del monto de la riqueza creada, a la presencia de este fenómeno en el territorio a escala planetaria y a existencia de una variedad de sectores interconectados. En este proceso son elementos protagónicos, entre otras, dos determinaciones: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (Castells) y por otro, la presencia de nuevos actores que conducen modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son parte y un componente adicional de esta mutación, gracias a las mutuas y nuevas interconexiones.

Por eso se percibe un cambio fundamental de la delincuencia en América Latina: es un momento de cambio de una *coyuntura delictiva* constituida por la *violencia tradicional*, que viene de las asimetrías sociales, de las culturas lúdicas y de las estrategias de supervivencia; hacia una *violencia moderna*, que se sustenta principalmente en las lógicas económicas provenientes de las economías ilegales. Es la violencia moderna la que opera como estructuradora del conjunto de las violencias, tanto que subsume a la violencia tradicional dentro de ella, porque la razón última de su existencia es la obtención de beneficios económicos mediante medios ilegales<sup>9</sup>. La

9 Por ejemplo, todo objeto robado o producido ilegalmente debe integrarse al mercado para realizarse mercantilmente y, para ello, se especializan las redes por giros (joyas, celulares, drogas), se organizan las cadena de “oferta” y de “demanda” de cada uno de los circuitos, así como se estruc-

economía ilegal tiene sentido (objetivos), organización (sujeto social), asociación entre los actores de los delitos (redes) y definición de la lógica del conjunto de las acciones (planificación). Por eso se puede afirmar que este inicio de siglo está marcado por la presencia en la economía y en el Estado de importantes organizaciones de redes ilegales.

El cambio se prefigura desde la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando en América Latina se vive el proceso de reconstitución de los delitos (violencia) de lo tradicional a lo moderno debido, entre otras cosas, a tres cuestiones singulares:

La Reforma del Estado, vinculada al estímulo y promoción de la economía de mercado (privatización, desregulación, competencia y apertura), incitó e incentivó la expansión de las *economías ilegales*, a la par que debilitó su razón de ser: el Estado resignó las posibilidades de regular los mercados, de reducir las inequidades socio-económicas y de representar el “interés general”. Tan compleja es la situación que, como señala Manwaring (2009): “México es un país donde el poder político está migrando del estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras”. En otras palabras, hubo un incremento delincencial proporcional al debilitamiento del Estado y del sentido de lo público.

Adicionalmente el Estado perdió la capacidad de gobierno de la violencia porque el mercado ilegal lo penetró, tanto que los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas crecieron: la policía pasó de 30% en 1996 a 39% en 2007; las Fuerzas Armadas de 41% al 51%, y el sistema judicial del 33% al 30% (Latinobarómetro).

La *privatización* de la producción y la libre comercialización –por ejemplo– de armas, tecnología de seguridad y guardianía privada permitieron<sup>10</sup>, por un lado, la mercantilización del servicio<sup>11</sup>, con lo cual el derecho uni-

turan los mercados desde la oferta (con los contactos respectivos) o desde la demanda sustentada en contratos pre-establecidos. Por eso una buena política de seguridad debe ir de la mano con políticas económicas que ataquen cada uno de los eslabones del proceso general.

10 El sector privado de la seguridad ofrece una gama no menor de 50 tipos de servicios de seguridad, entre los que están: armas, seguros, inteligencia, guardianía, traslado de valores y tecnología, entre otros.

11 Según Frigo (2003): “En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida

versal a la protección –que debía garantizar el Estado– se convirtió en una mercancía que tiene que ser pagada para adquirirla. Con este cambio sustancial, se impuso la desigualdad de acceso a la protección: se estima que los servicios de seguridad privada no llegan al 5 por ciento de la población europea y, lo que es peor, “el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga” (Petrella y Vanderschueren, 2003). Y por otro lado, hay que entender que se produce la pérdida del monopolio de la fuerza estatal en beneficio del sector privado; por ejemplo, el caso de la guardianía privada que hoy tiene el triple de efectivos policiales, comparativamente con los policías públicos en América Latina.

No se puede dejar de mencionar que la *apertura económica* permitió dinamizar la economía mundial y desarrollar, de manera paralela pero articulada, la economía legal con la ilegal. La lógica *offshore*<sup>12</sup> (extraterritorialidad) adquiere un peso creciente con la generalización y fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los *paraísos fiscales*<sup>13</sup>, lugar en el que los mercados legales y los ilegales se encuentran<sup>14</sup>; así como del significado que adquieren los *precios de transferencia* que produjeron una pérdida tributaria de 361 mil millones de dólares para los Estados nacionales (Cristian Aid Report, 2009).

De manera paralela las políticas de seguridad sufren un cambio sustancial con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los EEUU. Desde ese momento se confirma que las políticas de seguridad pueden –en ciertos casos– generar más violencia que protección; allí está la legitimidad que adquieren los conceptos y prácticas de las *guerras preventivas* (Bush),

expansión (...) En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región (...). El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8%. (...) En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%”.

- 12 La lógica *offshore* hace referencia a la extraterritorialidad de las inversiones, de la constitución de empresas y de la apertura de cuentas bancarias, entre otras, gracias a la existencia de determinadas ventajas comparativas con el lugar de residencia habitual; como pueden ser los beneficios fiscales, poca carga burocrática, privacidad y sigilo bancario, entre otras.
- 13 La OCDE estima en 7 billones de dólares el monto de dinero que mueven los paraísos fiscales, de los cuales 1.6 billones proceden de los mercados ilegales.
- 14 Se estima la existencia de 74 paraísos fiscales alrededor del mundo.

de las *guerras necesarias* (Obama) o de la *extraterritorialidad de la justicia* (Uribe)<sup>15</sup>; que tantos muertos produjeron.

A partir de ese momento se vino una ofensiva de la “cooperación internacional” destinada a reformar el conjunto del sistema penal (policía, justicia y cárcel) y de las Fuerzas Armadas, en la dirección de enfrentar tres enemigos mundiales: el terrorismo, la migración y el narcotráfico; con lo cual, nuestros países perdieron la “soberanía del delito” porque las políticas se diseñaron para reducir las amenazas a la seguridad nacional de otros países y no para mejorar la seguridad ciudadana de los nuestros<sup>16</sup>.

La revolución científico tecnológica en el campo de las comunicaciones generó mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción, lo cual condujo a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión de formas supra-territoriales (reducción de los territorios distantes). Adicionalmente aparecen nuevos delitos como los informáticos o el de órganos humanos, que son posibles gracias al avance de la medicina, al enrolamiento de personal altamente calificado a los círculos de los mercados ilegales y a la posibilidad del traslado en buenas condiciones de refrigeración y asepsia. Y quizás uno de los componentes más favorables a la repotenciación de los mercados ilegales a escala mundial tenga que ver con el internet, en tanto se trata de un colectivo descentralizado, flexible e integrado de redes de comunicación en tiempo real, sin que medie ninguna forma centralizada e institucional de gestión del servicio.

15 En este contexto se producen las invasiones de los Estados Unidos a Afganistán e Irak y, también, la invasión de Colombia al territorio ecuatoriano, en el lugar de Angostura.

16 Llama la atención que no haya relación entre delitos tipificados nacionalmente y las políticas de seguridad ciudadana. En Ecuador no se ha perseguido los delitos que la población denuncia. En el año 2005 las denuncias por delitos contra la propiedad fueron el 61,10 por ciento y sólo el 0,66 por sustancias estupefacientes; no obstante el 62 por ciento de la población privada de libertad es por delitos de estupefacientes. Dos años después, esto es, en el 2007 la tendencia se reafirma: las denuncias por delitos contra la propiedad (robos, hurtos) y las personas (homicidios, sexuales) fueron el 72,45%, produciendo una reclusión por estos delitos del 4,42% del total de los reclusos. En contrapartida, las denuncias por estupefacientes fueron del 0,34% que condujeron a el 71,78 % de sentencias.

## La nueva arquitectura delictiva

La *nueva economía* en emergencia proviene, entre otros, de una reestructuración general de las lógicas de producción de los mercados ilegales a escala planetaria, provocando, tres signos distintivos de la nueva arquitectura:

- La internacionalización de la gestión del conjunto del ciclo de producción de las nuevas organizaciones delictivas proviene de los altos niveles de *conectividad*, que aceleran la integración de los territorios distantes, y permiten un aumento de la *movilidad* –por tanto integración– de los factores de la producción, otorgando una base material para la interacción en tiempo real de todas las unidades a nivel planetario (De Mattos, 2010). En palabras de Sassen (1999): “los cambios en la geografía y en la composición de la economía global produjeron una compleja dualidad: una organización de la actividad económica espacialmente dispersa, pero a la vez globalmente integrada”.
- Aparecimiento una nueva arquitectura productiva sustentada en empresas organizadas en redes de escala mundial, destinadas a manejar de manera más eficiente las diferentes etapas de la cadena de valor. Hay una descomposición mundial de los procesos productivos, no solo en el territorio (espacios dispersos) sino también en cada una de las actividades propias de las fases del proceso general, usando las modalidades de tercerización<sup>17</sup>, franquicia<sup>18</sup> y/o *holding*<sup>19</sup>; según las condiciones de cada lugar (local), y conformando –de esta manera– un sistema organizacional compuesto por *redes y nodos* estructurados a nivel mundial (global)<sup>20</sup>; con una cualidad única: cuando las partes son atacadas el

17 En el sector de los narcóticos se usa mucho esta figura económica para la realización de tareas especializadas en ciertos tramos de las rutas o en la fase comercialización denominada de micro tráfico), porque se busca especialización, conocimiento del lugar y, sobre todo, disminuir el riesgo.

18 Concesión de derechos bajo un modelo o lógica general, de tal manera que la administración sea autónoma pero bajo parámetros generales.

19 Se refiere al conglomerado de empresas que permiten mejorar economías de escala, dividir el trabajo para mejorar productividad, integrar actores dispersos, romper con la jerarquía rígida y, en este caso en particular, vincular los mercados legales y los ilegales.

20 No es casual, por ejemplo, que los “Urabeños” o los “Rastrojos” colombianos tengan en la actua-

todo no se contamina<sup>21</sup>. Esta estructura organizacional es inmune a las acciones del sistema penal, porque la dinámica de la tercerización o de la franquicia operan también como válvulas o fusibles que saltan cuando hay un embate de la policía. Cuando la policía desarticula una banda, cartel o mafia criminal, la organización la reemplaza inmediatamente o se reconstituye mediante el denominado “efecto globo”, dada su alta flexibilidad, para seguir funcionando sin problema alguno (*holding*).

- La integración de los mercados ilegales con los legales conduce a que los límites entre ellos se “licúen”, mucho más en los países o localidades con economías de servicios que tienen baja calidad institucional y mercados con alta inserción internacional. Es por eso que esta *red de redes* y estos territorios se instituyen como *zonas francas* de integración a distintos niveles: enlaces inter delictivos (armas con drogas), vínculos de lo ilegal con lo legal (lavado), fronteras de un lado con el otro y relaciones entre lo disperso (local) y lo integrado (global). Esta zona franca no sólo es de integración sino también de resguardo al delito y a los delincuentes (confianza, organización y cultura cívica), por lo cual los “capitales” ilegales adquieren un poder económico y político de privilegiado.

Todo esto es posible gracias a los actores que están tras del proceso: la institución delictiva transita desde grupos organizados aislados hacia un sistema integrado de organizaciones internacionales, constituidas bajo la forma de una *red de redes* (el *holding* construye la zona franca) de carácter global. Las organizaciones en red se gestionan desde el espacio virtual y desde variadas zonas que tienen baja vulnerabilidad y riesgo, ubicadas estratégicamente entre los territorios de producción y de consumo, siguiendo las rutas más comunes del intercambio comercial legal. Gracias a esta estrategia las organizaciones delictivas han logrado un nivel de penetración sin precedentes en el territorio, el Estado, la economía y la sociedad, lo cual les ha otorgado un peso económico significativo para ser políticamente más influyentes en todas las escalas e instancias en las que actúan.

lidad vínculos internacionales con grupos italianos, mexicanos, ucranianos, rusos o españoles.

21 En los lugares dispersos actúan las modalidades de *tercerización y franquicia*, mientras en el contexto global opera el *holding*.

Sin embargo, queda para el futuro estudiar la dirección del flujo de órdenes dentro de la organización. Sería distinto si el “comando central” se origina en Colombia, Perú o México (o está controlado por ellos desde cualquier territorio del mundo) que si están en los países del norte desarrollado. La pregunta sería ¿hay una emergencia en el dominio de la economía ilegal de la droga y la trata desde el holding de carteles latinos? Si fuera así, el reparto de los beneficios de la venta al consumidor final se distribuiría de una manera distinta, beneficiando al “comando central” del *holding*.

### Expansión de las economías ilegales

Las economías ilegales están cambiando el sistema mundial por el monto de recursos económicos que mueven, por su presencia en los Estados, por la inversión en los mercados legales y por su arraigo en la sociedad (cultura).

Se estima un movimiento de una masa monetaria proveniente de mercados ilícitos de una magnitud insospechada<sup>22</sup>. Los datos a la mano nos muestran que en 1998, Michel Camdessus (Director del FMI) estimó entre el 2 y el 5% de la economía mundial, mientras Moisés Naim (2006) establecía para el año 2004 un volumen que llegaba al 10% del PIB mundial. Esto significa que en seis años se duplicó, lo cual muestra una tendencia alcista de cantidades inconmensurables. Si la tendencia de crecimiento se mantiene hasta ahora, ¿Cuál sería en este momento el aporte de los mercados ilegales a la economía mundial?

En América Latina, a principios de este siglo (2002), habría existido un movimiento económico del 6,3% del PIB, lo cual significaría una cantidad no menor a 70 mil millones de dólares. En la actualidad sólo México<sup>23</sup>, Brasil y Argentina estarían con montos cercanos a los 20 mil millones cada uno, Colombia y Chile bordearían cada uno los 10 mil millones<sup>24</sup>, Perú

22 Según Guido Braslavsky “los cálculos indican que todos los años se lavan a nivel mundial unos 600 mil millones de dólares provenientes de negocios ilícitos”.

23 “Los carteles de la droga cuentan con ingresos estimados en USD 37 000 millones anuales” (Griatus, 2012).

24 “Los US\$10 mil millones que se lavan en Chile anualmente equivalen al 10% del total que se efectúa en Latinoamérica y a un poco menos de un año de nuestras exportaciones” (Comisión de

con un poco más de 4 mil millones, Ecuador con 2 200 millones y la suma de los cinco países centroamericanos con alrededor de 25 mil millones. Por eso se puede afirmar que en la región la cifra debe ser superior a los 120 mil millones de dólares<sup>25</sup>. Tal cual se observa en el cuadro 1, el peso relativo de los mercados ilegales vinculados al PIB del país o la región es mayor en los lugares de destino (Argentina y Chile) o próximos al mismo (México y Centro América y El Caribe). El alto peso relativo en Centroamérica probablemente tenga que ver con el hecho de que por allí transita el 82 por ciento de la cocaína y por el bajo peso que tiene el PIB. Lo de Brasil, en cambio, tiene que ver con el tamaño de su economía.

Cuadro N.º 1  
Mercados ilegales en relación al PIB y a la población

	PIB (miles de millones de dólares corrientes)	M. Ilegal (miles de millones de dólares corrientes)	M.Ilegal/PIB	Población	M. Ilegal de dólares por persona
México	1.150	37,0	3,22%	114.793.341	322,3
Brasil	2.477	20,0	0,81%	196.655.014	101,7
Argentina	448	20,0	4,46%	40.764.561	490,6
Centroamérica y Caribe	355	25,0	7,04%	79.904.215	312,9
Colombia	333	10,0	3,00%	46.927.125	213,1
Chile	249	10,0	4,02%	17.269.525	579,1
Perú	180	4,0	2,22%	29.399.817	136,1
Ecuador	78	2,2	2,81%	14.666.055	150,0
Mundo	699.800	600	0,10%	6.974.242.787	86,03

Fuente: PIB, CEPALSTATS, la información corresponde a 2011.

Población, Banco Mundial, la información corresponde a 2008-2012

Pero también tiene que ver con el hecho de que el monto del lavado es directamente proporcional al precio de los narcóticos: en Colombia –donde

Hacienda del Senado, Chile).

25 La CEPAL estima que el año 2011, América Latina tuvo un monto de inversión externa de 137 mil millones de dólares.

se produce— el kilo de cocaína vale 1 800 dólares, en Panamá —que es parte de la ruta— está en 3 000, en la frontera México y EEUU sobre 50 mil y en las calles de Nueva York, donde se consume; sube a más de 100 mil dólares. Por eso, según estudios de la la Universidad de La Florida, se estima que el 80% de los recursos se quedan en EEUU y Europa, mientras el resto en las zonas de producción y de tránsito (rutas). El precio de la droga no se determina por las actividades de producción (cuando se añade valor), sino en las de circulación (riesgo) y de proximidad a la demanda (consumo)<sup>26</sup>. En el siguiente mapa se describen los precios de la cocaína y, además, su expansión territorial a nivel planetario que muestra la universalización del consumo.

Mapa N.º 1  
El precio de la cocaína en el mundo



¿Donde se distribuye esta masa monetaria? Para responder la pregunta hay que recurrir a las experiencias internacionales donde se han hecho

26 Alejandro Gaviria y Daniel Mejía señalan que sólo el 2,6 por ciento del valor total de la cocaína colombiana que se vende en las calles de Estados Unidos regresa a este país.

estudios. En Italia la facturación anual de la mafia es entre 120 a 180 mil millones de euros, de los cuales entre el 40 y el 50% sirve para reproducir el ilícito y dinamizar este segmento del mercado; esto es, para corrupción, droga, tecnología, armas, sueldos y sicariato, entre otros rubros (Forgione, 2010).

Se estima, a nivel mundial, una masa monetaria de alrededor de 600 mil millones de dólares movilizados por el sector de los narcóticos a escala mundial<sup>27</sup>, de los cuales el 50 por ciento entran a la economía legal. Un monto de esa magnitud —no menor a 300 mil millones de dólares— conduce a dinamizar la economía legal y, lo que es más claro, a borrar los límites entre los mercados legales e ilegales.

Esta gran masa monetaria penetra en la economía, la sociedad y el Estado. La economía se dinamiza por el dinero que se destina a reproducir el ilícito, así como por el que se invierte en los mercados legales menos regulados, que tienen rápida liquidez y que son relativamente funcionales a la reproducción de los ilícitos. Se trata de la inyección de dineros frescos que potencian sectores de la economía como el turismo (restaurantes, hoteles), la construcción (vivienda), el comercio (centros comerciales) y ciertos servicios (avionetas). Sin embargo, hay que indicar que en cada país o región se adecúan a las condiciones del lugar; para de esta forma integrarse a la economía legal (blanqueo). De allí que las redes criminales no puedan entenderse por fuera del conjunto de relaciones que se estructuran entre los actores legales e ilegales y de los que participan directa e indirectamente en las actividades criminales.

En la sociedad, se desarrollan nuevas culturas vinculadas a la ganancia rápida y fácil, a las nuevas formas de consumo, a los nuevos contenidos de las narcotelenovelas<sup>28</sup> y la música (narcocorridos) y, también, a la nueva capacidad de generación de empleo —que es uno de los mayores amortiguadores sociales— y de contar con grupos de apoyo para legitimarlos.

27 Forgione (2010) estima —para el año 2009— en 446 mil millones de dólares el monto vinculado al tráfico de cocaína; a ello hay que sumar los otros sectores de ilegalidad.

28 Colombia, México, Estados Unidos, entre otros países, han producido una infinidad de películas vinculadas al narcotráfico que, a su vez, han traído un gran debate público y estudios novedosos en términos académicos.

El Estado también es objeto de penetración mediante cuatro formas: primero, atravesando las fronteras de los países para crear problemas transnacionales; segundo, enquistándose en las estructuras estatales para hacerlas permisivas al ilícito mediante el uso de recursos económicos (corrupción) o de intimidación (extorsión); tercero, la creación de fuerzas militares paralelas que disputan el poder estatal; y cuarto, usando la democracia para representarse directamente<sup>29</sup>. En definitiva las instituciones estatales son minadas por la corrupción y por la creación de estructuras paralelas de poder, las cuales han conducido a la expresión de “Estado fallido”, que no es otra cosa que una forma de “certificación” a las políticas antinarcóticos.

Este movimiento económico es explicable, entre otras cosas, por el gran cambio que vive el sector narcóticos en la economía mundial: se trata de uno de los más dinámicos, más grandes y, probablemente, más modernos del planeta. Por eso se puede afirmar, con bases fundadas, que las economías ilegales están cambiando el sistema económico mundial y permitiendo avizorar que el siglo XXI será de las redes mafiosas de la economía.

### Los territorios de las economías ilegales

La producción social del espacio de las economías ilegales se ha transformado profundamente, siguiendo de alguna manera la lógica de la economía legal y de las grandes empresas globales, porque están pegadas y son parte de ellas. En las economías ilegales se vive un cambio del sujeto social: de una *organización delictiva* establecida por la planificación y división del trabajo, hacia otra conformada por *redes mundiales* que operan como sistemas integrados en espacios de distinta escala, para producir el hecho sin precedentes: contar con una organización global que ejecuta acciones locales.

Dentro de esta dualidad –ya citada a Sassen– se constituyen nuevos modelos de gestión donde los *espacios dispersos* deben cumplir condiciones

29 En las últimas elecciones de gobiernos locales en Colombia, la Fundación Arco Iris estimó que alrededor del 18 por ciento de los municipios pudieron haber pasado a manos de grupos irregulares o de bandas criminales (BACRIM).

estratégicos dentro de la estructura general, como pueden ser: la reducción de la vulnerabilidad gracias a la existencia de instituciones con limitado control institucional (débiles) y la buena ubicación en la cadena productiva (conectividad, posicionamiento, productividad y ventajas comparativas), para de esta manera reducir el riesgo y potenciar la productividad.

La tradicional separación entre países productores, consumidores y de tránsito de los narcóticos tiende a transformarse debido a los siguientes factores: al desarrollo tecnológico que permite tener nuevas variedades, por ejemplo, de coca, que podrían generar semillas para sembrarse en la amazonía o en hábitats similares<sup>30</sup>, así como también ser inmunes a las aspersiones de glifosato; a las políticas antinarcóticos (Plan Colombia, Plan Mérida) que producen los llamados “efecto globo” o “efecto pulga”<sup>31</sup> en el territorio; a la presencia de una multiplicidad de drogas que se producen industrialmente en cualquier lugar y, por tanto, independiente de las condiciones propias de un hábitat natural<sup>32</sup>; a la descomposición internacional de los procesos productivos y a la globalización del consumo que se observa con la caída del consumo de cocaína en los últimos 15 años en EEUU y al incremento en Europa y América Latina<sup>33</sup>. En el siguiente cuadro se puede observar la dispersión del consumo a lo largo del mundo.

30 Hoy en día la marihuana (cannabis) se puede sembrar en climas diversos y a escalas también diversas. Estados Unidos y Europa la producen, así como América Latina y África.

31 Hacen referencia a las políticas de *focalización* que, en el primer caso, producen una inflación en el lugar donde no se las aplican, siendo directamente proporcional al espacio donde se las administra (globo) y en el segundo caso, genera un salto hacia otro territorio, momento o giro (pulga).

32 En Europa entre 1997 y 2009 se identificaron 110 nuevas sustancias psicoactivas.

33 “En las Américas hay 8,4 millones de consumidores de cocaína, un 68% en EE UU, un 29% en América del Sur y un 3% en América Central. Estas cifras señalan que ha aumentado de forma alarmante el consumo de cocaína en los países sudamericanos, principalmente en Brasil que es el segundo país de demanda en las Américas, seguido por Argentina y Chile. México es el único país donde el consumo de heroína es elevado.” (Gratius, 2012).

Cuadro N.º 2

Número de consumidores de droga entre 15 y 64 años en 2010

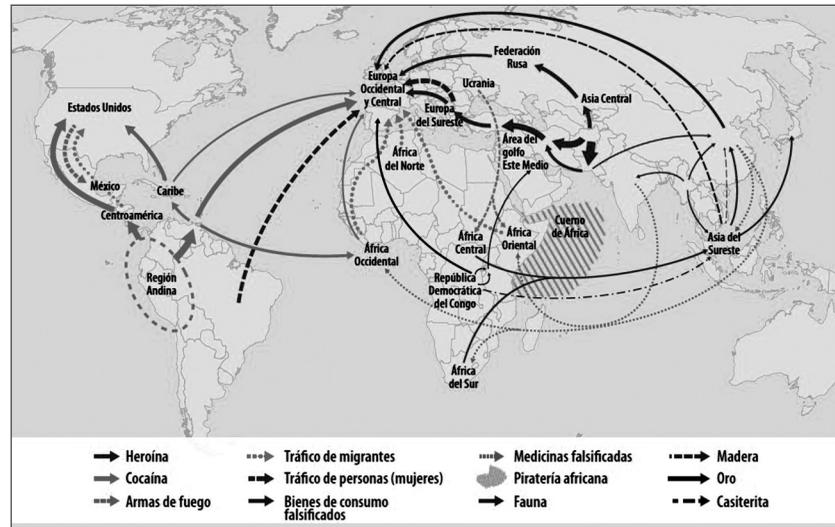
Regiones	Cocaína	Cannabis	Opiáceos
Unión Europea	4.3 - 4.7 millones	28.7 - 29.2 millones	1 - 1.1 millones
América Latina	2.4 - 2.6 millones	8.4 millones	180.000 - 270.000
Estados Unidos	8.4 millones	22.5 millones	1 - 1.6 millones

Fuente: Gratius, Susanne (2012).

Si se vincula el mapa 1 “Precios de la cocaína” con el mapa 2 “Delincuencia organizada en el momento actual”, se pueden observar dos situaciones singulares: a) el nivel de difusión que tienen las drogas a lo largo del planeta y b) cómo el territorio está directamente vinculado a las fases de producción, circulación y consumo de las drogas a lo largo del mundo.

Mapa N.º 2

La delincuencia transnacional organizada en el momento actual

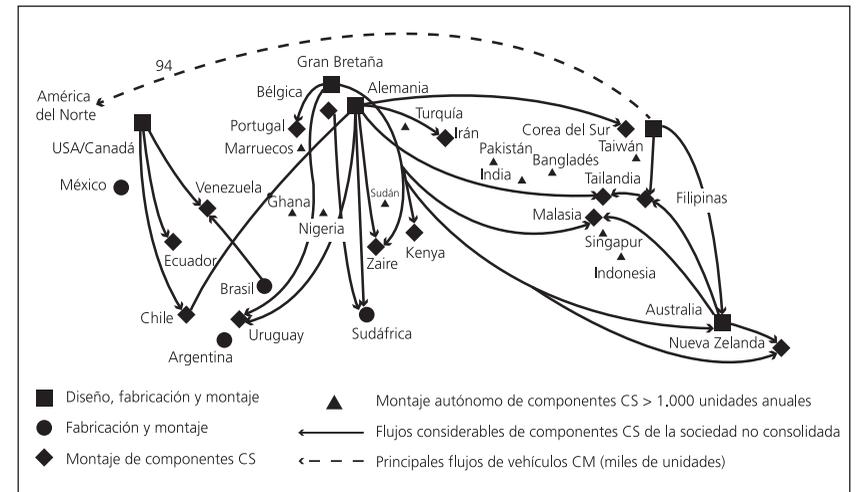


Fuente: Gratius, Susanne (2012).

El espacio global en el que opera está constituido por una maquinaria institucional-productiva y financiera- que sigue la lógica organizativa de las empresas formales, entre las que se puede mencionar –como ejemplo a Nike, General Motors o Starbucks, que no son muy distintas al Cartel de Sinaloa o a Ndrangheta.

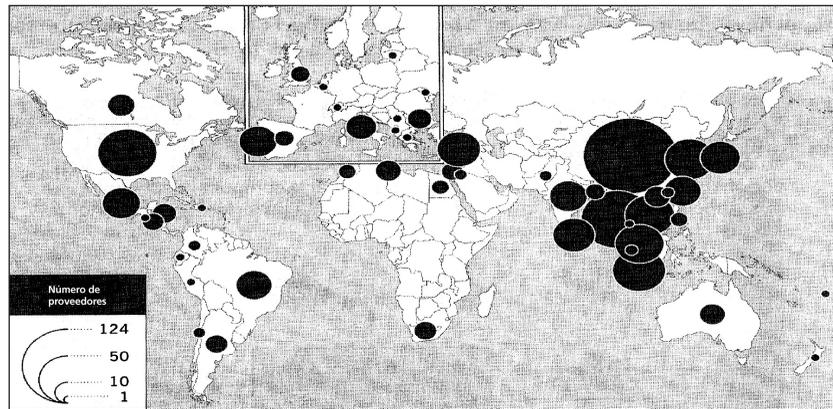
En el mapa 3 el “Caso de General Motors” y en el mapa 4 “El caso Nike”, se pueden observar la similitud existente entre las lógicas organizativas de los grupos empresariales legales con los ilegales. Es claro el despliegue disperso de las actividades en el territorio planetario y, sobre todo, buscando beneficios y eficiencia, por ejemplo, de la flexibilización laboral, de la desregulación económica o de la debilidad del Estado para disminuir los riesgos.

Mapa N.º 3  
El caso de la General Motors



Fuente: Celata, F. (2007).

Mapa N.º 4  
El caso de la red de Nike



Fuente: basada en los datos de Nike Inc., 2005.

Lo más llamativo es que estas estructuras productivas legales no son tan distintas a las organizaciones de los grandes cárteles mexicanos, mafias italianas o bandas criminales colombianas. Es más, en muchos casos se encuentran articulados, de tal manera que es cada vez más difícil distinguirla a unas y otras.

La explicación va de la mano de dos elementos claves: por un lado, la articulación entre los mercados legales e ilegales nacidos de la mutua necesidad; los ilegales para “existir” formalmente deben lavar dinero en los mercados legales y los legales para reproducirse y ampliarse invierten los dineros ilegales a manera de dinero fresco; y por otro lado, por que adoptan la misma lógica de integración sustentada en las modalidades de *holding*, tercerización y franquicias, dotándole a lo ilegal un grado de eficiencia mayor en todos los circuitos y fases, y –sobre todo– un sistema de seguridad que se desactiva inmediatamente en cada una de las partes que la policía lo ataca pero no en el todo; esto es, una estructura con escudos que aíslan las instancias para que el sistema en su conjunto siga funcionando sin contratiempos (disminuye riesgo y vulnerabilidad).

El caso del Cártel de Sinaloa ilustra bastante bien la metamorfosis de estas agrupaciones, porque *dejó de ser un cártel y también de Sinaloa*. Cam-

bió la lógica de gestión, pareciéndose cada vez más a los gigantes globales, aunque es mucho más flexible gracias a su condición de *holding* que articula países y empresas de distinto tipo y precedencia, tanto por razones económicas como de seguridad. Por eso, incluso, modifica su denominación original de Cártel de Sinaloa al de “La Federación”<sup>34</sup>. Hoy el Cártel de Sinaloa es más una organización del tipo red de redes, que trasciende su anclaje espacial original en el estado de Sinaloa para manejar, primero, un territorio más amplio en México; segundo, controlar la región del Pacífico hacia Estados Unidos; y tercero, inscribirse en la región más dinámica de la economía mundial: la cuenca del Asia-Pacífico. Por eso hoy se lo conoce también como el “Cártel del Pacífico”.

Estos cambios vienen de la mano de la *nueva economía*, pero también de los impactos que produce el Plan Colombia bajo el denominado *efecto globo*, para articular las zonas andinas (Colombia, Perú y Bolivia) de producción de coca con las rutas hacia los lugares de mayor demanda (México)<sup>35</sup>. Esta alianza impulsa exponencialmente a la Federación, Cártel del Pacífico o Cártel de Sinaloa, gracias al control que empieza a ejercer sobre los corredores multi-destino de productos tales como: drogas, precursores químicos, armas, personas, contrabando, entre otros. Y, posteriormente, porque esta base económica y organizativa impulsa su integración hacia la cuenca del Asia-Pacífico.

En la actualidad es uno de los grupos económicos más ricos y grandes del mundo; tanto que la revista *Forbes* catalogó a su capo mayor, el “Chapo Guzmán”, como uno de los hombres más acaudalados del planeta. Y, lo más importante, que esta “Federación global”, según *The Economist*, administra más de 3 500 empresas en más de cincuenta países ubicados en cuatro continentes, destacándose países como: Estados Unidos, Canadá (Norte América), España, Italia, Alemania, Rusia (Europa), China, Japón y cinco países más del Asia, varios del África y en prácticamente todos los de América Latina (Reveles, 2009)<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Una federación es una agrupación institucionalizada de entidades relativamente autónomas.

<sup>35</sup> Hay que tener en cuenta que también se trasladaron hacia Ecuador y Venezuela los laboratorios de procesamiento; hacia Perú, Bolivia y Brasil los cultivos, y el consumo se masificó en la región.

<sup>36</sup> “La del Pacífico es, hoy por hoy, una verdadera confederación, una organización criminal perfecta-

Este proceso expansivo se sustenta en la reconstitución de los carteles, mediante alianzas o conquistas, que conducen a la concentración oligopólica. Así por ejemplo, los Beltrán Leyva denominados los “Tres caballeros” –socios de los Zetas y de los del Golfo– son dados de baja para ser sometidos a la “Federación”. Cosa similar y al mismo tiempo ocurre, aunque en el contexto colombiano, cuando los hermanos Calle Serna –los Tres Comba– de los “Rastrojos” se entregan a la justicia y dejan a la “Bacrim” (Banda Criminal) en una condición de debilidad para luego ser absorbidos por los “Urabebos”, que buscan igualmente el vínculo con la cuenca del Pacífico, para articularse a “La Federación” y, por esta vía, entrar en los grandes mercados mundiales. La recomposición de estos grupos mexicanos y colombianos son dos caras de la misma moneda, que siguen a la tendencia mundial; por eso, entre otros, también está la mafia italiana denominada “Ndrangheta”, que tiene actividades en 32 países del mundo, incluidos ocho en Sudamérica, catorce en Europa, cuatro en África, los Estados Unidos y el Canadá.

Dentro de este territorio global operan estas nuevas organizaciones delictivas, que en América Latina tienen dos lugares estratégicos y privilegiados de concentración de las tasas de homicidios: las *ciudades* y las *fronteras*, siendo estas últimas regiones donde hay ciudades y donde se observa un índice de crecimiento mayor.

Las fronteras se constituyen en lugares clave a la manera de nodos o plataformas mundiales de integración y proyección de las economías ilegales. La lógica central proviene de las *asimetrías complementarias*; esto es, que las diferencias entre los Estados colindantes permiten su integración porque son funcionales entre sí. En esa perspectiva, dos elementos son claves: las economías de frontera crecen, porque la separación de los Estados ayuda al delito y frena al mundo legal, y porque con la reestructuración de la economía planetaria las fronteras nacionales se convierten en *fronteras universales*, donde el contrabandista clásico da paso al *traficante global*, propio del tránsito de la lógica de la organización que planifica a la que se constituye en red global<sup>37</sup>.

mente globalizada que actúa con una estructura piramidal de empresa próspera” (Reveles, 2009: 42).

37 En general las economías de frontera están viviendo un auge nacido justamente del peso que han adquirido los mercados ilegales, lo cual produce una paradoja: las tasas de homicidios y los balan-

En América Latina vemos que la integración-separación de las fronteras se constituye a partir de sistemas urbanos plurinacionales, adoptando la forma de una cremallera, como es el caso de las ciudades de la frontera Estados Unidos-México. Este sistema interurbano está compuesto por 22 ciudades intermedias, once a cada lado, donde sobresale la situación de la Ciudad Binaria Juárez-El Paso. Este binomio opera a la manera de una metrópoli, donde la línea divisoria señala hasta dónde va Ciudad Juárez y desde donde empieza El Paso; sin embargo de esta unidad urbana<sup>38</sup>, cada una de las partes son diversas, tanto que la primera tiene una tasa de 148 homicidios por cien mil habitantes, mientras en El Paso no se llega a uno.

Existen fronteras donde coinciden tres Estados a través de las respectivas ciudades; siendo el de mayor visibilidad el caso de la llamada “Triple frontera”. En un mismo territorio se encuentran tres ciudades que producen la integración de tres Estados: Foz de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina; que lo único que las separa es el río Paraná y lo que las integra son las dinámicas económicas ilegales: droga, contrabando, armas, productos robados.

Otra frontera interesante es aquella que encuentra cuatro países con una base urbana compuesta por cuatro ciudades; allí está Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Sucumbíos en Ecuador que, a diferencia del ejemplo anterior, logran conformar un *sistema urbano multinacional*, que nace del río convertido en la base material de integración. La búsqueda del Pacífico que hace el Brasil permite pensar en un futuro común a las cuatro ciudades, debido a la carretera Manaus-Manta; pero también por la necesidad de controlar el flujo de narcóticos al Brasil, hoy convertido en el segundo país consumidor de cocaína en el mundo.

Las *ciudades*, con el despliegue a escala mundial de la *nueva economía*, expresa una territorialidad conformada por una red mundial de ciudades que se despliega sobre el planeta. En esta red, cada ciudad funciona como centro de coordinación, control y servicios del capital mundial (Sassen,

ces migratorios más altos de América Latina están ubicadas en estos territorios. Es decir, existiría una *atracción fatal* hacia esta zona de violencia

38 La suma de la población de las dos ciudades (Juárez y El Paso) es de más de 2 millones doscientos mil habitantes.

1999) lo cual implica que cada una de ellas se posiciona en función de las condiciones que ofrezca a la valorización del capital y a la seguridad de los mercados ilegales. En la actualidad la región más atractiva es, sin duda alguna, la cuenca del Asia Pacífico, lugar hacia el cual se dirigen los capitales legales e ilegales de forma mancomunada.

Los sectores de la economía donde tienden a ubicarse estos capitales son muy variables, según la sociedad que se trate, aunque la mayoría de ellos sean de base urbana. Por ejemplo, el sector inmobiliario es una actividad económica donde tiene mucho peso; en la actualidad en las ciudades más grandes de América Latina hay un crecimiento del sector que tiende a ser explicado como si existiera una burbuja, una sobre oferta o un boom inmobiliario difícil de ser explicado<sup>39</sup>. El sector comercial, el turismo, automotor son otros sectores que tienen gran interés para el lavado de activos provenientes de las economías ilegales.

Las ciudades son proclives a los negocios porque son parte constitutiva de las mismas: producen riqueza y también atraen de otros lugares (inversión externa, tributos). En economías, como hemos visto, con alta presencia de mercados ilegales no es nada difícil que estos dineros formen parte de la economía urbana, tanto formal como informal.

También existen otros sectores donde se impulsan estas economías en las ciudades. Por ejemplo:

- En el ámbito del *comercio popular*, ubicado en ciertos lugares típicos de nuestras ciudades: allí están, por ejemplo en La Merced en Ciudad de México, Polvos Azules en Lima (3 200 vendedores) o las Bahías en Guayaquil. El caso de los San Andrecitos en Bogotá, es muy revelador: el comercio en este lugar movió en el año 2004 una cantidad nada despreciable de 2 500 millones de dólares<sup>40</sup>. Son lugares donde lo informal y lo ilegal se encuentra, en tanto venden productos de contrabando

39 Probablemente el caso más llamativo sea el de Panamá, donde el dólar como moneda que circula libremente y los incentivos tributarios y financieros dada su condición de paraíso fiscal, son muy atractivos para compra y venta de viviendas. El volumen de construcción es claramente mayor a la demanda del mercado local.

40 Es una cantidad cercana al Presupuesto de Administración Central del Distrito Capital en el año 2005.

o robados bajo condiciones especiales propias de la informalidad: no pago de arriendo, de impuestos o de tasas.

- La droga que circula en Brasil en el mercado interno es administrada y controlado por los “Comandos”, que operan desde los centros de reclusión (Garzón, 2008: 13). Uno de los casos más emblemáticos es el del Primer Comando de la Capital (PCC), que desde la cárcel de San Pablo maneja el narcomenudeo de los propios reclusorios así como en las “biqueiras”. En el año 2006 el PCC organizó, desde la cárcel y como respuesta a un intento de reubicación de internos, una paralización de San Pablo, la ciudad más grande de América Latina, produciendo la muerte de alrededor de ochenta personas, el incendio de al menos treinta autobuses y saqueos generalizados<sup>41</sup>. La cárcel en América Latina se ha convertido en el lugar de mayor violencia de la sociedad y en el nodo a partir del cual se organiza un segmento importante de los mercados ilegales.
- El *jogo do bicho* es una especie de lotería popular -que se juega con símbolos de animales y no con números- nació como un mecanismo de financiamiento del zoológico de Río de Janeiro en el año 1892. Pronto se popularizó para en la actualidad, un siglo después, ser controlados por organizaciones ilegales conocidas como los “bicheros”. Su popularidad creció gracias a una política de afinamiento en lo popular mediante el financiamiento a las escuelas de samba del carnaval, la generación de empleo y el desarrollo de actividades filantrópicas, las cuales les permitieron expandir el mercado de la lotería y, sobre todo, diversificar sus actividades con el tráfico de drogas, de armas, el impulso a milicias parapoliciales y máquinas tragamonedas, entre otros. Hoy es una organización delictiva que actúa en 25 de los 26 estados del Brasil.
- Un caso de tercerización interesante son las denominadas *oficinas de cobro*, originalmente nacidas en Medellín y promovidas por Pablo Escobar. El objetivo inicial era contar con una instancia semiautónoma del Cártel de Medellín para que preste servicios en ciertas en tareas “sucias”

41 Lo mismo ocurrió en la cárcel de Envigado donde estaba recluso Pablo Escobar o “Don Berna” y lo que sigue ocurriendo en los reclusorios de México, Colombia, Venezuela, Guatemala, Chile y Ecuador, entre otros.

de la organización, sin que sus estructuras sean vulneradas, su imagen deteriorada y su legitimidad erosionada. Sus miembros fueron militares desmovilizados, paramilitares o miembros del narcotráfico.

Si antes trabajaban sólo para el Cártel de Medellín, desde fines de los años noventa se independizan para prestar servicios al mejor postor, logrando generalizarse por el territorio colombiano e, incluso, llegar, entre otros, a México<sup>42</sup>, Guatemala, Brasil y España; además, en muchos casos, especializarse en delitos específicos. Se puede afirmar que el menú de los servicios es muy amplio, pues van desde el cobro de deudas de todo tipo (monetarias, ajuste de cuentas), secuestro de personas para luego venderlas, garantizar las rutas de los distintos tráficos, extorsionar, asesinar (sicarios), quemar buses, incendiar comercios o casas, distribuir droga, repartir propaganda. Cada uno de estos servicios tiene una tarifa que se negocia y es la base para una rápida y copiosa acumulación de capital.

En general, en estos casos de penetración en la informalidad (mercados populares y *jogo do bicho*) y de desarrollo de un esquema de tercerización dentro de la estructura general del narcotráfico (oficinas de cobro) existe rápida rotación del capital, alta rentabilidad y total liquidez. En los tres ejemplos se puede apreciar una gran capacidad de generación de empleo<sup>43</sup> y, por tanto de legitimarse, así como fuertes vínculos con los sistemas globales de la ilegalidad que no hacen otra cosa que demostrar claramente que las economías ilegales penetran los mercados formales e informales.

42 Los Zetas nacen en México a fines de la década de los años noventa como un grupo armado vinculado directamente al Cártel de El Golfo. Su membresía proviene de los grupos de élite de los ejércitos mexicano y guatemalteco. Con el tiempo se separan del Cártel de El Golfo, porque con la información que tienen creen que pueden constituir su propia organización. Sin embargo, no controlan los puertos ni las rutas directas a los EEUU, y tampoco tienen los contactos donde se concentra la demanda de la droga. Estas limitaciones les impide dar el salto, lo cual les obliga a realizar actos violentos para financiarse. Este ejemplo muestra el límite que tiene el modelo y la razón por la cual en Colombia las oficinas de cobro se mantuvieron en lo suyo.

43 “La industria mafiosa, entre sectores legales, ilegales y sumergidos, emplea el 27% de la población activa de Calabria, el 12% de la Campagna y el 10% de la Sicilia; prácticamente, casi el 10% de la población activa de las principales regiones del Mezzogiorno italiano” (Forgione, 2010).

En otras palabras, prosperan los mercados ilegales en sus vínculos con otros segmentos del mercado (informal y formal), para lo cual se engranan con los servicios de protección, los mecanismos de corrupción, extorsión e intimidación, con la provisión de logística mínima para sus acciones, con el desarrollo de actividades que les da legitimidad frente a la población (trabajo, vivienda, carnaval, fútbol) y con el desbroce del camino (limpieza social), entre otros. Todas estas acciones son ilegales y muchas de ellas conducen a la violencia.

El auge de la ilegalidades mercantiles y la reestructuración de su arquitectura productiva generan un conjunto de delitos en cadena, entre las cuales se pueden señalar las violencias conexas: los nuevos delitos informáticos, el sicariato, los secuestros, los homicidios mensaje, la fuerte disputa de mercados, la violación de derechos humanos, la inserción de la mujer con nuevas funciones y la aplicación de políticas de mano dura.

Resultado: la tasa de homicidios de América Latina logra duplicarse en veinte años y lo que es más grave, que los grados de violencia son mayores. Hoy el delito se lo hace con premeditación, mayor tecnología, importante organización y es internacional. Los mercados ilegales necesitan múltiples violencias porque son inherentes a los mismos. Así, por ejemplo, en Honduras el 62 por ciento de los homicidios se producen por sicariato, en Colombia el 47 y en Ecuador el 17 por ciento, con lo cual, si la tendencia sigue, se convertirá en la principal causa de homicidios en la región. Y el sicariato, como es conocido, se ejecuta desde entidades organizadas para el efecto. Pero no sólo que hay un aumento de los homicidios sino también –según Latinobarómetro– las demandas de seguridad ciudadana han aumentado a un ritmo mayor: en el año 2000 se ubicaron en el cuarto lugar, en el año 2005 pasaron al segundo puesto y en la actualidad están posicionadas sólidamente como la primera reivindicación de la sociedad latinoamericana (Carrión, 2012).

Los mercados ilegales son como el Rey Midas: donde llega el ilícito crece la economía y su sostenibilidad logra mantenerse gracias a la violencia: México ha perdido más de 110 mil personas en el sexenio del Gobierno de Felipe Calderón, gracias a su política de guerra a la drogas importada desde Colombia y esta venida de los Estados Unidos donde se la concibió.

El temor y la inseguridad se han convertido en los principales imaginarios de la ciudad latinoamericana y la seguridad es la primordial demanda de la población.

## Conclusiones

Hoy en día las economías ilegales generan delitos conexos y buena parte de las violencias; pero también los grados de violencia crecen y las acciones delictivas se realizan organizada e internacionalmente. Un espacio clave para esta expansión está directamente relacionado a las fronteras, como espacios que separan-integran a dos o más Estados bajo la dinámica de un *sistema fronterizo global*. Hoy muchas de estas regiones fronterizas viven una paradoja: un auge económico que atrae población y que genera un crecimiento de los niveles de violencia, ambos superiores a los promedios nacionales.

Desde principios de este siglo, las regiones fronterizas se convierten en lugares estratégicos de los mercados ilegales más rentables del mundo, tales como los narcóticos, las armas, las tratas de personas, los precursores químicos y el contrabando, entre otros. A partir de este momento las fronteras se convierten en “lugares” que cumplen funciones similares a las de un nodo de integración por donde entran y salen -en tiempo real- productos (narcóticos), insumos (precursores químicos) o servicios (salud, santuario) que vienen/van, desde/ hacia distintos lugares del planeta. El lugar se convierte en un campo de fuerzas donde los agentes sociales, los actores institucionales o las cosas están situadas, “tienen lugar”, existen y se relacionan con otras fronteras (sistema).

En la actualidad las fronteras no son sólo bi o multinacionales, sino también fronteras globales, que integran los mercados ilegales gracias a tres factores claves: su posición estratégica en la nueva lógica de las economías ilegales, la fragilidad institucional y la distancia a los centros de poder.

Por la masa monetaria que manejan y por la lógica global de sus actores, se puede afirmar que las economías ilegales están cambiando las dinámicas del sistema económico mundial; al extremo que el siglo XXI puede ser

considerado el de las redes mafiosas de la economía por el impacto en los Estados (plomo, plata), en los mercados legales (inversión) y en las economías informales (mímesis). Esta situación les hizo a las redes de redes criminales “más internacionales, más ricas y políticamente más influyentes que nunca (Naím, 2006).

La crítica neoliberal al Estado no permitió ver la consolidación de una economía mafiosa cada vez más fuerte; sólo miró la corrupción y no lo que ocurría en los mercados formales. Tampoco hizo una autocrítica respecto del papel que tuvo el proceso de privatización y la apertura en el crecimiento de esta nueva economía y de los delitos conexos.

Los grupos ilegales generaron una presencia a lo largo del planeta siguiendo la lógica de la dispersión de las actividades en el territorio y de integración en la red del ciberespacio. En los territorios prosperaron donde había instituciones públicas y privadas débiles y contaban con buenos servicios (logística, conectividad). A partir de esta dinámica general el territorio de América Latina se integró como proveedor de *comodities*, servicios y productos de demanda a escala mundial.

La mejor política para enfrentar estas redes no es el uso de la policía, por más internacionalizada que esté. Más bien habría que pensar en elementos que son fundamentales: por un lado, la integración para generar, por ejemplo, disminuir las asimetrías complementarias entre los países, impulsar la armonización legal penal en los bloques regionales y, por otro, una política económica que restrinja a los paraísos fiscales, mejorar la distribución de la renta, descentralizar los tributos (aranceles a las fronteras) y actuar sobre la totalidad de las fases de los ciclos de producción.

## Bibliografía

Braslavsk, Guido: “Jaque a los Paraísos fiscales”. El Clarín, Buenos Aires  
 Carrión, Fernando (2012). “¿Prevenir o gobernar la violencia?”. En *Ciudades, una ecuación imposible*, Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti (ED.). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

- Cristian Aid Report (2009). "False profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free".
- De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*, Ed. OLACCHI, Quito
- Friego, Edgardo (2003). "Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina", Conferencia. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, Bogotá, 24-26 de septiembre. En: <http://www.segured.com/Index.php?od=2&article=S26>
- Forgione, Francesco (2010). *Mafia export*. Barcelona: Ed. Anagrama.
- Garzón, Juan Carlos (2008): *Mafia & Co*. Bogotá: Ed. Planeta.
- Gratius, Susanne (2012): *Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico*. Bruselas: Ed. Parlamento Europeo
- Manwaring, Max (2009). "A 'New' Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies". Documento mimeografiado.
- Naím, Moisés (2006). *Ilícito*. Buenos Aires: Ed. Debate.
- Petrella, Laura y Franz Vanderschueren (2003). "Ciudad y violencia". En *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (Comp.). Santiago: Ed. CEPAL.
- Portes, Alejandro y William Haller (2004). *La economía informal*. Santiago: Ed. CEPAL.
- Reveles, José (2010). *El cartel incómodo: el fin de los Beltrán Leyva y la hegemonía del Chapo Guzmán*. México: Ed. Grijalbo.
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Ed. EUDEBA.

## Capítulo 2

### La economía de la frontera norte del Ecuador

Pablo Samaniego

Las provincias de la frontera norte del Ecuador son muy diversas por encontrarse en tres de las cuatro regiones geográficas que separan el país: costa, sierra y amazonía. Ello le confiere a cada una de ellas características variadas que son las que las diferencian significativamente. Esto sucede a pesar que comparten la condición de tráfico obligado de personas y mercancías entre Ecuador y Colombia.

Un rasgo común a todas ellas es que tienen altos niveles de pobreza según la última información a junio de 2010 publicada por el Sistema Nacional de Información. En Sucumbíos y Esmeraldas la incidencia de la pobreza de ingresos afecta 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%.

Con el propósito de conocer a la economía de las provincias que conforman la frontera norte se va a presentar la información que se encuentra disponible, la que se refiere a la generación de valor agregado para las distintas actividades, al mercado financiero en lo que se refiere a la formación de ahorro y concesión de créditos; a la estructura del mercado laboral; y al comercio exterior con el vecino del norte.

Estos cuatro serán los temas que serán el centro o eje de la exposición. Sin embargo, necesariamente serán tratados indirectamente otros temas que si bien no constan en las estadísticas, son conocidos porque las zonas de frontera se caracterizan por la acción de actividades ilegales de contrabando y tráfico de sustancias prohibidas.

### Evolución y cambios en el valor agregado bruto (2003-2007)

La información de las cuentas nacionales lamentablemente está disponible solamente hasta 2007. Para efectos de comparación se tomará como base a 2003 porque los dos años previos sobre los que también se cuenta con datos son los de recuperación de la crisis económica de finales del siglo pasado. Lo que interesa es comparar años que son relativamente estándar o típicos<sup>1</sup>.

Tanto en Carchi como en Esmeraldas<sup>2</sup> la actividad económica dominante es el comercio al por mayor y al por menor. En la primera explica el 35% del valor agregado provincial y en la segunda el 31%. Mientras en Carchi esta actividad ganó dos puntos porcentuales entre 2003 y 2007, en la segunda se redujo levemente, en menos de un punto porcentual.

Así mismo, en esas dos jurisdicciones territoriales la agricultura, caza y silvicultura es la segunda en importancia. En la provincia serrana permaneció con igual participación, en tanto que en la costeña ganó más de dos puntos porcentuales en la generación de valor agregado en el período. En esa región se han asentado en las últimas dos décadas muchos agro negocios vinculados con el cultivo de la palma africana y ello se ha hecho en desmedro de la amplia zona forestal que cubría a una parte significativa de su territorio. Es por ello que también la silvicultura, en este caso dedicada únicamente a la explotación de árboles nativos, mas no al establecimiento de plantaciones o a una reforestación simultánea, es parte del aumento de la importancia de las actividades relacionadas con el campo.

La principal diferencia entre Carchi y Esmeraldas está en que, en la primera, la actividad económica en tercer lugar en importancia es el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en tanto que en la segunda los son las industrias manufactureras. En ambos casos esas ramas perdieron participación en los cinco años transcurridos entre 2003 y 2007.

1 Las cuentas nacionales provinciales antes de la dolarización en 2000 no se consideraron porque el cambio de unidad de cuenta implicó la adopción de varios supuestos para la transformación de la producción medida en sucres a dólares.

2 En Esmeraldas no se incluyó la rama refinación de petróleo porque en la metodología empleada para la construcción de las cuentas provinciales todavía se consideraba al valor agregado de esa actividad negativo por la presencia de subsidios. Solamente en este año el Banco Central del Ecuador incorporó otra forma de medir a esa rama, pero ello no ha sido aún aplicado a las cuentas provinciales.

La estructura productiva de estas dos provincias es algo distinta a la que se puede observar a nivel nacional. En efecto, la explotación de minas y canteras era en 2007 la rama con la más alta participación en el valor agregado bruto nacional con alrededor del 20% de aporte, seguida por la industria manufacturera y el comercio al por menor y al por mayor que comparten la segunda posición con alrededor del 16%.

Ello indica que Carchi y Esmeraldas por estar asentadas en la frontera norte tienen como actividad principal a aquella que permite que el comercio de bienes se produzca entre Ecuador y Colombia. El intercambio comercial también ha hecho que en la provincia fronteriza de la sierra, el transporte, almacenamiento y comunicaciones tenga una representación superior que en otras jurisdicciones. Cerca del 50% del valor agregado provincial corresponde a las dos actividades mencionadas, lo que hace que esa provincia haya forjado su estructura productiva alrededor de las tareas que involucran el traslado de mercancías de un país al otro y viceversa.

Tabla N.º 1  
Valor agregado bruto por provincia en 2007  
(millones de dólares de 2000 y porcentajes)

RAMAS DE ACTIVIDAD	Carchi				
	Valor agregado	Estructura porcentual		Cambio 2003-2007	Tasa de variación anual
		2003	2007		
A	30 892	16,2%	17,0%	0,9%	6,6%
B	97	0,0%	0,1%	0,0%	8,0%
C	103	0,1%	0,1%	0,0%	-5,6%
O	6 359	4,2%	35,0%	-0,7%	0,6%
E	410	0,3%	0,2%	0,0%	1,8%
F	13 268	8,6%	7,3%	-1,3%	11,0%
G	64 064	33,2%	35,3%	2,1%	68,0%
H	2 865	1,4%	16,0%	0,2%	85,0%
I	22 688	147,0%	12,5%	-2,2%	9,0%
J	2 379	0,9%	1,3%	0,4%	15,9%
K	13 472	7,2%	7,4%	0,2%	5,9%
L	12 459	73,0%	6,9%	-0,5%	35,0%
M+N+O	12 280	5,8%	6,8%	1,0%	94,0%
P	278	0,2%	0,2%	0,0%	24,0%
Total valor agregado	181 613				5,2%

RAMAS DE ACTIVIDAD	Esmeraldas				
	Valor agregado	Estructura porcentual		Cambio 2003-2007	Tasa de variación anual
		2003	2007		
A	102 106	17,8%	20,5%	2,7%	9,9%
B	8 625	2,3%	1,7%	-0,5%	-0,7%
C	103	0,0%	0,0%	0,0%	11,4%
O	52 713	135,0%	10,6%	-2,9%	-2,0%
E	7 390	20,0%	15,0%	-5,0%	-1,8%
F	24 149	3,5%	4,8%	13,0%	150,0%
G	153 715	31,2%	30,8%	-0,4%	5,80%
H	8 661	21,0%	1,7%	-4,0%	11,0%
I	27 025	5,0%	5,4%	4,0%	82,0%
J	3 782	0,4%	0,8%	0,4%	260,0%
K	34 576	6,9%	6,9%	0,0%	62,0%
L	33 455	7,4%	6,7%	-7,0%	35,0%
M+N+O	41 541	7,6%	8,3%	8,0%	87,0%
P	772	0,3%	0,2%	-1,0%	-9,6%
Total valor agregado	498 615				6,1%

RAMAS DE ACTIVIDAD	Sucumbios				
	Valor agregado 2007	Estructura porcentual		Cambio 2003- 2007	Tasa de variación anual
		2003	2007		
A	16 037 000	1,0%	0,8%	-0,2%	-2,1%
B	261	0,0%	0,0%	0,0%	5,9%
C	1 777 506	94,6%	94,1%	-0,5%	2,7%
O	4 301	0,3%	0,2%	0,0%	-1,7%
E	5 378	0,1%	0,3%	0,1%	23,3%
F	8 721	0,5%	0,5%	0,0%	2,3%
G	22 805	1,0%	1,2%	0,2%	6,70%
H	1 598	0,1%	0,1%	0,0%	13,2%
I	8 128	0,4%	0,4%	0,1%	7,4%
J	1 350	0,0%	0,1%	0,1%	44,0%
K	18 257	0,9%	1,0%	0,1%	5,0%
L	13 047	0,6%	0,7%	0,1%	5,2%
M+N+O	10 442	0,4%	0,6%	0,1%	9,7%
P	464	0,0%	0,0%	0,0%	4,4%
Total valor agregado	1 888 295				2,9%

RAMAS DE ACTIVIDAD	Total Nacional				
	Valor agregado 2007	Estructura porcentual		Cambio 2003- 2007	Tasa de variación anual
		2003	2007		
A	1 959 415	10,5%	10,1%	-0,4%	3,8%
B	386 464	1,6%	2,0%	0,4%	10,2%
C	4 368 061	22,3%	22,6%	0,3%	5,1%
O	3 090 781	15,2%	16,0%	0,8%	6,1%
E	199 792	1,2%	1,0%	-0,1%	1,8%
F	1 865 553	10,0%	9,7%	-0,4%	3,8%
G	3 242 731	17,1%	16,8%	-0,3%	4,30%
H	286 462	1,4%	1,5%	0,0%	5,4%
I	2 389 063	11,5%	12,4%	0,8%	6,6%
J	454 172	1,8%	2,4%	0,5%	11,8%
K	1 503 734	7,5%	7,8%	0,3%	5,6%
L	1 016 225	5,5%	5,3%	-0,3%	3,4%
M+N+O	1 038 315	5,6%	5,4%	-0,2%	380,0%
P	31 908	0,2%	0,2%	0,0%	0,6%
Total valor agregado	19 307 547				4,7%

Fuente: BCE, Boletín de Cuentas Nacionales Provinciales.

Nota: En todas las provincias está excluida la refinación de petróleo pues a causa del subsidio a los combustibles registra un valor agregado negativo.

Las tasas de variación anual más altas en Carchi se observaron en tres actividades ligadas a los servicios: intermediación financiera; enseñanza, servicios sociales, de salud y otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales; y, hoteles y restaurantes. Ellas muestran tasas de expansión anual superiores al 8%, lo que implica un salto fundamental y en el largo plazo podría implicar un cambio en la estructura productiva antes descrita. Como se explicará más adelante, la intermediación financiera en Carchi se ha dado básicamente por la proliferación de cooperativas de ahorro y crédito.

Lo que le hace única a la provincia de Esmeraldas es que allí se asienta la planta de refinación de petróleo más grande del país y que por el puerto Balao se exporta el petróleo extraído en la Amazonía. Estas dos actividades tienen características de enclave pues no son representativas en términos de generación de empleo, no forjan significativos encadenamientos de producción o empleo y los excedentes que producen esas operaciones forman parte de los ingresos del Gobierno central. Por ello, tanto la refinación como la exportación están aisladas del resto de la estructura productiva de la jurisdicción. Cuando se analicen las estadísticas de empleo se podrá confirmar la existencia del enclave productivo petrolero en Esmeraldas. La provincia distinta de las dos es Sucumbíos por la presencia de importantes yacimientos de petróleo, Ello hace que el valor agregado provincial esté explicado casi en su totalidad por la explotación de minas y canteras. Este también es un enclave productivo en la medida en que el valor agregado generado allí o forma parte de las rentas petroleras estatales o es parte de las ganancias de las empresas privadas. Así mismo, en términos de empleo, como se mostrará adelante, no se demandan trabajadores de la zona sino que se trasladan de otros lugares del país porque en su mayor parte es mano de obra calificada que no es ofertada en la propia zona. Sin embargo, ese continuo traslado de personal ha hecho que se desarrollen otras actividades. En efecto, si se evalúa el valor agregado provincial excluyendo la rama minas y petróleo se observa que el primer lugar está ocupado por el comercio al por menor y al por mayor, seguido por actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

Tabla N.º 2  
Valor agregado bruto no petrolero de Sucumbíos en 2007  
(millones de dólares 2000 y porcentaje)

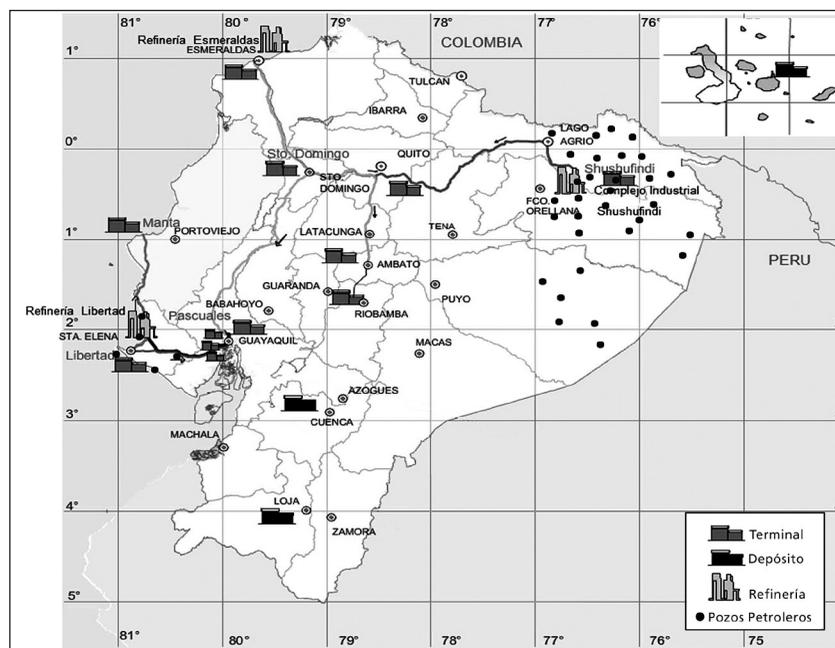
RAMAS DE ACTIVIDAD	Sucumbíos sin petróleo					
	Valor agregado	Estructura porcentual		Cambio	Tasa de variación anual	
		2007	2003-2007			2003-2007
A	Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	16 037	19,2%	14,5%	-4,8%	-2,1%
B	Pesca	261	0,2%	0,2%	0,0%	5,9%
C	Exploración de minas y canteras					
O	Industrias manufactureras (excluye refinación de petróleo)	4 301	5,1%	3,9%	-1,2%	-1,7%
E	Suministro de electricidad y agua	5 378	2,6%	4,9%	2,3%	23,2%
F	Construcción	8 721	8,8%	7,9%	-0,9%	2,3%
G	Comercio al por mayor y al por menor	22 805	19,4%	20,6%	1,2%	6,70%
H	Hoteles y restaurantes	1 598	1,1%	1,4%	0,4%	13,2%
I	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8 128	6,7%	7,3%	0,6%	7,4%
J	Intermediación financiera	1 350	0,3%	1,2%	0,9%	44,0%
K	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	18 257	16,5%	16,5%	0,0%	5,0%
L	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	13 047	11,7%	11,8%	0,0%	5,2%
M+N+O	Enseñanza, serv. sociales, de salud y otras activ. de serv. comunitarios, sociales y personales	10 442	7,9%	9,4%	1,5%	9,7%
P	Hogares privados con servicio doméstico	464	0,4%	0,4%	0,0%	4,4%
	Total valor agregado	110 789				5,1%

Fuente: BCE, Boletín de Cuentas Nacionales Provinciales.

Nota: En todas las provincias está excluida la refinación de petróleo pues a causa del subsidio a los combustibles registra un valor agregado negativo.

Otra vez la rama de intermediación financiera ocupa la primera posición en el crecimiento promedio anual, aspecto que será tratado en otra parte. El suministro de electricidad y agua se expandió debido a la instalación de una central de generación térmica de energía eléctrica y alcanzó una dinámica muy interesante pues fue esta la actividad que más puntos ganó en el valor agregado no petrolero de la provincia. Como se podía esperar debido a la alta presencia de empresas petroleras en la zona, también se observó una significativa expansión de hoteles y restaurantes.

Mapa N.º 1  
Mapa de infraestructura petrolera (2009)



Fuente: PETROECUADOR (refinerías, oleoductos y almacenamiento), Acción Ecológica (pozos petroleros). Información obtenida el 18 de junio de 2013.

En general la provincia de Sucumbíos muestra aumentos del valor agregado no petrolero altos, con la excepción de la industria manufacturera y la agricultura. Si se compara el crecimiento del valor agregado con la actividad petrolera y sin ella se concluye que las ramas no vinculadas directamente con la explotación del crudo fueron las más dinámicas en el período y que el valor agregado bruto de la explotación de minas y canteras decreció, seguramente por efecto del deterioro de la producción de petróleo en los últimos años por efecto del largo proceso de renegociación de los contratos con las empresas extranjeras que explotan en el área.

A pesar, en la provincia, el área de explotación es menor en comparación con el territorio que ocupa y en relación a las provincias aledañas, allí está asentado el Complejo Industrial Shushufindi, conformado por la Refinería Amazonas y la Planta de Gas Shushufindi. Además, hasta allí convergen la mayor parte de los oleoductos secundarios y de allí parten los dos sistemas de transporte más importantes que llegan a Esmeraldas para la exportación de petróleo: el oleoducto transecuatoriano y el oleoducto de crudos pesados; así como un ramal que se despliega hacia la Amazonía colombiana. Comparte con la provincia de Orellana el Bloque 15, uno de los más importantes en la Amazonía, cuya explotación fue revertida al Estado en 2006 y tuvo una reducción continuada de la producción especialmente en 2007 por problemas operativos y administrativos. De ahí se puede entender que el valor agregado petrolero concentre el 95% del total generado en Sucumbíos y que haya influido para que el valor agregado provincial total se expanda sólo al 3%, cuando las actividades no petroleras lo hicieron en cifras mucho más altas. Sucumbíos tiene, además, una extensa zona conservada como reserva de la fauna y otra como intangible porque allí habitan ciudadanos no contactados (tagaeri y taromenani). En definitiva, se trata de una de las provincias con mayor diversidad de actividades ligadas a la explotación petrolera, solamente comparable a la de Santa Elena, aunque la de esta última sea de dimensiones mucho más reducidas.

De las tres provincias que forman parte de la frontera norte la única que no tiene ningún vínculo con la actividad petrolera es Carchi. En las otras dos, como se mostrará en el análisis del empleo, los recursos generados por la explotación, transformación y transporte de esa materia prima no

necesariamente generan riqueza para las jurisdicciones donde se asienta la actividad. Al contrario, como se mostró en la primera parte, en Esmeraldas y Sucumbíos los niveles de pobreza son aún muy elevados.

De las tres provincias Esmeraldas fue la que más creció en el período, con una tasa promedio anual de 6,1%, seguida por Carchi con 5,2% y, finalmente, por Sucumbíos con 2,9% al incluir la economía petrolera de la provincia.

En la siguiente parte se observará si estas dinámicas se reflejaron en la captación y colocación de recursos financieros. Como el sistema financiero cumple con el rol de captar excedentes y colocarlos en las empresas o en las personas con posibilidades de invertir, entonces se supondría que el sistema financiero de cada provincia creció a la par de la economía.

### Evolución del sistema financiero (2005-2009)

En esta parte se reportan los saldos de las captaciones, colocaciones y del número de clientes en las tres provincias para el período 2005-2009. La Superintendencia de Bancos y Seguros solamente tiene esta información disponible para este período, pues se recolecta desde julio de 2005<sup>3</sup>

Partimos este análisis con el número de depositantes de bancos y cooperativas<sup>4</sup> en las zonas de frontera. Esta es una medida de cantidad y de acceso al sistema financiero pero no muestra todo el panorama porque quienes se incorporan para depositar su dinero pueden hacerlo con cada vez menos cantidad. Es por ello que a continuación se presentarán datos sobre valores de los depósitos y los promedios por depositante.

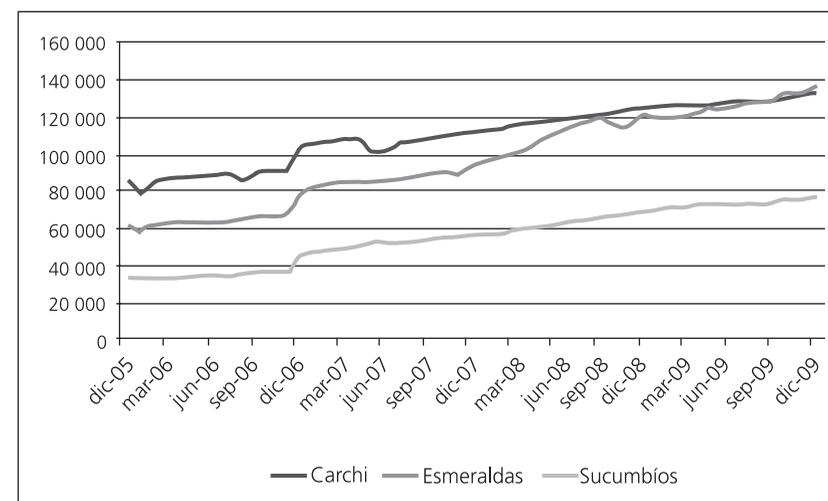
Las cifras indican tres aspectos. El primero es que en términos absolutos, Carchi es la provincia con mayor número de depositantes, seguida muy de cerca por Esmeraldas y lejos por Sucumbíos. El segundo es que

3 Si bien en el portal de la Superintendencia de Bancos y Seguros existe información desde 2002, en la nota que precede a los enlaces para obtener la información se anota que en esa fecha se creó una nueva estructura integrada de datos.

4 Se seleccionaron solamente a bancos y cooperativas porque con ellas se tiene un gran porcentaje de la intermediación financiera. A nivel nacional ella llega a cerca del 80% sin considerar a la banca pública.

en las tres hay un incremento importante de clientes de los bancos y cooperativas de ahorro y crédito, pero la mayor expansión le corresponde a Esmeraldas, seguida por Sucumbíos y luego por Carchi. Es decir, no existe una correspondencia directa entre crecimiento económico y aumento del número de depositantes.

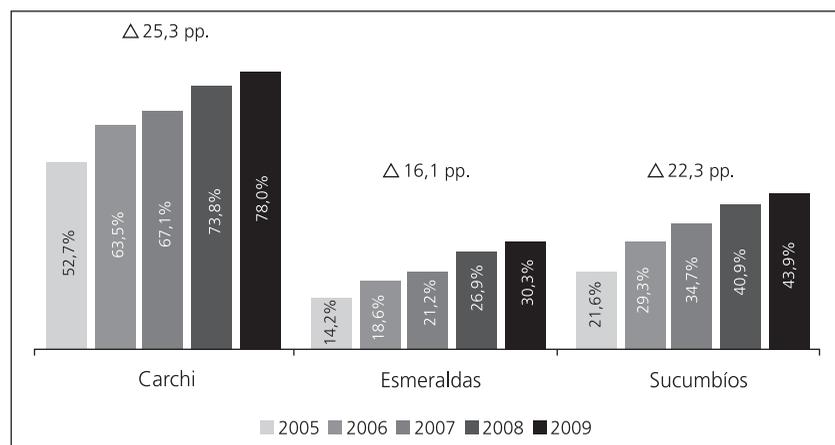
Gráfico N.º 1  
Evolución del número de depositantes por provincia



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

Cuando se compara el número de clientes con las proyecciones de población para esos años se reafirma la tendencia general observada, es decir, que no está correlacionada con el ciclo económico de cada una de las provincias. Los depositantes crecieron más en Carchi, por lo que esta provincia mantuvo con amplia ventaja la relación depositantes/población. A pesar que la dinámica de expansión económica de Sucumbíos fue menor que la de Esmeraldas, en la primera el número de depositantes/población aumentó más que en la segunda.

Gráfico N.º 2  
Número de depositantes por habitante y por provincia



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros; INEC. Elaboración propia.

En efecto, la comparación con la población total<sup>5</sup>, muestra posiciones distintas a las del valor agregado de cada zona. Carchi es la provincia en la que existen más depositantes en relación a su población y es la jurisdicción territorial en la que más aumentó esa relación. En Sucumbíos el aumento fue casi tan importante como en la provincia serrana, pero menos de la mitad de los habitantes tienen depósitos. En Esmeraldas, pese a la expansión de casi el 23% del número de depositantes, solamente 1/3 de ellos tiene activos en entidades del sistema financiero y el aumento observado en el período analizado llega a 16 puntos porcentuales, inferior al promedio nacional de 21 puntos porcentuales.

5 La evaluación del número de depositantes se hace con respecto a la población total porque no existen proyecciones de la población económicamente activa (PEA). Lo adecuado habría sido relacionar con respecto a la PEA pues es la población que potencialmente está habilitada a poseer una cuenta. Sin embargo, no existen proyecciones de la PEA porque es una población que puede cambiar mucho porque dependiendo de las condiciones económicas y de las políticas públicas (por ejemplo mayor oferta educativa gratuita) las personas deciden trabajar o realizar otras actividades. El grupo con más cambios en este sentido es el que tiene hasta 24 años de edad, pues los que sólo estudian pertenecen a la población económicamente inactiva (PEI), pero una parte de los que sólo estudian pueden pasar a la PEA si es que los ingresos del hogar no son suficientes debido a algún contexto económico adverso.

Tanto Esmeraldas como Sucumbíos tuvieron en 2009 una relación de depositantes/población total menor al promedio nacional (56,4%), en tanto que Carchi sobrepasa con mucho ese valor. Eventualmente la información de la provincia de la sierra podría mostrar un indicio del funcionamiento de una economía de frontera. Concretamente, se podría suponer que la dolarización pudo atraer ahorros de colombianos porque en el país del norte no es permitido conservar dinero en moneda extranjera y debido a que los colombianos vecinos a la provincia del Carchi pudieron preferir mantener sus activos en una moneda fuerte<sup>6</sup>. De las tres jurisdicciones fronterizas, la de la sierra es la que tiene menores problemas de seguridad y la que se relaciona, así mismo, con una zona urbana constituida en Colombia; de ahí que Carchi podría ser receptor de depósitos de vecinos del norte, a diferencia de las otras dos provincias en las que reina la inseguridad y violencia por la presencia de narcotraficantes y grupos no regulares<sup>7</sup>.

Sin desconocer las particularidades encontradas hasta ahora en las tres provincias, en términos generales se observa un importante proceso de bancarización en los últimos años, lo que implica que cada vez un mayor número de transacciones que antes se realizaban por fuera de los bancos y cooperativas, ahora se han incluido en ellos.

Si se continúa con el examen del número de depositantes también existen diferencias en el crecimiento que tuvieron en bancos y cooperativas<sup>8</sup>. En efecto, mientras en Carchi crecen a la misma tasa los clientes en ambos tipos de entidades financieras, en Esmeraldas y Sucumbíos el aumento que se produjo fue más intenso en las cooperativas.

6 Cabe señalar, sin embargo, que el peso colombiano se ha apreciado en términos nominales con respecto al dólar. Pese a ello, como Latinoamérica tiene una historia de continuas devaluaciones, siempre existe la creencia que mantener el dinero en dólares es más seguro porque de esa manera se conserva el valor.

7 El requisito para abrir una cuenta en el sistema financiero es presentar el documento de identificación. Es por ello que se presumiría que colombianos pueden tener depósitos en las sucursales de bancos y cooperativas en Carchi.

8 Se debe recordar que la información aquí reportada de las cooperativas sólo se refiere a aquellas que son controladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros. Se conoce que existen muchas más entidades de ese tipo en el país, pero no se conoce su ubicación y radio de acción, el número de clientes ni las captaciones y colocaciones que tienen. La Red Financiera Rural, entidad privada sin fines de lucro, agrupó a algunas de estas cooperativas, algunas de ellas formadas con recursos de cooperación y administradas por ONG, pero al parecer continúa existiendo un subregistro de las mismas.

Tabla N.º 3  
Tasa de crecimiento promedio anual del número de depositantes (2005-2009)

	Bancos	Cooperativas
Carchi	12,0%	11,3%
Esmeraldas	19,6%	32,4%
Sucumbíos	16,3%	35,9%
País	11,1%	19,3%

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros; INEC.  
Elaboración propia.

El resultado de la diferencia en las expansiones promedio anual entre provincias y tipo de institución financiera marca distancias en los depósitos promedio mantenidos en cada una porque aquellos que se realizan en las cooperativas son por lo general de menor cuantía que los de los bancos. Ello ocurre en buena parte porque las políticas de captaciones entre unos y otros difieren considerablemente pues tienen mercados objetivo distintos. Sin embargo, en los últimos años algunos bancos desarrollaron estrategias para ocupar el mercado de las cooperativas<sup>9</sup>.

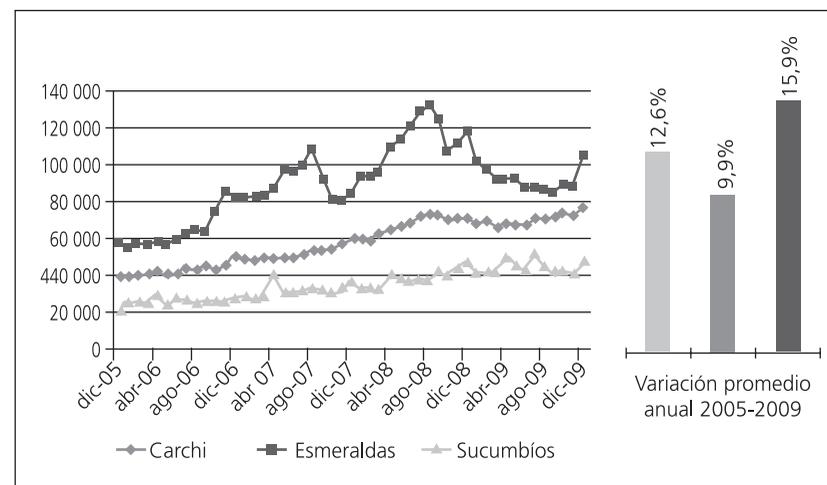
El valor nominal de los depósitos totales, como se podía esperar por el aumento del número de clientes, creció en todas las provincias a tasas promedio anual superiores al 15%. Sin embargo, ceñirse a variaciones de variables nominales lleva a una especie de “ilusión monetaria” ya que es necesario conocer el valor real de esos dólares depositados, o aislarlos del aumento de los precios, para poder compararlos en el tiempo.

9 Esos son los casos de los bancos Pichincha y Guayaquil, entre los más grandes, y de FINCA o PROCREDIT entre los pequeños. En el período de análisis salió del mercado Centro Mundo, dedicado también al mercado de “consumo” (así se conoce en el medio a las entidades que tienen negocios con pequeños ahorristas y prestatarios) y fue absorbido por Banco Pichincha.

### De lo nominal a lo real

También los depósitos corregidos por la inflación<sup>10</sup> crecieron en las tres provincias, pero no de manera equiparable con la expansión de la economía de cada una de ellas. En efecto, los más dinámicos fueron Sucumbíos y Carchi, en tanto que Esmeraldas mostró la menor variación, pero ella bordea el 10% promedio anual.

Gráfico N.º 3  
Evolución de los depósitos por provincia (miles de dólares) y tasa de variación promedio anual 2005-09 (porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros; INEC. Elaboración propia.

Esmeraldas muestra la mayor volatilidad en los depósitos reales, es decir, el sistema financiero y la liquidez en ella está sujeta a cambios bruscos, cosa que no ocurre en las otras dos provincias. Como se había mencionado anteriormente, una zona de la provincia ha tenido un proceso intensivo

10 Con el propósito de tratar de ser precisos en la comparación a los depósitos del Carchi se los corrigió con la índice de precios al consumidor (IPC) de la sierra, los de Esmeraldas con el IPC de la propia provincia y a los de Sucumbíos con los del IPC nacional pues no se dispone de información de precios para la Amazonía.

de deforestación la que se ha desarrollado a la par con el desarrollo de cultivos de palma africana. En 2008, especialmente, los precios en el mercado internacional de esta materia prima tuvo un aumento vertiginoso, del mismo modo, pero en menor medida, lo propio ocurrió con la madera. El pico observado en ese año en los depósitos podría corresponderse con ese fenómeno mundial. Luego con el estallido de la crisis en los países desarrollados a fines de 2008 comienza una abrupta reducción de esos precios, lo que también podría explicar, aunque sea en parte, la contracción de los depósitos reales<sup>11</sup>.

Lo interesante de este proceso es que los depósitos de Esmeraldas reaccionan a las condiciones del entorno económico<sup>12</sup>, en tanto que los de Carchi y Sucumbíos muestran un aumento parsimonioso y constante sin que influya en ello ni siquiera el valor del tipo de cambio efectivo real con Colombia, valor que determina en parte la dirección del comercio entre los dos países<sup>13</sup>. Ello podría indicar que por algún mecanismo económico no identificado reciben un flujo constante de dinero. Entre otras hipótesis, se podría considerar que en Sucumbíos las actividades ligadas a la extracción y transporte de petróleo hacen posible la existencia de ese flujo y no se podría descartar, incluyendo a Carchi, que sean las actividades ilícitas<sup>14</sup> las que también inducen a esa parsimonia.

Ahora bien, lo paradójico es que cuando se evalúa la evolución de los depósitos reales por depositante las tendencias antes establecidas cambian significativamente.

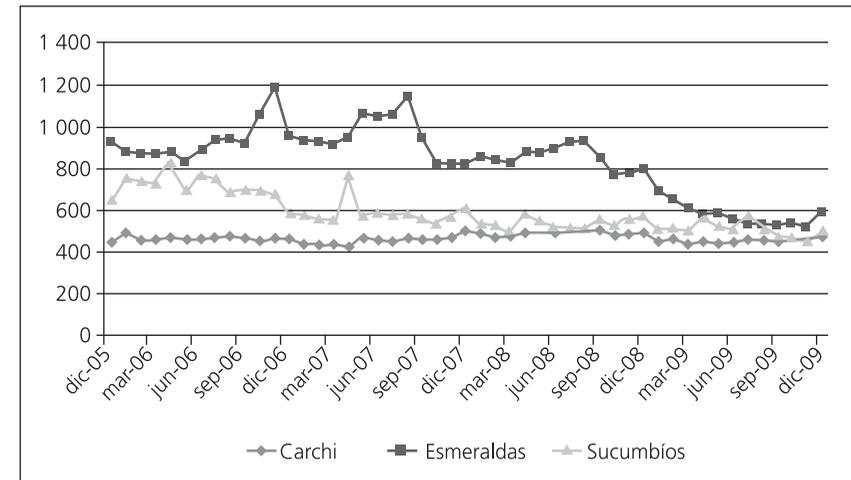
11 Una vez se disponga de la información de 2010 se podrá observar si el nuevo incremento de los precios de las materias primas a nivel internacional también influyó en los depósitos en la provincia.

12 Eventualmente también pudo influir en el comportamiento de los depósitos de Esmeraldas la intensidad de la obra pública. En esa zona durante 2008 y 2009 no sólo se reconstruyeron las principales vías de tránsito vehicular, sino que también se construyó un sistema de puentes para el acceso a la capital y para su conexión más rápida con el aeropuerto que la sirve.

13 Más adelante en el documento se analizará el comercio de Ecuador y Colombia y se observará si existe alguna relación con el tipo de cambio real. Este indicador provee información sobre la competitividad en precios entre dos países. Si el tipo de cambio real está sobre 100 se dice que hay depreciación y que la producción local tiene ventajas comparativas en precio con respecto a la producción del país vecino. Al contrario, si el indicador está debajo de 100 se está en presencia de apreciación por lo que los bienes producidos localmente son más caros en términos relativos con los similares producidos en la nación vecina.

14 Ellas podrían ser el contrabando y el narcotráfico.

Gráfico N.º 4  
Evolución de los depósitos reales por depositante (dólares)

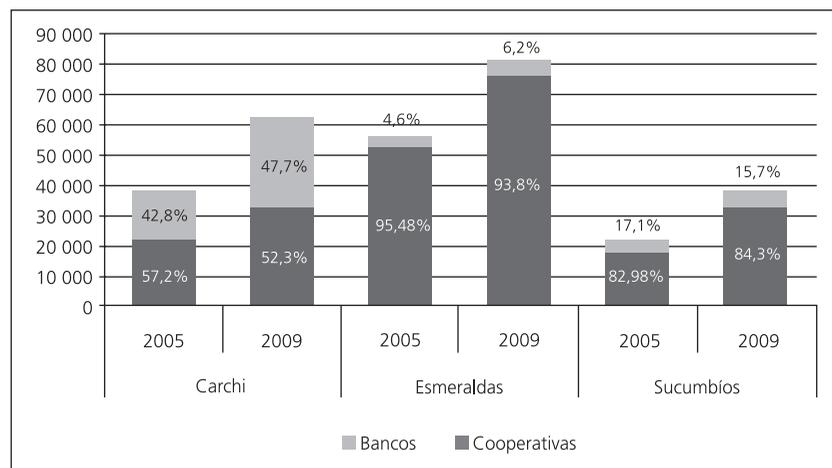


Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

El primer aspecto a destacar es que en 2005 existía una diferencia significativa en los montos depositados por cada cliente. Los valores de Esmeraldas duplicaban a los del Carchi, en tanto que los de Sucumbíos se aproximaban. En los cinco años la provincia serrana mantuvo el promedio, en tanto que la de la Costa sufrió una reducción sostenida y la de la Amazonía uno más pausado, de manera que los promedios de las tres provincias convergieron a valores similares.

Para comprender las razones de esta evolución en el siguiente gráfico se presenta el monto de depósitos recibidos por bancos y cooperativas en cada provincia y el porcentaje de participación que tuvieron uno y otra en el total.

Gráfico N.º 5  
Monto de depósitos reales en bancos y cooperativas (miles de dólares) y participación de cada grupo de entidades financieras en el total (porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

Como se había mencionado previamente, Carchi tiene un comportamiento singular en comparación con Esmeraldas y Sucumbíos. En esa provincia el aumento de los depósitos es mayor en las cooperativas y es por esto que ellas ganan cerca de cinco puntos de participación en los depósitos totales. Adicionalmente entre 2005 y 2009 en la provincia ingresó a operar una cooperativa más y dos bancos adicionales. Los altos niveles de bancarización, el aumento sostenido de los depósitos reales y el ingreso a la plaza de más entidades financieras son factores que podrían alimentar positivamente la hipótesis que se había mencionado, esto es, que Carchi provee ventajas para las transacciones financieras propias de frontera y, además, puede asegurar a depositantes colombianos cierta seguridad si es que su preferencia es mantener recursos en dólares.

A diferencia de Carchi, en Esmeraldas y Sucumbíos la presencia de cooperativas reguladas por la Superintendencia de Bancos y Seguros es muy pequeño. En la provincia costera apenas concentran el 6,2% de los depósitos, en tanto que en la amazónica el 15,7%. La diferencia entre estas

dos jurisdicciones es que en la primera las cooperativas ganaron casi dos puntos de participación, en tanto que en la segunda cayó la importancia de las cooperativas. En ambas provincias entre 2005 y 2009 no se modificó el número de cooperativas reguladas, permanecieron con las mismas dos en esos años. En cambio en Esmeraldas se asentó un banco más a los siete que había en 2005.

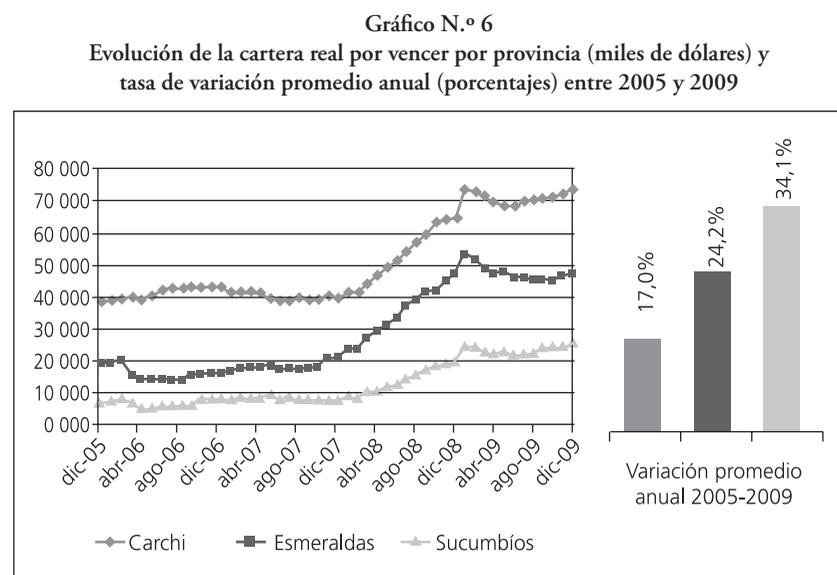
Con la información del gráfico anterior se puede llegar a otras conclusiones generales. El primero es que pese a que Sucumbíos tiene un PIB que más que cuadruplica al de Esmeraldas y es diez veces mayor al de Carchi, tiene el menor nivel de depósitos en términos absolutos, aunque ocupa el segundo lugar en comparación con la población. El bajo nivel de depósitos hace notar lo que se había mencionado en la primera parte, es decir, que la economía petrolera de esa provincia es tipo enclave. En segundo lugar, sobresale el hecho de la escala del sistema financiero en Esmeraldas. Allí no sólo que los bancos concentran casi la totalidad del mercado regulado, sino que también se encuentra el mayor número de entidades financieras de las tres provincias. El tercer punto a destacar es que a pesar que Carchi no cuenta con lazos con la economía petrolera y es una zona donde predomina el comercio, las actividades de transporte y la agricultura, tiene un sistema financiero en el que aumentaron tanto cooperativas como bancos, pero las cinco cooperativas asentadas en la provincia tienen casi el mismo valor en depósitos que los seis bancos presentes allí. Eventualmente, el funcionamiento de tantos bancos podría obedecer a la necesidad de contar con los servicios financieros propios del comercio con el exterior de bienes y servicios. Podría deberse a eso que los depósitos reales promedio por cliente bancario es el más alto de las tres provincias.

### Colocaciones del sistema financiero

Las colocaciones del sistema financiero muestran la medida o el grado en que la dinámica de la producción depende de recursos ajenos al de las empresas o de los hogares para llevarse a cabo. En buena parte el crecimiento de la economía debería coincidir, por tanto, con un aumento en el finan-

ciamiento recibido por los agentes económicos. Un alto nivel de crédito en relación a las captaciones muestra que los recursos generados en cada provincia son empleados en su propia expansión. En cambio, una baja relación entre colocaciones y captaciones puede mostrar reducidas necesidades de contar con recursos prestados o la dificultad que encuentran las entidades financieras para prestar por la existencia de riesgo asociado con las propias actividades que se desarrollan o con el tamaño de los negocios<sup>15</sup>.

El crédito real por vencer concedido en las tres provincias creció significativamente. En efecto, entre 2005 y 2009 en Carchi lo hizo en 17% promedio anual, en Esmeraldas en 24% y en Sucumbíos en 34% en términos reales<sup>16</sup>.



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

15 En ausencia de información sobre la demanda y las políticas de colocación de las entidades financieras, no es posible conocer si en el nivel de colocaciones reportado existen problemas de oferta o de demanda. Un análisis de este tipo es mucho más complejo que el que se puede desarrollar con base en información secundaria.

16 Las cifras de crédito por vencer fueron corregidas por IPC nacional.

Pese a que Carchi fue la provincia menos dinámica en la concesión de préstamos, ello no impidió que siga manteniendo el primer lugar de las tres. El monto concedido no guarda relación con el PIB provincial pues, como se ha dicho, la más grande en términos de valor agregado es Sucumbíos, seguida por Esmeraldas y por Carchi. Esta información podría avalar aún más la noción de enclave que se ha sostenido en la medida en que a mayor participación de la producción petrolera en cada una de las jurisdicciones menores son los requerimientos de financiamiento<sup>17</sup>, es decir, el resto de actividades que allí se realiza no logran insertarse en los procesos de la actividad principal.

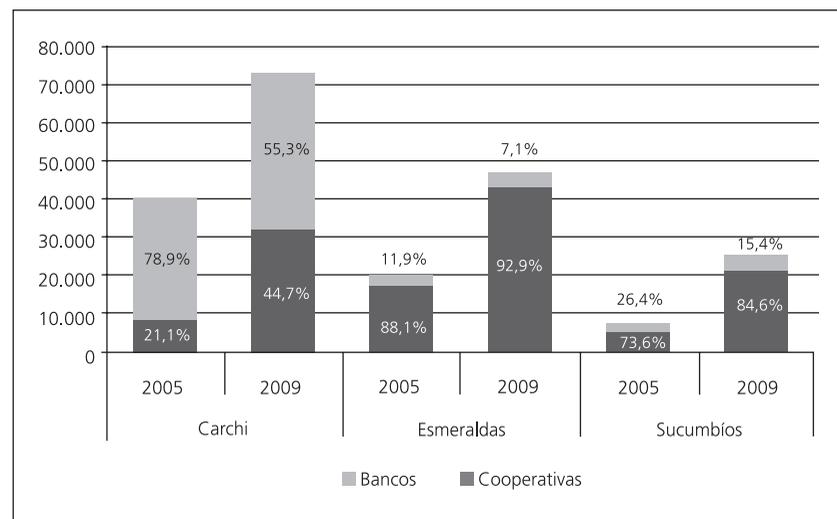
La otra característica que muestra la evolución de la cartera por vencer es que ella estaba relativamente estable hasta 2008, año en que un conjunto de condiciones favorables hicieron que la economía crezca en una tasa cercana al 7%. Esas condiciones fueron el aumento explosivo del precio del petróleo y las materias prima no petroleras, la depreciación del tipo de cambio real, la expansión de las exportaciones no petroleras y el aumento del gasto público destinado a obras de infraestructura, entre otros. Luego los créditos sufren una merma, de la misma forma que ocurrió con la economía nacional, por efecto de la crisis de los países desarrollados, la que se destapó en el tercer trimestre de 2008. A diferencia de las captaciones, las colocaciones sí se muestran sensibles a las tendencias del ciclo económico general.

El incremento de los créditos se dio gracias a la dinamización de la banca. Es por ello que en los cinco años relatados las cooperativas perdieron el mercado significativamente, en especial en Carchi.

17 Se podría suponer que las empresas petroleras privadas satisfacen sus necesidades de financiamiento mediante préstamos de las matrices o de recursos de las entidades del sistema financiero asentadas en Quito pues las gerencias funcionan por lo general en la capital. En el caso de la producción estatal de petróleo el financiamiento proviene del Gobierno central por lo que no es necesario solicitar financiamiento en las provincias en las que funcionan.

Gráfico N.º 7

Monto de colocaciones reales en bancos y cooperativas (miles de dólares) y participación de cada grupo de entidades financieras en el total de cada provincia (porcentajes)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

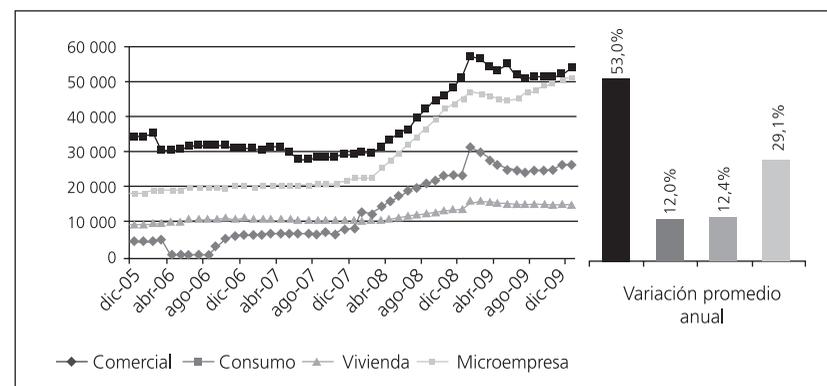
Los créditos más dinámicos de acuerdo a la clasificación por segmento fueron los destinados al sector comercial y a la microempresa. El crédito comercial es el destinado a las empresas medianas y grandes, lo que haría considerar que junto con el boom de crecimiento económico se produjo también una ampliación de la capacidad de producción, lo que lamentablemente no se puede confirmar por ausencia de cuentas nacionales provinciales de 2008.

El crédito de consumo fue hasta 2009 el que mayores recursos recibió, sin embargo, la ampliación constante del destinado a la micro empresa hizo que este último llegue a niveles del primero. La distancia entre la cartera destinada a la microempresa y el comercial puede hacer suponer que en la economía de las tres provincias domina la producción de pequeña escala. Esa diferencia entre los dos segmentos ocurre en Carchi y Esmeraldas. En Sucumbíos, en cambio el segmento comercial es el que tiene la mayor parte de recursos. Ello podría conducir a suponer que las empresas ligadas

a las actividades de explotación y transporte de petróleo y otras actividades de servicios conexas a esa producción, configuren esa diferencia.

Gráfico N.º 8

Evolución de la cartera real por vencer por provincia (miles de dólares) y tasa de variación promedio anual (porcentajes) (2005-2009)



Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

Tabla N.º 4

Colocaciones reales por segmento (millones de dólares), provincia y tasa de variación promedio anual (porcentajes)

		Comercial	Consumo	Vivienda	Microempresa
Carchi	2005	2 104	16 613	6 021	14 341
	2009	10 666	21 132	7 564	33 974
	Variación anual	50,0%	6,22%	5,90%	24,10%
Esmeraldas	2005	1 427	14 123	989	3 187
	2009	6 725	24 522	3 611	12 016
	Variación anual	47,3%	14,80%	38,20%	39,30%
Sucumbíos	2005	1 200	3 485	2 419	913
	2009	8 538	8 254	3 879	5 268
	Variación anual	63,3%	24,10%	12,50%	55,00%

Fuente: Superintendencia de Bancos y Seguros. Elaboración propia.

Finalmente, como se había anticipado en la introducción a esta parte, el análisis de la relación entre recursos captados y colocados establece una diferencia significativa entre Carchi y las otras dos provincias. Mientras que en la provincia serrana esa relación supera al 100%, lo que quiere decir que el ahorro local no es suficiente para sostener las necesidades de financiamiento, en la provincia costera y la amazónica los depósitos superan entre el 30 y 45% a los préstamos.

Esta podría ser una muestra más de lo que se había mencionado con anterioridad. Carchi podría ser una economía con una mayor integración del sistema financiero, el que muestra altas tasas de bancarización. Tal vez en Sucumbíos y Esmeraldas una parte de las transacciones financieras son desarrolladas por canales informales y eso hace que aparezca la diferencia entre captaciones y colocaciones. Sin embargo, ello también podría ocurrir por las características de enclave que tiene especialmente Sucumbíos.

### El mercado de trabajo y sus características principales

Para evaluar las características del mercado de trabajo, las diferencias que pueda tener entre provincias y la relación con el valor agregado de cada jurisdicción territorial se emplearán la información de la Encuesta de Empleo y Desempleo Urbano<sup>18</sup>. Las principales características del mercado de trabajo que se explorarán son la distribución de la Población en Edad de Trabajar (PEA), la situación del empleo (ocupación adecuada, subempleo y desempleo), la distribución del empleo por rama de actividad económica<sup>19</sup> y la distribución del empleo por tamaño de empresa<sup>20</sup>. Solamente en la

18 En este caso la información es mucho más restringida en comparación con la del valor agregado, las captaciones y colocaciones porque solamente la encuesta que se realiza en diciembre tiene como dominios o zonas geográficas representadas a las provincias. A más de ello la serie de información más actualizada tuvo cambios metodológicos en 2007, por lo que para este informe solamente se pueden incorporar tres años. Esta es una limitación importante porque las cuentas nacionales provinciales solamente avanzan hasta 2007.

19 Es preciso alertar que la encuesta está diseñada para reproducir los indicadores generales de la población y, por ello, no necesariamente es significativa por rama de actividad. En los casos en que así sea, es decir, que no exista un número suficiente de casos se señalará explícitamente.

20 La distribución del empleo por tamaño de empresas permite conocer cómo es la estructura pro-

situación del empleo se reportarán las tasas para el sector urbano porque el desempleo o el subempleo son difíciles de definir en el área rural; es más la tasa de desempleo en el área rural suele ser muy pequeña y reduce significativamente el porcentaje de desocupados a nivel de las provincias, los que normalmente son más identificables en el espacio urbano.

Como en esta parte está enfocada en la economía de las zonas en estudio, entonces comenzamos por las primeras definiciones asociadas al tema. La población total se divide en aquella que está en edad de trabajar (PET), que según las convenciones internacionales están en el rango de diez años o más; la población menor de la edad de trabajar que son los que generalmente estudian; así como quienes en los otros grupos no trabajan y aquellos que por su edad están retirados.

La población inactiva como porcentaje de la PET no es diferente entre las tres provincias y de ellas con el promedio nacional. Ello quiere decir que guardan una estructura poblacional por grupos etarios relativamente similar. Sucumbíos es la provincia con menos inactivos con relación a la PET y ello puede ocurrir porque esa zona tiene una población rural más amplia que realiza trabajos ocasionales o permanentes en la agricultura.

Tabla N.º 5  
Inactivos como porcentaje de la PET (promedio 2007-2009)

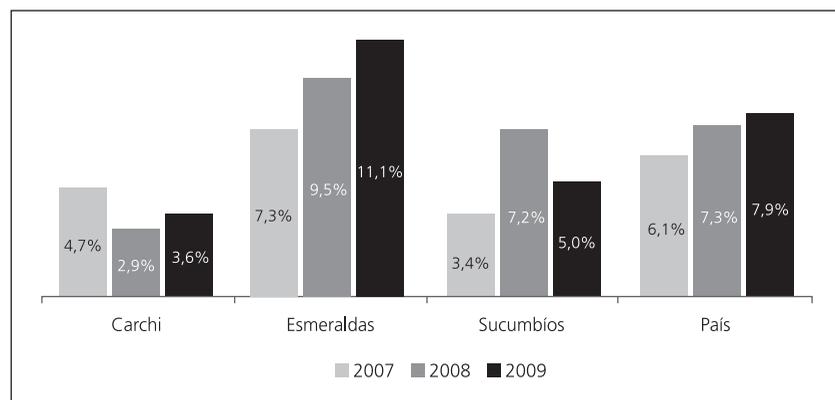
Provincia	Inactivos / PET
Carchi	45,70%
Esmeraldas	44,20%
Sucumbíos	40,30%
País	44,20%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo. Elaboración propia.

ductiva de cada provincia. Para determinar el tamaño de las empresas se toma como referencia una pregunta de la encuesta en la que se pide al encuestado señalar el número de trabajadores que tiene el establecimiento económico donde está empleado. Debido a ello eventualmente pueden haber errores de clasificación en tanto ella no se basa en una constatación directa.

En realidad lo que interesa en este documento es conocer las características ocupacionales de la PET que es activa, es decir de la Población Económicamente Activa (PEA), que es el complemento de los porcentajes presentados en la tabla anterior. De las varias características, en primer lugar se va a exponer la distribución de la PEA entre ocupados y desocupados, es decir, de los que trabajaron y de aquellos que estuvieron buscando emplearse.

Gráfico N.º 9  
Tasa de desempleo por provincia (porcentaje)



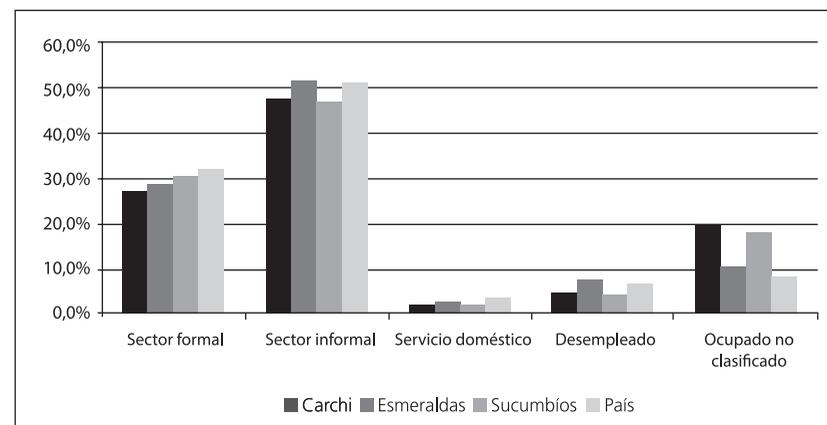
Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo. Elaboración propia.

Carchi tiene una tasa de desempleo muy baja y está en los valores que la economía denomina friccional, es decir, es el desempleo que existe porque al no existir información perfecta quienes ofertan empleo y quienes lo demandan no se encuentran inmediatamente. Sucumbios, por su parte, muestra una tasa muy cambiante y contraria al ciclo económico pues el desempleo es más alto cuando la economía experimentaba el crecimiento más amplio de los últimos años. Como se verá luego, ello podría ocurrir por la forma como está distribuido el empleo o la demanda de empleo en la provincia.

En Esmeraldas, en cambio, el desempleo se multiplica tanto en 2008, año de una importante expansión económica a nivel nacional, como luego cuando se desató la crisis económica en los países desarrollados. Esta provincia sigue el patrón que se ha podido observar en Guayaquil y Machala,

por ejemplo. Pareciera que la precariedad en las relaciones laborales era mucho más importante en las provincias de la Costa y es por ello que frente a las modificaciones legales que determinaron la prohibición de la tercerización laboral y la política salarial que incrementó los salarios mínimos de las empleadas domésticas en términos relativos más que al resto de trabajadores, el desempleo aumentó pese a la situación del ciclo económico. Como ese conjunto de medidas cubren tanto 2008 como 2009, parece que la respuesta inmediata fue el despido de trabajadores. Habría que evaluar con la encuesta de diciembre de 2010 si esa situación cambió.

Gráfico N.º 10  
Distribución de la PEA por sector (porcentaje promedio 2007-09)



Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo. Elaboración propia.

Ahora interesa conocer cómo se distribuyen los ocupados de acuerdo al sector, categoría y con relación a la rama de actividad que los acogió. En el primer caso se evalúa el grado de formalidad del empleo, según la clasificación que utiliza el INEC que consiste principalmente en el tamaño del establecimiento o lugar de trabajo. En las tres provincias el grado de formalidad es menor que el promedio nacional, lo que permite suponer que se trata de provincias donde priman los negocios de menor tamaño o microempresas. También destaca que especialmente en Carchi y Sucumbios

la categoría “ocupados no clasificados” casi duplica al promedio nacional, lo que podría indicar la existencia de actividades que no son declaradas al momento de aplicar las encuestas.

Tabla N.º 6  
Distribución del PEA por categoría de ocupación

Categoría	Carchi	Esmeraldas	Sucumbíos	País
Empleado de gobierno	9,1%	12,20%	9,90%	7,70%
Empleado privado	18,8%	22,90%	21,50%	30,30%
Empleado tercerizado	0,3%	0,40%	1,80%	0,50%
Jornalero o peón	25,9%	17,30%	17,40%	12,70%
Patrón	4,2%	4,40%	3,80%	4,60%
Cuenta propia	31,3%	29,50%	24,90%	28,40%
Trabajador del hogar no remunerado	8,0%	9,40%	18,50%	11,80%
Trabajador no del hogar no remunerado	0,2%	0,30%	0,10%	0,20%
Ayudante no remunerado de asalariado/ jornalero	0,3%	0,60%	0,20%	0,30%
Empleado doméstico	1,9%	3,00%	2,00%	3,20%
Total	100,0%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo. Elaboración propia.

En general las tres provincias guardan más similitudes si se las compara con la distribución de la PEA por categorías a nivel nacional. Por ejemplo, los empleados públicos son más que en el promedio del país y es mucho menor la participación de los empleados privados; en cambio, ser jornalero o peón es más frecuente en las tres provincias que en el promedio general. Sin embargo, cada una tiene ciertas particularidades. En Carchi los jornaleros o peones y los trabajadores por cuenta propia explican más del 50% de la participación en la PEA. Esta provincia tiene además el menor porcentaje de empleados privados comparado con las otras dos. Se podría suponer, por tanto, que es una economía en la que dominan los pequeños negocios. Pese a ello, como se mostró antes, ella tiene altos índices de bancarización y necesidades de financiamiento que sobrepasan los ahorros provinciales.

En Sucumbíos, en comparación, es notoria la presencia de trabajo familiar no remunerado y la relativamente alta representación tanto de asalariados privados como del Gobierno, toda vez que allí se asienta, como se mostró antes, una infraestructura para la explotación y transporte del petróleo muy importante, además de una planta de refinación para obtener hidrocarburos. Eventualmente la toma de la encuesta podría estar sesgada porque se trata de una provincia con una población muy dispersa y con actividades productivas también lejanas entre sí y de los principales centros poblados.

Esmeraldas es una mixtura entre las dos provincias anteriores. En ella dominan las actividades por cuenta propia, seguidas por el empleo privado. Aunque ser jornalero o peón es la tercera opción, lo que revela la informalidad y temporalidad del empleo, es la provincia en la que el empleo en el sector público tiene la mayor participación porque además de la refinación estatal tiene el puerto, aeropuerto y escuelas, colegios y universidades públicas.

Tabla N.º 7  
Distribución de la PEA por rama de actividad (promedio 2007-2009)

Rama	Carchi	Esmeraldas	Sucumbíos	País
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	12,4%	4,1%	7,4%	6,2%
Pesca	0,0%	2,7%	0,3%	1,2%
Explotación de minas y canteras	0,5%	0,5%	8,4%	0,4%
Industrias manufactureras	11,4%	11,1%	4,1%	13,2%
Suministros de electricidad, gas y agua	0,6%	0,6%	1,4%	0,5%
Construcción	5,1%	9,1%	8,0%	7,5%
Comercio, reparación de vehículos y efect. personales	25,9%	27,1%	30,2%	27,8%
Hoteles y restaurantes	5,0%	7,0%	9,7%	6,4%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,0%	7,8%	9,3%	7,5%
Intermediación financiera	1,0%	1,0%	0,9%	1,3%
Actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler	3,4%	5,4%	3,0%	5,4%

Administración pública y defensa; seguridad social	6,6%	4,1%	5,2%	4,2%
Enseñanza	11,3%	6,4%	4,3%	6,5%
Servicios sociales y de salud	2,4%	3,4%	1,6%	3,2%
Otras actividades comunitarias sociales y personales	2,9%	4,9%	2,5%	4,4%
Hogares privados con servicio doméstico	2,6%	4,8%	3,5%	4,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo. Elaboración propia.

A nivel de ramas de actividad las diferencias son muy pocas si se compara la distribución a nivel nacional y la de las tres provincias de frontera. Lo destacable de Carchi es, comparativamente, la alta contribución al empleo de agricultura, ganadería, caza y silvicultura; el transporte, almacenamiento y comunicaciones debido a la existencia de una importante flota de transporte terrestre; la enseñanza; y la administración pública, defensa y seguridad social.

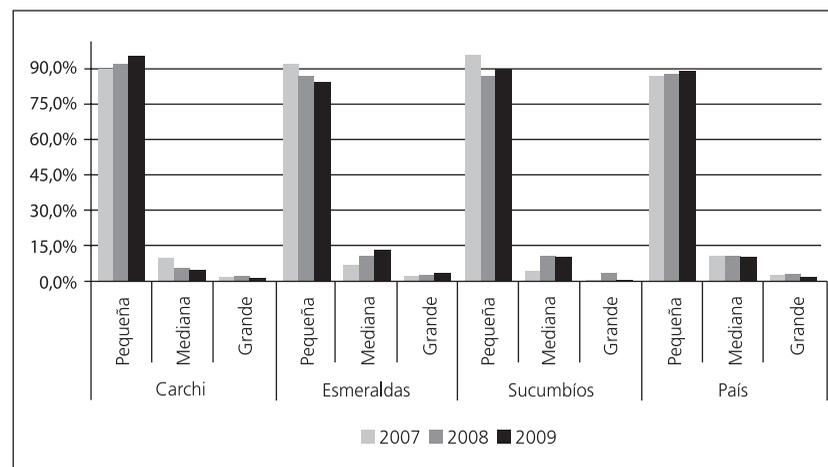
En Esmeraldas sobresalen la construcción, los hoteles y restaurantes dado que es uno de los lugares tradicionales del turismo interno que se origina en Pichincha e Imbabura; las actividades inmobiliarias, empresariales y alquiler, las que eventualmente también podrían estar ligadas al turismo; y la pesca. En cambio destaca la escasa demanda de empleo en la agricultura, ganadería, caza y silvicultura; y la enseñanza. El transporte, almacenamiento y comunicaciones, donde deberían estar los trabajadores que prestan sus servicios en las actividades atadas a la exportación de petróleo y al puerto por el que transitan otras mercancías, es muy poco representativa en términos de empleo, como también lo es la industria manufacturera en la que está agrupada la refinación de petróleo. Es decir, como se había mencionado con anterioridad, las actividades alrededor del petróleo no son altas generadoras de empleo.

En Sucumbíos pareciera que la actividad petrolera sí tiene una mayor incidencia en la demanda de empleo. En efecto, la participación de la explotación de minas y canteras, construcción, hoteles y restaurantes y el transporte, almacenamiento y comunicaciones, en conjunto llega al 36%

de la PEA ocupada en la provincia, cuando a nivel nacional esas mismas ramas ocupan al 22%.

La mayor parte de la ocupación, como se había señalado, se desenvuelve en pequeñas unidades de producción. Con el propósito de observar la distribución del empleo por tamaño de las unidades productivas, se crearon tres estratos: pequeñas empresas, empresas medianas y empresa grandes<sup>21</sup>.

Gráfico N.º 11  
Distribución del empleo por estratos tecnológicos



Fuente: INEC, Encuesta de empleo y desempleo. Elaboración propia.

El país está compuesto por una mayoría de pequeñas empresas y en la zona de frontera esa no es la excepción pues la mayoría de los ocupados pertenecen a ese estrato. Sin embargo, el valor de la producción se relaciona en

21 No existen acuerdos sobre la forma de dividir establecer estratos tecnológicos en la economía. En algunos casos, cuando existe información disponible, se utiliza además del número de ocupados a la inversión en activos fijos o en maquinaria y equipo. En este caso solamente se tiene como referencia para realizar esta segmentación a una pregunta de las encuestas de empleo que interroga al entrevistado sobre el número de personas que trabajan en el lugar en que está ocupado. Eventualmente podría existir errores de respuesta cuando se trata de empresas medianas y grandes. En concreto se definió como pequeña empresa a aquella que tiene hasta diez trabajadores, como mediana aquella que ocupa entre 11 y cincuenta empleados y como grande a la que tiene más de cincuenta.

proporción inversa a la generación de empleo, al menos así lo atestiguan otros estudios.

Carchi y Esmeraldas tienen dos comportamientos particulares que las diferencian de Sucumbíos. En la primera, el empleo generado por las pequeñas empresas crece sucesivamente en los tres años, aumentando su participación en cinco puntos porcentuales. Como contrapartida, la absorción de empleo de las empresas medianas cae en más de cinco puntos porcentuales. Es decir, al menos juzgando desde la perspectiva de la demanda de empleo, el estrato mediano se debilitó en estos tres años y ello se puede deber, entre otros aspectos, a las modificaciones de las regulaciones laborales (eliminación de la tercerización y el trabajo por horas) y el aumento continuado del salario mínimo vital.

En Esmeraldas ocurre el fenómeno inverso. Allí la pequeña empresa pierde siete puntos de participación en la generación de empleo y aumentan tanto la mediana, seis puntos porcentuales, como la grande, un punto porcentual. Es decir, se produce un interesante fenómeno que debió requerir la afluencia de inversión para sostener ese proceso toda vez que por lo regular los establecimientos medianos y grandes cuentan con tecnología más compleja que los pequeños.

En Sucumbíos, en cambio, no se observa un proceso regular como en las otras dos provincias. Ello eventualmente se puede deber al tamaño de la muestra.

En conclusión, la información sobre el mercado laboral muestra que las tres provincias fronterizas no se diferencian sustancialmente del resto del país en cuanto a las principales ramas de actividad que en ellas dominan. El comercio es la rama dominante, aunque existen pequeñas diferencias en la participación del empleo que muestra cierta especialización de Carchi en actividades ligadas al comercio fronterizo, en Sucumbíos parece que la actividad petrolera es la que mueve a otras y es el eje económico, en tanto que en Esmeraldas parecería que el turismo junto con la agricultura son los más activos y que la presencia del puerto y la refinería tienen características de enclave.

Las tasas de desempleo no son un problema relevante exceptuando a Esmeraldas. En las otras dos provincias y, especialmente en Carchi, los niveles de desocupación podrían ser considerados normales.

## El comercio entre Ecuador y Colombia

El comercio exterior con Colombia se amplió de manera exponencial cuando los países de la Comunidad Andina de Naciones acordaron crear una zona de libre comercio, la que entró plenamente en funcionamiento en 1993. Anteriormente, desde la creación del Acuerdo de Cartagena, el estilo de integración se había basado en el modelo de sustitución de importaciones y fomento a las exportaciones a la subregión. Los países de la organización acordaron crear infraestructura productiva de gran escala para servir a todos los miembros. Tales esfuerzos nunca se cristalizaron sino muy parcialmente y el modelo comercial que luego se impuso, a la par con el pensamiento dominante que tendría entre uno de sus manifestaciones al Consenso de Washington, dio renovados bríos a la integración comercial hasta hoy.

La dolarización unilateral adoptada por el Ecuador en el año 2000 significó un golpe al modelo de integración, pues el siguiente paso era la aprobación de un arancel externo común, el que junto con la armonización de las políticas macroeconómicas —especialmente la fiscal—, marcaría la senda para la unión monetaria. Pero con la decisión ecuatoriana esa vía de integración tenía menos margen de acción porque durante un proceso hacia la unión monetaria es preciso tener control sobre el valor de la moneda doméstica, cosa que es imposible para el Ecuador.

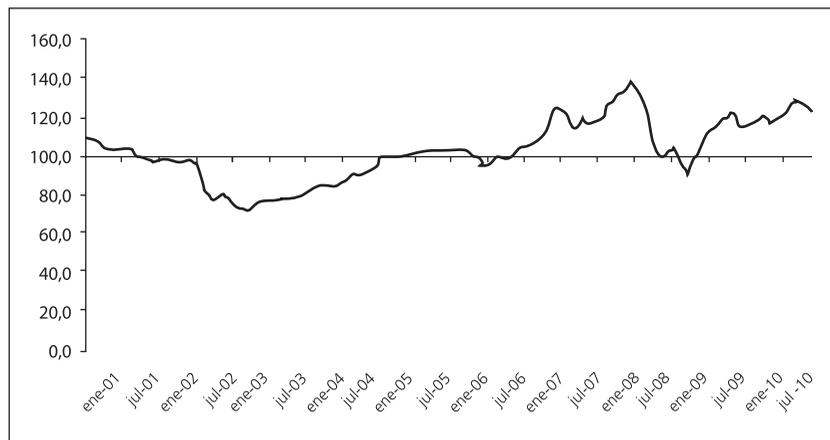
La dirección del comercio exterior entre dos países vecinos depende básicamente de los costos internos y la productividad laboral. El primero muestra el costo unitario en el que incurren los productores para exportar, en tanto que el segundo determina en el medio y largo plazo si esos costos internos tenderán a reducir o incrementar el precio unitario de las exportaciones. En términos generales, así se entiende la competitividad.

Sin embargo, ella puede modificarse coyunturalmente de acuerdo al valor que tenga el tipo de cambio nominal. En efecto, si él se devalúa constantemente y por sobre la inflación doméstica, entonces los bienes y servicios que ofrece el país al exterior se abaratarán. El caso contrario es aquel en el que el valor nominal de la moneda aumenta o cuando el nivel inflacionario interno es muy alto. En ambos casos se encarecerán las expor-

taciones. Pero pueden darse y de hecho se dan combinaciones de aumento de precios con depreciaciones nominales del tipo de cambio; en tales casos el abaratamiento que tienen las exportaciones por la pérdida de valor de la moneda se puede compensar por el aumento de los costos debido a la inflación interna.

A fin de tener una forma de comparar conjuntamente inflación (deflación) y depreciación (apreciación) los países calculan el tipo de cambio real, en el que se incluyen tanto la inflación y el tipo de cambio nominal del país de origen como la inflación y el tipo de cambio nominal del país receptor. De esa manera se conjugan los dos factores y se conoce cuál es la posición de competitividad en precios de un país con respecto a otro.

Gráfico N.º 12  
Tipo de cambio real bilateral con Colombia<sup>22</sup>

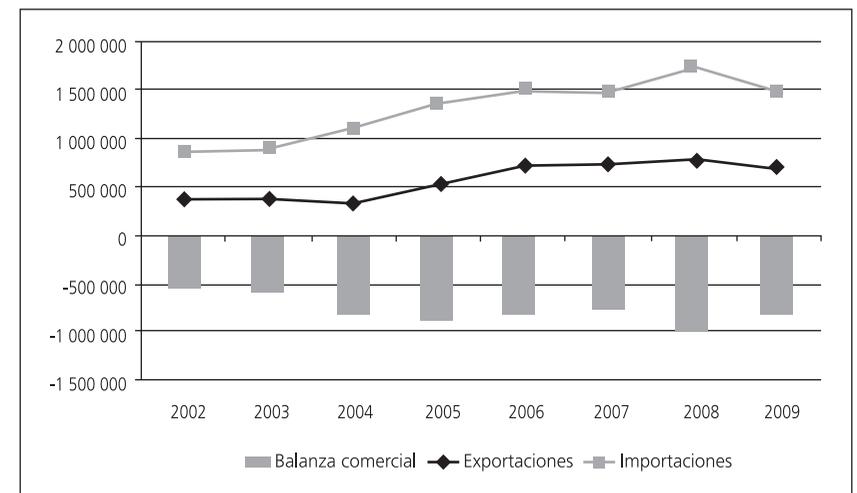


Fuente: BCE, Información estadística mensual. Elaboración propia.

22 El tipo de cambio real está depreciado cuando sobrepasa los 100 puntos, el valor en el que se supone ningún país tienen ventajas comparativas en precios; una depreciación implica que se abaratan las exportaciones y se encarecen las importaciones. Al contrario, cuando el valor está debajo de los 100 puntos se produce una apreciación real, la que encarece las exportaciones y abarata a las importaciones.

En este caso interesa el tipo de cambio real bilateral de Ecuador con Colombia con el propósito de observar si los cambios en esa variable promueven modificaciones en la dirección del comercio, es decir, aumento de las exportaciones o incremento de las importaciones de Ecuador con el vecino del norte. En la evolución del tipo de cambio real interesan los movimientos que tienen alguna permanencia pues la producción y por tanto las ventas no pueden reaccionar inmediatamente a cambios en esa variable o, en el mismo sentido, a ventajas en precios. Ello depende del ciclo de los productos en el caso de los agrícolas y de la existencia de capacidad instalada ociosa en los industriales.

Gráfico N.º 13  
Balanza comercial Ecuador-Colombia (miles de dólares)



Fuente: BCE, Información estadística mensual. Elaboración propia.

Un año después de la dolarización oficial de la economía, el tipo de cambio real con Colombia tuvo un proceso de apreciación desde julio de 2002 hasta enero de 2005, más de tres años. Ese proceso cambia desde enero de 2007 y dura hasta agosto de 2008, para apreciarse brevemente y luego volver a depreciarse desde abril de 2009 hasta noviembre de 2010. Es decir, en

estos años más han sido los episodios de depreciación que de apreciación.

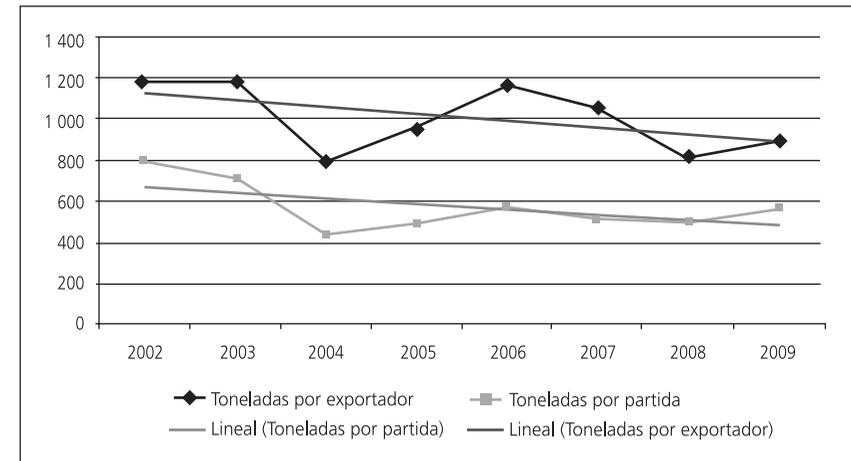
Sin embargo, el comercio exterior no ha reaccionado a estos cambios y más bien ha tenido una trayectoria generalmente creciente, al menos en valor. Es que en la dirección del comercio también intervienen fenómenos naturales como las lluvias pues su exceso o ausencia determina qué productos pueden tener sobreproducción o escasez, y también otro tipo de fenómenos como pueden ser, al menos para el caso ecuatoriano, los problemas en la generación de energía eléctrica.

El país fue durante la última década permanentemente deficitario en materia comercial respecto a Colombia y no se observa ninguna influencia importante del nivel del tipo de cambio real sobre la dirección del comercio. Es más, por lo general tanto las importaciones del Ecuador desde Colombia como las exportaciones hacia ese país tienen una misma tendencia.

Ahora bien, podría ocurrir que buena parte de la dirección del intercambio comercial entre los dos países se realice en aquellos bienes que se transan sin registros por la ausencia de control en las fronteras de ambas partes. De hecho suelen aparecer noticias de prensa que alertan sobre posibles desabastecimientos producto de exportaciones no registradas hacia Colombia y tales transacciones no sólo son realizadas por pequeños comerciantes, casi al menudeo, sino también por grandes empresarios que guardan características de informalidad. Sin embargo, la ausencia de estudios y la debilidad institucional de las entidades encargadas del registro y control del comercio internacional impiden que existan estimaciones mínimamente confiables sobre esas actividades.

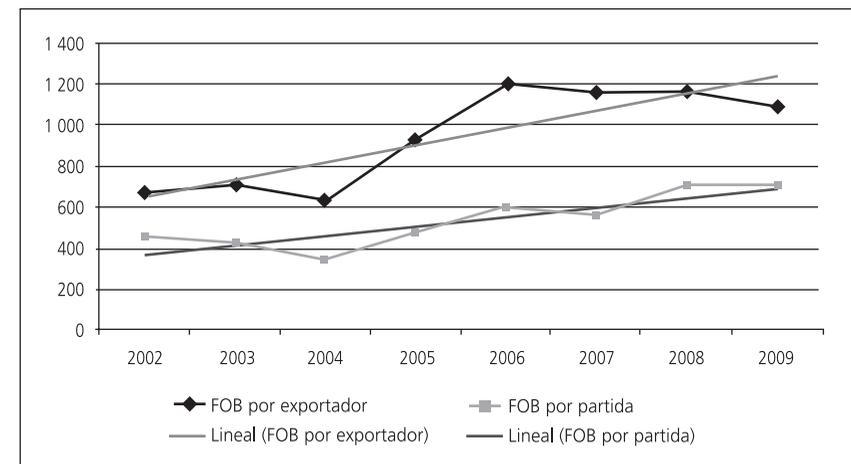
El número de exportadores y de partidas exportadas han crecido entre 2002 y 2009 en 13% y 20%, respectivamente, sin embargo, el volumen de esas ventas cayó en 14%. Ello indica que se expande el número de bienes vendidos pero se reduce por exportador, así como las toneladas enviadas en relación al número de exportadores y de partidas.

Gráfico N.º 14  
Toneladas por exportador y por partida



Fuente: BCE, Información estadística mensual. Elaboración propia.

Gráfico N.º 15  
Valor por exportador y por partida (miles de dólares)

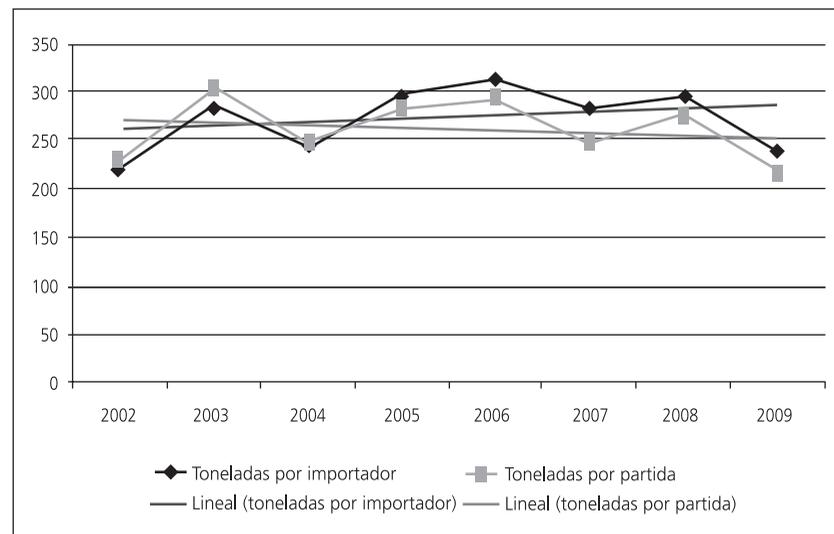


Fuente: BCE, Información estadística mensual. Elaboración propia.

Sin embargo, cuando se evalúan las mismas relaciones pero con respecto al valor exportado se encuentra que hay un aumento importante, lo que se refleja en que el valor unitario de cada tonelada exportada más que se duplicó en el período. Es decir, cada vez se recibe un mejor precio por las exportaciones a Colombia, pero ello no ha estado acompañado de un aumento en volumen y, tal vez, las ganancias que se han obtenido en precios han limitado la expansión en volumen.

En las importaciones se observa una dinámica distinta. Mientras que el número de partidas aumentó en 6,1%, el número de importadores se redujo en 6,4%, lo que permitiría concluir que existe un proceso paulatino de concentración de las compras en Colombia. Las toneladas compradas en el exterior por partida y por importador muestran una tendencia casi plana, lo que indica que los volúmenes comerciados son relativamente estables.

Gráfico N.º 16  
Toneladas importadas por importador y por partida



Fuente: BCE, Información estadística mensual. Elaboración propia.

En el caso de las importaciones los precios unitarios por tonelada aumentaron mucho menos que en las exportaciones, lo que indica que la relación de precios unitarios por tonelada de exportaciones e importaciones favorece al Ecuador.

Se puede concluir, a partir de la información mostrada, que no se observa una reacción del comercio bilateral entre Ecuador y Colombia a los movimientos del tipo de cambio real. Una hipótesis que se podría sostener es que las variaciones más importantes en exportaciones e importaciones en respuesta al nivel del tipo de cambio real ocurrirían en el comercio no registrado. Un segundo aspecto es que la balanza comercial entre ambos países favorece ampliamente a Colombia debido a que el Ecuador exporta cada vez menos en volumen e importa similar cantidad en volumen. La ventaja que tiene el Ecuador es que sus productos de exportación han visto crecer los precios mucho más que las compras que realiza el país en el vecino del norte. Eventualmente esa mejora en la relación de precios a favor del Ecuador podría estar condicionada porque los períodos en que el tipo de cambio real ha estado depreciado han sido más frecuentes que los períodos en que ha estado apreciado. Es decir, hay una ganancia en precio en un ambiente de un volumen exportado cada vez menor.

### Las capturas de drogas en Carchi

Conocer o intentar aproximarse al fenómeno del comercio ilegal, es decir, de bienes de libre circulación y de aquellos cuyo tránsito es prohibido es una investigación por sí misma. Pero la economía de las fronteras tiene siempre este componente que será más o menos grave en los bienes de libre circulación dependiendo de la eficiencia con la que las autoridades registran el comercio y, así mismo, de las restricciones que pudieran existir a través de aranceles a las importaciones y otro tipo de restricciones parancelarias.

En cambio el tránsito de las mercancías de prohibida circulación tendrá mayor o menor éxito dependiendo en parte del profesionalismo de las fuerzas que controlan, pero también de las inversiones que realicen los

traficantes para burlar los controles. El nivel de sofisticación para eludir es cada vez más sorprendente, pero también lo es la incidencia que tiene específicamente el narcotráfico en las políticas públicas a través de infiltraciones en los cuerpos de seguridad, la justicia y hasta la política.

Lo que interesa en esta parte, sin embargo, es buscar una medida que permita una aproximación del fenómeno del narcotráfico a fin de evaluar la importancia que tiene para la economía de la frontera y para el resto del país.

Debido a la ausencia de estadísticas en este documento se propone una simple comparación que puede dar luces sobre el fenómeno del narcotráfico. Se parte, para dicha comparación, con el valor en kilos de los decomisos de drogas en la provincia del Carchi y suponemos que el valor incautado es similar al valor que logró ser comercializado. Algunas personas que informan sobre ello dicen que se logra capturar apenas el 25% del total exportado, pero para conocer la magnitud del narcotráfico basta con suponer que lo capturado y lo que se logra comerciar se distribuye por igual.

Al volumen decomisado es preciso multiplicar por un precio a fin de comparar el valor de las exportaciones de sustancias psicotrópicas con el de los bienes y servicios de tránsito legal. Ese precio tiene una diferencia de 3 a 1 si se trata del mercado de EEUU o Europa y del nacional. El valor de las drogas incautadas se puede, por tanto, evaluar en términos de los ingresos que proveería al revenderlo en el mercado local o de los recursos que generaría si la venta se diera directamente en EEUU o Europa.

Ese ejercicio muestra que valoradas a precios del mercado local las incautaciones de drogas equivaldrían al 74% del comercio total (exportaciones + importaciones) de Ecuador con Colombia. Significan 1,6 mil millones de dólares, lo que equivale al 21% de las exportaciones no petroleras de 2009 y al 10% de los depósitos totales del sistema. En cambio, si se toma como referencia al precio en el mercado en Europa o EEUU, el valor de los estupefacientes retenidos en el Carchi bordearía los 4,8 mil millones de dólares, el 64% de las exportaciones no petroleras y el 31% de las captaciones del sistema financiero. Es decir, se está ante la presencia de unos recursos muy importantes desde la óptica de la economía y más aún para una economía dolarizada que requiere asegurar un flujo de divisas acorde con el crecimiento del PIB.

Tabla N.º 8  
Drogas incautadas en la provincia del Carchi en 2009 (dólares)

	Kilos	Precio Ecuador	Precio EE.UU./ Europa	Precios Ecuador (miles)	Precios USA/Europa (miles)
*Clorhidrato de cocaína	455 480	3 000	9 000	1 366 439	4 099 316
*Heroína	2 490	5 000	15 000	12 450	37 350
*Marihuana	143 856	1 500	4 500	215 784	647 353
Total estupefacientes (1)				1 594 673	4 784 018
Comercio Ecuador-Colombia (2)				2 162 226	2 162 226
(1) / (2) *100				73,8%	221,3%

Fuente: Policía Antinarcóticos de Carchi. Elaboración propia.

No se pudo conocer el valor de los decomisos en Esmeraldas y Sucumbíos, pero haciendo supuestos muy conservadores como que ellos fueran un tercio más sumando ambas provincias, se tendría números con dos implicaciones para la economía: 1) una mediana dependencia de la economía a esos recursos, y 2) graves problemas potenciales, si es que no los hay ya, de presión sobre la tierra y los precios de los activos que puedan servir para “blanquear” esos recursos. Además se deben considerar externalidades negativas como las que han ocurrido en los últimos años en México o por más de medio siglo en Colombia debido a que el poder político que adquieren los narcotraficantes puede trastocar la organización social y económica de los países.

#### Fuentes consultadas

Banco Central del Ecuador, Boletines de Cuentas Nacionales y Provinciales.  
Banco Central del Ecuador, Información estadística mensual.  
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuestas de Empleo y Desempleo.

## Capítulo 3

# Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera

Andrés Orlando Gómez López

Los objetivos de la presente investigación fueron, primero, analizar las políticas públicas adoptadas en materia de seguridad por los gobiernos ecuatoriano y colombiano respecto a la zona de frontera entre ambos países a partir del año 2000, es decir, hacer un rastreo de estas políticas en términos nacionales, emitidas desde las capitales de cada uno de estos países. El segundo objetivo buscado fue realizar un análisis sobre las políticas de seguridad adoptadas por los gobiernos locales de las poblaciones ubicadas en la zona de frontera entre Ecuador y Colombia.

### Referentes conceptuales rastreados

Durante la investigación, surge la necesidad de ubicar algunas definiciones que delimiten lo que se quiere estudiar. En este sentido, a lo largo del análisis de las políticas de seguridad, se han presentado autores que han construido las definiciones ya sea por su ejercicio práctico o por su investigación permanente. Es de anotar que a pesar de ser un estudio sobre políticas públicas de seguridad de Ecuador y de Colombia, el hecho de que esta investigación sea generada desde el primero de estos países, incluso, desde el Programa de Estudios de la Ciudad, en FLACSO Ecuador, influye en la apropiación tanto de autores como de nociones de la seguridad.

Al referirse al término de seguridad, Oswaldo Jarrín, ex ministro de Defensa de Ecuador, tiene en cuenta componentes como previsión, confianza y presunción. Este último significado es asociado por la percepción que configuran elementos de una sociedad, siendo uno de ellos los medios de comunicación a los que le asigna un papel fundamental. La seguridad, en su sentido más amplio, significa, según el ex ministro, “tener previsión, confianza y presunción de que se puede realizar determinada actividad o simplemente tener certeza de poder realizar algo en el futuro” (Jarrín, 2005: 27).

Otro término implicado, y por tanto rastreado, es el de seguridad ciudadana, descrita como una forma particular de comprender la violencia, la criminalidad, la delincuencia y las estrategias para cambiar su tendencia, entre las cuales se mencionan la identificación de los factores de riesgo, la obtención de información sobre la violencia y las políticas públicas el fortalecimiento del capital social y de la institucionalidad local (Pontón, 2006: 319).

Tener en cuenta los factores de riesgo, significa hacer alusión a los elementos relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (sexo, edad, educación, socialización en la violencia, consumo de alcohol y drogas), los elementos sociales, económicos y culturales (desempleo, pobreza, hacinamiento, desigualdad social, violencia en los medios de comunicación, cultura de la violencia) y aquellos elementos contextuales e institucionales (la guerra, el tráfico de drogas, la corrupción, la disponibilidad de armas de fuego, las festividades, entre otros) (Arriagada y Godoy, 1999: 10).

Al mismo tiempo, la condición ciudadana de la seguridad radica en los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos, la seguridad ciudadana se ubicaría en aquella que espera potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura aprovechando un conjunto de instituciones públicas y sociales (Carrión, 2010: 26).

Ahora, el programa de estudios de la ciudad, ha venido trabajando el concepto de seguridad ciudadana fronteriza. Como otras violencias, esta tiene sus propias especificidades y su estudio, por tanto, debe hacerse a

partir de una lógica transfronteriza o relacional, una visión histórica y teniendo en cuenta las dinámicas estatales. Así mismo, se insiste en tener en cuenta que no se trata de una sola zona de frontera dada la heterogeneidad de los territorios que componen a “una frontera”.

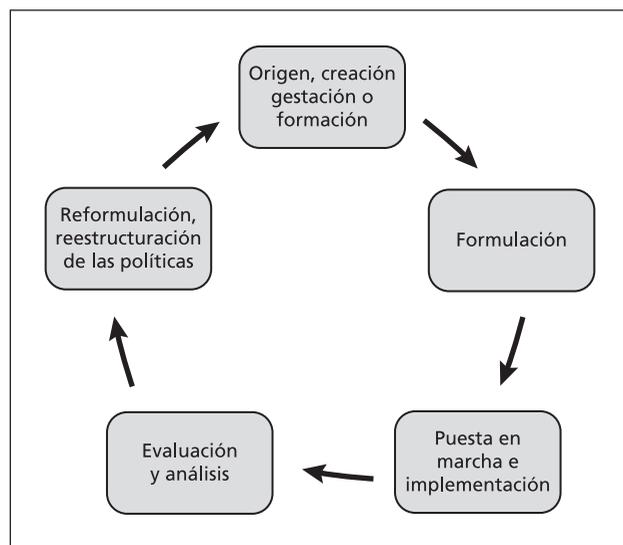
Por otra parte, creemos necesario establecer lo que comprendemos por políticas públicas. Coincidimos con Roth (2007: 27) en lo referente a éstas; es relevante tener en cuenta los objetivos colectivos considerados necesarios, tratados –por lo menos parcialmente– por una organización gubernamental, con el fin de modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

En cuanto a las políticas públicas de seguridad, Carrión tiene entendido que la definición de las mismas nacen de los imaginarios de inseguridad construidos (o atizados) por ciertos actores que se expresan a través de índices de victimización, grupos temáticos, encuestas de opinión pública, marchas, medios de comunicación y centros de decisión de política nacional con el fin de ser preponderantes en la agenda política (Carrión, 2010: en prensa). No obstante, es importante aclarar que el análisis que ha emprendido esta consultoría es sobre las autodenominadas políticas públicas de seguridad, por los gobiernos y los actores no gubernamentales –ONG y académicos– de cada país.

### Metodología del estudio

La definición de la manera de proceder para un análisis de las políticas públicas de seguridad de Ecuador y de Colombia y sus implicaciones con respecto a su frontera común, en esta fase de la investigación, la marcó la pregunta sobre ¿qué analizar en las políticas públicas? De allí que teniendo en cuenta el ciclo de políticas públicas que representa las distintas fases de las mismas, el programa de Estudios de la ciudad ha solicitado centrar el análisis en la ejecución de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia.

Diagrama N.º 1  
Ciclo de las políticas públicas



Fuente: "Las políticas públicas". Carlos Salazar Vargas (1995).

El marco analítico de la ejecución de una política pública tiene en cuenta variables como antecedentes de la política en cuestión, los problemas a resolver, los objetivos, criterios a aplicar en la ejecución, procedimientos de la ejecución, actividades, actores encargados formalmente de la ejecución, co-ejecutores, actores movilizados por la ejecución, reacciones y el momento de la reacción (Mény y Thoenig, 1992: 168-170). Para efectos de la presente consultoría hemos resuelto agrupar estas variables en antecedentes, acciones y reacciones de las políticas públicas en estudio.

En cuanto a las técnicas de investigación empleadas para lograr el primer objetivo, el análisis de la ejecución de este tipo de políticas se llevó a cabo por medio de la exploración de documentos de política pública, artículos de académicos y expertos sobre las mismas, entrevistas estructuradas y contraste entre estas fuentes buscando comprender lo que dicen las políticas y lo que se dice de las mismas. Es decir que el análisis de la ejecución de las políticas públicas de seguridad de Ecuador y Colombia que realizó la

presente consultoría se lleva a cabo fundamentalmente mediante el análisis del discurso y la comparación entre los mismos desde dos escenarios en particular: Quito y Bogotá.

Para desarrollar el segundo objetivo, junto con el equipo del proyecto Fronteras del programa de Estudios de la ciudad acordamos tener en cuenta dos acepciones al referimos a "políticas adoptadas por los gobiernos locales".

Estas acepciones se refieren, por un lado, a la manera como apropian los gobiernos locales una política pública de nivel nacional, y, por otro lado, a las medidas impulsadas y ejecutadas desde el Gobierno local y autoridades locales en materia de seguridad.

En la realización del primer objetivo de la presente consultoría que buscaba analizar las políticas públicas adoptadas en materia de seguridad por los gobiernos ecuatoriano y colombiano respecto a la zona de frontera entre ambos países a partir del año 2000, se definió la manera de proceder en esa fase de la investigación, guiándonos por la pregunta sobre ¿qué analizar en las políticas públicas?

Decidimos que el sentido de esta investigación radicaba en indagar sobre la ejecución de este tipo de políticas públicas, más que sobre su diseño o sobre su evaluación, teniendo en cuenta variables como los antecedentes de la política en cuestión, los problemas a resolver, los objetivos, criterios a aplicar en la ejecución, los procedimientos de la ejecución, las actividades, los actores encargados formalmente de la ejecución, los co-ejecutores, los actores movilizados por la ejecución, las reacciones y el momento de la reacción.

No obstante, estas variables, acogidas fundamentalmente del desarrollo teórico de Mény y Thoenig (1992), las agrupamos en tres conjuntos denominándolos: antecedentes, acciones y reacciones de las políticas públicas de seguridad de Ecuador y Colombia.

Para la realización del segundo objetivo de esta consultoría, centrado en el análisis sobre las políticas de seguridad adoptadas por los gobiernos locales de las poblaciones ubicadas en la zona de frontera entre Ecuador y Colombia, se decidió mantener los conjuntos de variables utilizados para resolver el primer objetivo para el procesamiento de la información ob-

tenida por medio de las visitas a las localidades, en donde se realizaron entrevistas a actores tipo (una autoridad local de cantón, de parroquia o de municipio, una autoridad provincial, un líder de una organización social, una autoridad militar o policial, entre otros) y la revisión documental.

De esta manera, para cada localidad fronteriza tenida en cuenta en este estudio se previno indagar sobre los antecedentes, las acciones y las reacciones de la ejecución de cada política pública nacional en esa localidad, así como de las medidas locales llevadas a cabo por las autoridades locales.

La definición de las localidades a estudiar estuvo regida por varios elementos. El primero fue la visita que habían realizado en oportunidades anteriores los miembros del equipo del proyecto Fronteras del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador, quienes por sus actividades laborales habían realizado entrevistas a muchos de los actores locales de San Lorenzo, Tulcán y Lago Agrio. Otro elemento, determinante por lo demás, fue la ubicación de cantones (en el caso de Ecuador) y municipios (en el caso de Colombia) que estuviesen ubicados muy cerca de las diversas regiones fronterizas pero que además fuesen escenario de instituciones públicas para poder indagar sobre las políticas en cuestión.

De estos elementos decidimos, en el proyecto Fronteras, visitar ciudades capitales de departamentos o municipios fronterizos como Pasto, Ipiales y Tumaco (en el caso de Colombia) y capitales de provincia o cantones fronterizos como Tulcán, Lago Agrio y San Lorenzo (en el caso de Ecuador).

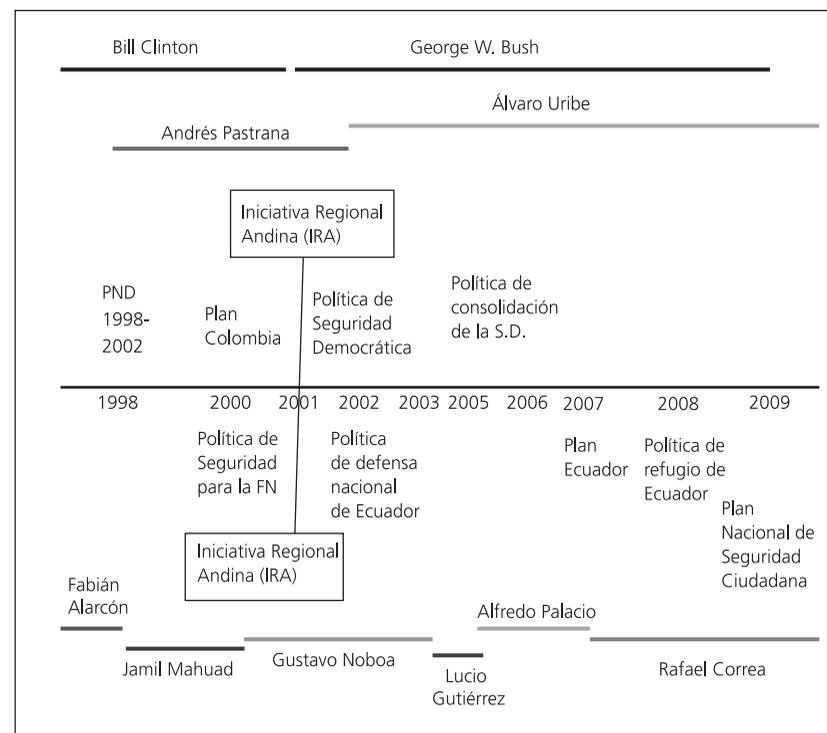
Pero, ¿para qué ir a los diferentes lugares fronterizos? Terminado el primer informe de esta investigación regido por el primer objetivo, comprendí que el Programa de Estudios de la Ciudad era insistente en su inquietud por conocer una de las acepciones de las “políticas adoptadas por los gobiernos locales” y es la manera cómo apropian los gobiernos locales una política pública de nivel nacional o que proviene del “centro” del país, de la capital, lo cual demandaba, para su solución, de un acercamiento al contexto local y de comprender –en medio de las limitaciones de tiempo de la consultoría– la dinámica local, sus actores y las relaciones que la componen.

Esta conclusión –arbitraria por parte del consultor– se generó porque el equipo del proyecto Fronteras ha realizado en otras oportunidades acer-

camientos a las localidades fronterizas –en lo que respecta al caso de Ecuador–, por lo que la otra acepción de lo que denominamos como “políticas adoptadas por los gobiernos locales” ha tenido un seguimiento paulatino por parte de este equipo.

No obstante, se ha querido tener en cuenta ambas acepciones en la indagación realizada en los territorios fronterizos entendiendo que las dos se complementan o no son excluyentes.

**Diagrama N.º 2**  
Políticas de seguridad de Ecuador y Colombia y periodos de los gobiernos nacionales de Ecuador, Colombia y Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia

## Políticas públicas de seguridad de Colombia

El propósito de este apartado es rastrear las diferentes políticas públicas de seguridad de Colombia y las reacciones que han suscitado estas políticas desde los centros o capitales. Así, tenemos en cuenta que las autodenominadas políticas públicas de seguridad de Colombia son el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz”, el Plan Colombia y el Plan Nacional de Desarrollo “Por un Estado comunitario”, en el que inscribimos el Plan Patriota, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y el Plan Fronteras.

## Antecedentes de las políticas públicas de seguridad de Colombia

Con respecto a los antecedentes de las políticas de seguridad se quiere abordar las formulaciones o ejecuciones de política o la normativa anterior a las políticas en estudio, así como también los eventos o situaciones que sirvan para dar un contexto sobre el momento en que se ejecutan las diferentes políticas a tratar.

### *Plan Colombia*

La política pública colombiana que antecede a lo que después conocimos como Plan Colombia y política de seguridad democrática es el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Andrés Pastrana Arango, ocurrido entre 1998 y 2002, denominado como “Cambio para construir la paz”.

Recordemos que al principio de este Gobierno, en 1998, el tema de lograr la paz a través de la negociación política entre el Gobierno colombiano y las guerrillas estaba en el primer orden de la opinión pública, debido a tres puntos fundamentales anotados por Leal Buitrago (2006b: 525), consistentes en el incremento de la violencia, los reveses del ejército frente a las guerrillas que venían sucediendo desde el periodo presidencial anterior –Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)– y los costos que acarrearía el conflicto.

Pero también recordemos, el empeoramiento de la difícil situación del país al final del mismo Gobierno, en términos de conflicto armado, que derivó en el desprestigio de la vía política y la consecuente legitimación en la opinión pública de las soluciones de fuerza, quedando los actores que definían en ese momento los destinos del país en una posición “empantada” y reagrupando sus fuerzas para la retoma de los territorios<sup>1</sup>.

La importancia de tener en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo de Pastrana es porque allí se encuentra la primera mención al Plan Colombia, el cual se formuló como un programa que incluía planeamientos de proyectos productivos participativos en el sector rural, atención humanitaria y promoción y protección del capital humano, el fortalecimiento de organizaciones sociales locales en temas de paz, resolución de conflictos y violencia intrafamiliar, la inversión en infraestructura de comunicación como un apoyo a las economías lícitas locales y promoción de proyectos de reforestación productora-protectora en áreas ambientalmente estratégicas, protegidas y de amortiguación.

Incluso, el plan de desarrollo de Pastrana contaba con la financiación derivada del “Fondo de Inversión para la Paz” (FIP) creado en 1998 también, como un mecanismo para conjugar los dineros de cooperación internacional y recursos nacionales para apoyar proyectos de sustitución de cultivos ilícitos<sup>2</sup>. Tiempo después, en el 2005, el FIP pasa a ser el Programa presidencial contra cultivos ilícitos del Programa presidencial para la Acción Social y la cooperación internacional. Claramente, tanto el Plan Colombia como el FIP estaban estructurados sobre un propósito antinarcótics con énfasis en la producción de la cadena productiva de la cocaína.

1 La zona desmilitarizada para facilitar los diálogos de paz estuvo ocupada militarmente de manera exclusiva por este grupo subversivo hasta el 20 de febrero de 2002, cuando se rompió el llamado proceso de paz. Desde entonces, hasta agosto del mismo año, fecha del cambio de gobierno, las dificultades de recuperación de esa zona por parte de la fuerza pública indicaron al futuro presidente que la realidad era más adversa que lo imaginado a través de sus ambiciosas pretensiones formuladas durante la campaña (Leal, 2004: 87).

2 “Financiar programas y proyectos estructurados que promuevan aspectos tales como el desarrollo del sector agropecuario y la preservación del medio ambiente, proyectos productivos de reforma agraria, planes de desarrollo para las zonas de reserva campesina, el fortalecimiento de la sociedad civil en las zonas más afectadas por el conflicto armado y la violencia, el desarrollo de la infraestructura en estas mismas zonas, la re institucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad, así como una agenda política de negociación con los grupos armados” (Plan de Desarrollo de Colombia 1998-2002).

Por lo demás, no es un secreto la denominada “diplomacia por la paz” que ejerció el presidente Pastrana para fortalecer tanto el Plan Colombia –que hacía parte de su plan de desarrollo– como el FIP, al mismo tiempo que el país estaba en medio de las conocidas “conversaciones de paz” con el grupo guerrillero de las FARC, surtiendo efecto cuando al iniciar el 2000, el Gobierno de Bill Clinton presentó al Congreso estadounidense una solicitud de ayuda de 1 600 millones de dólares, con el fin de apoyar el Plan Colombia y se fortalecía el componente militar del mismo, ya que había un propósito del Gobierno colombiano en fortalecer sus fuerzas armadas en un contexto en el que se fortalecía el supuesto a partir de actores gubernamentales de que los grupos guerrilleros se nutren del narcotráfico (Leal, 2006b: 529; Plan de Desarrollo 1998-2002)<sup>3</sup>.

De allí que sea común la referencia de que el papel del Plan Colombia en la era del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) está enmarcado por la reorientación dada por su antecesor –Pastrana– a la política exterior colombiana, caracterizada por ser “instrumentalizada” en función de la estrategia del Gobierno frente al conflicto armado.

Esto quiere decir que la lectura del escenario internacional desde Colombia, desde 1998 está mediada por los temas vinculados al conflicto y su solución –que en la actualidad prepondera la vía armada–, por lo que “se habla de una ‘seguritización’ de la agenda internacional colombiana” (Rojas, 2006: 89), y se agravó con la ruptura del proceso de paz a principios de 2002, cuando se fortaleció la tesis del Gobierno de Pastrana de que combatir el narcotráfico implicaba derrotar a los grupos guerrilleros que se alimentaban de él. Lo que siguió fue la consolidación de la fusión de la

3 Leal Buitrago contextualiza que de un total de 1 319 millones de dólares, 860 (65,2%) fueron para Colombia, mientras que el resto fue para los países vecinos, agencias antidrogas y el programa de inteligencia de EEUU. También recuerda que los fondos para Colombia se sumaron a los 330 millones asignados para el 2000 y el 2001 a través de programas anteriores, casi todos para ayuda militar y policial, y además que las partidas para los otros países suponen que su contexto nacional fue cambiado por la aprobación por parte del Congreso de EEUU, a fines de 2001, de la iniciativa Regional Andina (Leal, 2006: 530), sumando a la ya actuante ayuda a Colombia por medio del Plan Colombia y financiando programas como UDENOR en Ecuador como uno de los países, desde la óptica estadounidense, “necesitado de ayuda adicional para el desarrollo alternativo en la región de la frontera norte, con el fin de evitar la posible propagación de cultivos ilícitos en esa área” (Ahumada, 2004: 37).

“lucha antinarcóticos” y la “guerra contrainsurgente” en la forma de “guerra contra el terrorismo”. Es así, entonces, como el Plan Colombia pasa de ser una estrategia antinarcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente, en la práctica y de allí a un plan antiterrorista en su denominación (Rojas, 2006: 90).

### *Política de seguridad democrática*

Con el fracaso de las conversaciones de paz entre el Gobierno del presidente Pastrana, el tema de la seguridad –y más aún, el asunto de resolver el conflicto armado minimizando militarmente a las guerrillas– se ubicó de manera progresiva en la “conciencia ciudadana”<sup>4</sup>, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año de gobierno de Andrés Pastrana. Así mismo, temas como el secuestro y la extorsión estaban “a la hora del día” en los medios de comunicación.

En adición, el candidato disidente del partido liberal Álvaro Uribe Vélez, ascendía en las encuestas enarbolando un discurso de enfrentamiento frontal y total a las guerrillas, la “recuperación” de territorios dominados por estas agrupaciones y proponiendo un proceso de negociación con los grupos paramilitares con la intención de disminuir el efecto de la intensidad del conflicto.

Uribe Vélez ganó las elecciones presidenciales de 2001 en primera vuelta<sup>5</sup> para asumir en 2002. A la política de seguridad de su Gobierno la ha denominado “Política de seguridad democrática”, dentro de la cual tiene gran preponderancia la política proveniente del Gobierno Pastrana a través del Plan Colombia consistente en la combinación de la política antinarcóticos cimentada en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las FFAA con la ayuda de EEUU.

Otro antecedente a tener en cuenta es el enfoque que el presidente Uribe quiso darle al conflicto que vive Colombia ya que ha dirigido su

4 Agenda pública, opinión pública.

5 Uribe ganó las elecciones con el 53% de los votos válidos, seguido por Horacio Serpa del partido liberal que obtuvo el 31,8%.

discurso a que lo que afecta a este país no es un conflicto armado o una confrontación política sino una amenaza terrorista (Rojas, 2006: 91). Vale decir que esta tesis la sostuvo tanto en el interior como en el exterior del país, lo que se interpretó como la extraterritorialidad de la concepción de seguridad del Gobierno Uribe en los países vecinos.

### Objetivos y acciones de política considerados por el Estado colombiano

El clásico enfoque *Bottom-up* de las políticas públicas es permanentemente practicado en este tipo de políticas públicas en los países en que se sitúa este estudio. En este sentido, la situación o los problemas a resolver que prima en la agenda de la autoridad pública está formulada desde unos objetivos o soluciones propuestas a través de las cuales se quiere modificar una situación determinada (Mény y Thoenig, 1992: 162-167).

De allí que en el apartado que sigue nos situemos en los criterios prescritos por la autoridad pública, sean cuantitativos o cualitativos en cuanto a los resultados que han de generarse por la ejecución de la política.

#### *Plan Colombia*

Una versión actualizada del Plan Colombia presentada por el Departamento de Planeación Nacional de Colombia lo define como una estrategia integral de cooperación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, cuyo objetivo es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, y de ello contribuir a la reactivación económica, conseguir la paz en Colombia y fortalecer el control sobre la oferta de drogas ilícitas (DNP, 2006:10).

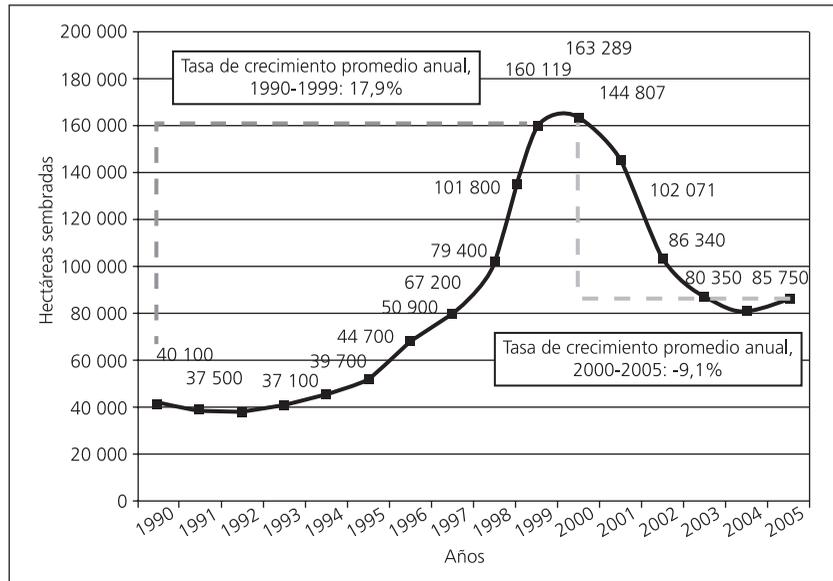
Los componentes o indicadores de este plan son tres fundamentalmente: lucha antidrogas y contra el crimen organizado, fortalecimiento institucional, la reactivación económica y social y la atención a las familias desplazadas. El primer indicador, es decir, el famoso componente militar, incluye área erradicada, incautaciones, laboratorios destruidos y

gasto en defensa y seguridad. El segundo se refiere a la inversión en gobiernos locales, casas de justicia, apoyo a rama judicial, sistema acusatorio, investigación criminal: traducido en número de delitos y condenas; capacitación de derechos humanos a FFAA; y el tercero tiene en cuenta la Ley de preferencias arancelarias andinas –ATPA: exportaciones a EEUU; y la gestión de la Red de Apoyo Social: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, Familias Guardabosques y Atención a Familias Desplazadas como indicador de efectos del Plan Colombia muy ligado al número de personas en situación de desplazamiento. En su componente más fuerte, se ha propuesto “luchar contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado” con la meta de reducir en 50% el cultivo de plantaciones de coca en el territorio colombiano, “el fortalecimiento de la capacidad de la fuerza pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo”, “la modernización del sector seguridad y defensa y el entrenamiento de la fuerza pública para proteger y garantizar los derechos humanos y el respeto al DIH”. También, el plan propone el “fortalecimiento institucional”, que contiene los objetivos de “proteger y recuperar el capital humano, físico, natural y social afectado por la violencia y el narcotráfico (inversión focalizada en regiones y poblaciones vulnerables), fortalecer y modernizar el servicio de justicia y reducir la impunidad y fortalecer la capacidad del Estado y la fuerza pública para proteger y garantizar los derechos humanos y el respeto al DIH”.

El tercer componente es la “reactivación económica y social, buscando promover las condiciones para la generación de empleo y la estabilidad social, ampliar las preferencias arancelarias, como elemento compensatorio de los efectos negativos del narcotráfico y favorecer la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio que amplíe las posibilidades de empleo”.

Según el documento de la Dirección de Justicia y Seguridad del DNP, desde 1993 Colombia presentó una tendencia creciente en la cantidad de hectáreas sembradas de coca, acelerada en el 1995 y con un pico en 1999 y el 2000, pasando de 101 800 hectáreas en 1998 a 163 289 hectáreas en el 2000. Sin embargo, según la misma fuente, el Plan Colombia hace decrecer esa cifra a 85 750 en 2005.

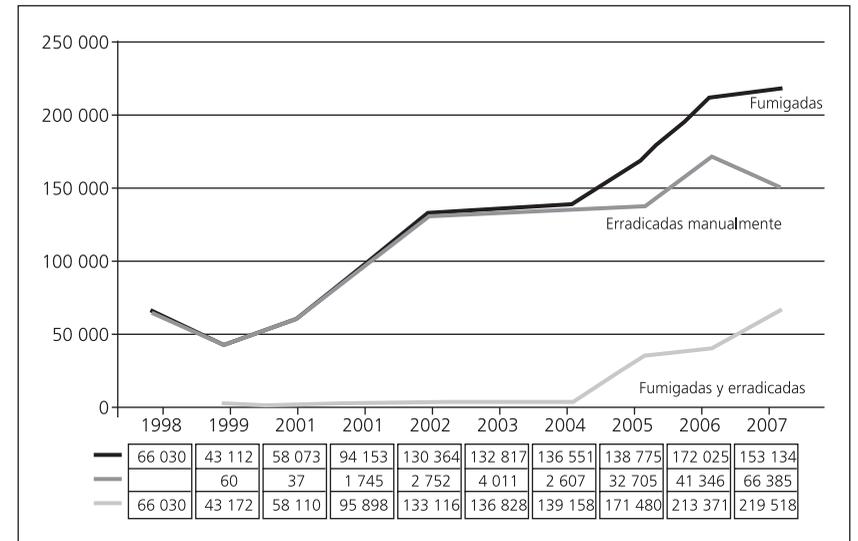
Gráfico N.º 1  
Número de hectáreas sembradas de coca en Colombia 1990-2005



Fuente: "Balance del Plan Colombia 1999-2005". DNP-Dirección de Seguridad y Justicia.

Así mismo, en el marco de la "lucha contra las drogas", el Gobierno colombiano argumenta que entre 1999 y 2005 se asperjaron 732 125 hectáreas y se erradicaron manualmente 61 614 hectáreas, asegurando que con los recursos del Plan Colombia se logró una disminución del 46,4% del número de hectáreas sembradas de coca.

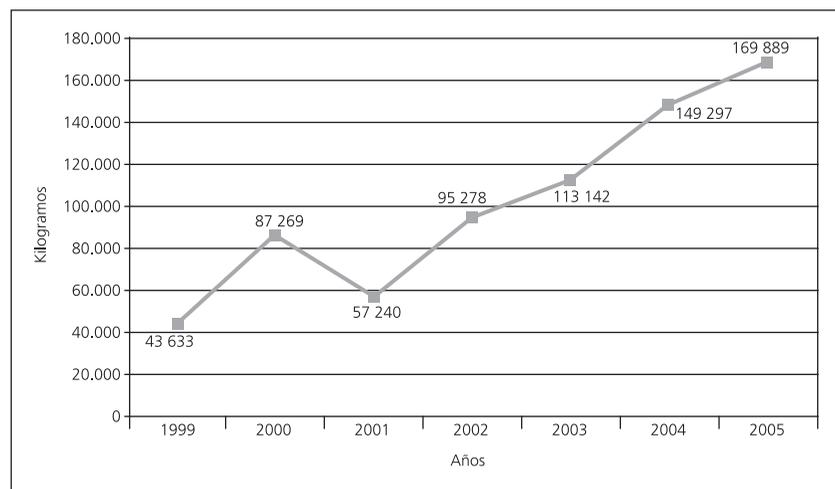
Gráfico N.º 2  
Número de hectáreas asperjadas y erradicadas manualmente



Fuente: Documento de la Vicepresidencia de la República "Impactos de la política de seguridad democrática". Dirección antinarcóticos, Policía Nacional de Colombia.

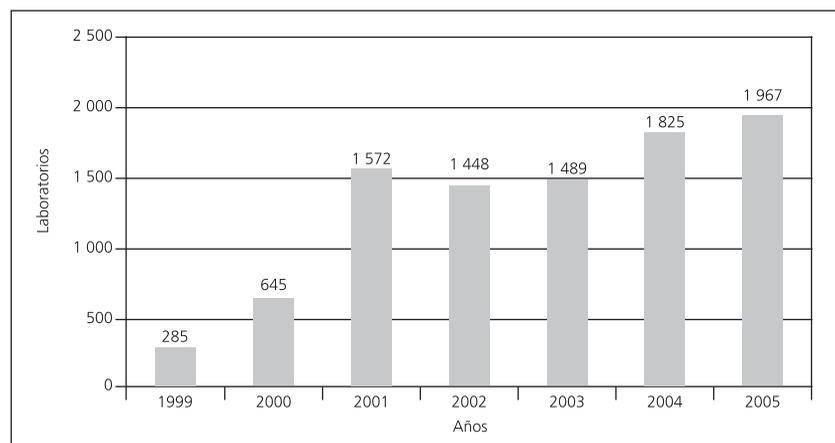
Así mismo, desde el Gobierno colombiano se justifica la ejecución de este componente a partir de la dirección ascendente de incautaciones de aeronaves, automotores y embarcaciones y laboratorios destruidos. La misma entidad lo muestra como un logro (DNP-DJS, 2006: 17-18) (gráficos 3 y 4).

**Gráfico N.º 3**  
**Incautaciones de cocaína en Colombia, 1999-2005**



Fuente: DNP-Dirección de Seguridad y Justicia. “Balance del Plan Colombia 1999-2005”. Dirección Nacional de Estupefacientes.

**Gráfico N.º 4**  
**Laboratorios ilícitos destruidos en Colombia, 1999-2005**



Fuente: DNP-Dirección de Seguridad y Justicia. “Balance del Plan Colombia 1999-2005”. Dirección Nacional de Estupefacientes.

Otro componente en el que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales se ubican al describir las acciones del Plan Colombia es la ayuda estadounidense al Plan Colombia. Al respecto, es importante acotar que existe una controversia en los montos totales del Plan Colombia entre textos revisados de naturaleza académica y gubernamental. En los primeros se calcula que la ayuda sobrepasa los 5 000 millones de dólares, entre el periodo 1999-2006, y promediando en 80% la ayuda militar y policial y el 20% a los rubros dedicados a programas económicos y sociales (Rojas, 2006: 1999).

Otra consideración, por ejemplo es que el plan Colombia no es una ayuda tan grande como se cree, sobre todo frente a los daños irreparables que provoca, ya que alcanza a lo sumo un promedio de 650 millones de dólares anuales desde su implementación, además de que buena parte de estos regresan a EEUU por pago de insumos, repuestos, asesorías (Leal, 2006a: 29).

Sin embargo, el documento gubernamental de la Dirección de Seguridad y Justicia del Departamento de Planeación Nacional de Colombia presenta que los recursos ejecutados en el Plan Colombia entre 1999 y 2005 suman un total de 10 732 millones de dólares, destinados en un 57,5% para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado –el componente militar–, en un 26,6% para el fortalecimiento institucional y en 16% para la reactivación económica (DNP-DJS, 2006: 11).

Vale anotar que del monto total del conteo que realiza el DNP para los seis años, el 64,8% (6 950 millones de dólares) son dineros del fisco colombiano, mientras que 35,2% (3 782 millones de dólares) corresponde a la ayuda de EEUU, según datos de la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP-DJS), un apunte que rebate –vale decir que desde un documento gubernamental– la permanente referencia desde varios actores sobre la preeminencia del apoyo estadounidense sobre el colombiano en cuanto al fortalecimiento militar (Tabla 1).

Tabla N.º 1  
Participación y EEUU en los componentes del Plan Colombia

Componente	Nación		EEUU		Total Nación	Total EEUU
Fortalecimiento institucional	2 387	22,2%	465	4,3%	465	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado (componente militar)	3 378	31,5%	2 787	26,0%	6 165	57,5%
Reactivación económica y social	1 185	11,0%	530	4,5%	1 715	16,0%
Total	6 950	64,8%	3 782	35,2%	10 738	100%

Fuente: DNP- Dirección de Justicia y Seguridad.

De acuerdo con estos datos proveídos por el DNP, cerca de la mitad del gasto colombiano, aproximadamente 3 400 millones de dólares y tres cuartas partes de la asistencia de EEUU –aproximadamente 2 800 millones de dólares) financiaron el componente militar del Plan Colombia (DNP, 2006), y el gasto promedio entre Colombia y EEUU por año entre 2000-2005 en el componente militar lo calculan en cerca de 1 200 millones de dólares.

### *Política de seguridad democrática*

El problema a resolver trazado por el Gobierno entrante de Álvaro Uribe –en su primera administración– para la formulación y ejecución de esta política iba encaminada a “los peligros que enfrenta la democracia colombiana”, representados en el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio.

De allí que esta política se enfocara en varios ejes muy concretos destinados a fortalecer las fases de la seguridad democrática como la recuperación, mantenimiento y consolidación del control estatal a través del ocupamiento de las diferentes regiones del país.

En ese sentido, fortalecer las instituciones de seguridad y defensa, la cooperación ciudadana, el incentivo a la desmovilización y la “campaña” en el exterior para contrarrestar la que denominó como “diplomacia de las FARC” eran prioridades para la administración mencionada<sup>6</sup>.

Es relevante subrayar la concepción de seguridad con la que se enfoca esta política ya que está dirigida desde un discurso de la cooperación ciudadana y el compromiso de la sociedad, demandando la solidaridad de la ciudadanía en defensa de los llamados “valores democráticos” (Ramírez, 2003: 174).

De allí la coherencia que tienen las medidas implementadas con este enfoque, de las cuales se resaltan el impuesto para la seguridad –impuesto al patrimonio– a personas naturales poseedoras de amplios capitales, el reclutamiento de los llamados soldados campesinos para reforzar las zonas de donde son oriundos<sup>7</sup>, la conformación de redes de informantes para alimentar los servicios de inteligencia, las recompensas por información y el estímulo a la desertión de combatientes ilegales.

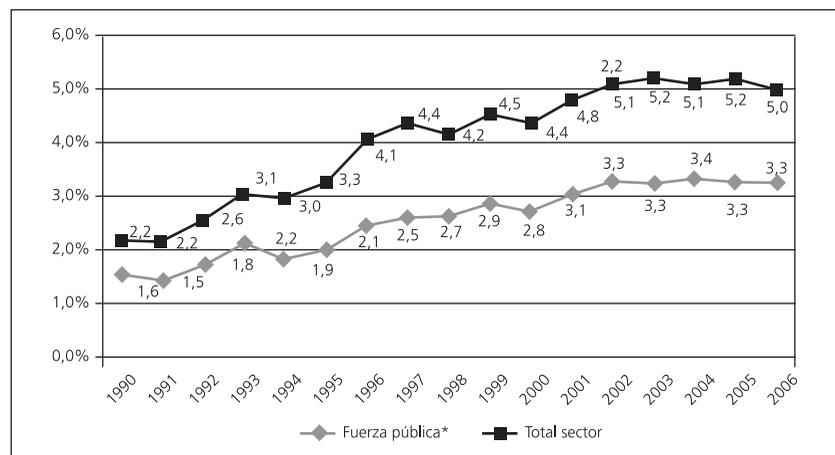
Otra acción de esta política a la que se refieren tanto Gobierno como analistas es el fortalecimiento de la fuerza pública llevado a cabo por el Gobierno del presidente Uribe. No obstante, es recurrente el reconocimiento al proceso de fortalecimiento, modernización y reestructuración de la fuerza pública ejecutado por la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) como el más importante en la historia de Colombia (Villamizar y Espejo, 2004). En él se incrementó la capacidad aérea y la sustitución de 30 000 soldados bachilleres por soldados profesionales, lo que

6 En un sentido más formal y apegado a lo que dice la política de seguridad democrática, ésta pretendía recuperar la presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país, reducir el número de secuestros y homicidios en el país, prevenir el desplazamiento forzoso, mantener la capacidad disuasiva de las FFAA y eliminar el negocio de las drogas ilícitas (Ramírez, 2003 : 176).

7 En Colombia, un municipio está compuesto por corregimientos y estos a la vez por veredas. En unas regiones se tiene en cuenta más la mención a corregimientos y en otras se habla más de veredas.

para analistas implicó una evidente mejoría en términos de efectividad, motivación y capacidad de combate del ejército, pero al mismo tiempo un mayor esfuerzo presupuestal.

Gráfico N.º 5  
Gasto en seguridad y defensa como porcentaje del PIB en Colombia



Fuente: Ministerio de Defensa de Colombia. En: Alejo Vargas y Viviana García (2009).

Como lo representa el anterior gráfico de tendencia, desde el 2000, esto es, desde la segunda mitad del Gobierno de Andrés Pastrana y durante todo el Gobierno de Álvaro Uribe, se evidencia un incremento sostenido en el gasto tanto de la fuerza pública (que incluye presupuesto de Fuerzas Militares, Policía y gestión general) como del sector de seguridad y defensa (que incluye los establecimientos públicos y las empresas militares) con respecto al PIB en Colombia.

El gráfico tiene en cuenta el periodo del Gobierno del presidente Uribe, en el cual se recaudaron cerca de 2,5 billones de pesos –a través del llamado ‘impuesto para la seguridad democrática’– y que permitió cerrar la brecha presupuestal de la fuerza pública para el 2002 (600 mil millones) y financiar el llamado “plan de choque” de 2003 y 2004, el cual incluyó un aumento considerable del pie de fuerza y de unidades-brigadas móviles,

batallones de alta montaña y agrupaciones de fuerzas especiales urbanas y cerca de 600 pelotones de soldados campesinos (unos 22 000 hombres) para cubrir igual número de municipios– (Villamizar y Espejo, 2004).

En este Gobierno se ha de tener en cuenta el denominado Plan Patriota, concebido como un gran operativo ofensivo de las FFAA colombianas, apoyada logística, estratégica y operacionalmente por EEUU, cuyo objetivo consistió en recuperar el territorio concebido como la retaguardia histórica de las FARC en las selvas del sur del país, compuesto por dos fases: la primera, entre noviembre de 2003 y enero de 2004 y la segunda que comenzó el 17 de diciembre de 2004 (sin fecha de su finalización), con el objetivo de capturar a los principales jefes guerrilleros (Rojas, 2006: 95).

Según la lectura de Rojas, con este plan militar, el Gobierno colombiano ha vinculado de manera abierta a EEUU en la lucha contrainsurgente colombiana dado el papel protagónico del comando sur del ejército estadounidense. También recuerda que este plan hace parte del paquete de ayuda militar que EEUU ejecuta a Colombia<sup>8</sup>.

El ex comandante general de las fuerzas militares colombianas, General Carlos Alberto Ospina, por su parte, define al Plan Patriota como una estrategia militar de cobertura nacional –no sólo como una operación propia del sur del país– a partir del fortalecimiento de la fuerza pública y como despliegue de la ofensiva contrainsurgente, en el marco de la política de seguridad democrática, que caracteriza “tuvo una orientación más clara desde el punto de vista militar, porque el objetivo es recuperar la democracia, muy diferente del objetivo de obtener la paz (Vargas, 2009: 199)”.

Con la reelección del presidente Uribe, el Gobierno nacional de Colombia evaluó la política de seguridad democrática y formuló la política de consolidación de la seguridad democrática buscando cinco objetivos estratégicos consistentes en consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado, generar las condiciones de seguridad y de bienestar social que obliguen a los grupos narcoterroristas a desmantelarse, romper todos los eslabones de la cadena del narcotráfico en Colombia, una fuerza

8 En 2004, el Congreso estadounidense decidió aumentar de 400 a 800 la cantidad de personal militar norteamericano permitido en Colombia y el número de contratistas de 400 a 600 (Rojas, 2006: 95).

moderna con estándares éticos y morales, y desarrollar una doctrina de acción integral a través de la fuerza legítima y la política social (CONPES 3460, 2007: 4). Con esto, el Gobierno del presidente Uribe en su segundo periodo buscó convertir a la política de seguridad democrática de una política de gobierno a una política de Estado.

Así, a través del documento CONPES 3460<sup>9</sup>, “Política de consolidación de la seguridad democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad”, el Gobierno colombiano determina una relación entre el tipo de modelo de seguridad a implementar con respecto a las diferentes zonas del país, de acuerdo al grado de “consolidación de la seguridad”. Por ello, la política distingue cuatro tipos de zonas: recuperadas, desmovilizadas, de frontera y de retaguardia.

Lo planeado para las “zonas recuperadas” es reemplazar las fuerzas militares por Policía Nacional; en las “zonas de desmovilización” se plantea que en forma coordinada Policía y Ejército “copen” los espacios dejados por “los grupos de autodefensa ilegal y evitar que las bandas criminales en formación, luego de la desmovilización, puedan prosperar en estas zonas; la estrategia para zonas de frontera es que haya una mayor presencia de la fuerza pública y de las diferentes agencias del Estado para “evitar que las organizaciones terroristas utilicen las fronteras como retaguardia estratégica o como corredor de movilidad del narcotráfico y del tráfico de armas e insumos químicos”.

El plan plantea la estrecha cooperación con los países vecinos para negar el uso de dichos espacios e impedir el traslado de su accionar a otros territorios. Por último, en zonas de retaguardia, entendidas como aquellas áreas en que “los grupos ligados al terrorismo y al narcotráfico”, por la presión de las fuerzas militares, han tenido que trasladarse para proteger sus activos primordiales –cultivos ilícitos, secuestrados y cabecillas– o estas zonas, según el documento de política, deben ser recuperadas mediante operaciones militares (CONPES 3460, 2007).

En este marco, las ONG hablan de la estrategia gubernamental de “el salto estratégico” como una medida del Ministerio de Defensa puesta en

9 En Colombia, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– es un espacio institucional de planeación de políticas públicas que comunica sus decisiones por medio de instrumento de política pública denominado “Documento CONPES”.

marcha en 2009 consistente en ejercer presión militar en las zonas donde las FARC mantienen una capacidad operativa, mejorar la inteligencia militar a través de la triangulación de la información, articulando la red de cooperantes, el sistema humanitario de alertas tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo –y los resultados operacionales de la fuerza pública en terreno–.

El “salto estratégico” plantea el incremento de “pie de fuerza militar” en las zonas fronterizas, en tanto plantea que “a pesar de que se multiplicó la presencia de la fuerza pública en regiones de frontera con la designación de la Brigada XXIII para Nariño o la creación de la Brigada de Selva en la frontera con Brasil, la actividad militar de las FARC aumentó en estas zonas” (Ávila, 2010: 14).

Por último, el “Plan Fronteras”, planteado en el marco de la política de consolidación de la seguridad democrática, creado desde 2007, siguiendo el discurso gubernamental, como una estrategia de carácter interinstitucional o un programa en el que se unen esfuerzos entre el nivel nacional, departamental y municipal, busca “combinar una mayor presencia militar y policial con la ejecución de obras de alto contenido social, contribuir al bienestar y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones, fortalecer el tejido social e institucional, y el clima de paz y tranquilidad en las fronteras y en todo el territorio nacional” (Presidencia, 2007).

El plan está “tutelado” por la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo presidida por el Canciller de la República, como articulador interinstitucional de la oferta estatal en las zonas de frontera y sus recursos provienen de la programación que anualmente se hacen dentro de los planes de inversión de las entidades que hacen parte del mismo, las cuales son todos los ministerios y el departamento nacional de planeación (DNP).

Según lo dicho por el director de este programa, “en algunas entidades ha sido más fácil que en otras llevar a cabo la programación anual para este plan en sus respectivos planes de inversión, aunque en otras entidades se ha evidenciado la apropiación de recursos propios para el Plan Fronteras dentro de sus requerimientos particulares anuales (Presidencia, 2007).

Por lo demás, las actividades que concentra este plan están clasificadas en términos generales en “la concertación con las comunidades de

frontera sobre las necesidades más apremiantes que tengan soluciones de corto y mediano plazo”, “la definición de compromisos por parte de las entidades centrales y regionales en cuanto a las necesidades previamente concertadas” y “en la ejecución y seguimiento permanente de tales acciones” (Cancillería); de allí que algunas de las entidades nacionales que hace parte de este plan no programan las partidas hasta haber revisado las inquietudes locales.

### Efectos y reacciones de las acciones de las políticas públicas de seguridad de Colombia

Las acciones de las políticas públicas formuladas por las autoridades estatales producen consecuencias sobre las cuales los “afectados”, “administrados” o “grupos-objetivo” de las medidas tomadas generan una respuesta que generalmente pueden ser directas en términos de contestaciones directas como movilizaciones o acciones populares jurídicas o indirectas por medio de representantes políticos o mediáticos (Mény y Thoenig, 1992: 181).

Así mismo, las reacciones, aunque pueden ser permanentes y variadas, habrá un momento determinado en que se visibilicen ante la sociedad, algo que lo determina la atención que le da un actor socio-político que tiene poder y así sirve de puente para la visibilizarían o ya sea porque la movilización es demasiado evidente.

#### Plan Colombia

En la misma lógica, por supuesto que el componente más divulgado del Plan Colombia en cuanto a sus efectos son dos principalmente: la reducción del área cultivada por cultivos ilícitos en Colombia y los niveles de desplazamiento forzado causado por la aplicación de la erradicación por medio de las aspersiones aéreas.

Según datos del *World Drug Report 2009* de la oficina sobre las drogas y el delito de la ONU, después de registrar 163 300 hectáreas sembra-

das de cultivos de coca desde el 2001 el área cultivada en Colombia disminuyó sostenidamente hasta el 2004, evidenciándose un aumento y decrecimiento, año tras año desde 2005, quedando en 81 000 hectáreas aproximadamente en el año 2008 (2006: 78 000 ha; 2007: 99 000 ha y 2008: 81 000 ha).

Tabla N.º 2  
Cifras globales del cultivo de sembríos de coca en el área andina (Ha)

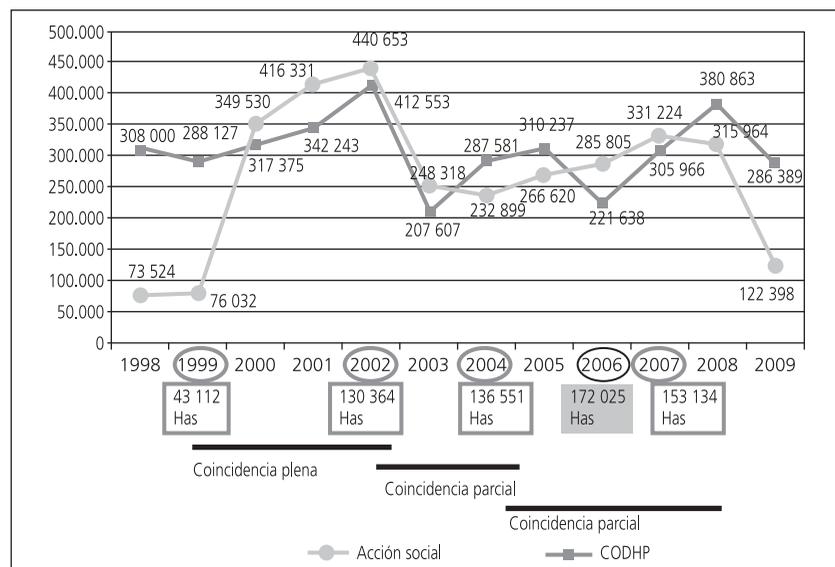
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Bolivia</b>	48,100	48,600	48,100	45,800	38,000	21,800	14,600	19,900
<b>Colombia</b>	44,700	50,900	67,200	79,400	101,800	160,100	163,300	144,800
<b>Peru</b>	108,600	115,300	94,400	68,800	51,000	38,700	43,400	46,200
<b>Total</b>	<b>201,400</b>	<b>214,800</b>	<b>209,700</b>	<b>194,000</b>	<b>190,800</b>	<b>220,600</b>	<b>221,300</b>	<b>210,900</b>

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Bolivia</b>	21,600	23,600	27,700	25,400	27,500	28,900	30,500
<b>Colombia</b>	102,000	86,000	80,000	86,000	78,000	99,000	81,000
<b>Peru</b>	46,700	44,200	50,300	48,200	51,400	53,700	56,100
<b>Total</b>	<b>170,300</b>	<b>153,800</b>	<b>158,000</b>	<b>159,600</b>	<b>156,900</b>	<b>181,600</b>	<b>167,600</b>

Fuente: World Drug Report, 2009.

No obstante, diferentes ONG situadas tanto en Colombia como en Ecuador, así como los sucesivos gobiernos ecuatorianos han sostenido que uno de los efectos del Plan Colombia ha sido el desplazamiento tanto interno como transfronterizo hacia Ecuador, fuente principal de lo que consideran “el problema de refugio” que le ha llevado al Gobierno ecuatoriano a formular y ejecutar una política de refugio que fortalezca su institucionalidad ante el fenómeno concebido como un problema para este país.

**Gráfico N.º 6**  
**Coincidencia en términos nacionales entre desplazamiento por año, 1997-2009 y número de hectáreas de cultivos ilícitos erradicados**



Fuente: Acción social por año de recepción, corte en diciembre de 2009, reporte de Junio de 2010, CODHES, fechado el 27 de junio de 2010. Documento “Colombia Humanitarian situation, synopsis July-December 2009”. En: OCHA Colombia (2009). Elaboración: Andrés Orlando Gómez.

Como se observa en el gráfico, el desplazamiento forzado a nivel nacional es una práctica permanente en el país. No obstante, realizando una relación entre los periodos de intensificación de la erradicación de cultivos ilícitos por medio de la fumigación aérea y los periodos de mayor desplazamiento forzado en Colombia se pueden señalar varios elementos a tener en cuenta:

Desde 1999 (43 112 ha) hasta el 2002 (130 364 ha) hay un incremento de las fumigaciones en el país, siendo más intensas a partir del 2000. Siguiendo los registros presentados por la Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES), durante el mismo periodo se presentó un cambio ascendente en el desplazamiento registrando 288 127 personas en el primer año y 412 553 en el 2002. En este periodo, caracterizado por la implementación del Plan Colombia en el Gobierno de Andrés Pastrana,

existe plena coincidencia entre el incremento de las fumigaciones y el desplazamiento de población.

Sin embargo, comenzando el periodo del presidente Uribe y aún en vigencia el Plan Colombia, durante el periodo de 2002 y 2004 el área de fumigación se mantiene constante en términos generales (130 364 ha y 136 551 ha respectivamente), sin embargo el número de población desplazada desciende para el 2003 y vuelve a incrementarse para el 2004, resultando una coincidencia parcial en la relación entre fumigación y desplazamiento en este periodo.

No obstante, las fumigaciones se vuelven a intensificar entre 2004 (136 551) y 2007 (153 134 ha), pasando el punto más alto en 2006 (172 025 ha). Durante el mismo periodo los registros de personas desplazadas forzadamente indican una coincidencia parcial con respecto a las fumigaciones, ya que la relación fumigación-desplazamiento es coincidente entre el 2004 y el 2005, pero es inversa entre el 2005 y el 2007.

Por tanto, hay periodos de tiempo en que no hay coherencia entre los periodos en los cuales las fumigaciones han sido intensificadas y los periodos en que los desplazamientos forzados han sido más agudos. Sin embargo, ni las fumigaciones han dejado de suceder, ni los desplazamientos han bajado de las 207 607 personas –correspondiente al 2003– que fue el registro más bajo hasta el 2009 según el gráfico 7.

La confrontación entre el número de área fumigada y el número de población colombiana desplazada forzadamente para buscar un sustento argumentativo a la tesis de las ONG colombianas y ecuatorianas y de los sucesivos gobiernos colombianos, señalada anteriormente, es una mirada en términos nacionales que justifica un acercamiento local y agudiza la mirada en indicadores del Plan Colombia.

Además, a estas dos situaciones hay que combinar la dinámica del conflicto armado que ocurre en Colombia, ya que este es otra de las causas señaladas tanto en Colombia como en Ecuador como causa del desplazamiento forzado de personas. Es necesario, por tanto, conocer la dinámica tanto de fumigaciones como del conflicto armado en los departamentos fronterizos que detalle mejor los momentos de coincidencia y de no coincidencia entre las fumigaciones, el desplazamiento forzado de personas y la dinámica del conflicto.

*Política de seguridad democrática*

Al mencionar los indicadores relevantes de esta política, tanto actores gubernamentales como no gubernamentales, se ubican en la disminución de los homicidios, la disminución del secuestro y la desmovilización de miembros de grupos paramilitares.

Durante el Gobierno del presidente Uribe fue recurrente la referencia a la disminución del número de homicidios y de su correspondiente tasa.

Tabla N.º 3  
Número y tasa de homicidios en Colombia en el periodo 1999-2009

Año	Número de Homicidios	Tasa de Homicidio
1999	23 209	56
2000	25 654	61
2001	27 685	64
2002	28 534	64
2003	19 967	50
2004	17 473	42
2005	17 331	41
2006	16 274	38
2007	14 751	37
2008	14 038	34
2009	17 717	39

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.  
Elaboración: Andrés Orlando Gómez.

En Colombia, a excepción de los accidentes de tránsito, dentro de las cifras de homicidio se incluye toda muerte causada por cualquier tipo de arma, en las cuales se incluyen las muertes asociados al conflicto armado que incluyen muertes en combate de miembros de cualquier ejército, homicidios selectivos cometidos por miembros de grupos armados ilegales, enfrentamientos entre grupos ilegales, muertes por “terrorismo” y minas anti-persona. También se incluyen las muertes vinculadas con la delincuencia organizada, como bandas delincuenciales, bandas criminales y homicidios

cometidos bajo la modalidad de sicariato y otro tipo de muertes asociadas a riñas, violencia familiar, manipulación indebida de armas y atraco y masacres (eventos donde fueron asesinados cuatro o más en un mismo lugar y en las mismas circunstancias).

El informe del Gobierno colombiano titulado “Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos” (2008), compara los indicadores de homicidios en el periodo de su gobierno con respecto a periodos de sus antecesores.

Según el documento, en el periodo 1990-1998, a partir del año 1991, el número de homicidios fluctuó por encima de los 23 000 –dentro del cual se incluyen los registrados por la confrontación armada–, el cual estuvo caracterizado por la presencia territorial de los grupos guerrilleros a partir de su decisión de aumentar el número de frentes.

El otro periodo que tiene en cuenta el informe señalado es durante 1999 y 2002, en los tiempos del establecimiento de la zona de distensión, la expansión de las autodefensas y la disputa territorial entre los bloques y frentes de los dos tipos de grupos armados –AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) y Guerrillas–, en el cual se produjo un crecimiento sostenido en homicidios alcanzando su número más alto en 2002 con 28 775 homicidios, superando el registro de la década de los años noventa.

En contraste, en el periodo en el que se ha implementado la política de seguridad democrática (2003-2007), según el documento gubernamental publicado en 2008, ha habido una disminución en el número de homicidios, como producto de la capacidad ofensiva de la fuerza pública que impactó en el accionar de las guerrillas, y a la desmovilización de los grupos de autodefensa; todo esto, a pesar de que desde 2005 los homicidios habían tendido a estabilizarse y mostrando tendencia a aumentar (Vicepresidencia, 2008: 94)<sup>10</sup>.

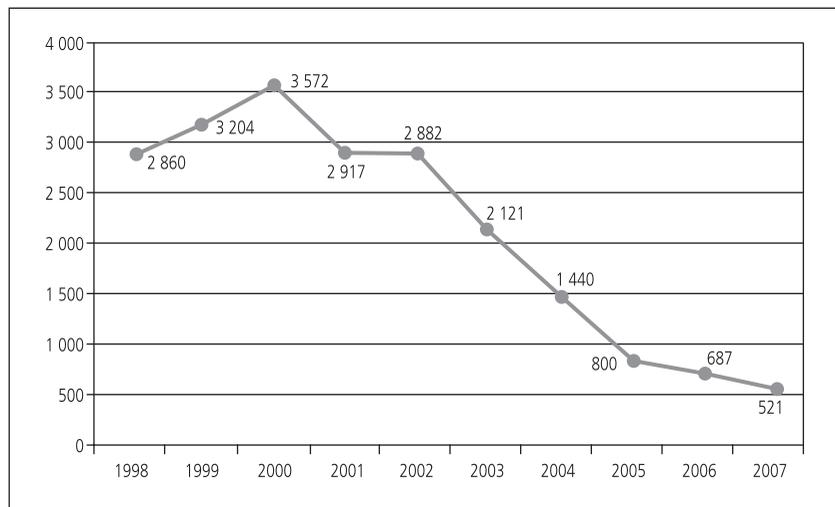
Lo que ha querido hacer evidente el último Gobierno de Colombia es que a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares llevado a cabo en la primera administración del presidente Uribe, los ho-

<sup>10</sup> Las cifras de la Vicepresidencia que son traídas de la Policía nacional no tienen grandes diferencias con los datos que difunde el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Colombia.

micidios descendieron, relacionándolo por tanto con la disminución de la intensidad del conflicto en Colombia y así mismo queriendo demostrar que los homicidios relacionados con la confrontación armada disminuyeron durante el periodo 2003 a 2006 de 2 539 a 1 744 homicidios, ya que la disminución de homicidios durante este periodo está relacionada con el decrecimiento del número de muertes producidas por grupos de autodefensas así como por las guerrillas, que refleja una mejoría de la protección de la población debido a las acciones ofensivas de la fuerza pública.

Con respecto al secuestro, según el Gobierno, a partir de 2002 –comienzo del periodo de Uribe–, los secuestros en retenes ilegales y selectivos fueron disminuyendo, tanto por la dificultad para retener a personas como por una menor oportunidad de los grupos irregulares para realizarlos (Vicepresidencia, 2008: 94).

Gráfico N.º 7  
Secuestros en Colombia 1998-2007



Fuente: Fondelibertad. En: Vicepresidencia de la República (2008). Impactos de la seguridad democrática.

El estado más crítico de este fenómeno se registró en el 2000, año desde el cual comienza a disminuir, aunque aún con cifras alarmantes en este deli-

to. El Gobierno nacional sostiene que la política de seguridad democrática con su propósito de recuperar el control territorial a través del incremento del pie de la fuerza pública logró cambiar la tendencia que venía registrando este fenómeno delictivo, cuyos departamentos más afectados fueron Antioquia, Cesar, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca, Bolívar, Norte de Santander, Meta, Magdalena, Tolima y Bogotá D.C.

No obstante los positivos resultados en estos temas subrayados por el propio Gobierno, en el último año del segundo periodo de Álvaro Uribe, algunos medios de comunicación hicieron visible una reacción hacia esta política, propuesta por algunas ONG de derechos humanos con respecto a indicadores relacionados con esta política gubernamental.

La reacción insistía en la operatividad de grupos neo-paramilitares, la persistencia del desplazamiento en el país y la dinámica de la estrategia de las agrupaciones guerrilleras ante la confrontación frontal desde las Fuerzas Armadas.

Al término de grupos neo-paramilitares, lo distinguieron del usado por el Gobierno nacional –bandas criminales (BACRIM)– para referirse a agrupaciones que ejercen control de territorios, de población y de mercancías, señalados de tener relaciones con integrantes de la fuerza pública, ejercer control sobre miembros de partidos y movimientos políticos, entrar en simbiosis con el narcotráfico e interferir en la institucionalidad local y regional.

En realidad, según las organizaciones no gubernamentales, estas agrupaciones no son nuevas, en tanto algunos de sus mandos son miembros de la antigua estructura de las AUC o tienen nexos con las mismas, no necesariamente son posteriores a los procesos de desmovilización de las AUC y en muchos casos, según ellos, hacen parte de estructuras que no se desmovilizaron o se desmovilizaron parcialmente<sup>11</sup>.

Los actores no gubernamentales han recordado que mientras que la Costa Atlántica concentraba el 30% de los municipios afectados por los neo-paramilitares, el sur-occidente del país concentraba el 22% de los municipios en la misma situación, vinculándolas con el incremento de la

<sup>11</sup> Las características de estos grupos no tienen una organización nacional, ni obedecen a un liderazgo identificable como sí ocurría en 1997 y 1999 con las AUC.

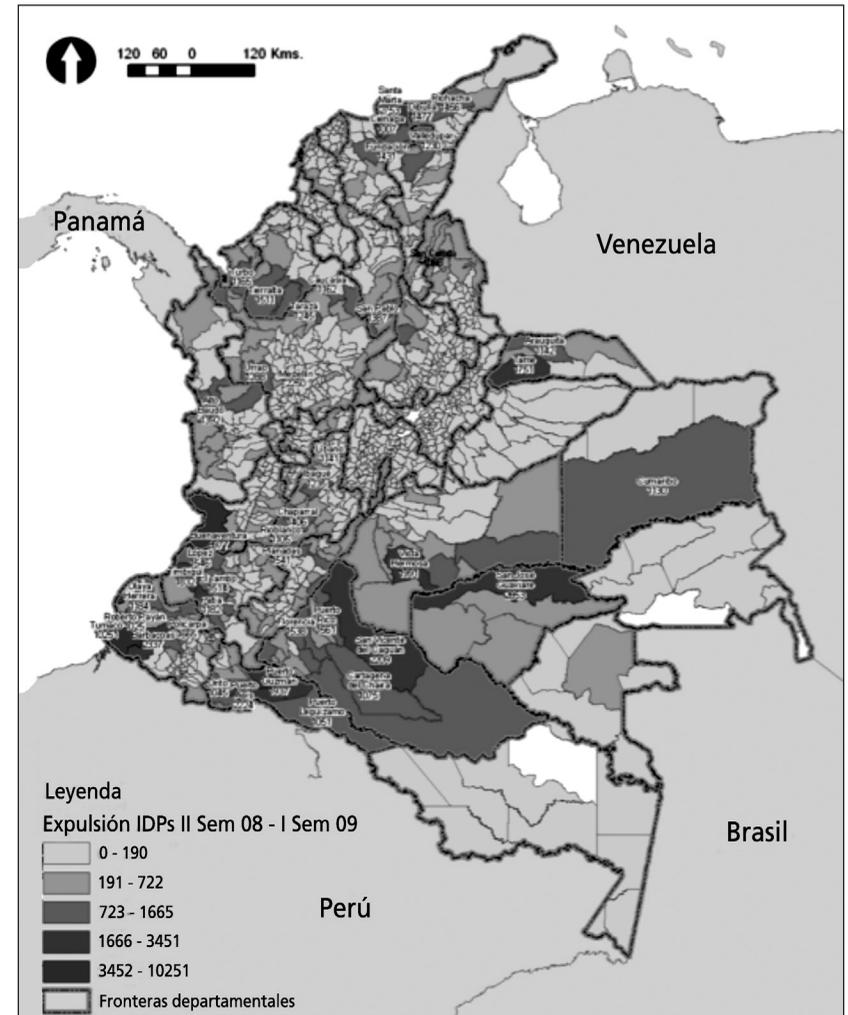
violencia urbana y el ejercicio de modalidades predominantes de uso de la fuerza como la amenaza, la intimidación y las acciones ofensivas en contra de la población civil, asedio a líderes de organizaciones sociales y de población desplazada por el conflicto armado.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales han reaccionado ante la persistencia del desplazamiento forzado, y coinciden en señalar que tras las negociaciones de desmovilización de las AUC entre el 2003 y el 2005, el desplazamiento no cesa, registrándose en el 2008 una cifra de 380 863 personas de desplazamiento forzado que no dista mucho del año 2002 en el que se registraban 412 553 personas.

Por ejemplo, según cifras de CODHES (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), durante el 2008, ocurrieron 82 eventos de desplazamientos masivos en 19 departamentos del territorio colombiano, siendo los departamentos más afectados Nariño y Chocó involucrando a unas 43 537 personas aproximadamente, equivalentes al 11% del total de personas desplazadas en ese año.

Otro ejemplo de expulsión se refiere a los departamentos colindantes con Ecuador que muestra la cartografía de expulsiones realizada entre el segundo semestre de 2008 y el primer semestre de 2009 y que correlaciona la tesis de que el desplazamiento no cede.

Mapa N.º 1  
Expulsión de personas entre el segundo semestre de 2008 y el primer semestre de 2009

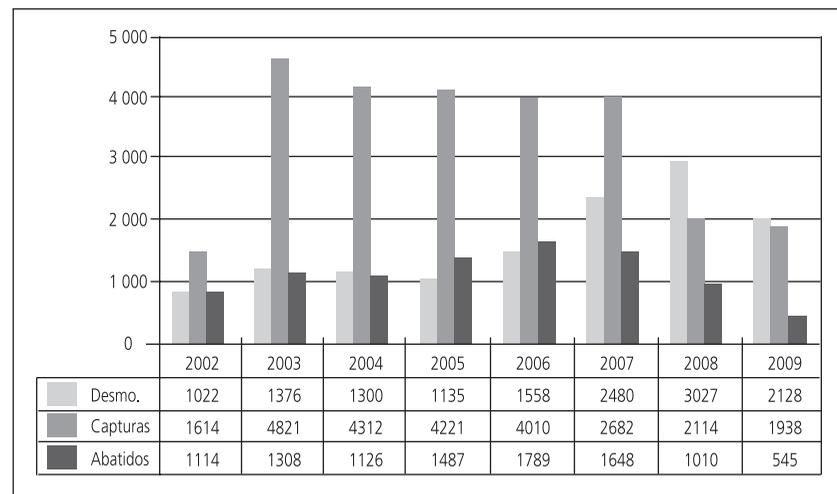


Fuente: Documento "Colombia Humanitarian situation, synopsis July-December 2009". OCHA Colombia (2009).

En este mapa, se puede observar que los municipios nariñenses de Tumaco, Barbaças, Roberto Payán, Olaya Herrera y Policarpa, presentaron altas tasas de expulsión en este periodo, así como los municipios de Putumayo como Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán y Puerto Leguizamo, demostrando que están dentro del conjunto de departamentos que presentan un estado crítico en términos de desplazamiento forzado (Costa Caribe, Costa Pacífica, suroriente y oriente de Colombia), reforzando la tesis de que la política de seguridad democrática consolidó su dominio en los principales centros productivos (legales) del país (Ávila, 2010: 8).

Según datos referentes al número de miembros de las FARC puestos fuera de combate, entre el 2002 y el 2009, se han expuesto hipótesis como: cada vez existen menos guerrilleros, existe un cambio operacional de las FARC que le permite evitar el combate y reducir la exposición de sus miembros o que las FARC han perdido los territorios de reciente colonización y se encuentran en las zonas de retaguardia (Ávila, 2010: 20).

Gráfico N.º 8  
Miembros de las FARC sacados de combate



Fuente: Ministerio de Defensa en: "La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC". Tomado de la Revista Arcanos N.º 15.

Para cerrar, se ha alertado sobre el incremento en la inseguridad urbana registrando la actividad de grupos armados ilegales en cerca de 600 de los 1001 municipios y demandando una revisión de la política de seguridad en las capitales de departamentos y del país ante la reconfiguración de los poderes de facto ligados a las antiguas AUC.

Por último, las informaciones de las organizaciones no gubernamentales muestran la configuración de corredores del conflicto en Colombia terminando el mandato de Álvaro Uribe, los cuales fundamentalmente están situados en el pacífico, el oriente y del noroccidente al nororiente.

El primero, cruza los departamentos del Choco, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, se ha convertido en zona de repliegue guerrillero, de fortalecimiento de los grupos emergentes rearmados y disidentes, espacio de concentración de rutas de salida de droga, dominio territorial y disputas por el mismo, inicio de actividades mineras que han llevado a la irrupción de grupos armados ilegales en busca de captación de rentas hasta actuar como ejércitos de seguridad privada como en el caso de bandas emergentes, rearmados y disidentes.

El segundo, atraviesa los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta y Guaviare, áreas designadas para el desarrollo agroindustrial de cultivos de tardío rendimiento. Y el tercero, que recorre desde el norte del Choco, Antioquia por el Urabá, el bajo Cauca antioqueño y el sur de Bolívar y parte de los Santanderes, presenta fortalecimiento de las FARC y presencia de bandas emergentes o neo-paramilitares.

### Políticas públicas de seguridad de Ecuador

El propósito de este apartado es rastrear las diferentes políticas públicas de seguridad de Ecuador y las reacciones que han suscitado estas políticas desde los centros o capitales. Las autodenominadas políticas públicas de seguridad de Ecuador que tenemos en cuenta para esta parte del análisis son: política de seguridad para la frontera norte, política de la defensa nacional del Ecuador (o Libro blanco), Plan Ecuador, política del Ecuador en materia de refugio y el Plan nacional de seguridad ciudadana.

### Antecedentes de las políticas públicas de seguridad de Ecuador con relación a su frontera norte

Así como lo hicimos para las políticas públicas de seguridad de Colombia, para este tipo de políticas en Ecuador también abordamos las formulaciones o ejecuciones de política o la normativa anterior a las políticas en estudio, así como también los eventos o situaciones que sirvan para dar un contexto sobre el momento en que se ejecutan las diferentes políticas a tratar.

#### *Política de seguridad para la frontera norte*

Varios documentos de analistas y actores gubernamentales, entre ellos la Agenda de seguridad del Ministerio Coordinador de Seguridad coinciden en señalar como antecedentes de este tipo de políticas en Ecuador desde la década del 2000, a la clausura del conflicto con el Perú<sup>12</sup>, la escalada en índices de violencia y criminalidad en la década de los noventa en el país andino y el giro de la atención gubernamental hacia el norte del mismo (Ministerio de Seguridad, 2008; Arcos, Carrión, Palomeque, 2003).

Analistas coinciden en afirmar que durante la década de los años noventa, Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de los índices de violencia y criminalidad, sobre todo en las grandes ciudades del país ya que mientras en los años ochenta los homicidios se mantuvieron muy por debajo de los diez homicidios por cada cien mil habitantes, en la década de los noventa ésta subió a un tope máximo de 14 a finales de los años noventa.

En un comparativo entre la tasa de homicidio en Perú y en Ecuador, Arcos, Carrión y Palomeque evidenciaron un aumento sostenido en el caso del último país en el periodo comprendido entre 1980 y 1999 (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2008: 75; Arcos, Carrión y Palomeque 2003).

12 El conflicto con el Perú tuvo su último punto álgido en el conflicto del Cenepa del año 2005; los ecuatorianos lo ven como clausurado cuando se firman los acuerdos de paz de Brasilia entre los gobiernos de Perú y Ecuador.

Tabla N.º 4  
Tasa de homicidios en países de América Latina

País	Fines del 70 principios del 80	Fines del 80 principios del 90	Última cifra disponible alrededor de 1995
El Salvador	...	138,2	117,0
Colombia	20,5	89,5	65,0
Honduras	...	...	40,0
Brasil	11,5	19,7	30,1
México	18,2	17,8	19,5
Venezuela	11,7	15,2	22,0
Perú	2,4	11,5	10,3
Panamá	2,1	10,9	...
Ecuador	6,4	10,3	14,8
Argentina	3,9	4,8	...
Costa Rica	5,7	4,1	...
Uruguay	2,6	4,4	...
Paraguay	5,1	4,0	...
Chile	2,6	3,0	1,8

Fuente: Arcos, Carrión, Palomeque, 2003.

En la comparación con Perú, los autores encuentran que aunque este país tuvo un crecimiento significativo en la tasa de homicidios en los años ochenta, se fue reduciendo lentamente en la década de los noventa, mientras que por el contrario, en Ecuador la tasa de homicidio mantiene un crecimiento en las dos décadas llegando a promediar una tasa de 14,8 homicidios por cien mil habitantes en 1999, duplicando las tasas de homicidios en las dos últimas décadas<sup>13</sup>.

En adición, es común encontrar que después de la clausura del conflicto con el Perú, el cambio fundamental en la política de seguridad del Ecuador estuvo marcado porque su mirada en esta materia cambió hacia el norte con la puesta en marcha del Plan Colombia, por lo que la frontera

13 Un incremento de la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad (delitos considerados de mayor impacto en la percepción de inseguridad ciudadana de la población) pasan de 320 denuncias por cada cien mil habitantes en el año 1995 a 471,5 en el año 1999.

norte comenzó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos, ya que es percibida tanto por los sucesivos gobiernos como un espacio de tránsito de grupos irregulares provenientes del conflicto colombiano, de presencia de economías ilegales y de proliferación de mafias organizadas (Ministerio de Seguridad, 2008: 79).

Por lo demás, un elemento que consideramos importante para tener en cuenta como contexto histórico como antecedente de las políticas de seguridad en Ecuador es el periodo de inestabilidad política que sobrellevó Ecuador en la primera mitad de la década del 2000, representada en el continuo cambio de jefes de Estado y por ende, del Poder Ejecutivo del mismo.

En este orden, el 21 de enero de 2000 se dio un golpe de Estado contra Jamil Mahuad, asumiendo la presidencia Gustavo Noboa hasta enero de 2003, Gobierno en el cual se expidieron tanto la política de seguridad para la frontera norte (2000), en la cual se crea la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR), como la política de defensa y seguridad nacional (2002).

Es común escuchar referencias sobre el Gobierno y posterior destitución de Lucio Gutiérrez, después de la movilización ciudadana y del movimiento de “los forajidos”, quien estuvo a cargo del Gobierno nacional por dos años (enero 2003-abril 2005), y quien remplazado por Alfredo Palacios hasta el 2007, año en que asume la presidencia Rafael Correa.

Fue en el Gobierno de Palacios que se actualizó la política de defensa y de seguridad nacional (2006) y en el de Correa que se enmarcan las de Plan Ecuador, refugio y el Plan Nacional de Seguridad.

Como último antecedente, resaltamos la mención del Ministerio de Seguridad respecto a que para el 2000, Ecuador era un espacio clave en la “guerra antinarcóticos y antiterrorista” de EEUU, por su posición geográfica, lo que se materializa con la instauración de la base de Manta en el 2000 (Ministerio Coordinador de Seguridad, 2008).

### *Política de la defensa nacional del Ecuador*

La seguridad nacional fue redefinida en términos preventivos y defensivos en su frontera con Colombia por lo que la política de la defensa nacional

del Ecuador presentada en el 2002 señaló los efectos del conflicto interno colombiano como una amenaza externa al Estado ecuatoriano.

En el discurso militar sobre seguridad nacional se conciben como amenazas relacionadas con el conflicto armado colombiano, el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado, así como los efectos –impacto de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia en la zona fronteriza, migraciones y presencia de refugiados, procesamiento de droga e involucramiento de población en actividades ilegales– que genera el mismo, al modo de ver de los formuladores de esta política: el COSENA.

En la revisión de esta política realizada en el 2006, los formuladores de la misma insistieron en estos efectos por la condición de país vecino, asumiéndolos como riesgos que enfrentaba el territorio ecuatoriano insistiendo en que el Ecuador es afectado por el narcotráfico, el desplazamiento de población, la extensión de la zona de cultivo y procesamiento de droga hacia áreas selváticas, la destrucción agrícola y medioambiental de las fumigaciones, el involucramiento de la población de regiones deprimidas en la zona nororiental ecuatoriana en actividades informales ligadas al negocio de la droga, la ampliación del negocio de insumos y tráfico de precursores y la reproducción de redes de narco-lavado en el sistema financiero nacional (Ministerio de Defensa, 2006: 38).

Por lo demás, un Libro blanco es un instrumento diseñado para sanar las rupturas que generan los regímenes militares y son entendidos como ejercicios de democracia que generan un diálogo entre civiles y militares. Los casos más recordados son los de Chile y Argentina.

En lo que concuerdan los actores consultados es que si bien el Libro blanco del Ecuador no fue el producto de una ruptura del “orden democrático” tan grave como la de los países mencionados, sí es producto del tratado de paz con Perú y de la creencia en ese momento de que la reconfiguración en términos estratégicos de las prioridades del Ecuador como Estado relacionada directamente con el conflicto en Colombia y la percepción de amenaza de sus efectos sobre Ecuador.

De allí que como política de Estado, en la política de defensa nacional, Ecuador define su posición respecto al conflicto colombiano ratificando la decisión tomada en el 2000 –en la política de seguridad para

la frontera norte— apegada al principio de no intervención y de no involucramiento en los asuntos de Colombia<sup>14</sup>. En definitiva, dicha posición se formuló en el 2000, se refrenda en el 2002, en la presidencia de Gustavo Noboa, y se vuelve a confirmar en el 2006, en la presidencia de Alfredo Palacios, ambos vicepresidentes llevados al frente del Ejecutivo por el derrocamiento de los presidentes titulares (Jamil Mahuad en el primer caso y Lucio Gutiérrez en el segundo).

### *Plan Ecuador*

Los antecedentes de la política pública —Plan Ecuador— pueden agruparse en dos asociaciones realizadas por sus formuladores. Así, la creación de esta política se liga al “histórico descuido por parte del Estado” en la “región de frontera norte”, por un lado, y se relaciona con ser respuesta o reacción al Plan Colombia.

La primera asociación es soportada sobre el supuesto de que en la frontera norte existen problemas socio-económicos relacionados con empleo, cobertura de servicios básicos, analfabetismo, desconfianza en la administración de la justicia, débil presencia de las instituciones públicas, desconfianza entre las personas, conflictos causados por la irregularidad en la propiedad de la tierra, contaminación y efectos negativos de actividades extractivas propios de una “economía de enclave” que se ha establecido por décadas con base en actividades maderera, minera, petrolera y de palma de aceite (Plan Ecuador).

La segunda asociación se realiza desde el supuesto de que el conflicto armado en Colombia agudizado por el Plan Colombia han generado impactos negativos en la frontera norte ecuatoriana entendidos en el desplazamiento de población colombiana al Ecuador debido a la presión sobre la demanda de servicios públicos locales de educación y salud<sup>15</sup>, las incursio-

14 Traducido en la no participación en operaciones militares coordinadas con las fuerzas militares colombianas, en impedir la presencia y accionar de grupos ilegales armados y en una mayor presencia militar en la frontera.

15 Se relaciona el desplazamiento transfronterizo forzado desde Colombia con la justificación de la

nes de grupos armados irregulares, el desplazamiento de población ecuatoriana, el contrabando de derivados del petróleo y precursores químicos, inseguridad y violencia (Plan Ecuador).

Por otro lado, los discursos de los actores gubernamentales y no gubernamentales concuerdan en que como antecedente institucional se puede nombrar a UDENOR, que fue creada en el 2000 en la política de seguridad de la frontera norte la cual buscó incidir en proyectos de desarrollo como un componente de seguridad.

Otro antecedente para rescatar es el artículo 249 de la Constitución ecuatoriana del 2008, el cual demanda “atención preferencial para afianzar una cultura de paz, y desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales (soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad) en los cantones que se encuentren en una franja fronteriza de cuarenta kilómetros”.

Al interior de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador (STPE) se relaciona este hecho con que en el 2009, la administración de este organismo optara por focalizar la intervención de la secretaría en 16 cantones que se consideran como la franja fronteriza, ya que antes de ello, la gestión de la STPE se extendía también a las provincias de Imbabura y Orellana<sup>16</sup>.

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

Esta política menciona como su antecedente institucional el capítulo de “Política Exterior” que hace parte del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), correspondiente al primer gobierno del presidente Rafael Correa.

En él se formulan varias medidas gubernamentales concernientes al tema de refugio en Ecuador como “legalizar” a la población que amerita protección internacional en referencia a los denominados “refugiados invisibles”, es decir, las personas indocumentadas y, por esta causa, excluidas

naturaleza del Plan Ecuador cuando dice que el 40% de esta población habita en la frontera norte, de un cálculo de 135 000 personas generado por una encuesta realizada por ACNUR con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría Técnica del Plan Ecuador. Ese 40% equivale a 50 mil personas.

16 En la actualidad en Imbabura continúan ejecutándose procesos con los gobiernos locales a raíz de esta dinámica.

del acceso a servicios públicos y del mercado laboral nacional, así como también implementar “un modelo mixto” en la protección de personas consistente en responder, tanto a flujos masivos de refugiados, como a solicitudes individuales<sup>17</sup>.

Otras disposiciones del Plan de Desarrollo fueron ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados y fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) en temas de refugio.

También hay que recordar que Ecuador suscribió la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, su Protocolo de 1967, adoptó en 1992 la Declaración de Cartagena de 1984 que amplía la definición de refugiado y la declaración y plan de acción de México de 2004, relacionado con respetar y garantizar los principios de no devolución y no sanción penal por violación a la norma migratoria vigente en casos de asilo y refugio.

Además de esto, la representación en Ecuador del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), presentó en febrero de 2008 los resultados de un estudio sobre necesidades de protección internacional de la población de nacionalidad colombiana en la región de la frontera norte del Ecuador. En él, se ponen de manifiesto dos temas fundamentales: a) las necesidades de protección de los refugiados “de facto” de la frontera norte y b) establecer el número de personas excluidas del acceso efectivo de sus derechos fundamentales.

Según las fuentes consultadas en la Dirección General de Refugiados (DGR) y la política de refugio, dicho estudio presentó datos como que en la región de la frontera norte de Ecuador residen 84 494 colombianos y colombianas de los cuales alrededor de 58 838 personas (70%) “decla-

17 Formalmente, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), en el capítulo de política exterior, contempla acciones como promover la legalización de personas que ameritan la protección internacional del estatuto de refugiado, ejecutar una política de garantía de los derechos de los refugiados, fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores en temas de refugio, fomentar la inserción social de los refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad y armonizar la legislación nacional sobre refugiados con el derecho internacional y formular una política pública sobre el tema (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008: 27).

raron estar en necesidad de protección internacional”<sup>18</sup>, grupo dentro del cual existen 35 029 mil personas –en la región de la frontera norte ecuatoriana– que tienen necesidad de protección internacional sin que hayan accedido al sistema de asilo del Ecuador –refugiados de facto–, significando el 60% de las personas que deberían acceder al sistema de asilo ecuatoriano.

Por lo demás, otros datos de este estudio muestran que el 72% de estas personas se desplazó de los departamentos de Nariño (37,3%) y Putumayo (35%) y que el 95% de esta población llegó al Ecuador a partir del año 2000. En palabras de un funcionario de la DGR, “es ACNUR quien pone la alerta” (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008: 36).

Así mismo, los discursos de los actores gubernamentales, incluyendo la política de refugio, como no gubernamentales coinciden en que el Ecuador concibe que viene siendo afectado por dos hechos: la movilidad y las fumigaciones de cultivos ilícitos. La primera relacionada con el desplazamiento y expulsión de personas a la región por el conflicto armado en Colombia y la segunda con que las fumigaciones agudizaron el desplazamiento en el sur de Colombia.

Por lo demás, en términos más contextuales, ONG de derechos humanos colombianas han dicho que el desplazamiento forzado transfronterizo de personas desde Colombia ha ocurrido hacia Panamá y Venezuela, sin embargo es hacia Ecuador que el desplazamiento ha sido más frecuente, reflejando que el desarrollo del conflicto armado en municipios fronterizos de Nariño y Putumayo ha producido desplazamientos forzados de personas que recurren hacia diferentes puntos del territorio ecuatoriano, algo que viene sucediendo, según la Consultoría para los Derechos Humanos (CO-DHES) desde 2000. La misma organización, no obstante, aclara que es a partir del 2005 que ese fenómeno tiene una tendencia más marcada, encontrando una relación de esta tendencia con la intensificación de conflicto armado en estos departamentos fronterizos. Esto coincide con la apreciación del Servicio Jesuita a Refugiados quien contextualiza que a partir de 2006 se comienzan a evidenciar algunos desplazamientos masivos.

18 Es decir, personas que salieron de Colombia por motivos relacionados a la situación de violencia interna y/o violaciones a los derechos humanos (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008: 34).

### Objetivos y acciones de política considerados por el Estado ecuatoriano

Como para el caso colombiano, el clásico enfoque *Bottom-up* de las políticas públicas es permanentemente practicado en este tipo de políticas públicas en Ecuador. En este sentido, la situación o los problemas a resolver que prima en la agenda de la autoridad pública está formulada desde unos objetivos o soluciones propuestas a través de las cuales se quiere modificar una situación determinada (Mény y Thoenig, 1992: 162-167).

De allí que en el apartado que sigue nos situemos en los criterios prescritos por la autoridad pública, sean cuantitativos o cualitativos en cuanto a los resultados que han de generarse.

#### *Política de seguridad para la frontera norte*

Para finales de los años noventa, el escenario de defensa nacional cambió de la frontera sur a la frontera norte. Desde el principio, la preocupación sobre lo que el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA)<sup>19</sup> entendió como “el problema de seguridad en la frontera norte”, es enfrentado desde lo que para ese grupo institucional consistió en una “visión de seguridad nacional que abarca la multidimensionalidad de los fenómenos” (Política de defensa y seguridad nacional del Ecuador).

En el primer trimestre de 2000, el COSENA determinó la política de seguridad para la frontera norte buscando que el espiral de violencia que sucede a Colombia no contamine y no se traslade al Ecuador. En términos de una fuente militar consultada, cercana a la elaboración de esta política, el Gobierno de Noboa tomó medidas ante “lo que es contaminación para nosotros, el traslado de la violencia (cuando en nuestros pueblos fronterizos se ve morir gente y a la gente ya no le preocupa, se ve amenazada por el sicariato y la gente ya lo toma como algo normal)”.

Esta política tuvo como objetivos fundamentales definir la posición de Ecuador ante el conflicto colombiano bajo la concepción de proteger a la

19 Institución asesora del Presidente en temas de seguridad y defensa, en Ecuador.

población ecuatoriana ya que “no tiene nada que ver con la política de Plan Colombia”, a partir de criterios como la no intervención en el conflicto colombiano, evitar cualquier posibilidad de hacer operaciones combinadas o conjuntas con Colombia, limitar la cooperación interinstitucional en base a convenios internacionales, crear la Unidad del Desarrollo del Norte (UDE-NOR) y mejorar la capacidad operativa de la fuerza pública (Moreano, 2005: 172; Ministerio de Defensa, 2006: 38; entrevista con alto mando militar).

Los actores estatales resaltan el carácter de política de Estado de esta iniciativa en tanto se construyó entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa focalizando su centro de gravedad en la frontera norte representado esto en una mayor destinación en el número de efectivos, de armamento y de unidades especiales a ese espacio.

El fortalecimiento de la capacidad operativa de la fuerza pública ecuatoriana, fue una estrategia del plan de seguridad para la frontera norte y posteriormente de su política de defensa nacional persiguiendo establecer una estrategia de seguridad integral para esta región (Ministerio de Defensa, 2006; 38).

UDENOR como programa incluido en esta política y elemento fundamental de una seguridad integral, desde la perspectiva de los formuladores de la misma, se creó en 2001 en la administración de Gustavo Noboa, con el propósito de atender el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo, pero también buscando fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera con el fin de desalentar a la población a que se vincule con actividades ilegales o sectores irregulares.

La manera de operar de esta institución consistió en que los proyectos planteados por juntas parroquiales, municipios, consejos provinciales eran aprobados por UDENOR en conjunto con USAID y la OIM.

En entrevista publicada en el número 10 del Boletín “Ciudad Segura”<sup>20</sup>, el entonces presidente de esta entidad, sostuvo que UDENOR tuvo una crisis institucional debido a “problemas políticos” en el año 2004, que llevó a esa organización a un proceso de “reinstitutionalización” en 2006,

20 Boletín publicado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, Ecuador.

buscando profundizar las relaciones con la cooperación internacional y fortalecer los vínculos con los actores locales; sin embargo, finalmente es suprimida en el 2007 por el Presidente de la República, Rafael Correa, siete meses después de que se lanzara la política de Plan Ecuador.

### *Política de defensa nacional del Ecuador*

Como política de defensa nacional, sus objetivos son del talante de “controlar el territorio nacional, proteger a la población, los recursos y el patrimonio nacional, prevenir y defender al país de cualquier tipo de agresión, entre otros (Política de la defensa nacional del Ecuador, 2006: 62), reflejando una perspectiva de protección ante “las amenazas” que provienen del extranjero.

Por tanto, es apenas lógico que las acciones formuladas desprendidas de este tipo de objetivos sean “el control de amenazas que atenten contra la integridad territorial en las fronteras terrestres, acuáticas y aéreas, la defensa del territorio nacional y de la soberanía contra amenazas reales o potenciales de agresión externa.

De allí que, según esta política, con respecto al conflicto colombiano, el Ecuador ratifica la decisión de no intervención e involucramiento en lo que denomina “los asuntos internos de Colombia, como elemento de protección de la soberanía e inviolabilidad del territorio ecuatoriano” (Política de la defensa nacional del Ecuador, 2006: 67).

### *Plan Ecuador*

Como política de Estado, esta política propone siete ejes de intervención y un administrador que coordine los ministerios para la ejecución de programas de la zona norte para lo cual se crea la Secretaría Técnica del Plan Ecuador (STPE), con criterios de articulación de la acción e inversión de los ministerios en las provincias de la frontera norte<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Formalmente la misión de la STPE está diseñada en los términos de “articular la acción de los ministerios en las provincias de frontera y consolidar la desconcentración del estado con enfoque

De esta manera, la Secretaría Técnica tendría que atender un rango de temas que van desde ámbitos sociales y económicos hasta de seguridad nacional, pasando por los de desarrollo, ambientales y de derechos humanos. Se trata, entonces, del fortalecimiento del sistema de salud de la frontera norte, el fortalecimiento institucional para la paz y el desarrollo, la cooperación a la reactivación económica y el empleo, el apoyo al mejoramiento de la infraestructura social básica en la frontera norte, el fomento del manejo sostenible de los recursos naturales, apoyo al cumplimiento de los derechos humanos, asistencia humanitaria y el refugio y la coordinación interinstitucional para la protección de la soberanía nacional e integridad del Estado.

De allí que su ejecución es entendida, por los actores consultados, agrupando tres formas de acción: la coordinación de la acción del Estado, la coordinación de las iniciativas de la cooperación internacional que tienen intención de ejecutarse en la frontera norte y la ejecución directa de proyectos generados desde el propio Plan Ecuador.

El procedimiento de ejecución más claro se encuentra con respecto a la primera forma de acción mencionada. Al haberle sido asignada la función de articular, promover y coordinar la inversión del Gobierno en la zona fronteriza, la STPE formula un plan de inversiones anual, establece metas mínimas de inversión, solicita a cada ministerio su “contribución” para cumplir esas metas y conforma un comité de gestión de la inversión de la zona norte con los ministerios.

La STPE tiene una especie de estructura desconcentrada consistente en una coordinación provincial en cada una de las provincias fronterizas con Colombia. Los procedimientos formulados para estas oficinas consisten en identificar las necesidades, levantar alertas sobre la situación del territorio, realizar el seguimiento de los proyectos coordinados y comunicar toda esta información a la oficina central ubicada en Quito en donde procesan la priorización de proyectos y coordinan la acción de las carteras ministeriales en la frontera norte.

También hay que resaltar que la STPE forma parte del Consejo Sectorial de Seguridad coordinado por el Ministerio Coordinador de Seguridad,

de región” (<http://www.planecuador.gob.ec/pages/index.php>).

bajo el cual, en una estructura estatal jerárquica se encuentran también los ministerios de Gobierno, Defensa, Relaciones Exteriores y Justicia.

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

La política del Ecuador en materia de refugio que presentó el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración en septiembre del año 2008, en la implementación del capítulo de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, está compuesta por seis programas, a saber: 1) identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación de procedimientos; 2) garantía de los derechos y legalización de los refugiados; 3) promoción de los derechos de los refugiados; 4) desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio; 5) políticas públicas para la inserción social de los refugiados, y 6) desarrollo de una normativa y de políticas en beneficio de los refugiados en el Ecuador (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008).

Siguiendo el discurso no gubernamental, Ecuador necesitaba una herramienta que demostrara la afectación por movilidad y por fumigación a la que ha venido siendo “sometido”, pero que además sirviese de base para la inversión pública que está realizando el Estado en la frontera norte. La posición gubernamental, por otro lado, es que la medida tenía un objetivo de visibilizar a una población en necesidad de protección internacional.

En este sentido, los principales indicadores o componentes de la política sobre los que se ubican los actores gubernamentales y no gubernamentales son la identificación de personas que ameritan estatus de refugiados y divulgación de procedimientos, la garantía de los derechos y legalización de los refugiados y el desarrollo institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio.

Dentro de los dos primeros se encuentra el registro ampliado, el cual es concebido en esta política como una herramienta de reconocimiento del estatus de refugiado<sup>22</sup>. Esta herramienta de política será sobre la que se

<sup>22</sup> Los otros programas de esta política están orientados a la identificación de personas que ameritan estatus de refugiado, el desarrollo normativo y de política en beneficio de población refugiada y la

encuentre el mayor número de referencias por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales, en tanto suscitó controversia.

Según la formulación de política, el registro ampliado “es una herramienta basada en la determinación grupal de la condición de refugiados” con el objeto de cumplir el programa sobre garantía de derechos de las personas con necesidad de protección internacional, de la política del Ecuador en materia de refugio (Política del Ecuador en materia de refugio, 2008: 36-37).

En términos prácticos, el registro ampliado estuvo dirigido a los denominados “refugiados invisibles”, que planeó registrar alrededor de cincuenta mil personas, fue una avanzada desde el centro a la periferia, de carácter temporal y excepcional como medida de emergencia ante la presencia de la población que nunca ha podido acercarse y que eran refugiados o presuntamente refugiados y que nunca pudieron acercarse a las oficinas de Quito, Cuenca o Lago Agrio y que están en una situación de indocumentación, por lo que sus derechos están sometidos a una situación de vulnerabilidad. Consistió en llevar todo el proceso, todo el procedimiento de la oficina que se hace en Quito a la frontera, desde el registro inicial a la entrevista de elegibilidad, según un funcionario de la DGR.

El otro indicador en el que más se detienen los actores para referirse a la ejecución de esta política es el fortalecimiento institucional para el procesamiento de solicitudes de refugio el cual se llevó a cabo mediante la apertura de la oficina de Lago Agrio en junio de 2008, con la apertura de las oficinas de Ibarra y Esmeraldas en abril de 2010 –se está planeando abrir en Tulcán y Guayaquil–, con el acompañamiento de ACNUR, ante la masiva demanda de solicitudes de refugio de ciudadanos colombianos.

### **Efectos y reacciones de las acciones de las políticas de seguridad de Ecuador**

Así como para el análisis de las políticas públicas de seguridad de Colombia, para el análisis de las políticas del mismo tipo en Ecuador, se tie-

promoción de sus derechos.

ne en cuenta que las acciones de estas –las políticas– formuladas por las autoridades estatales producen consecuencias sobre las cuales los “afectados”, “administrados” o “grupos-objetivo” de las medidas tomadas generan una respuesta que generalmente pueden ser directas en términos de contestaciones directas como movilizaciones o acciones populares jurídicas o indirectas por medio de representantes políticos o mediáticos (Mény y Thoenig, 1992: 181).

Así mismo, las reacciones, aunque pueden ser permanentes y variadas, habrá un momento determinado en que se visibilicen ante la sociedad, algo que lo determina la atención que le da un actor socio-político que tiene poder y así sirve de puente para la visibilizarían o ya sea porque la movilización es demasiado evidente.

#### *Política de seguridad para la frontera norte*

Cabe una breve referencia sobre algunas reacciones escuchadas sobre esta política más por conducto de las entrevistas hechas que por una alusión generalizada en textos académicos, y enfocada más a ese “componente social” que tenía esta política que era el UDENOR.

Las críticas se refieren a que esta entidad “concentró su presupuesto en diagnosticar la zona”, “estuvo ausente el tema de fortalecer la capacidad local” y “no quedó una percepción en la región de la frontera norte de que la acción de la misma se tratara de la acción institucional del Estado” y “la población local tuvo críticas y desconfianza en la efectividad de esta entidad”.

#### *Política de defensa y seguridad nacional*

Desde Quito, las ONG se han mostrado preocupadas por la *securitización* de la frontera que no sólo se refiere al aumento de efectivos militares a los largo de la misma sino a la generación de nuevos estereotipos de inseguridad y criminalidad establecidos relacionados con la iniciación del Plan

Colombia, con el relacionamiento del incremento de índices de criminalidad (desde mediados de los años noventa) con el conflicto colombiano concebido desde el 2000 como una amenaza a la seguridad ciudadana en Ecuador y el endoso del estereotipo a esta región de ser un lugar de permeabilidad de la criminalidad.

#### *Plan Ecuador*

Los afectados con las políticas hacen saber sus reacciones de manera directa o a través de representantes o diferentes canales como cargos electos, organizaciones no gubernamentales o medios de comunicación.

Aunque hasta la segunda fase de este estudio se realizará un trabajo de campo acudiendo al lugar donde Plan Ecuador ha querido ejecutar sus políticas, es decir, a la frontera con Colombia, podemos acudir, hasta el momento a las reacciones que hay desde el centro (Quito) sobre la ejecución de esta política ya sea por preocupaciones al interior del Gobierno o desde organizaciones no gubernamentales con oficinas en la capital ecuatoriana pero que intervienen en la frontera norte.

La reacción más notoria, por el actor que la produjo, fue el “ultimátum” de seis meses a partir de enero de 2010 que le hizo el Presidente de la República a la institución, en “el informe semanal a la nación” que transmite los sábados a través de los medios de comunicación, para que demostrara “mejores resultados” (Coronado, 2010: 22).

Desde fuera de la administración gubernamental se tiene la percepción de que es una entidad sin poder institucional en la estructura estatal a pesar del mandato que tiene de coordinar políticas intersectoriales sobre una región, y que los productos de inversión de la STPE resultan de la sumatoria de lo que han hecho los ministerios en zona de frontera, lo que significa que la inversión del Estado en esa región es de las instituciones públicas a ordenes de los diferentes ministerios sectoriales y no propiamente de Plan Ecuador.

Esto es corroborable si se tiene en cuenta que una “queja” al interior de la STPE representa que la información de la inversión sectorial para las

provincias presentada por los ministerios a la STPE no está territorializada, lo que impide conocer la inversión a nivel de los cantones priorizados por la Constitución. Así, los discursos gubernamentales y no gubernamentales concuerdan con que la STPE en la práctica está realizando tres mandatos que “chocan” con objetivos misionales de otras entidades que hacen parte de la estructura estatal.

En su explicación proponen que a la Secretaría Técnica se le ha entregado el mandato de coordinar la inversión del Estado en la frontera norte, sin embargo esta entidad está subordinada al Ministerio Coordinador de Seguridad, el cual también tiene un mandato de coordinador –de políticas públicas–.

Al coordinar la inversión pública en la frontera norte, concuerdan los actores consultados, debe recurrirse a prácticas de planificación, sin embargo, el organismo planificador del Estado es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES).

Por último, se menciona la demanda de la población a la STPE en cuanto a la ejecución de obras, cuando en la estructura estatal los llamados a esto son los ministerios –que también son rectores y reguladores–. Por tanto, al parecer, el reclamo a la gestión de esta entidad tiene que ver con su posición en la estructura del Estado que le determina el poder institucional para coordinar la inversión sectorial, marco en el cual estarían las razones por las cuales ha habido una movilidad importante en la dirección de dicha entidad.

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

Las reacciones más comunes se refieren más a la herramienta del registro ampliado que a cualquier otro componente de esta política representado en los programas de la misma y en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 sobre esta materia.

La herramienta de implementación de política denominada registro ampliado, más que la totalidad de la política en sí, despertó diversas reacciones desde diversos actores. Es así como se pueden clasificar, para las

intenciones de esta investigación, en reacciones de los gobiernos locales (vistas desde actores gubernamentales y no gubernamentales que se encuentran en Quito), reacciones de organizaciones no gubernamentales y reacciones al interior de la DGR (como la entidad gubernamental encargada de ejecutar esta política pública).

A pesar de que las reacciones a la ejecución del registro ampliado deberán buscarse en el territorio donde fue ejecutada como herramienta puesta en marcha en la frontera norte de Ecuador –ejercicio que se pondrá en práctica en la segunda parte de esta investigación–, desde Quito pueden encontrarse menciones sobre las reacciones que han tenido los actores locales sobre la medida en cuestión.

Así, se han encontrado menciones sobre las quejas que tuvieron varias autoridades locales –municipios y juntas parroquiales– sobre “falta de información para avisar a la gente qué es lo que iba a ocurrir” con respecto a la ejecución del registro ampliado”, “la desinformación y desconocimiento que hubo sobre la naturaleza de esta medida, en tanto en sectores de la población se tomó como una forma de acceder a bonos de servicios que provee, por lo que iban incluso ecuatorianos”.

Despierta preocupación entre los actores capitalinos la reacción de las autoridades locales de Esmeraldas ya que asoció la herramienta de registro ampliado y a ACNUR como promotores de un “registro indiscriminado” y, por ende, de un “aumento de delincuencia en la provincia”, por lo que se pide más militarización, mientras que desde organizaciones civiles se pide es mayor presencia de instituciones estatales diferentes a las militares (fiscalías, aparato de justicia, educación). Es una referencia importante que debe ser cotejada en el “trabajo de campo” en el territorio en la fase de la investigación que continúa.

Por el lado de las ONG, las reacciones se dirigen al procedimiento implementado en cuanto a la asignación de cupos de refugio por cantón y a la preparación e idoneidad técnica del personal agrupado para entrevistar a los solicitantes –en el paso previo al envío de las solicitudes a la comisión de elegibilidad–.

Por otro lado, la política en materia de refugio crea un grupo promotor encargado de la ejecución de la política de refugio y conformado por la

Secretaría Técnica de Plan Ecuador y los ministerios de Relaciones Exteriores, de Gobierno, Defensa y Seguridad, como mecanismo de interlocución interinstitucional, sin que en la actualidad opere realmente.

Por lo demás, atendiendo el discurso gubernamental y no gubernamental, como un efecto de la ejecución de la herramienta de registro ampliado, podemos hallar tensión y desconfianza con las asociaciones de refugiados, teniendo en cuenta que esta relación es un canal importante entre los diseñadores y ejecutores de política y los “beneficiarios” de la misma.

Una reflexión interesante realizada desde el discurso gubernamental es lo que le falta a la ejecución de la política, que por su lugar privilegiado de implementador parece ser clave, y es el fortalecimiento de la integración local en las ciudades de asilo –la atención en salud, la aceptación en centros educativos, la afiliación en el seguro social<sup>23</sup>, que demanda “un trabajo más dirigido a gobiernos locales, seccionales, para lograr la integración de la sociedad, algo que parece más un propósito o un deseo dadas las problemáticas que precisamente se mencionan en Quito sobre las autoridades locales con respecto a esta política” (Funcionario DGR).

Por último, es importante rescatar aquí la percepción de “pasajero gratuito” de la política de refugio de Ecuador que muestra el discurso de autoridades gubernamentales, en referencia a personas que “se esconden” en su condición de refugiados para realizar actividades ilícitas o a personas que aún no necesitando protección internacional construyen argumentos falaces para obtener el estatus de refugio.

Sin embargo, algo para tener en cuenta también es las intervenciones de personas en refugio en foros quienes han advertido que el presentar el carné de refugio para aplicar a un trabajo u servicio público les trae problemas de estigmatización y xenofobia.

23 Que es parte del denominado Plan de acción de México.

### Políticas públicas de seguridad adoptadas por los gobiernos locales de poblaciones de la frontera colombo-ecuatoriana

Como presentamos en el principio del documento, se trata de mostrar dos aristas, uno, los efectos de las políticas nacionales en los territorios locales y por otro lado medidas propias de los gobiernos locales. En el caso de Colombia, hemos logrado conocer la primera de estas aristas para los dos departamentos fronterizos. Respecto a la segunda arista, sólo podemos hablar del caso de Tumaco.

#### *El lado colombiano*

Para hablar de este lado hemos recurrido a fuentes escritas para documentar el caso de Putumayo y nos hemos trasladado al departamento de Nariño en donde visitamos Ipiales, Pasto y Nariño, donde pudimos conversar con varios actores locales.

#### *El caso del departamento del Putumayo*

Comenzamos con este departamento ya que fue el escenario por excelencia del Plan Colombia, política a la que se le responsabilizan un cantidad significativa de efectos tanto para el sur de Colombia como para Ecuador.

#### *El Plan Colombia*

Como se mencionó anteriormente, los componentes o indicadores de este plan son tres fundamentalmente: lucha antidrogas y contra el crimen organizado, el fortalecimiento institucional y la reactivación económica y social.

Respecto al primero de estos componentes, en lo que concierne al Putumayo, tenemos en cuenta que este departamento ha sido el que ha reci-

bido con mayor intensidad desde el año 2000 los impactos de las estrategias nacionales antinarcóticos y contrainsurgentes, consolidadas en el Plan Colombia, siguiendo el argumento de CODHES (2008: 32).

Durante el periodo de aplicación de esta política, entre 1999 y 2005, los cultivos de coca en Putumayo disminuyeron de 58 297 hectáreas a 8 963 hectáreas. Puede comprenderse, apropiando datos sobre cultivos de coca en Colombia, una continuidad de este cultivo en los años noventa, por los departamentos del sur oriente del país, desde el departamento del Meta, continuando por Guaviare y Caquetá hasta el Putumayo. En contraste, para el 2005, el Putumayo baja su producción (8 963 hectáreas) y Nariño, su departamento vecino, aparece con cifras elevadas (13 875 hectáreas) (UNODC, 2006 y 2010).

Este hallazgo es compatible con la lectura de ONG, actores sociales y autoridades locales de Nariño –que veremos en su momento– sobre el traspaso de los cultivos y la conflictividad desde Putumayo a su departamento.

En adición a los datos sobre cultivos de coca, se puede tomar el de las fumigaciones aéreas por departamento en donde se encuentra que hasta 1999, las fumigaciones más fuertes el Gobierno nacional las ejecutaba sobre los departamentos del Guaviare y del Caquetá, cambiando abruptamente a Putumayo desde el 2000 al 2002, en pleno Plan Colombia.

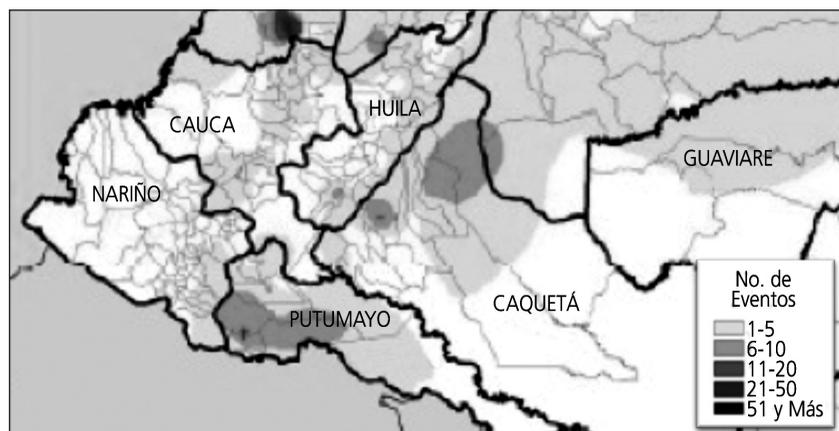
En coincidencia con los datos de cultivos ilícitos y de fumigaciones sobre Putumayo, en el marco de una política no sólo antinarcóticos sino también antisubversiva, la confrontación armada en Putumayo tomó una dinámica de progresivo crecimiento en el número de eventos relacionados con combates por iniciativa de la fuerza pública y acciones armadas de grupos irregulares, llegando un punto álgido en 2005 en municipios como Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Caicedo y Villa Garzón; cercanos tanto al departamento de Nariño como a Ecuador.

Tabla N.º 5  
Fumigación aérea de coca por departamento 1994-2003

Fuentes:	Auditoría ambiental de la Dirección Nacional de Estupefacientes								Policía Antinarcóticos			
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
Departamento												
Guaviare	3 142	21 394	14 425	30 192	37 081	17 376	8 241	7 477	7 207	30 154		
Meta	729	2 471	2 524	6 725	5 920	2 296	1 345	3 251	1 496	2 852		
Caqueta	..	..	537	4 370	18 433	15 656	9 172	17 252	18 567	1 060		
Putumayo	..	..	..	574	3 949	4 980	13 508	32 506	71 891	8 343		
Vichada	..	50 000	85	..	297	91	..	2 820	..	..		
Antioquia	..	..	684	..	..	..	6 259	..	3 321	5 540		
Córdoba	..	..	264	..	..	..	..	..	734	..		
Vaupés	..	..	..	..	349	..	..	..	..	..		
Cauca	..	..	..	..	..	2 713	2 950	741	..	..		
Norte Santander	..	..	..	..	..	..	9 584	10 308	9 186	6 734		
Nariño	..	..	..	..	..	..	6 442	8 216	17 962	30 646		
Santander	..	..	..	..	..	..	470	..	..	5		
Boyacá	..	..	..	..	..	..	102	..	..	..		
Bolívar	..	..	..	..	..	..	..	11 581	..	3 209		
Total	3 871	23 915	18 519	41 861	66 029	43 111	58 073	94 153	130 364	88 543		

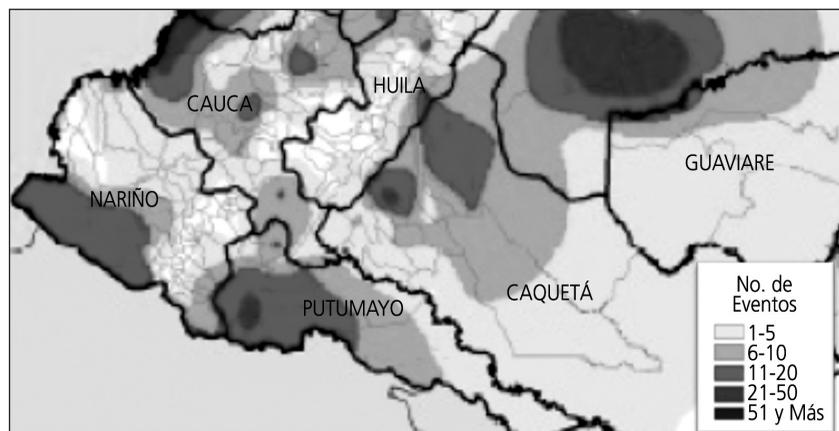
Fuente: Censo de cultivos de coca de 2002. Tomado de UNODC.

Mapa N.º 2  
Intensidad de la confrontación armada en Putumayo en 1998



Fuente: Observatorio de DDHH de la Vicepresidencia de la República.

Mapa N.º 3  
Intensidad de la confrontación armada en Putumayo en 2005



Fuente: Observatorio de DDHH de la Vicepresidencia de la República.

Con respecto a los componentes de fortalecimiento institucional y reactivación económica del Plan Colombia, en noviembre de 2004, un grupo de

organizaciones no gubernamentales publicaron el informe de la misión de observación, que llevaron a cabo junto con otras participantes en abril de 2004, sobre los efectos del Plan Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo en la frontera colombo-ecuatoriana, trasladándose a las regiones fronterizas del sur-occidente colombiano y recopilando información que, en sus palabras, “permitiera visibilizar los efectos de las estrategias contenidas en el Plan Colombia sobre el medio ambiente, la salud, el desarrollo económico, el desplazamiento forzado y la situación de derechos humanos en general”<sup>24</sup>.

El desarrollo alternativo de sustitución de cultivos ilícitos fue un tema incluido en el componente social de esta política, el cual se llevó a cabo por medio de tres programas: los pactos sociales para la sustitución voluntaria de cultivos de coca, el Programa de Erradicación Temprana PILDAET (Programa de Iniciativas Locales para la Erradicación Temprana) y el Programa Guardabosques.

Los pactos sociales para la sustitución voluntaria de cultivos de coca fueron una experiencia piloto de erradicación manual dados en el 2000, que consistía en un acuerdo entre campesinos y Gobierno nacional para que en un plazo de un año (2000-2001) los primeros sustituyeran de forma manual cultivos de coca mientras que el Gobierno aseguraba la seguridad alimentaria de la población vinculada por medio de la entrega de un monto de dinero en especie (materiales o animales) buscando desarrollar un proyecto productivo.

Sin embargo, según la misión, este proceso fracasó dejando la idea ante el país de que la responsabilidad de ello estaba bajo el campesino, quedando invisibilizados los problemas que tuvo el proceso como tal, siendo el principal de estos, la lenta ejecución de los recursos por parte de ONG operarias del proyecto –sobre quienes cayeron la mayor parte de críticas–, lo que llevó a que a dos años de firmados los pactos, de los 35 acuerdos

24 A la convocatoria realizada por la Asociación para la Promoción Social Alternativa (MINGA) y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) para esta misión, asistieron el Center for International Policy de Washington DC, el Comité Interinstitucional contra las Fumigaciones (CIF) de Ecuador, la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (CEDHU) de Ecuador, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (CAJAR) de Colombia y el periódico El Universo, de Ecuador.

firmados que involucraban a casi 30 000 familias, sólo se habían “beneficiado” a 9 077 familias (24% del total) (MINGA y CODHES, 2004: 28).

La interpretación de las ONG involucradas en la misión es que el fracaso de los pactos sociales y el diseño del plan nacional de desarrollo alternativo crearon las condiciones para la ejecución de una estrategia especial para el Putumayo con acciones encaminadas al fortalecimiento institucional, las iniciativas locales para la erradicación temprana –PILDAET– y la infraestructura para completar la erradicación. Así, el PILDAET inicia en 2002, marcando una diferencia con el esquema de los pactos sociales para la erradicación de los cultivos de coca en tanto exigía la erradicación inmediata.

No obstante, las críticas a este y al programa que lo antecedió se sitúan en el poco aporte al fortalecimiento institucional y organizacional de las zonas objeto de estos proyectos alternativos y la poca efectividad de espacios dispuestos para incluir intereses de comunidades, autoridades locales y o planes de desarrollo local, así como al papel de organizaciones e instituciones públicas no pertenecientes al territorio o del Estado central, lejanas del contexto regional y local.

Por otro lado, finalizado el Gobierno de Pastrana y comenzando el de Uribe, se comienza a ejecutar el Programa Guardabosques el cual se planificó para 50 000 familias en todo el país con la propuesta de que se vinculasen a la protección, conservación y revegetación de ecosistemas afectados por la implementación de cultivos ilícitos. La nueva “oferta” consistía en un apoyo monetario de 5 millones anuales (400 000 pesos colombianos por mes) a cada familia campesina en contraprestación de que estos cumplieran con actividades relacionadas con el manejo de reforestación, de áreas boscosas, producción de material vegetal –actividades de guardabosques.

Sin embargo, las críticas encontradas a este programa están dirigidas a que el mismo no incluye el desarrollo de proyectos productivos, ni de seguridad alimentaria, a la limitación de generar ingresos para cubrir las necesidades básicas vinculadas al rol de agricultor que tiene el campesino, sumado a la poca cobertura geográfica que tuvo el programa en el departamento.

Ahora, bien como efectos de esta política en Putumayo, las ONG vinculadas al informe mencionado sostenían para el 2004 que cuatro años de fumigaciones continuas (2000-2004) habían dejado en el Putumayo “una

crisis humanitaria, de seguridad alimentaria y económica sin precedentes, debido a su afectación en cultivos alternativos y de pancoger, animales de campo y de selva, fuentes de agua, bosques, población, localidades rurales y escuelas” (MINGA y CODHES, 2004: 54).

Dicha misión constató el caso de la aspersión aérea realizada sobre proyectos productivos de los programas de desarrollo alternativo financiados por el Plan Colombia –mencionados anteriormente, evidenciando incoherencias entre las estrategias sociales y militar del Plan Colombia, como dice el informe, debido a las fumigaciones sobre zonas objeto de programas de desarrollo alternativo financiado por esta política.

Las organizaciones no gubernamentales vinculadas con este informe, describen verificaciones precedentes a la suya, constatando fumigaciones en los municipios del Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís, sobre los cultivos de desarrollo alternativo producidos en el marco de los pactos sociales –ejecutados entre el 2001 y el 2002– y del programa PILDAET auspiciado también por el Plan Colombia.

La dinámica de este departamento tiene una amplia asociación con la de su vecino Nariño que a continuación analizamos.

### El caso del departamento de Nariño y del municipio de Tumaco

Nariño, como departamento receptor de los efectos del Plan Colombia en Putumayo merece ser visto en el detalle que a continuación se muestra.

#### *El Plan Colombia*

Diversos actores tanto gubernamentales como no gubernamentales coinciden en que el principal efecto del Plan Colombia sobre el departamento de Nariño fue el traslado tanto de los cultivos ilícitos como de la escalada en la conflictividad desde el departamento de Putumayo.

Además, anotan que este factor, sumado a la endógena crisis del sector agrícola tradicional de municipios de Nariño y de la Costa Pacífica ha

hecho del cultivo de la coca una forma de subsistencia y satisfacción de sus necesidades básicas (MINGA y CODHES, 2004: 68). Una lectura sobre este territorio propone:

Nariño continúa siendo uno de los departamentos que mayor número de confrontaciones armadas y acciones militares tiene a nivel nacional, los teatros de operaciones armadas diversos a lo largo de su territorio, dan cuenta de una prolongación, que ha sido notable desde el año 2002, situación que estuvo acompañada desde sus inicios por el aumento de los cultivos de uso ilícito en diferentes municipios del departamento (CODHES, 2009a: 28).

La anterior proposición sintetiza el contexto en el que se ha venido desarrollando el departamento de Nariño, un incremento en la confrontación armada desde comienzos de la presente década acompañado del aumento de los cultivos ilícitos. Para mirar este cambio, en el año 1998, los municipios del departamento de Nariño que colindan con Putumayo –Funes, Tangua, Ipiales, Potosí, Córdoba, Puerres, Nariño, Pasto, Chachaguí, Bue-saco– registraron entre uno y cinco eventos de confrontación armada relevantes<sup>25</sup>, así como algunos municipios cercanos al departamento del Cauca (Sotomayor, Policarpa, El Rosario, Leyva, Taminango), mientras que ninguno de los demás municipios registraba este dato o uno mayor, siguiendo datos del observatorio de DDHH de la Vicepresidencia de la República<sup>26</sup>.

En contraste, para el mismo año, los municipios de Putumayo que colindan con el departamento de Nariño presentaban eventos de confrontación armada relevantes que fueron registrados. De norte a sur, los municipios de Mocoa, San Francisco, Sibundoy, Colón, Santiago presentaron entre uno a cinco eventos de este tipo, mientras que municipios como Villa Garzón, Orito, y Valle del Guamuez tuvieron entre seis a diez eventos (todos estos municipios colindan con Nariño), rango de eventos en el cual también se incluye al municipio de Puerto Asís, que es vecino de Ecuador. El mayor número de acciones estuvieron ubicadas entre los municipios de

25 Incluyen los combates por iniciativa de la fuerza pública y las acciones armadas de los grupos ilegales.

26 Ver [http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio\\_de\\_DDHH/mapas](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio_de_DDHH/mapas).

Orito y el valle del Guamuez en donde se sostuvieron entre once y veinte eventos de confrontación armada.

Ya para el año 2005, la cartografía del conflicto es muy diferente en Nariño y en Putumayo. En Nariño, el rango que oscila entre once y veinte eventos de confrontación armada se extiende desde el municipio andino de Cumbal hasta el municipio costero de Tumaco, pasando por los municipios de Ricaurte y Barbacoas, todos estos colindantes con Ecuador.

Los registros de estos eventos se amplían aunque en rangos de menor intensidad a lo largo de toda la zona pacífica empatando con la dinámica del Cauca y ensanchándose hacia los municipios del piedemonte occidental andino nariñense.

Así mismo, el municipio nariñense de Ipiales, limítrofe con Ecuador y los municipios andinos nariñenses colindantes (Potosí, Córdoba, Puerres, Funes, Tangua, Pasto) con los municipios putumayenses de Villa Garzón, Orito y Valle del Guamuez, presentaban para esta fecha niveles de confrontación elevados, registrados en rangos de entre once y veinte y de seis a diez eventos durante el 2005 (incluyendo los municipios de Putumayo nombrados).

Para esta fecha, los registros cartográficos muestran que el Putumayo está en un nivel álgido de confrontación en donde en gran parte de su territorio se tienen registros de entre 11 y 20 confrontaciones en unos municipios o partes de municipios y de entre 6 y 10 confrontaciones en todos los municipios o parte de municipios de este departamento. Es importante destacar, que los municipios del Putumayo también vecinos de Ecuador como son Valle del Guamuez, San Miguel y Puerto Asís estaban en esta situación de confrontación.

Por tanto, para el año 2005 un amplio espacio de Nariño y Putumayo presentaban niveles de confrontación armada preocupantes registrados en un rango de entre 11 y 20 eventos y una situación muy grave en cercanías a la frontera con Ecuador, en un área comprendida entre los municipios de Orito y Valle del Guamuez (rango de 21 a 50 confrontaciones armadas).

Como se mencionó antes, el incremento de acciones armadas en Nariño desde comienzos de la década del 2000 estuvo acompañado desde sus inicios por el aumento de los cultivos de uso ilícito en el departamento. Se puede encontrar que, en efecto, Nariño reporta una diferencia abismal

en cuanto a los datos de cultivos de coca con respecto a Putumayo en 1999, año de inicio del Plan Colombia, diferencia que va disminuyendo a lo largo del periodo de aplicación del Plan Colombia, hasta el punto en que para el 2002 los registros de cultivos de coca aparecen con una mayor cantidad en Nariño que en su departamento vecino: Putumayo. El mismo fenómeno le sucede a Nariño con respecto a su vecino del norte, el departamento del Cauca.

**Tabla N.º 6**  
Cultivos de coca por departamento en Colombia, 1999-2004 (ha)

Departamento	mar-99	ago-00	nov-01	dic-02	dic-03	dic-04
Meta	11 384	11 123	11 425	9 222	12 814	18 740
Nariño	3 959	9 343	7 494	15 131	17 628	14 154
Guaviare	28 435	17 619	25 553	27 381	16 163	9 769
Caquetá	23 718	26 603	14 516	8 412	7 230	6 500
Antioquia	3 644	2 547	3 171	3 030	4 273	5 168
Vichada		4 935	9 166	4 91	3 818	4 692
Putumayo	58 297	66 022	47 120	13 725	7 559	4 386
Bolívar	5 897	5 960	4 824	2 735	4 470	3 402
N. de Santander	15 039	6 280	9 145	8 041	4 471	3 055
Arauca		978	2 749	2 214	539	1 552
Córdoba	1 920	117	652	385	838	1 536
Cauca	6 291	4 576	3 139	2 120	1 443	1 266
Santander		2 826	415	463	632	1 124
Vaupés	1 014	1 493	1 918	1 485	1 157	1 084
Amazonas			532	784	625	783
Guainía		853	1 318	749	726	721
Magdalena	521	200	480	644	484	706
Guajira		321	385	354	275	556
Boyacá		322	245	118	594	359
Caldas					54	358
Chocó		250	354		453	323
Cundinamarca		66	22	57	57	71

Valle del Cauca		76	184	111	37	45
<b>TOTAL</b>	160 119	162 510	144 807	102 071	86 340	80 350
<b>Total en miles</b>	160 000	163 000	145 000	102 000	86 000	80 000
Número de departamentos afectados	12	21	22	21	23	23
Cobertura nacional	12%	41%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Colombia: Censo de cultivos de coca, Junio 2005. Tomado de UNODC.

Durante el periodo de ejecución del Plan Colombia, se puede ver que a la tradicional presencia de las guerrillas sobre el departamento de Nariño, a partir del 2000 le compite su dominio territorial el bloque paramilitar “Libertadores del Sur” generándose una escalada al añadir un actor más a la tradicional confrontación entre guerrillas y fuerzas armadas, como lo sustenta la defensoría del pueblo de este departamento<sup>27</sup>.

A pesar de que el discurso de los comandantes de este bloque paramilitar justificaban su creación en este departamento a la protección a los habitantes y políticos de la región de los excesos de la guerrilla, que es un discurso generalizado en la justificación de estos grupos, del mapeo de su expansión, se ha venido comprendiendo, por parte de analistas del conflicto armado (Garzón, 2005), que este grupo entró a Nariño para disputar dos importantes áreas de este departamento en torno a la economía del narcotráfico, como son la llanura del Pacífico Nariñense, donde cruzan dos ríos importantes con salida al mar (el Patía y el Telembí), la margen izquierda de la cordillera, que por su función como corredor entre la costa y el sur occidente del país (hacia el macizo colombiano) y como zona de cultivos ilícitos, reviste importante valor para las organizaciones armadas irregulares, además del control que ha ejercido en los municipios de El Rosario, Policarpa, Los Andes (Sotomayor), La Llanada, Taminango, Samaniego y El Tambo, en la cordillera, más cercanos hacia el departamento del Cauca.

<sup>27</sup> Para encontrar mayor referencia de este bloque paramilitar, de su comandante, así como de la forma como operaron las franquicias entre narcotraficantes y paramilitares leer el documento de Juan Carlos Garzón (2005).

Según Garzón, “la dinámica regional (de este departamento) pone en evidencia la directa relación entre el auge del narcotráfico y la expansión de los grupos de autodefensa en este departamento”. Esta relación encuentra coherencia si se tiene en cuenta el crecimiento de cultivos de coca desde el 2002 que se muestra en la tabla 6.

Por otra parte, el desplazamiento forzado en Nariño ha presentado aumentos considerables desde el 2000. CODHES indica que para el periodo 2000-2008, el desplazamiento forzado de personas en este departamento se registró, con mayor fuerza, en los municipios de Iscuandé, El Charco y Tumaco (en la costa pacífica, el último un municipio fronterizo con Ecuador), Taminango, Samaniego y Policarpa (municipios andinos cercanos al Cauca), Pasto (la capital del departamento), Ricaurte e Ipiales en la frontera con Ecuador).

Tabla N.º 7  
Número de personas desplazadas en los departamentos de Nariño y Putumayo entre los años 1999 y 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nariño	4 472	6 232	19 176	14 057	8 990	10 623	15 886
Putumayo	4 345	7 359	5 096	7 809	8 386	8 503	7 487
Cauca	6 238	5 848	31 392	12 941	4 150	5 279	21 643

Fuentes: Documentos CODHES 13 “Tensión en las fronteras” y Cifras-Departamentos de Llegada 1995-2005 de la página Web de CODHES.

La dirección ascendente y constante del desplazamiento forzado en Nariño coincide con el incremento de los cultivos ilícitos pero también con la intensidad del conflicto en su territorio.

Por otra parte, sobre los efectos del Plan Colombia en Nariño, actores regionales estatales vinculados con la defensa de los derechos humanos, están convencidos de que esta política pública que se ha diseñado para combatir el narcotráfico ha generado problemas humanitarios por las consecuencias que trae en la calidad de vida de las personas en cuanto a la seguridad alimentaria y parálisis de la economía local, falta de alternativas productivas, afectaciones directas de las fumigaciones en la salud de las personas y la contaminación de aguas y desplazamiento de los

cultivos hacia Nariño y el sur del departamento (MINGA y CODHES, 2004: 52).

Los mismos argumentan que la política de lucha contra el narcotráfico de erradicación forzada evade el hecho de que hace perder la única forma de sustento de muchas comunidades, las cuales quedan sin medios de subsistencia y en medio de tragedias humanitarias (Defensoría del Pueblo, Seccional Nariño).

Al igual que en el caso del departamento del Putumayo, se encuentra en Nariño también la paradoja de que son fumigados proyectos de sustitución de cultivos financiados por el Plan Colombia (RECOMPAS).

Así mismo, el informe de efectos de esta política en Putumayo y Nariño del 2004, menciona cómo el programa de familias guardabosques que hace parte de esta política replicaba el reclamo por parte de las comunidades de Buesaco y Tumaco, en Nariño, sobre la no claridad ni el carácter público de los criterios para la elección de los municipios beneficiarios del programa y manifestaban no comprender las razones por las cuales el Gobierno nacional descartaba introducir en el programa veredas que cumplieran con los requisitos que exigía. Las comunidades concluyeron que se trataba de favoritismos políticos (MINGA y CODHES, 2004: 42-43).

### *La política de seguridad democrática en el departamento de Nariño*

En el análisis de la política de seguridad democrática se comentó que su intensión se dirigió al enfrentamiento del “terrorismo”, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas y explosivos, el secuestro, la extorsión y el homicidio, lo que se entendió como recuperar, mantener y consolidar el control estatal en las diferentes regiones del país.

Básicamente, dijimos, las propuestas gubernamentales desde el 2002 formularon lograr este objetivo por medio de la lucha frontal contra las guerrillas y la desmovilización de los grupos paramilitares.

La ocupación y recuperación del territorio por parte del Estado ha sido principalmente de carácter policial y militar, ubicando policía en los municipios y batallones militares logrando recuperar el control público en cascos urbanos pero no de las zonas rurales.

En efecto, en el departamento se habla de una recuperación del control de las autoridades que la habían perdido en los años sesenta y cuatro centros urbanos de los municipios del departamento, “que prácticamente estaban bajo el dominio de actores ilegales”, sin que se haya logrado una recuperación generalizada de las zonas rurales donde tienen presencia tanto guerrilla como los nuevos grupos del antiguo paramilitarismo<sup>28</sup>, y la recuperación que se ha logrado de algunos espacios, como lo cree la defensoría del pueblo del departamento, ha tenido un costo humanitario muy importante que son los desplazamientos masivos de población.

El aumento del pie de fuerza militar en el departamento puede verse tomando el ejemplo del municipio de Ipiales, el cual se encontraba en jurisdicción de la tercera brigada ubicada en Cali, departamento del Valle del Cauca. Sin embargo, en la actualidad a este municipio y el resto del departamento se le ha designado la brigada XXIII con sede en Pasto, con el fin de aglutinar más hombres en el departamento para Nariño.

En el municipio de Ipiales, es común la referencia sobre uno de sus corregimientos –La Victoria–, colindante con el departamento del Putumayo y con la parroquia El Carmelo de la provincia ecuatoriana de Carchi, como ejemplo de la intención estatal muestra un ejemplo de la ejecución de la estrategia de la ocupación militar del departamento.

Este corregimiento ha tenido una presencia permanente de las FARC, ha sido un lugar estratégico por sus vecinos (Putumayo y Ecuador) y se le conoce como corredor de tránsito de droga hacia el Pacífico. Sin embargo, la impresión que existe en organizaciones sociales es que, a raíz de la estigmatización de sus pobladores de ser guerrilleros, ha habido abusos de autoridad por parte del ejército y de la policía, que generaron “choques” con la comunidad y rechazo a su presencia.

Por otro lado, la estrategia de la política de seguridad democrática de disminuir los niveles álgidos de conflictividad mediante la desmovilización de los grupos paramilitares, se vivió en este departamento mediante la entrega de armas del bloque “Libertadores del Sur” en julio de 2005, quedan-

28 Como vimos anteriormente, algunos los nombran como neoparamilitares, otros como el Gobierno nacional bandas criminales –BACRIM–.

do en la memoria de los interesados en este tema como una de desmovilizaciones hito en el país por el número de hombres y de armas entregadas.

Sin embargo, los actores departamentales creen que de la desmovilización del bloque paramilitar no se tradujo en una disminución de la violencia como impacto positivo en el departamento ya que se continuó la dinámica de disputa de territorios en función del negocio del narcotráfico.

En su entender, los miembros del bloque desmovilizado de autodefensas, siguieron haciendo presencia en la región, ya no en forma de una presencia masiva con un ejército irregular y centralizado, sino en forma de grupos pequeños realizando acciones violentas parecidas a las de su forma anterior: amenazando, cometiendo homicidios selectivos, reclutamiento forzado, extorsiones, vacunas, e imponiendo normas de conducta y ejercicio de “autoridad” y manteniendo un discurso “anticomunista”.

De esta manera, tras la desmovilización de las estructuras paramilitares, comenzó una guerra sin cuartel entre los actores armados en torno a zonas de cultivo de coca y transporte de cocaína en el norte de Nariño (Cumbitara, El Rosario), la costa pacífica y todos los corredores que intercomunican (el piedemonte costero), trayendo efectos negativos sobre las comunidades afrodescendientes e indígenas (Awá) en el piedemonte costero, en la costa y en el territorio de los Pastos en el centro sur de Nariño<sup>29</sup>.

Recuerda una ONG departamental que desmovilizado el bloque “Libertadores del Sur” se hablaba de una infinidad de grupos como Manonegra, Nueva Generación, Los Rastrojos y Águilas Negras, pero desde 2008 y respondiendo a las dinámicas nacionales hay una estructura que está sobresaliendo sobre las demás y es la de Los Rastrojos que han sido capaces de desalojar a los otros actores. En el norte de Nariño, por ejemplo, fue una zona de Águilas Negras y de Nueva Generación y ahora están Los Rastrojos, formándose una disputa por el territorio entre Los Rastrojos y Águilas Negras en la Costa Pacífica y se va notando una mayor presencia de los primeros en Nariño.

El negocio del narcotráfico, por tanto, determina la dinámica de la confrontación en Nariño entre los diferentes actores ya sean aquellos que con-

29 Antes, en este lugar estaba el Bloque Libertadores del Sur al mando de Pablo Sevillano.

forman estructuras militares privadas, ya sean grupos armados irregulares vinculados al ex bloque paramilitar o ya sean las tradicionales agrupaciones guerrilleras.

Esto coincide con que se encuentre que en Nariño el cultivo de coca se incrementa de 13 875 hectáreas en diciembre de 2005 a 16 428 hectáreas en diciembre de 2009, convirtiéndose paulatinamente en el primer productos de hoja de coca, y que cuatro de sus municipios se encuentren entre los diez primeros en producción de cultivos de coca y producción de cocaína del país como se muestra en las tablas siguientes.

**Tabla N.º 8**  
Cultivos de coca por departamento en Colombia 2004-2009 (ha)

Departamento	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	dic-09	% Cambio 2008-2009	% del total 2009
Nariño	14 154	13 875	15 606	20 259	19 612	16 428	-16%	24%
Guaviare	9 769	8 658	9 477	9 299	6 629	8 323	26%	12%
Cauca	1 266	2 705	2 104	4 168	5 422	6 144	13%	9%
Putumayo	4 386	8 963	12 254	14 813	9 658	5 316	-45%	8%
Bolívar	3 402	3 670	2 382	5 632	5 847	4 777	-18%	7%
Antioquía	5 168	6 414	6 157	9 926	6 096	4 554	-25%	7%
Meta	18 740	17 305	11 063	10 386	5 525	4 295	-22%	6%
Caquetá	6 500	4 988	4 967	6 318	4 303	3 760	-13%	6%
Vichada	4 692	7 826	5 523	7 218	3 174	3 139	-1%	5%
Córdoba	1 536	3 136	1 216	1 858	1 710	2 782	63%	4%
N. de Santander	3 055	844	488	1 946	2 886	2 713	-6%	4%
Chocó	323	1 025	816	1 080	2 794	1 666	-40%	2%
Santander	1 124	981	866	1 325	1 791	953	-47%	1%
Valle del Cauca	45	28	281	453	2 089	929	-56%	1%
Guainía	721	752	753	623	625	538	-14%	1%
Arauca	1 552	1 883	1 306	2 116	447	418	-6%	1%
Vaupés	1 084	671	460	307	557	351	-37%	1%
Amazonas	783	897	692	541	836	277	-67%	0,40%
Boyacá	359	342	441	79	197	182	-8%	0,30%

Caldas	358	189	461	56	187	166	-11%	0,20%
La Guajira	556	329	166	87	160	163	2%	0,20%
Magdalena	706	213	271	278	391	151	-61%	0,20%
Cundinamarca	71	56	120	131	12	0	-100%	n.a
Cesar	0	0	0	0	5	0	-100%	n.a
TOTAL	80 350	85 750	77 870	98 899	80 953	68 025	-16%	100%
Total redondeado	80 000	86 000	78 000	99 000	81 000	68 000	-16%	
Número de Departamentos	23	23	23	23	24	22		

Fuente: Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2009. Tomado de UNODC.

**Tabla N.º 9**  
Los diez municipios con la mayor área cultivada de coca y de mayor producción de cocaína, 2009

Municipio	Departamento	Área cultivada con coca (hectáreas)	% del área cultivada con coca en Colombia	Producción de cocaína pura (en tn)
Tumaco	Nariño	4 681	6,90%	27
Cumanbo	Vichada	3 093	4,50%	31
Barbacoas	Nariño	2 928	4,30%	15
San José del Guaviare	Guaviare	2 906	4,30%	15
El Retorno	Guaviare	2 371	3,50%	14
Miraflores	Guaviare	2 325	3,40%	11
Mapiripán	Meta	2 123	3,10%	13
Timbiquí	Cauca	1 699	2,50%	7
Roberto Payán	Nariño	1 539	2,30%	10
Olaya Herrera	Nariño	1 542	2,10%	7
<b>Total</b>		<b>25 117</b>	<b>36,90%</b>	<b>150</b>

Fuente: Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2009. UNODC-Gobierno de Colombia.

Otro indicador que puso a prueba la política de seguridad democrática son el del número de población desplazada que no detuvo su ascenso en el departamento llegando a cifras de 32 856 personas en 2007 y 24 662

personas en 2008, ubicándose para el primero de estos años en la segunda entidad territorial receptora de esta población, después de Bogotá.

Con respecto a otro indicador, la tasa de homicidios en el departamento mantuvo un promedio de cincuenta homicidios por cada 100 000 habitantes entre 2006 y 2008, ubicándose entre las cuatro primeras entidades territoriales con las cantidades más altas de homicidios, siendo Tumaco el municipio con las tasas más altas de este tipo dentro del departamento.

La gobernación de Nariño, a través del observatorio departamental del delito, reportó para el 2006 una tasa homicidios en el departamento de 55,3; en el 2007 una tasa de 49,2 y en el 2008 una tasa de 45,1 homicidios, mientras que Tumaco mostrando una creciente tendencia reportando 92 en el 2004, 252 en 2006 y 235 en el 2008, mientras que la capital de departamento, Pasto ha presentado preocupantes tasas de este delito registrando 117 en el 2004, 131 en 2006 y 119 en 2008. Es así como la situación de seguridad en las ciudades del departamento se ha agravado, sobre todo por los casos de homicidios a través de sicariato tanto en Pasto como en Ipiales, viéndose obligadas las autoridades a restringir el uso de motos.

Por otro lado, respecto a políticas que se circunscriben al ámbito de la seguridad democrática se puede mencionar que una de ellas, el Plan Fronteras, se pudo entender que se trataba de proyectos aprobados por el Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a infraestructura, acueducto, alcantarillado, mejoramiento de escuelas en el marco del cual se pactaron unos compromisos de carácter territorial y nacional y se ha ejecutado algo más del 80% de todos los proyectos, arrancó desde el 2008 hasta el 2010.

A pesar de que el objetivo del Plan fue el de fortalecer a las poblaciones del cordón fronterizo en cuanto a sus dotaciones en infraestructura para mejorar la calidad de vida de los habitantes, su cobertura se limitó al tramo andino o sierra del cordón fronterizo, es decir al municipio de Ipiales, particularmente al corregimiento de la Victoria.

Por último, es importante rescatar las medidas locales que realiza la alcaldía de Tumaco para el control de la delincuencia común, los homicidios y el respeto por las normas de convivencia, en un contexto con tan altos niveles de atentados a la vida. Por ejemplo, la alcaldía tiene un Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, llamado “Tumaco: te queremos

pazífico” (la z es deliberada), el cual busca ejecutar estrategias encaminadas a promover la seguridad, la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos. También el Gobierno local tiene potestad en tomar medidas preventivas como ley seca, prohibición de parrilleros en las motocicletas, prohibición de transporte de cilindros de gas, todo esto con la intención de minimizar al máximo los riesgos que eventualmente pudiera desencadenar en un acto terrorista, como lo denomina la secretaría de gobierno del municipio.

En el mismo sentido, la administración municipal tiene dos observatorios, el del delito, que les permite analizar la dinámica de muertes violentas, delitos comunes y accidentes de tránsito; y el observatorio de violencia familiar basada en género, maltrato y violencia intrafamiliar.

Otra herramienta con que cuenta este municipio es el Consejo de Seguridad (autoridades civiles, militares y judiciales) que es un espacio interinstitucional en el que cada 15 días se analiza la situación de seguridad y los planes y esquemas a plantear o replantear, en función de minimizar los actos delictivos, según la funcionaria municipal.

Por último, la alcaldía ha organizado los comités de orden público en donde se distribuye el pie de fuerza en el municipio y los recursos destinados para el componente de seguridad que provienen del fondo de seguridad que transfiere el Gobierno nacional.

### **Convergencias y divergencias entre la política pública nacional de seguridad y el ámbito local así como con las políticas locales de seguridad en Colombia**

Respecto a las coincidencias entre la política nacional y la dinámica local, con la aplicación del Plan Colombia en Putumayo, en efecto se logró lo que la primera esperaba, a saber, una disminución de los cultivos ilícitos, a costa de una cantidad importante de divergencias como la derivación de una crisis humanitaria, de seguridad alimentaria y económica importante. Durante la aplicación de esta política, el número de personas desplazadas nunca bajó de 5 096, que fue la cifra registrada por CODHES en 2001 (2009:

38), aumentó la confrontación armada en este departamento, y sobre todo, acudiendo a sus objetivos, fumigó sus propios programas de restitución de cultivos y sobre los recursos de vida como las fuentes de agua de la población “objeto” de sus programas sociales: el campesino cocalero, además de generar ninguna efectividad en el desarrollo de las organizaciones locales.

Con Nariño, esta política ha tenido las mismas divergencias que con el Putumayo, con el agravante de que su objetivo cumplido en Putumayo de reducir los cultivos ilícitos, redundó en un resultado negativo para Nariño ya que allí se incrementaron este tipo de cultivos así como la confrontación armada. Si el Plan Colombia convergió con el departamento del Putumayo en su objetivo de reducir la oferta de coca, en Nariño divergió por causa de la misma naturaleza de esta política.

Por otra parte, la política de seguridad democrática con su propósito de recuperar el territorio a las instituciones del Estado convergió en los dos departamentos en cuanto a la ocupación militar y policial de una mayor proporción de cabeceras municipales así como de vías de comunicación visto en el incremento de la fuerza pública.

Sin embargo, este objetivo por medio de la estrategia de la desmovilización de la estructura paramilitar divergió completamente con estos departamentos ya que esto se tradujo en un incremento de la violencia por el control territorial para tráfico de estupefacientes, sobre todo en el área rural, el continuo aumento de cultivos ilícitos en Nariño así como la continuación del incremento en el desplazamiento de personas: 14 057 en 2002 y en 2008, 24 662 (CODHES, 2009b: 38).

Ahora bien, las políticas de seguridad de Plan Colombia y de Seguridad Democrática, los entes territoriales municipales y departamentales no tuvieron un papel relevante por la misma concepción de la política, ya que estuvieron dirigidas directamente desde el Gobierno central a organismos de la fuerza pública o a las organizaciones operadoras del “componente” social, en el caso del Plan Colombia.

Sin embargo, en este país, de acuerdo a la constitución y la ley el alcalde es la primera autoridad de policía en el municipio, es el jefe de policía, lo que le implica tener injerencia en la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, si bien en seguridad hay unas políticas que se ejecutan desde el nivel central y dan directrices directamente a los organismos de seguridad como es policía, el ejército, la armada, también hay políticas de seguridad que la administración municipal plantea en los consejos de seguridad a los diferentes organismos, como vimos en el caso del municipio de Tumaco.

### **Políticas públicas de seguridad adoptadas por los gobiernos locales de poblaciones de la frontera colombo-ecuatoriana: el lado ecuatoriano**

Por otro lado, para hablar del lado ecuatoriano de la frontera, visitamos las capitales de Carchi y Sucumbíos y la ciudad de San Lorenzo en Esmeraldas, donde pudimos entrevistarnos con autoridades locales, provinciales y organizaciones civiles.

#### **El caso de la provincia de Sucumbíos**

Las autoridades civiles y militares establecen una relación determinante entre la situación de seguridad en Sucumbíos y su vecindad con Colombia. Se le endosa a la ejecución del Plan Colombia, desde el año 2000, la generación de efectos sobre la seguridad de la capital de la provincia y los cantones fronterizos de la provincia, responsabilizando a esa política del vecino país efectos como el incremento del sicariato.

La provincia de Sucumbíos ha presentado tasa de homicidio de 23,3 en 1990, de 17,9 en 1995, de 34,5 en 2000, de 33,4 en 2005 y de 40,3 en 2008. En 1990, 1995 y 2005 se situó en el tercer puesto después de Los Ríos y Esmeraldas y en 2000 y 2008 en el segundo puesto después de Esmeraldas (Carrión, 2010: 7).

La alta tasa de homicidios está vinculada, según estos actores locales, a la dinámica de actividades ilícitas, particularmente el narcotráfico, que reproduce venganzas, ajustes de cuentas, pero en palabras de una autoridad provincial, “lo que tiene que ver con los del frente, ciudadanos colombianos que hacen sus cosas, pasan la frontera, vienen perseguidos y los matan

acá y nos disparan las estadísticas”, dinámica continuada por la impunidad existente en el sistema judicial, conclusión derivada por la prontitud con que los presos son dejados en libertad.

La criminalización del productor de coca y “la guerra” contra este cultivo ilícito en el vecino país, así como las difíciles condiciones para el beneficio del productor de agricultura lícita hizo que la economía putumayense decayera y la gente buscara nuevos territorios para vivir, entre ellos esta parte de Ecuador, una realidad que ha provocado, según pobladores de la región, un aumento en la población de las parroquias.

En el periodo de gran intensidad del Plan Colombia sobre el departamento del Putumayo, a los desplazamientos se les relaciona con las fumigaciones a los cultivos ilícitos, y situación que recuerdan de pobladores locales; distinguible de los desplazamientos transfronterizos que han continuado desde el 2006 y que las organizaciones no gubernamentales los relacionan con el conflicto entre actores armados ilegales en el mismo territorio, por un lado, y, por otro lado, del desplazamiento por trabajo –ya que aún siguen los programas de erradicación manual– y tranquilidad, según palabras de pobladores locales, aunque no hay que olvidar que:

‘La señora de los choclos’, refugiada, salió de la hormiga en el departamento de Putumayo, buscando un ambiente menos conflictivo para ella y sus hijos, uno que estaba en décimo grado, la otra en octavo y las más pequeña, de 11 años, le escribe el diario a la anterior sobre tantas cosas que han pasado. La ‘señora de los choclos’ nos cuenta que el conductor que la trajo se pagó el pasaje con su maleta, llegó a ACNUR sin un peso, la llevaron al albergue. Tiene ese puesto de choclos, la policía a veces la molesta... Lago está muy bonito..., no se quiere que lo pongan feo los ambulantes... ella sonrío... es víctima de la guerra pero ahora quiere ahorrar para hacerse a un local y vender sus cosas y también para irse a Ambato a comprar jeans al por mayor para venirlos a vender a Lago.

Otras aristas que las autoridades civiles asocian con inseguridad es el traspaso fronterizo de combustibles y de productos de “primera necesidad” como arroz y azúcar en alta cantidad por su impacto en los precios locales de la canasta familiar; sin olvidar el tráfico de droga, combustible y armas que pasa por esta región de frontera.

### *Las políticas de seguridad de la frontera norte y de defensa nacional en la provincia de Sucumbíos*

En la provincia, hay dos prácticas que muestran la aplicación de las políticas de defensa de seguridad de la frontera norte y de defensa nacional, la primera es la inversión que el Gobierno nacional ha ido realizando para aumentar el pie de fuerza militar a través de nuevos destacamentos en los sectores de General Farfán en el cantón Lago Agrio, El Palmar y Cantagallo en el cantón Putumayo, en Santa Bárbara en el cantón Sucumbíos, Selva Alegre y Cooper, que suman fuerzas al batallón Lauro Guerrero<sup>30</sup>.

La segunda práctica es el control regular sobre la portabilidad de combustibles, armas y la población asentada en la línea fronteriza, como la realización de un censo realizado a comienzos de febrero indagando sobre el número de parceleros colombianos instalados a lo largo de la zona, sospechando apoyo y vinculación con la guerrilla colombiana; el censo es calificado por organizaciones civiles locales como un acto violento por parte del ejército<sup>31</sup>.

### *La política pública Plan Ecuador en Sucumbíos*

Una reacción común ante esta política en esta región es que al ejecutor de esta política se le ha dificultado actuar conforme a las expectativas que se

30 La página del Ejército de Ecuador, en un resumen de prensa, menciona que en el 2008, detectó 153 bases clandestinas de las FARC fueron detectadas, en el 2009, 187, y en el 2010 se han detectado más de 45.

31 En febrero de 2010, el comandante de la brigada IV división del Ejército “Amazonas”, puso en conocimiento del INDA, un listado de varias personas de nacionalidad colombiana, en donde denunció que los mismos estaban asentados en predios privados y estatales, indicando que de los patrullajes realizados en la frontera norte, tales personas estaría apoyando y colaborando en la penetración de ilícitos de armas, tala ilegal de madera, contrabando y tráfico de sustancias estupefacientes, apoyo a grupos subversivos, solicitando al INDA desalojar a estas personas. A su vez, el INDA ordena a su delegado provincial en Sucumbíos abstenerse de atender pedidos de adjudicaciones de tierras que se encuentran dentro de los 20 km de la zona de seguridad nacional establecidos en el decreto 433 de 2007 y en el artículo 405 de la constitución, que en su inciso final determina que las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir título alguno de tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas.

generaron desde el Ejecutivo a su llegada a la región. Actores sociales locales coinciden con que la llegada a la región de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador (STPE) generó más expectativas de las que pudo cumplir, por lo que hubo una desilusión con respecto a sus ejecuciones.

Mientras tanto, desde la autoridad local de Lago Agrio, la reacción ante la implementación y el implementador de esta política en la región es que éste (STPE) “está buscando aún su norte y no lo encuentra bien”, y en tanto la expectativa generada en su inicio fue la de un vasto plan de intervención en la frontera acompañados de importantes recursos con el propósito de generar un cambio en la región por la ausencia histórica del Estado, ha habido desilusión por el no cumplimiento de ese nivel de expectativas.

No obstante, la oficina provincial de Sucumbíos ha servido de enlace entre los actores locales (sociedad civil) y la oficina de STPE en Quito y el énfasis de su accionar en esta región está en la intervención a través de proyectos y programas y en la coordinación interinstitucional, según sus funcionarios, sobre los siete cantones de la provincia de Sucumbíos, ubicados en la franja fronteriza de 40 km, que según el artículo 249 de la constitución, son considerados prioridad nacional.

Como ejecutora en Sucumbíos, la STPE realiza acciones del estilo de proyectos productivos y de apoyo a la infraestructura pública de varios sectores del Estado. Como coordinador interinstitucional vincula el papel sobre todo de entidades estatales del orden nacional con los actores locales. Explícitamente, como ejecutora, la STPE desarrolla el programa AMAZNOR, consistente en proyectos productivos de café, cacao, seguridad alimentaria, piscicultura, porcicultura, cultivos de ciclo corto, como arroz y maíz, generación de empresas asociativas y de comercialización con la creación de centros de acopio, programas de capacitación de manejo de cultivos y animales y en buenas prácticas agrícolas.

Por otro lado, los funcionarios de esta coordinación provincial de la STPE destacan proyectos de infraestructuras educativas y de salud con los ministerios del ramo para mejorar las condiciones de vida de comunidades aledañas a destacamentos militares en la frontera norte.

Con respecto a la coordinación interinstitucional con diferentes entidades del orden nacional, la STPE en Sucumbíos, lleva a cabo iniciativas del

estilo de “legalización de tierras en la cabecera de la reserva Cuyabeno, y la implementación de planes de manejo socio-ambientales en la misma” con el Ministerio de Ambiente, o el “Programa emergente de capacitación a funcionarios públicos de la frontera norte” en planificación, objetivos del Plan Nacional de Buen Vivir, la Constitución de 2008 y en compras públicas. O, como un último ejemplo, coordina con las distintas entidades del sector público un levantamiento de información sobre los primeros problemas de acceso a derechos de la población refugiada asentada en la frontera norte. Es conocida la reacción proveniente de la Presidencia de la República a comienzos de 2010 sobre la efectividad de la STPE. Ante esto, el funcionario y la provincial que se encuentra en la ejecución de la política en esta provincia creen que a la entidad se le posibilite un espacio más amplio de tiempo para realizar una nueva evaluación y definir si realmente hubo o no un avance en la misión encomendada a la STPE.

En Sucumbíos, con respecto a las reacciones por parte de actores locales y nacionales, públicos y de la sociedad civil, relaciona las dificultades en la ejecución de su misión, por lo menos en la región de Sucumbíos, con un Estado (a nivel central, descentralizado y desconcentrado) desarticulado, sin procesos y sin planificación, un argumento que se encuentra desde el discurso presidencial y que significa un problema estructural en la efectividad de la política ya que como institución coordinadora, requiere del apoyo político, institucional y de la autoridad para convocar en el territorio a las diferentes direcciones de los ministerios.

#### *La política de refugio en la parte norte de Sucumbíos*

Con respecto a la herramienta del registro ampliado, de la política de refugio, tuvo una duración cercana a los treinta días solamente en su estadía en Lago Agrio, ya que su periplo abarcó otros cantones de la provincia, y se encuentran críticas similares a las de las otras zonas fronterizas a los relatos obtenidos en Quito.

Actores civiles locales de la parroquia general Farfán, creen que aunque la propaganda y publicidad para la convocatoria de las jornadas fue

correcta y amplia, utilizando medios de comunicación radiales y escritos, asocian una errónea planificación con el que se presentara el fenómeno del pasajero gratuito, parafraseando, personas que venían de todas partes del país y que no tenían aquí la visa aprovecharon para sacarla. Estos actores locales, relacionan la facilidad de acceder a una visa de refugio por parte de personas que no necesitaban ese estatus migratorio, con la presión sobre el mercado de trabajo en el sector y en el interior del país.

#### *El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y medidas locales de seguridad*

Tanto la gobernación como la alcaldía tienen potestades para coordinar el Plan Nacional de Seguridad en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

Ante las particularidades de esta provincia, las iniciativas locales que se han querido vincular al Plan Nacional de Seguridad, a través de la gobernación de la provincia han sido el desarrollo de mecanismos de prevención, operativos y control, el centro de atención ciudadano en tema de género por la violencia intrafamiliar, la construcción de indicadores sobre homicidio y la generación de un consejo de seguridad al cual hacen parte la intendencia de policía, bomberos, direcciones de salud y educación, MIES, aduana, ejército con sus tres batallones, fiscalía; para reunirse cada fin de mes, con la información estadística dispuesta por estas mismas instituciones.

La gobernación y alcaldía de Lago Agrio, también teniendo como marco este plan, y por medio de convenios con la policía y el Ministerio de Gobierno, el municipio de Lago Agrio ha puesto énfasis en una operadora de “atención ciudadana” o 911, buscando mejorar los niveles de denuncia, proyecto que han querido complementar con el de fortalecer el sistema de ojos de águila que adelanta el Ministerio de Gobierno, y adelantan obras de infraestructura para la policía en función de la seguridad barrial, la organización de brigadas barriales compuestas por civiles –en medio del discurso de policía comunitaria– que han sido capacitadas por la policía en temas de auto cuidado y de la seguridad de la comunidad, así como campañas con el fin de reducir la accidentalidad de motociclistas.

Entre las medidas locales de seguridad, incluimos también los acercamientos y reuniones que han desarrollado las autoridades locales de las provincias y departamentos fronterizos, a partir de iniciativas de las autoridades del departamento del Putumayo –gobernador– y de la provincia de Sucumbíos –prefecto–.

A comienzos de 2010 se conoció la iniciativa de las autoridades provinciales, departamentales y locales de Putumayo y Sucumbíos con el fin de dinamizar el convenio de Esmeraldas firmado por Colombia y Ecuador en 1990 –cuyo objetivo era “ofrecer el libre tránsito, de personas, vehículos embarcaciones y aeronaves dando paso a la movilidad de los dos pueblos”– y dinamizar la economía de las provincias y departamentos fronterizos<sup>32</sup>.

Varios participantes, expresaron lo ideal de este proceso para el fortalecimiento socioeconómico de la provincia, aunque la gobernadora de la provincia hizo partícipe su posición contraria por la fuga masiva de los productos de primera necesidad y los niveles de inseguridad fronteriza. No obstante sugirió que en este proceso de reuniones y reformas al convenio binacional participen los ministros de Relaciones Exteriores, el Ministro de Seguridad Interna y Externa, y el Canciller de Ecuador.

Esta iniciativa ha sido impulsada desde la prefectura de la provincia. Sin embargo, otras autoridades como la gobernadora y el alcalde de Lago Agrio son escépticos al desarrollo de esta propuesta, entendiendo la diferencia de realidades situadas en el momento de la firma del convenio de Esmeraldas con las del momento actual.

El discurso de esta iniciativa es de generar una apertura en la frontera que genere réditos y desarrollo a ambas partes, buscando mayor movilidad y apertura de esta frontera. Sin embargo algunas autoridades provinciales y locales cuestionan el beneficio para Sucumbíos de llevar a cabo esta iniciativa porque creen que el departamento colombiano de Putumayo, que ha pasado por un proceso intenso de fumigación, militarización y paramilitarización, estigmatizado, no le aporta nada a su provincia.

32 El convenio es el marco de intensión para que se permita el libre tránsito de ecuatorianos a Colombia y colombianos a Ecuador en el ámbito comercial y turístico sin restricción alguna. El ingreso a las dos naciones podría realizarse por agua, aire y tierra siendo requisitos suficientes la cédula, la licencia y matrícula en el caso de vehículos.

Existe la creencia de que las compañías de transporte de Sucumbíos no se “arriesgarán” a transportar pasajeros a la frontera, lo que sí harán las del Putumayo, repercutiendo en los ingresos locales, o que se va a incentivar el ingreso de mano de obra colombiana a la provincia presionando aún más el mercado de trabajo local y nacional así como la demanda de servicios públicos de educación y salud.

### El caso de la provincia de Carchi

Los temas de seguridad que las autoridades provinciales y locales de Carchi y Tulcán creen que son las de mayor relevancia en el momento se pueden agrupar en contrabando de combustibles, *abigeato*<sup>33</sup> y narcotráfico.

Entre Ipiales y Tulcán ha existido una tradicional relación de comercio formal e informal. No hay que olvidar que ha sido tradicional el traspaso de un lado al otro de la frontera de bienes de consumo cotidiano mediante el oficio de contrabandista, antes conocido en la región como cacharrero o cacho. Incluso, a causa del valor del dólar frente al peso y la oferta de artefactos tecnológicos a precios “atractivos” en Ipiales y Pasto hacen que bienes como los televisores plasma sean parte del contrabando.

No obstante, debido a la gran diferencia de precios de los combustibles existente entre los dos países a causa del bajo costo que estos tienen en Ecuador con respecto a Colombia<sup>34</sup>, es cotidiana la práctica económica del contrabando de gasolina, diesel y gas usando los diferentes pasos fronterizos, tanto por el conocido puente de Rumichaca como por los diferentes caminos que hay en la zona rural del municipio de Ipiales y del cantón Tulcán.

Sin embargo, no sólo la asimetría de precios ha sido el motivo del contrabando de combustibles a través de la frontera colombo-ecuatoriana. Una autoridad local recuerda ocasiones en que por el déficit de oferta de

33 Palabra que significa el robo de ganado.

34 Mientras que una pipeta de gas en Colombia puede valer entre 40 000 y 45 000 pesos, en Ecuador cuesta entre 2,50 y 3 dólares; mientras que el galón de gasolina en Ecuador está por los 2,10 dólares y en Colombia a 7 800 pesos. En Ecuador, los combustibles son subsidiados por el Estado, lo que no ocurre en Colombia.

gas en Tulcán, sus habitantes optaron por comprarlo –vía contrabando– en Colombia.

El segundo tema de inseguridad importante para las autoridades provinciales y locales es el *abigeato* de ganado que es una práctica delictiva histórica en la zona rural de esta provincia y el tercer tema es el tránsito de narcotráfico –no el cultivo de coca o procesamiento de cocaína– por la provincia, en tanto “les preocupa” que involucren a sus coterráneos.

Por lo demás, la situación de seguridad que vive el Carchi, para las autoridades gubernamentales, en general, es de seguridad debido a la diferencia en tasa de homicidios<sup>35</sup> y a los indicadores de robos con respecto a las otras provincias fronterizas, no obstante el permanente flujo de ciudadanos colombianos que huyen del conflicto armado o de migrantes en busca de mejores oportunidades de vida.

### *Las políticas de seguridad y de defensa nacional en la provincia del Carchi*

En Carchi, la mención hacia el ejercicio de las políticas de seguridad para la frontera norte y de seguridad nacional surgen únicamente desde el estamento militar de la provincia, el Batallón de Infantería 39, y se traduce, en el ejercicio de la soberanía del Ecuador, en cuanto a sus recursos y a su territorio.

La soberanía de los recursos es presentado desde el punto de vista de que el Estado ecuatoriano subsidia los combustibles para los ciudadanos que viven en su territorio, por lo que es un atentado contra la soberanía el contrabando de los mismos, vistos como recursos nacionales, hacia el exterior del territorio nacional; como dice el gobernador de la provincia “porque es un producto subsidiado por el Gobierno ecuatoriano para los ecuatorianos”.

La soberanía territorial se elabora con respecto a los grupos armados colombianos, pero en esta parte del “cordón fronterizo” se hace más re-

35 Al contrario de Esmeraldas y Sucumbíos, Carchi presenta una tasa mucho menor de homicidios entre las provincias de Ecuador. Para 1990, esta tasa era de 9,6, en 1995 de 12,8, en 2000 de 10,2, en 2005 de 6,1 y en 2008 de 11,9; situándose en un nivel medio sobre el total de las provincias del Ecuador.

ferencia a la presencia de las FARC en las parroquias de Tovar Donoso<sup>36</sup>, Tufiño, Chical y Maldonado, y al paso de este actor para abastecerse, ante lo cual se han creado puestos de destacamentos o unidades menores del ejército en la provincia.

### *La política pública de Plan Ecuador en Carchi*

Al tener en cuenta la reacción de algunos actores gubernamentales de la provincia, uno se encuentra con el eje del debate ¿Es Plan Ecuador un organismo ejecutor o coordinador? controversia sobre la cual finalmente la Secretaría Técnica de Plan Ecuador ha optado por hacer más evidente lo primero mediante inversiones como el mejoramiento de recintos militares de frontera, de centros de salud, de infraestructura educativa en la línea de frontera de la jurisdicción de esta provincia, según relatos del gobernador de la provincia y del alcalde de Tulcán.

### *La política de refugio en Carchi*

En cuanto a la política de refugio, y particularmente sobre la herramienta del registro ampliado, hay varios tipos de reacciones y posiciones con respecto a su ejecución en esta provincia. Por un lado, esta herramienta es vista como la “entrega” de un acceso prioritario a derechos y servicios públicos sobre los ecuatorianos y ecuatorianas. Por otro lado, está la postura de que esta herramienta es necesaria para responder a la necesidad de protección internacional de las personas que llegan.

En la primera versión o reacción se encuentran menciones como del estilo “los desplazados acá tienen prioridad en la educación, tienen prioridad los minusválidos, los desplazados y luego vienen los habitantes comunes de Tulcán”, como lo enuncia la autoridad militar. En el otro tipo de reacción, está la parte de la pastoral social de Tulcán, que va hasta el punto de considerar las dificultades de la población migrante y ve la necesidad de

36 La autoridad militar está al tanto de que al teniente político está “atemorizado” por la guerrilla.

protección internacional para obtener una identificación en el Ecuador y que no se previó la política en su formulación.

Por ejemplo, a pesar de que la Dirección General de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores realiza brigadas en Tulcán para la documentación de visas de refugio, se cree necesario la instalación de una oficina en esta capital de provincia fronteriza debido a factores como la dificultad económica para costear un viaje familiar a Ibarra en busca de la visa y los controles migratorios que se encuentran en la vía panamericana a las afueras de Tulcán y en el Valle del Chota por parte de la Policía Nacional<sup>37</sup>.

También existen otro tipo de reacciones ante esta política que se vinculan más con el tema de la migración, al cual se le relaciona, por un lado, como un asunto en el que también tienen que ver problemas de las instituciones encargadas del registro civil en Ecuador; y por otro lado, al mismo tema –el de la migración– se le liga a problemas de acceso a servicios públicos en Colombia.

En referencia a lo anterior, como ejemplo, la autoridad local de Tulcán recuerda que alrededor de diez años atrás “era muy fácil sacar cédula ecuatoriana” y vincula este hecho con el que, a su entender, existen bastantes personas colombianas con cédula tanto de Colombia como de Ecuador y considerando que “el problema no es ahora”.

De otra parte, se sabe que a las universidades que existen en el Carchi acuden personas colombianas que no han accedido al sistema de educación superior en Colombia dado su elevado costo.

Estas últimas reacciones tendrían que ver con la crítica de varios actores a la figura del “pasajero gratuito” que evidenció la aplicación de la herramienta de registro ampliado debido al aprovechamiento de esta medida por parte de personas colombianas que están en Ecuador por circunstancias distintas a las que motivan la calidad de refugiado –necesidad de protección internacional– y a la ejecución de la medida por parte de la Dirección General de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

37 Pastoral social particulariza las condiciones de vulnerabilidad que tiene una familia en condición de refugio: se encuentran en el campo, no tienen un ingreso fijo, la mayoría se dedica al jornal pero no es un trabajo muy inestable y el que tengan que viajar a Ibarra o Quito a hacer trámites de visa como familia les acarrea gastos de pasajes, comida y en general, el sustento mientras dura el trámite de los documentos.

Así, entre las críticas de la manera cómo fue implementada esta herramienta de política, se menciona la falta de socialización y acercamiento en las áreas rurales de los cantones, así como informar a las personas sobre el objeto del documento y de la condición de refugio y sus implicaciones, sus tiempos acelerados que derivaron en el vacío de investigación como proceso previo al de la emisión de los documentos de refugio.

De esto, se entiende la queja de los actores sociales humanitarios sobre la mayor utilidad que pudieron tener para la “mejor” aplicación del registro ampliado”, en cuanto a información, “canalización” de las personas y ubicación estratégica de los puestos de documentación, por su trabajo cotidiano en zona, cercanía y conocimiento de la población necesitada de protección internacional que ha llegado a la provincia y la oriunda de la misma.

#### *El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y medidas locales de seguridad*

Como respuesta a la percepción de inseguridad por robos, homicidios y secuestros desde 2006 –reportes del momento indicaban el asalto como delito más común– se ejecutó el Plan Tulcán seguro el cual zonificó la ciudad y asignó recursos policiales a cada una de ellas.

Para mediados de 2007, una comitiva del Ministerio de Gobierno socializó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y junto con la gobernación de la provincia homologaron los objetivos de este plan nacional con el del plan local, Tulcán Seguro<sup>38</sup>.

Estos hechos antecedieron al posterior intento de las autoridades civiles provinciales por “mejorar la seguridad” denominado Plan Carchi Seguro, el cual, según el gobernador contempla: el monitoreo de un Comité de Seguridad Ciudadana<sup>39</sup> de la situación de seguridad de la provincia, y un

38 Como instancia desconcentrada del Ministerio del Interior, la gobernación de la provincia es un actor que se suma a la implementación de esta política en la provincia, entre otros asuntos como el de gestión de riesgos y el de comunicación a la población de la inversión del Gobierno nacional en la provincia.

39 El Comité de Seguridad Ciudadana del Carchi fue creado en el primer semestre de 2010 y está integrado por: gobernador, alcaldes, prefectos, fiscalía, policía nacional, ejército, cámara de comercio, cámara de turismo y centros agrícolas.

sistema de patrullaje en la capital que ha elaborado instrumentos de control en el cumplimiento de las labores de vigilancia de la policía<sup>40</sup>.

En este sentido, la prioridad en la aplicación de este plan se ha dirigido al control del contrabando de combustibles. Con respecto al gas, tienen la iniciativa denominada “Gas con dignidad” a través de la realización de un “catastro” que relacione el número de tanques de gas que consumen los habitantes de la provincia y con respecto a la gasolina, están implementando un mecanismo tecnológico para su distribución controlada, que lo describe el gobernador de la provincia:

Se trata de un sistema que funciona mediante cajero automático con tarjeta magnética y clave, de manera que usted ‘accesa’ a ese cajero y le da los ‘tiquets’ que usted requiere para el consumo mensual y esos tiquets los canjea con el carro distribuidor. Al mismo tiempo están por implementar un nuevo esquema de comercialización de gasolina en la ciudad de Tulcán el cual se trata de asignarle a cada vehículo un cupo según su necesidad, alcanzado el cupo queda bloqueado en todas las estaciones de gasolina para que no pueda volver a reabastecerse para evitar el contrabando de ‘hormiga’ en los ‘buques tanques’ (un automóvil) que se abastecen, llenan el tanque, pasan a Ipiales y vuelven a cargar la gasolina.

Otras iniciativas de seguridad de índole local, aunque desde otros actores son el Programa “Local Protegido” de la cámara de comercio de Tulcán en plena referencia a prevenir robos y la vinculación de la federación de barrios a la iniciativa de Policía comunitaria, dentro de la cual la municipalidad está apoyando con la construcción de la UPC (Policía comunitaria) “La Magdalena” que es parte de la frontera, así como el mejoramiento de la infraestructura de algunos de los pasos de frontera<sup>41</sup>.

40 Un ejemplo es que si un policía motorizado está asignado a un barrio determinado, tiene que “ficharse” con un delegado (civil) de esa comunidad, como medida para saber que sí está en el lugar asignado.

41 Se habla de unos 24 pasos de frontera pero se cree que existen muchos más.

### El caso del cantón San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas

La provincia de Esmeraldas ha presentado un incremento histórico en sus tasas de homicidio. De 23,8 en 1990, 30,4 en 1995, 38,0 en 2000, 50,8 en 2005 y 56,0 en 2008 (Carrión: 2010: 7), situándose en estos años, en el primer lugar con respecto a las tasas de homicidios entre las provincias de Ecuador, excepto en 1990 cuando se encontraba en el segundo puesto.

El discurso de los actores locales entrevistados coinciden en que el punto de quiebre de inflexión de la violencia se da en el año 2000 por cuatro relaciones.

La primera relación asocia, fácilmente, la apertura de vías de acceso a la zona desde hace aproximadamente una década, con la entrada de una cantidad importante de personas colombianas. Sin embargo, la carretera habilitada en buenas condiciones es la que conduce de Ibarra, en la sierra norte a San Lorenzo. Otras vías de acceso al municipio desde Colombia, no son de este tipo sino por vía fluvial a través de la parroquia Palma Real, en la Isla Santa Rosa, en un territorio de esteros de manglar, perteneciente a la jurisdicción del cantón San Lorenzo, comunidad que tiene en frente al corregimiento de Candelilla de la Mar, perteneciente a la jurisdicción del municipio de Tumaco, en Colombia.

Otras vías de acceso se podrían encontrar entre las palmicultoras que existen en el área binacional, sin embargo son carreteables privados pertenecientes a las fincas de las empresas que ejercen esta actividad.

La segunda relación es la instauración de un número mayor de palmicultoras con el incremento del arribo de mano de obra foránea de la región y el consiguiente incremento de la violencia.

Según autoridades locales de la parroquia Tulumbí, también conocida como Ricaurte y perteneciente a la jurisdicción del cantón San Lorenzo, cerca de la línea fronteriza, a pesar de que las palmicultoras comienzan a llegar en el año 1980, este fenómeno se acentuó entre 1995 al 2000, acogiendo mano de obra de Colombia y de Manabí.

Esta mano de obra masiva se ha habituado a vivir de dos maneras en la zona dependiendo de la parroquia. Se trata de que algunos dormitan, consumen y se entretienen en las comunidades y otros hacen lo propio en

los campamentos de las palmicultoras, los cuales cuentan con comisariato, “dormida” y medicina.

En la localidad concluyen que evidentemente, Ricaurte es una parroquia en donde la mano de obra colombiana prefiere habitar en la comunidad más que en los campamentos por lo que su presencia es más notoria. Desde su lógica, entonces, la importancia de la presencia policial es importante para su sentimiento de seguridad.

La tercera relación que hacen los actores locales ubicados es la posición fronteriza de San Lorenzo con Colombia con el incremento de los homicidios –por medio de móviles como el ajuste de cuentas de personas que pasan la frontera desde Colombia, producto de negocios ilícitos–, con el desarrollo del narcotráfico, el contrabando de combustible, robos, asaltos y vacunas a comerciantes.

A mediados de 2010, en una nota periodística del diario ecuatoriano El Comercio, se denunciaba la presencia del grupo “neo paramilitar” en San Lorenzo, Esmeraldas y Quinindé, tras haber conocido la distribución de volantes desde 2009 buscando amedrentar a la población y controlar este territorio estratégico para el narcotráfico.

Hay que tener en cuenta, el asesinato del presidente de la Junta Parroquial de Palma Real, en San Lorenzo, quien denunció los intentos de un grupo armado colombiano de dominar la parroquia. Palma Real es un pueblo fundado por gente de Colombia, afrocolombianos quienes colonizaron ese pedazo de la isla Santa Rosa. Está bajo el dominio paramilitar, y la concha y el narcotráfico son sus economías; es una forma de vida.

Se encuentran también historias del dominio paramilitar en el lado colombiano, en frente, donde está la población de Candelilla de la Mar, grupos ligados al narcotráfico acaparando todo este territorio en donde esa actividad es una opción laboral para muchas personas. En Palma Real se siente un ambiente de desconfianza ya que se vive la lógica del “infiltrado”, se deduce que es una lógica de red la que opera, “tienen una inteligencia más eficiente que la de los ejércitos regulares”, según actores locales.

Según el diario, esta organización ha logrado tomar control de Esmeraldas, se les atribuye la muerte de los sicarios locales que operaban en la frontera norte, posicionando sus hombres para que se apoderen de las

principales rutas fluviales y terrestres para el tráfico de drogas<sup>42</sup>. Lo que publicó el relato informativo, coincide con una autoridad local –concejal– quien recuerda que el momento más duro de sicariato en San Lorenzo fue el año 2009.

Las autoridades locales de San Lorenzo hacen una última asociación para explicar la violencia consistente en la relación que encuentran entre el consumo de licor y el porte de armas con la violencia en sí misma.

### *Las políticas de seguridad y de defensa nacional en Esmeraldas*

Las políticas de seguridad para la frontera norte y de la defensa nacional del Ecuador se concentran en este punto de la frontera en dos temas. El control del narcotráfico<sup>43</sup> y del paso de grupos armados ilegales colombianos y el control del tránsito de combustibles.

Las Fuerzas Armadas ecuatorianas han dispuesto un comando de la marina en San Lorenzo y destacamentos militares en las parroquias Borbón, la Tola, Palma Real y Mataje. Merece mencionarse, la instalación de una base naval flotante por parte de Ecuador en el borde fronterizo en frente de la población colombiana de Candelilla de la Mar.

A causa de la campaña sobre la soberanía de los combustibles, se tiene un severo control en el comercio de este tipo de bienes en el muelle de San Lorenzo. Sin embargo, la rígida regulación impacta sobre negocios lícitos en el mismo territorio ecuatoriano, como por ejemplo, el del transporte fluvial que sale de este cantón a las parroquias circunvecinas e incluso hasta Colombia.

Como en las otras provincias, personas colombianas, por la diferencia del costo del gas, por ejemplo, entre los dos países, pasan la frontera a comprar combustible, el cual puede llevarse de forma lícita si lleva la nota de venta y hace entender que es para uso doméstico.

42 Según la nota periodística, las Águilas Negras no son el único grupo armado vinculado al narcotráfico ya que frente a Esmeraldas, aunque no aclara si se disputa el territorio con la banda neo paramilitar, actúa la columna móvil Daniel Aldana del Frente 29 de las FARC.

43 Un caso es el del hallazgo de un submarino en julio de 2010 en medio de una caleta de difícil acceso, ubicada en el sector La Loma, al sur del río Mataje, en San Lorenzo.

Imagen N.º 1  
Mural en calle principal del cantón San Lorenzo



Fuente: Proyecto Fronteras, Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO, Ecuador.

Sin embargo, sólo es permitido el paso de una “una canasta familiar” de 300 dólares, dificultando, según un representante del transporte fluvial de San Lorenzo, el comercio ya que “si se pasa un dólar, toda la mercancía inmediatamente es contrabando”<sup>44</sup>, según comenta el representante de la empresa de transporte fluvial.

### *La política pública Plan Ecuador en el norte de Esmeraldas*

Al igual que en los otros cantones fronterizos por los que ha pasado este estudio, la referencia al papel de la Secretaría Técnica del Plan Ecuador se

44 Uno puede deducir que después de la frontera que conecta el puente de Rumichaca, y en general Tulcán e Ipiales, la de San Lorenzo y Tumaco es la que tiene un fuerte flujo comercial.

dirige completamente a su papel como ejecutor de obras públicas. En ese sentido, la aceptación o no de esta entidad en la zona tiene espacio en la memoria de los pobladores en función de las inversiones que haya realizado en el territorio<sup>45</sup>.

No obstante es difícil determinar si la favorabilidad por parte de autoridades locales a la STPE tiene que ver con “un espíritu” de defensa del líder local hacia el Gobierno o una militancia en el partido de Gobierno.

### *La política de refugio en San Lorenzo*

A pesar de que el proceso de ejecución de esta política se inició en Muisne, en la misma provincia de Esmeraldas en 2009, en el cantón nos cuentan que cada mes continúan renovando “visas” de refugio, dado que las personas con necesidad de protección internacional llegan cada momento y cuando hay un número importante, se pide la presencia de la DGR, según comenta un funcionario de ACNUR<sup>46</sup>.

Los efectos de la migración se encuentran en un aumento acelerado en corto tiempo de la población ya que para el estudio de la malla de acueducto y alcantarillado de la zona urbana del cantón se censaron 24 000 en 2001, base sobre la cual las autoridades locales proyectan que en la actualidad hay unos 40 000 habitantes.

Como reacciones a los efectos de la implementación de esta política, pero en general de la migración y desplazamiento transfronterizo, los actores locales argumentan una presión sobre las fuentes de trabajo en las palmeras y en la infraestructura de educación del cantón.

Así mismo, como en otras provincias, se encuentra la queja de la provisión de ayuda humanitaria por parte de ACNUR a las personas que esta entidad identifican como en necesidad de protección internacional, debido a la percepción de que “les va mejor a las personas que llegan a su

45 Por ejemplo, las autoridades parroquiales de Tulumbí referencian las obras de proyectos puntuales como construcciones de puentes para escuelas, accesos a escuelas, bancas, aulas.

46 El evento de desplazamiento transfronterizo masivo más recordado en el cantón se dio hace dos años cuando pasaron por Mataje a San Lorenzo entre 4 000 y 5 000, según estiman las autoridades locales, a quienes tuvieron que ubicar en colegios, escuelas y suspender clases.

territorio que a los propios naturales de allí”, así como la crítica sobre la facilidad para tramitar una identificación por parte de los extranjeros, mientras que los ecuatorianos tienen que trasladarse hasta el cantón Esmeraldas a tramitar una cédula.

### *Plan de seguridad ciudadana y medidas locales*

La policía de San Lorenzo, en la actualidad, cuenta con dos cuarteles (uno en la Tola y otro en cantón Limones) y espera contar con la construcción de unidades fronterizas, mayor número de patrulleros, implementos logísticos y armamento.

Desde la institución policial, el discurso reivindica la intensión del Comando General y del Ministerio de Gobierno para apoyar el aumento de la cantidad de miembros policiales que puedan laborar en la zona fronteriza. En el presente, San Lorenzo tiene alrededor de veinte policías por turno, se establecen turnos combinados diariamente y se hacen operativos conjuntos con la marina.

Sin embargo, por ejemplo la reacción de las autoridades parroquiales de Tulumbí, para quienes se deja a la comunidad en un estado de inseguridad cuando trasladan a los cuatro policías asignados para esta parroquia a patrullar a la zona urbana de San Lorenzo<sup>47</sup>. En adición, no faltan los problemas de abastecimiento, según un actor local civil, de combustible a los medios de transporte para sus patrullajes.

Ahora bien, en San Lorenzo son visibles dos problemas que tienen que ver con la problemática de la violencia. Se trata, por un lado, del poco número de denuncias que refleja una baja interlocución entre la comunidad y la policía, pero sobre todo desconfianza y temor a “colaborar”; y por otro

47 Sólo para tenerlo en cuenta, no deja de ser “interesante” en términos de la percepción del causante de la violencia la respuesta de la presidenta de la Junta Parroquial de esa localidad ante la pregunta sobre ¿por qué es importante la presencia de la policía en una parroquia tan pequeña?, la respuesta fue “porque tenemos en esta parroquia aproximadamente de 200 a 300 colombianos, no solamente colombianos, sino gente de Manabí, y no sabemos con qué antecedentes hayan venido de su comunidad. Necesitamos la policía sobre todo los fines de semana por el tema de los bailes, discotecas, bares, ahí tenemos más inconvenientes. La violencia de Colombia se ha trasladado en sicariato y en drogadicción”.

lado, la ausencia de un médico forense en la fiscalía que registre las causas de muerte, dejando esta tarea, aunque solo en algunos casos, al hospital del cantón. En las ocasiones en que la familia quiere profundizar en el proceso de investigación, la familia de la víctima ha tenido que llegar al extremo de contratar un médico para esclarecer los hechos.

Por último, la autoridad policial del cantón resalta los buenos resultados en cuanto a la seguridad derivados de la disposición nacional por parte del Ministerio de Gobierno sobre la restricción de horarios a lugares de divertimento.

Por otra parte, como medidas locales de seguridad se pueden tener en cuenta las iniciativas de policía comunitaria, por parte de la policía y de las autoridades civiles del cantón, en el propósito de activar un plan de seguridad comunitaria, involucrando a presidentes de barrios y a directores de colegios, aunque el comandante de policía del cantón no deja de ser cauto en generar herramientas de delación, entendiéndolo el alto nivel de violencia que se experimenta en el lugar.

Una interesante iniciativa local, es una mesa de asistencia humanitaria que tiene el Gobierno municipal con las agencias de cooperación de este tipo de asistencia y con la Secretaría Técnica de Plan Ecuador. Existe una figura local quien es el voluntario asistente de enlace ACNUR-municipio para coordinar esta mesa. El propósito de todo esto es realizar actividades tendientes a atender a barrios y recintos que brindan acogida a las personas con necesidad de protección internacional y tendiente a bajar la xenofobia.

### **Convergencias y divergencias entre la política pública nacional de seguridad y el ámbito local así como con las políticas locales de seguridad en Ecuador**

Se puede encontrar una coincidencia entre los objetivos de la política pública nacional y los intereses de las autoridades locales en los lugares fronterizos visitados en la parte de Ecuador. Esto sucede claramente con respecto a las políticas de seguridad para la frontera norte de 2000, a la de defensa nacional del Ecuador y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Es común una aceptación al aumento del pie de fuerza en la frontera, por lo menos desde la voz de las autoridades locales y provinciales.

En contraste con estas políticas, la divergencia existe con respecto a las políticas de Plan Ecuador y de Refugio. La primera, porque está relacionada con su problema estructural, es decir, la dualidad de si su ejecutor, la STPE es un organismo ejecutor o coordinador de política en el territorio. Finalmente al poblador juzga según las obras emprendidas en el lugar. Respecto a la política de refugio, se puede evidenciar divergencia entre la política y los ámbitos locales vistos a partir de los argumentos del “pasajero gratuito” y de la percepción de una preferencia de servicios –que son de calidad humanitaria– a los que llegan y no a los propios del lugar.

Ahora bien, donde más fácil se encuentra una convergencia entre una política del orden nacional y políticas o medidas locales es entre el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y las diferentes intervenciones locales que realizan las autoridades de los cantones. Esto se evidencia claramente en Lago Agrio.

### **Conclusiones: una comparación de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia**

Cerramos este documento señalando algunas convergencias y divergencias en las políticas de seguridad nacionales y locales entre Ecuador y Colombia.

#### *Convergencias*

Entre los dos países existen políticas que se parecen en cuanto a su aplicación. Las políticas de seguridad para la frontera norte de 2000 y la de defensa nacional de 2002 de Ecuador y las políticas Plan Colombia y Seguridad Democrática, se ejecutan de manera tal que los gobiernos provinciales y cantonales (para el caso de Ecuador) y departamentales y municipales (para el caso de Colombia) no tienen injerencia en la manera cómo se adoptan en los territorios a los que van dirigidas, ya que las organizaciones gubernamentales del nivel central proceden en su aplicación con actores directamente dispuestos por éstas.

Tanto en Colombia como en Ecuador, los gobiernos locales necesitan de fondos, transferencias o apoyo económico para financiar las medidas de aumento en pie de fuerza policial, equipamiento e infraestructura. En ambos casos, es evidente que solos no lo podrían hacer.

En el marco de políticas de seguridad de ambos países confluye el tema del desplazamiento forzado de personas y el de la “lucha” contra la producción y tráfico de estupefacientes. En el primer caso, el desplazamiento forzado transfronterizo es un tema recurrente en las políticas de seguridad de Ecuador y de Colombia que influyen en las zonas de frontera.

Mientras que en las políticas públicas de seguridad ecuatorianas aparecen como justificación para la acción del Estado que formula cada una de ellas, en las políticas públicas de seguridad colombianas el desplazamiento forzado aparece como un indicador de las medidas que se enmarcan en este tipo de políticas.

En adición mientras que la guerra contra la oferta de cultivos ilícitos y el narcotráfico es un objetivo perseguido por las políticas de seguridad de Colombia, más aún, desde que se vincula la ayuda militar estadounidense contra el narcotráfico con la lucha contrainsurgente, en Ecuador las políticas tratan este asunto como un efecto contaminador por parte de su país vecino.

Para el caso de Ecuador, se podría decir que esta visión nacional se replica en la visión local o que de la experiencia local se ha establecido como verdad en el discurso de la política nacional.

### *Divergencias*

Nos podemos comprometer en decir que en términos nacionales, Colombia mantiene una práctica de seguridad pública en torno a un discurso repetitivo de búsqueda de un enemigo interno “narco-terrorista”, que se centra en los grupos guerrilleros y que claramente afecta a su territorio sur-occidental. Mientras tanto, Ecuador, también en términos nacionales, mantiene vigente la práctica de seguridad nacional tras un enemigo externo que entra por los poros de su frontera norte.

Como se ha visto, las políticas ecuatorianas de seguridad surgen como respuesta a las políticas colombianas de seguridad. Desde este punto de vista, se entiende que, desde el punto de vista de Ecuador, las políticas colombianas generaron unos efectos para el primero. Es decir, mientras que las políticas de un país son causa, las del otro país son reacciones.

### **Bibliografía**

- Ahumada, Consuelo (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (1999). “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”. En *La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004*, Andreina Torres. Quito: (en prensa).
- Ávila, Ariel (2010). “La guerra contra las FARC y la guerra de las FARC”. *Revista Arcanos* 15: 4-21.
- Carrión, Fernando (2010). “En el límite de la vida: La violencia fronteriza”. *Boletín Fronteras*. 3: 6-9.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) (2009a). *Tensión en las fronteras*. Disponible en: <http://www.codhes.org>, visitada el 14/05/2010.
- (2009b). Víctimas emergentes. *CODHES informa* 75, 1-15. Disponible en: <http://www.codhes.org>, visitada el 20/05/2010.
- Coronado, Jimmy (2010). “Un balance negativo”. *En voz alta* 10: 22-24.
- Garzón, Juan Carlos (2005). “Desmovilización del Bloque Libertadores del Sur del Bloque Central Bolívar”. Bogotá: Fundación Libertad y Democracia. Disponible en: <http://www.erta-tcrg.org/cri6224/2008/paramilitaires/pdf/parasBolivar.pdf>, visitada el 20/05/2010.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (1999-2009). *Forensis*.

- Jarrín, Oswaldo (2005). "Seguridad Ciudadana y Seguridad Pública", en *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Proyecto de Ley de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, Jarrín, Oswaldo (Coord.): 26-32. Quito: FLACSO – Fundación Esquel – ILDIS.
- Leal Buitrago, Francisco (2006a). "Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación". En *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*, Francisco Leal Buitrago (Ed.): 513-544, Bogotá: Norma.
- (2006b). "La política de seguridad democrática: 2002-2005". *Análisis político* 57: 3- 30.
- MINGA y CODHES (2004). "Misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo Frontera colombo ecuatoriana". Disponible en: [www.codhes.org](http://www.codhes.org), visitada el 07/09/2010.
- Moreano, Elizabeth (2005). "Evaluación de la política de seguridad de la frontera norte de Ecuador". En *La seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al Plan Patriota*, Javier Ponce, 171-190. Quito: Ediciones Abya Yala.
- OCHA Colombia –Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios– (2009). "Colombia Humanitarian Situation, Synopsis July-December 2009". Disponible en: <http://www.colombiassh.org>, visitada el 02/06/2010.
- Plan Ecuador (2010). "Capacitación para funcionarios públicos de frontera norte". (Documento institucional).
- Pontón, Daniel (2006). "Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana". *Ciudad Segura* 10: 4-9. Quito: FLACSO.
- Ramírez, Martha Lucía (2003). "Política de defensa y seguridad democrática". En *El conflicto, callejón con salida*, PNUD: 174-178. Bogotá: El Malpensante.
- Rojas, Diana (2006). "Balance de la política internacional del Gobierno Uribe". *Análisis político* 57: 85-105.
- Roth, André (2007). *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá. Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, Carlos (1995) *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontifica Universidad Javeriana.

- United Nations Office on Drugs and Crime (2009). "World Drug Report". Disponible en: <http://www.unodc.org>, visitada el 22/05/2010.
- Vargas, Alejo (2009). "Las fuerzas armadas colombianas frente a las tensiones fronterizas". En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Grace Jaramillo (Comp.): 197-220. Quito: FLACSO.
- Vargas Alejo y Viviana García (2009). "Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en seguridad y defensa y la lucha contra la violencia y el crimen". En *Economía política de la seguridad ciudadana*, Fernando Carrión y Manuel Dammert (Comp.): 39-58. Quito: FLACSO.
- Villamizar, Andrés y Germán Espejo (2004). *El gasto de seguridad y defensa en Colombia: De la contención a la ofensiva*. Disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.com>, visitada el 25/05/2010.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. Editorial Ariel.
- UNODC, Gobierno de Colombia (2006). "Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2005".
- (2010). "Colombia: Monitoreo de cultivos de coca 2009".

### Documentos de política pública Colombia

- DNP-DJS (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co>, visitada el 17/05/2010.
- Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. "Cambio para construir la paz". Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co>, visitada el 16/05/2010.
- Vicepresidencia de la República de Colombia (2008). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Bogotá: Observatorio de DDHH y DIH.

## Documentos de política pública Ecuador

- Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa (2008). “Agenda nacional de seguridad interna y externa. Hacia una nueva política de seguridad interna y externa”. Quito.
- Ministerio de Defensa Nacional de la República del Ecuador (2006). “Política de la defensa nacional del Ecuador. Edición actualizada. Quito.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e integración (2008). “Política del Ecuador en materia de refugio”. Quito.
- SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo – Plan Nacional para el buen vivir 2009-2013.

## Notas de prensa

- “Amplíe Plan fronteras 2007-2010”. *Oficina de prensa*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co>, visitada el 26/05/2010
- “En Puerto Leguizamo presentaron plan fronteras 2007 con mayor presencia social”. *Sala de prensa*. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.co>, visitada el 26/05/2010.
- “Gobierno y Congreso preparan reformas a Ley de Fronteras, afirma Director del Plan Fronteras”. *Sala de prensa*. Disponible en: [www.presidencia.gov](http://www.presidencia.gov), visitada el 26/05/2010.
- “Autoridades fronterizas de Ecuador y Colombia se reunirán en Nueva Loja”. *Portal del gobierno provincial de Sucumbíos*. Disponible en: [www.sucumbios.gov.ec](http://www.sucumbios.gov.ec), visitada el 18/04/2010.

## Otras fuentes

- Conversatorio “Refugio: garantías sociales, políticas y laborales”. Programa de Sociología, FLACSO, sede Ecuador, 20 de mayo de 2010.
- Seminario Internacional “Lo político en la (in)seguridad ciudadana”. Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador, 27 y 28 de mayo de 2010.

## Cápítulo 4

### Análisis comparado de legislación en materia de seguridad, particularmente en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia

María Daniela Pacheco Posso

#### Antecedentes

La realización de un estudio comparado de legislación sobre una misma materia, entre dos o más estados, permite identificar las estructuras internas de los países, sus lógicas, sus mecanismos de respuesta ante una problemática similar en el marco de su soberanía y los juegos de poder existentes. En otras palabras, la manera en que cada Estado, a través de la ley ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar un mandato específico.

Además, un estudio comparado de legislación permite determinar las competencias y órganos comunes y diferenciados sobre una misma temática, al mismo tiempo que identificar los vacíos normativos o lagunas legales existentes en cada Estado, también establecer las principales falencias dentro de los sistemas legales y estudiar los roles de los actores políticos y los protocolos de acción interinstitucional, entre otros.

En el marco del proyecto de investigación “Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana”, el presente estudio tiene como objetivo presentar un análisis comparado de la legislación a nivel nacional de Ecuador y Colombia, principalmente en materia de seguridad nacional o pública, seguridad interna y seguridad ciudadana.

Antes de empezar, cabe precisar que, aunque el área geográfica de estudio se enfoca en la zona fronteriza conformada por Ecuador y Colombia,

dicho espacio territorial limítrofe –con sus características particulares de violencia y delitos como el tráfico de migrantes, trata de personas, narco-tráfico, delitos sexuales, delitos contra la vida y los bienes, entre otros– en el ámbito normativo, debe ser concebido como una parte del todo, del Estado-nación, y no como un ente particular. Así, la legislación que norma el tema de seguridad y otras temáticas relacionadas como la temática migratoria, aduanera, derechos humanos, surge de la potestad o competencia legislativa de los órganos legislativos, es decir, la Asamblea y el Senado.

En este sentido y por razones de jerarquía normativa, el presente estudio solamente analizará la normativa emitida por dichos órganos legislativos en el plano internacional, regional y nacional, y no la normativa local, misma que es expedida por las autoridades de gobiernos autónomos o descentralizados, pero que principalmente tiene como función reglamentar a mayor detalle la normativa nacional.

Así, los objetivos específicos de la presente investigación son, primero, examinar la normativa internacional (ONU), regional (OEA) y comunitaria (CAN) que se vincule con la temática de la seguridad. Segundo, establecer las principales diferencias en la normativa sobre seguridad entre Ecuador y Colombia, mediante un análisis comparado de su legislación constitucional, leyes y normativa secundaria (leyes orgánicas de seguridad pública, normativa penal, normativa específica de seguridad nacional y de orden público, de movilidad humana, entre otras).

### Normativa internacional

En el marco de la Organización de Naciones Unidas, Colombia y Ecuador han firmado y ratificado varios instrumentos relacionados con temas de desarme nuclear, seguridad, derechos humanos, drogas y sustancias psicotrópicas. La normativa contenida en estos instrumentos ha sido incorporada en la legislación interna de los países y contiene disposiciones marco, las cuales son comunes para ambos.

En materia de desarme nuclear y la limitación de armas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional los principales instrumentos

ratificados son: Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), 1970; Convención sobre las Armas Químicas, entró en vigencia en 1997; Convención sobre las Armas Biológicas, 1975; Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, 1996; Convención sobre la Prohibición de Minas, 1999; y Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2007.

Sobre drogas, narcóticos y sustancias estupefacientes, el objetivo de la Organización ha sido que los gobiernos fiscalicen la producción y distribución de estas sustancias y que luchen contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, así como, la rendición de cuentas a través de informes a los organismos internacionales sobre las medidas adoptadas para alcanzar estos fines. Los instrumentos relevantes en esta materia son: Convención Única sobre Estupefacientes, 1961; Protocolo de 1972 de la Convención; Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas, 1971; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, 1988.

En materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario los principales instrumentos ratificados por Ecuador y Colombia son los siguientes: Carta de las Naciones Unidas; Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de lesa Humanidad; Principios de cooperación internacional en la identificación, detención, extradición y castigo de los culpables de crímenes de guerra, o de crímenes de lesa humanidad; Convenio de Ginebra Relativo al Trato Debido a los Prisioneros de Guerra; Convenio de Ginebra Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las normas de garantía y protección de los derechos humanos contenidos en estos instrumentos han sido plasmadas en las constituciones de ambos estados y posteriormente reguladas por normativa legal y secundaria. Las garantías establecidas por estos tratados, convenciones y protocolos de derechos humanos, nos dan estándares básicos de protección para los ciudadanos y ciudadanas que deben ser cumplidos y respetados por los Estados. Estos estándares pueden tener incluso un mayor alcance de protección a los derechos si así los Estados lo deciden, pero bajo ningún criterio pueden ser inferiores a los parámetros y obligaciones que establecen los instrumentos internacionales citados.

### Normativa regional

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), Colombia y Ecuador han suscrito instrumentos regionales en materia de seguridad, terrorismo, armas, transporte, delitos transnacionales, así como instrumentos de protección de los derechos humanos.

En seguridad, armas, delitos transnacionales y terrorismo las principales convenciones son: Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados; Convención Interamericana contra el Terrorismo; Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa Cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional; y Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En materia de DDHH, los instrumentos regionales de protección son: la Declaración Americana de Derechos del Hombre (DADH), la Convención Americana (CADH) y la Carta de la OEA mismos que se constituyen como instrumentos marco que conforman la base del “Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos”, ya que establecen su estructura básica, órganos (Corte Interamericana de DDHH y la Comisión Interamericana de DDHH), propósitos, alcance de protección y normas de expansión.

Otros instrumentos regionales de protección de DDHH de alta importancia ratificados por Colombia y Ecuador son: Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Estatutos y Reglamentos de la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”.

Las convenciones e instrumentos temáticos de DDHH dentro del régimen interamericano establecen los procedimientos particulares y garantizan los estándares internacionales de protección y promoción de los derechos.

### Normativa comunitaria

En el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones, Ecuador y Colombia han firmado varias decisiones de carácter general, vinculante y de aplicación directa a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Las decisiones comunitarias analizadas en la presente consultoría tienen la finalidad de regular dentro de la CAN materias como transporte, aduanas, comercio exterior, migración, aranceles, propiedad intelectual, y afectan particularmente el uso de las fronteras.

En materia aduanera las principales decisiones de la CAN son: Decisión 278 para actualizar y sustituir la Decisión 478 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina; Decisión 282 sobre Armonización de Franquicias Arancelarias; Decisión 324 que establece el Arancel Externo Común, y el Programa de Liberación e Incentivos a las Exportaciones In-

trasubregionales; Decisión 574 que crea el Régimen Andino sobre Control Aduanero; Decisión 617 sobre Tránsito Aduanero Comunitario; Decisión 671 sobre Armonización de Regímenes Aduaneros.

En el tema de política de integración: Decisión 459 sobre Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo; Decisión 525 de las características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino; Decisión 503 sobre el reconocimiento de documentos nacionales de identificación; Decisión 504 que establece la Creación del Pasaporte Andino.

En el ámbito de drogas y delitos conexos, podemos identificar la Decisión 505 del Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos; la Decisión 602 sobre la Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; la Decisión 673 del Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la Comunidad Andina para el Proyecto de Cooperación ALA/2005/017-652, titulado “Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas”; la Decisión 712 sobre el Proyecto de Cooperación DCI-ALA/ 2007/019-670, titulado “Programa Anti-Drogas Ilícitas en la Comunidad Andina”; y por último, la Decisión 552 que incluye el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos.

En el tema de atención en frontera, encontramos la Decisión 502 que establece los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina. En derechos humanos la principal decisión es la Decisión 586 sobre el Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos.

En materia de seguridad externa, la Decisión 587 que incluye los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina.

Tanto la normativa internacional, regional y comunitaria contiene disposiciones comunes que deben ser incorporados por Colombia y Ecuador en su normativa interna para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas en el marco de estas organizaciones.

### Análisis constitucional

El análisis en materia constitucional que se desarrolla a continuación, se ha estructurado en virtud de las competencias en materia de seguridad, que órganos específicos y autoridades públicas ejercen, así como, de temas importantes que se encuentran en la normativa constitucional relacionados con la seguridad por ejemplo: derechos humanos, movilidad humana, responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas, derechos de los extranjeros y extranjeras, aplicación de la Constitución y tratados internacionales, entre otros.

Para el análisis se ha tomado en consideración en el caso ecuatoriano, la Constitución de 1998 y la vigente (2008) con la finalidad de evidenciar los cambios que se han dado en el nuevo texto constitucional. En relación a Colombia, se ha revisado la Constitución de 1991, la misma que ha sido objeto de varias enmiendas, que están incorporadas en el texto.

### Atribuciones del Presidente de la República

La Constitución ecuatoriana de 1998 en su Art. 171 numeral 16 establecía como atribuciones y deberes del Presidente de la República el mantener el orden interno y la seguridad pública.

La Constitución de 2008, en todo su marco normativo incorpora una visión de género al establecer para las dignidades públicas tanto el sexo femenino como masculino. En este sentido, manda como atribuciones y deberes del Presidente y Presidenta, el ejercer la máxima autoridad de las FFAA y de Policía, designar los altos mandos, velar por el mantenimiento de soberanía, independencia del Estado, orden interno y seguridad pública, ejercer la dirección política de la defensa nacional.

Por su parte, la Constitución colombiana de 1991 dispone que el Presidente de la República será Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Entre sus funciones están la de dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las FFAA. Deberá conservar el orden público, dirigir las operaciones de guerra, proveer

seguridad exterior, defender la independencia y la honra de la nación, la inviolabilidad del territorio, declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler agresión extranjera, permitir en receso del Senado previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

Como se desprende de las normas constitucionales citadas, las atribuciones de los presidentes tanto en Ecuador como en Colombia son similares: mantener el orden interno y la seguridad pública, ser máximas autoridades dentro de las FFAA y Policía, hacer respetar la soberanía e integridad del Estado, entre otras. Sin embargo, la constitución colombiana otorga funciones más específicas al Presidente de la República en relación a la seguridad nacional particularmente en lo que se refiere a declarar la guerra y permitir que tropas extranjeras circulen por el territorio nacional. Al respecto, la Constitución ecuatoriana no permite este tipo de incursión militar extranjera, así en su Art. 416 numeral 4 condena la imposición o instalaciones con propósitos militares de unos estados sobre otros.

### Estado de emergencia

En términos generales, el estado de emergencia se declara en un país cuando existen circunstancias fuera del status quo que perturban gravemente el orden social, orden interno y orden público y que pueden poner en peligro la vida de ciudadanos y ciudadanas como la integridad de las funciones del Estado, la democracia u otro sistema de gobierno.

El estado de emergencia puede ser dictado por la máxima autoridad del Estado como medida temporal, debe ser emanada de conformidad con la norma constitucional, debe respetar y garantizar los DDHH, sin perjuicio de que pueda suspender temporalmente algunos derechos establecidos en la carta constitucional y debe seguir principios de derecho internacional sobre esta materia.

La Corte Interamericana de DDHH en su Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987 interpretó que “debe entenderse que en la implantación del estado de emergencia –cualquiera que sea la dimensión

o denominación con que se le considere en el derecho interno– no puede comportar la supresión o la pérdida de efectividad de las garantías judiciales que los Estados Partes están obligados a establecer, según la misma Convención, para la protección de los derechos no susceptibles de suspensión o de los no suspendidos en virtud del estado de emergencia. Por consiguiente, es violatoria de la Convención Americana toda disposición adoptada por virtud del estado de emergencia, que redunde en la supresión de esas garantías”<sup>1</sup>.

En el caso ecuatoriano, la Constitución de 1998 en su Art. 180 establecía que el estado de emergencia se declararía por el Presidente en todo o parte del territorio nacional en caso de inminente agresión externa, guerra internacional, grave conmoción interna o catástrofes naturales. En su Art. 181 establecía que declarado el estado de emergencia el Presidente podría: decretar recaudación anticipada de impuestos, invertir para la defensa del Estado o para enfrentar la catástrofe los fondos públicos destinados para otros fondos excepto salud y educación, trasladar la sede de Gobierno a otra ciudad, establecer como zona de seguridad todo o parte del territorio nacional, disponer censura en los medios de comunicación social y suspender o limitar algunos derechos (Art. 23 numerales 12, 13, 14, 19, y Art. 24 numeral 9) relacionados con la inviolabilidad del domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, derecho a transitar libremente por el territorio nacional y escoger la residencia, la libertad de reunión y asociación, declaración en juicio penal contra su cónyuge o parientes, respectivamente. Además, podía disponer el empleo de fuerza pública, disponer la movilización y desmovilización necesaria y el cierre o habilitación de puertos.

En la Constitución de 2008, ya no se denomina estado de emergencia, sino estado de excepción y le faculta a la Presidenta o Presidente de la

<sup>1</sup> El artículo 8 de la Convención en su párrafo I señala que: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. En la Opinión Consultiva de la Corte OC-9/87, manifiesta que el Art. 8 constituyen las “Garantías Judiciales”, dicho artículo no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención.

República decretarlo en todo el territorio nacional o en parte de él en los mismos casos que establecía el Art. 180 de la Constitución de 1998, de agresión, conflicto armado internacional o interno, grave conmoción interna, desastre natural e incorpora una nueva categoría calamidad pública. En este texto constitucional se incorporan la obligatoriedad de observar los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad. Dicho decreto debe determinar la causal, estar debidamente motivado, exponer el ámbito territorial de aplicación, el periodo de duración, las medidas que deberán aplicarse, los derechos que podrán suspenderse o limitarse y las notificaciones que correspondan de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales.

Al igual que en la Constitución de 1998, durante el estado de excepción únicamente se podrá suspender o limitar el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información, en los términos que señala la Constitución. Tiene las mismas atribuciones que las que establecía el Art. 181 de la Constitución de 1998.

La Constitución colombiana también hace referencia al estado de “conmoción interior”, según el Art. 213 podrá dictarlo el Presidente de la República, “en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía”, debe contar con la firma de todos los ministros, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

En este sentido, vemos cómo el Presidente no puede atribuirse la potestad como en el caso ecuatoriano, de dictar esta medida de excepción, requiere de la autorización del poder legislativo del Estado. El texto constitucional establece un plazo máximo de esta medida, con la posibilidad de renovación previo consentimiento del Senado.

Durante el estado de conmoción interior, “los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido

el orden público. Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del estado de conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración. En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”.

En el caso colombiano no existen principios que rijan la naturaleza de este decreto como es el caso ecuatoriano, no establece que habrá suspensión de derechos, requiere aprobación de los órganos legislativos (Senado y Congreso) y fija un plazo de noventa días renovables lo que no existe en el texto constitucional del Ecuador.

### Fuerza pública

En el caso de la fuerza pública, la Constitución ecuatoriana de 2008 (Art. 158, 159, 163) realiza cambios en relación a la constitución de 1998 (Art. 183, 184, 189), los cuales detallo a continuación:

La Constitución vigente incorpora una naturaleza distinta a la que tenían tradicionalmente las FFAA y la Policía Nacional, manda que son instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos; la misión de las FFAA es la defensa de la soberanía e integridad territorial, se eliminan las funciones de defensa de la independencia del Estado y garantía de su ordenamiento jurídico; en relación a la protección interna y orden público se mantiene la responsabilidad que tiene en esta materia la Policía Nacional pero se incorpora que sea una función privativa del Estado; se ordena que las servidoras y servidores de FFAA y Policía Nacional se formen bajo los fundamentos de la democracia, DDHH y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico; la Constitución de 2008 elimina el concepto de auxiliaridad de la Policía Nacional frente a las FFAA para la defensa de la soberanía; el Art. 159 de la Constitución de 2008 reitera la obediencia y no deliberancia de la fuerza pública contenida también en el Art. 184 de la Constitución Política de 1998; sin embargo,

adiciona la responsabilidad de dichos funcionarios “por las órdenes que impartan”, la obediencia a las órdenes superiores no eximirá de responsabilidad a quienes las ejecuten. Esto refleja como el Estado ecuatoriano reprocha y sanciona lo que comúnmente es utilizado en la fuerza pública como concepto de “obediencia debida”, por el cual funcionarios de bajo rango excusan su responsabilidad de los actos cometidos, en virtud de una orden de sus superiores; la Constitución de 2008 da a la Policía Nacional el carácter de institución civil, armada, técnica, jerarquizada y disciplinada, profesional y altamente especializada, le delega las funciones de atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y de la seguridad de las personas; ordena que la PN tendrá formación en DDHH, investigación especializada, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza; la PN deberá coordinar funciones con los niveles de gobiernos autónomos descentralizados. En este sentido, el rol de la Policía Nacional cambia radicalmente hacia ser una institución que tiene como misión primordial la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, más no sólo en términos de su integridad física, sino también en el ejercicio de sus derechos y libertades.

Por su parte, la Constitución colombiana en relación a su fuerza pública establece: estará integrada exclusivamente por las FFAA y la Policía Nacional; obligación de todos los colombianos de tomar armas cuando las necesidades públicas lo ameriten o exijan de conformidad con la ley; para la defensa de la nación, soberanía, independencia, la integridad del territorio nacional, y el orden constitucional, se contará con FFAA permanentes integradas por: Ejército, Armada y Fuerza Aérea; la Policía Nacional tiene igual naturaleza que en el caso ecuatoriano, es de carácter civil cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar que los habitantes convivan en paz; al igual que en Ecuador, la fuerza pública colombiana no es deliberante, y además no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio o la moralidad del cuerpo; no podrán ejercer las funciones del sufragio mientras permanezcan en servicio activo. Al contrario, la Constitución ecua-

toriana vigente establece el voto facultativo para miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (Art. 62 numeral 2).

### Descentralización

En Ecuador, la Constitución de 1998 establecía la potestad de la autoridad central para descentralizarse con excepción de la defensa, seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria, la gestión de endeudamiento externo (Art. 226). La Constitución de 2008 en su Art. 3 numeral 6 ordena como deber del Estado, promover el desarrollo equitativo y solidario, mediante el fortalecimiento de autonomías y descentralización. No establece nada respecto a la prohibición de descentralización en materia de seguridad, pero de conformidad con la lógica del Derecho Público, los organismos del Estado no podrán realizar nada de lo cual no esté establecido en la ley. Por tanto, se entiende que la seguridad es un tema centralizado y dirigido por el Poder Ejecutivo ya que le corresponde al Presidente o Presidenta, regular la política de defensa nacional.

La Constitución colombiana dispone que sea la ley orgánica de ordenamiento territorial la que distribuya las competencias entre la nación y las entidades territoriales (Art. 288). Ordena expresamente que “como norma general de competencia entre los niveles de la organización Administrativa, se tendrá que la nación velará por el ejercicio de las relaciones internacionales y la Defensa Nacional, de la soberanía, de la seguridad y la Justicia (...) supervisarán y controlarán la prestación de los servicios que hagan los municipios y éstos prestarán servicios básicos al ciudadano, velarán por la seguridad local (...)”.

### Bases militares

Sobre la instalación de bases militares en territorio nacional, sólo la Constitución ecuatoriana de 2008 tiene disposición expresa sobre ello:

**Art. 5.-** El Ecuador es un territorio de paz. No se permitirá el establecimiento de bases militares extranjeras ni de instalaciones extranjeras con propósitos militares. Se prohíbe ceder bases militares nacionales a fuerzas armadas o de seguridad extranjeras.

Esta disposición constitucional responde a un rechazo político y ciudadano a nivel nacional llevado ante la Asamblea Constituyente de 2007, con relación al establecimiento de la Base Militar Eloy Alfaro en la ciudad de Manta, cuyo acceso, uso de la pista y una porción de la base fue cedido a las Fuerzas Aéreas de Estados Unidos, por convenio intergubernamental desde el año de 1999 hasta 2009, para la lucha contra el narcotráfico en el noroeste de América del Sur.

### Seguridad humana

El término seguridad humana fue establecido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo como la “ausencia de temor y ausencia de carencias” y es caracterizada como “la seguridad frente a amenazas crónicas tales como el hambre, la enfermedad y la represión, al igual que la protección contra interrupciones súbitas y dañinas en los patrones de la vida diaria, sean éstas en los hogares, en el trabajo o en las comunidades” (PNUD, 1994).

Sólo desde la Constitución del 2008, en su Art. 393 en el Ecuador se incorpora en el marco constitucional este término. Si bien este concepto ha sido asociado con el de desarrollo humano<sup>2</sup> por las Naciones Unidas, en el Ecuador este tipo de seguridad se refiere más bien a la seguridad personal, integridad de la persona, que deberá ser garantizada por el Estado a través de acciones y políticas integrales que aseguren la convivencia pacífica, la

2 Si el desarrollo humano tiene que ver con las personas y ampliar sus opciones para llevar la vida que ellas valoran, la seguridad humana reconoce las condiciones que amenazan la supervivencia, la continuación de la vida diaria y la dignidad de los seres humanos. La seguridad humana se refiere a la garantía de la continuación del desarrollo humano, su prerequisite, al igual que la priorización de sus variables más urgentes (PNUD, en [http://hdr.undp.org/en/media/hdinsights\\_feb2008\\_sp.pdf/](http://hdr.undp.org/en/media/hdinsights_feb2008_sp.pdf/)).

cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. Esta disposición no consta en la normativa constitucional colombiana.

### Fabricación de armas y explosivos

La norma sobre prohibición de fabricación, importación, tenencia y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como, la introducción de residuos y desechos tóxicos proviene de varios instrumentos internacionales<sup>3</sup>, la misma que ha sido incorporada en la legislación constitucional ecuatoriana como colombiana, ya que ambos estados han ratificado dichos instrumentos.

La Constitución ecuatoriana de 2008 a diferencia de la de 1998, en su Art. 416 numeral 4 promueve el desarme universal, condena el uso de armas de destrucción masiva y la imposición de bases o instalaciones con propósitos militares de unos estados sobre el territorio de otros.

Por su parte, la constitución colombiana también prohíbe la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos (Art.81). Respecto a la introducción y fabricación de armas y municiones de guerra y explosiva le corresponde sólo al Gobierno. El control de portar armas tanto de personas privadas como de organismos nacionales de seguridad serán autorizados por ley y controlados por el gobierno.

### Derechos humanos

En el Ecuador tanto la Constitución de 1998 como la Constitución de 2008 reconocen que el más alto deber del Estado consiste en respetar y

3 Convención de Basilea que regula los desechos tóxicos. Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción (Convención sobre Armas Biológicas) de 1972. Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares: TNP de 1968, entre otros relacionados.

hacer respetar los DDHH. Sin embargo, el texto constitucional de 2008 establece que el ejercicio de los derechos se regirá por los principios de: igualdad, no discriminación razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación, sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente (Art. 11).

Además el Estado deberá adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real a favor de los titulares de derechos. En ambas constituciones se establece el principio de aplicación directa e inmediata de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de DDHH ante cualquier juez, tribunal, servidora o servidor público, de oficio o a petición de parte.

La Constitución colombiana ordena que el Estado reconozca sin discriminación la primacía de los derechos inalienables de la persona (Art. 5). Reconoce la aplicación inmediata de los derechos (Art. 85), la interpretación de los derechos y deberes de conformidad con los tratados internacionales sobre DDHH ratificados por Colombia (Art. 93), no se desconocerán derechos que no hayan sido establecidos en la Constitución pero que sean inherentes de la persona humana (Art. 94).

### Responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas

En relación a la seguridad, tanto en la Constitución de 1998 como en la de 2008 en el caso ecuatoriano, los ciudadanos y ciudadanas tienen el deber de defender la integridad territorial del Ecuador, acatar y cumplir la constitución, leyes y colaborar en el mantenimiento de la paz y la seguridad.

En la Constitución colombiana los ciudadanos y ciudadanas tienen como deber en el marco de la seguridad, de conformidad con el Art. 95 numeral 3 “respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales”, y según el Art. 95 numeral 6 “propender al logro y mantenimiento de la paz”.

### Movilidad humana

La Constitución ecuatoriana de 2008 incorpora el derecho a la libre movilidad. En este sentido, el Art. 40 garantiza el derecho de las personas a migrar, a no ser considerados como ilegales por su condición migratoria. Adicionalmente, manda al Estado desarrollar acciones para la protección y el ejercicio de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior, a través de asistencia a las personas migrantes y sus familias, asesoría, protección integral, promover los vínculos y reunificación familiar, protección a las familias transnacionales, protección de los derechos de las personas privadas de libertad en el exterior, entre otras funciones. Asimismo, el Art. 41 reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio, así como el Art. 42 prohíbe el desplazamiento arbitrario. En su Art. 392 la Constitución ecuatoriana garantiza la creación de una política migratoria ecuatoriana que vele por los derechos de las personas en movilidad, la misma que se plasmará a través de planes, programas, proyectos y la coordinación entre instituciones del Estado. En el Art. 416 numeral 6 además, propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, norte-sur.

En el caso colombiano, la Constitución no reconoce el derecho a migrar al exterior y las obligaciones del Estado frente a los derechos de sus connacionales en dicha situación, sino que garantiza el derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar permanecer y residenciarse en Colombia (Art. 24). A diferencia de Colombia, el texto constitucional vigente ecuatoriano reconoce este derecho en virtud de las diferentes olas migratorias que ha enfrentado el país en el siglo XX, particularmente, por la ola migratoria de finales de los noventa cuando se produjo la crisis financiera en el Ecuador. Por otro lado, la Constitución colombiana no reconoce el derecho al refugio pero sí el derecho al asilo en los términos que prevea la ley al respecto (Art. 36).

## Análisis de las leyes de seguridad nacional o seguridad pública del Estado

A continuación se desarrollará un análisis comparado de las principales leyes que regulan la seguridad y los órganos para ejecutar estos mandatos en Colombia y Ecuador. Dichas leyes son: en Colombia, la Ley 684 de 2001, por la cual se expiden normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones. En Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado del 28 de septiembre de 2009, publicada en el Registro Oficial Suplemento # 35.

### Objeto de la ley

En el caso colombiano, el objeto de la ley es definir y conformar un sistema de seguridad y defensa nacional, que adecue efectiva y eficientemente los recursos con que cuenta el Estado, en el marco de sus atribuciones y deberes constitucionales y que asegure en condiciones de igualdad, la seguridad y la defensa nacional (Art.1). En este sentido el objeto de la ley está regido por los principios de igualdad, eficiencia y competencia.

Por su parte, la ley ecuatoriana tiene por objeto regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia para garantizar el orden público, la convivencia, la paz y el buen vivir, en el marco de sus derechos y deberes como personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos asegurando la defensa nacional, previniendo los riesgos y amenazas de todo orden, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado. Adicionalmente, la ley manda que el Estado proteja a las ecuatorianas y a los ecuatorianos que residan o estén domiciliados en el exterior, conforme lo previsto en la Constitución de la República, los tratados internacionales y la ley.

La ley ecuatoriana incorpora el concepto de orden público, el reconocimiento del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural (Constitución Art. 1), la noción del buen vivir y la protección a los nacionales en el exterior, de manera que la seguridad se vuelve un concepto también extraterritorial que persiste y protege a sus nacionales en el ámbito internacional, por tanto, no se circunscribe solamente a la defensa nacional y

territorial. Esto está relacionado con la idea de seguridad humana analizada desde lo constitucional.

El Art. 2 relacionado con el ámbito de aplicación de la ley, dispone que se establecerán e implementarán políticas, planes, estrategias y acciones para garantizar 1) soberanía; 2) la integridad territorial; 3) la seguridad de las personas, pueblos, comunidades, nacionalidades y colectivos. Estas acciones se harán de manera integral, multidimensional, permanente, de manera complementaria entre lo público y lo privado, con la iniciativa y aporte de la ciudadanía.

Este artículo define que los objetos de protección de la ley son los siguientes:

(...) el patrimonio cultural, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los recursos naturales, la calidad de vida ciudadana, la soberanía alimentaria; y en el ámbito de la seguridad del Estado la protección y control de los riesgos tecnológicos y científicos, la tecnología e industria militar, el material bélico, tenencia y porte de armas, materiales, sustancias biológicas y radioactivas, etc.

La ley ecuatoriana tiene un ámbito de aplicación más amplio que la ley colombiana y abarca los elementos que pueden afectar no sólo la seguridad nacional o el orden público sino también la seguridad humana, por ello, se incluyen temas que afectan el medio ambiente y que puedan afectar la calidad de vida de los ciudadanos.

### Principios

La Ley 684 de Colombia no establece expresamente los principios que rigen la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional. Sin embargo, en el marco de las funciones de los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías la ley establece que dichas entidades colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia (Art. 29 literal b). Es la

única referencia que hace el texto legal a los principios. Adicionalmente debe considerarse el tema de la eficiencia, competencia e igualdad (Art. 1).

Por su parte, la ley ecuatoriana define específicamente los principios<sup>4</sup> que guiarán la seguridad pública y del Estado: i) integralidad: comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción; ii) complementariedad: la seguridad es responsabilidad del Estado con la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz; iii) prioridad y oportunidad: en las acciones y planes se dará prioridad a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos; iv) proporcionalidad: las acciones y asignación de recursos serán proporcionales a las necesidades de prevención, protección y a la magnitud de los factores que atenten la seguridad; v) prevalencia: no se podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos salvo casos de estados de excepción; vi) responsabilidad: las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente medios humanos, tecnológicos y materiales para garantizar la seguridad. La responsabilidad operativa es de la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones, naturaleza.

4 a) Integralidad.- La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado; b) Complementariedad.- La seguridad pública es responsabilidad del Estado, que promoverá un orden social democrático que asegure la convivencia pacífica, con la participación y veeduría ciudadana para el mantenimiento de la paz.; c) Prioridad y oportunidad.- El Estado en sus planes y acciones de seguridad, dará prioridad a la prevención basada en la prospección y en medidas oportunas en casos de riesgos de cualquier tipo; d) Proporcionalidad.- Las acciones de seguridad y la asignación de recursos serán proporcionales a las necesidades de prevención y protección, y a la magnitud y trascendencia de los factores que atenten contra la seguridad de los habitantes y del Estado; e) Prevalencia.- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y las garantías constitucionales de los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos. Sólo en casos de estados de excepción podrá temporalmente limitarse el ejercicio del derecho a la inviolabilidad de domicilio, inviolabilidad de correspondencia, libertad de tránsito, libertad de asociación y reunión, y libertad de información de conformidad con la Constitución; f) Responsabilidad.- Las entidades públicas tienen la obligación de facilitar coordinadamente los medios humanos, materiales y tecnológicos para el cumplimiento de los fines de la presente ley. La responsabilidad operativa corresponde a la entidad en cuyo ámbito y competencia radique su misión, funciones y naturaleza legalmente asignadas.

## Sistema de seguridad

La ley colombiana dispone que se entienda por Sistema de Seguridad y Defensa Nacional el conjunto coherente de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en tal materia (Art. 2). Está conformado de la siguiente manera (Art. 3): a) la Presidencia de la República; b) el Congreso de la República; c) el Consejo Superior de la Judicatura; d) la Fiscalía General de la Nación; e) el Ministerio del Interior; f) el Ministerio de Relaciones Exteriores; g) Ministerio de Defensa Nacional; h) el Comando General de las Fuerzas Militares; i) el Ejército nacional; j) la Armada Nacional; k) la Fuerza Aérea Colombiana; l) la Policía Nacional; m) Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

El órgano rector del Sistema es el Consejo Superior de Seguridad y Defensa y como tal es el instrumento que garantiza el debido planeamiento, dirección, ejecución y coordinación de todos los elementos del poder nacional y su fortalecimiento, con miras a garantizar la seguridad nacional. Entre sus funciones están: a) evaluar los planes específicos de seguridad y defensa presentados por el ministro de Defensa Nacional y hacer las recomendaciones a que hubiere lugar; b) emitir concepto respecto de los planes de guerra presentados por el ministro de Defensa; c) emitir concepto sobre los planes de movilización y desmovilización nacionales presentados por el ministro de Defensa Nacional; d) evaluar las políticas de inteligencia estratégica y hacer las recomendaciones a que haya lugar; e) emitir concepto sobre el proyecto de Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional; f) difundir en la medida en que corresponda, las decisiones adoptadas; g) darse su propio reglamento; h) las demás funciones que le asignen la ley y los reglamentos.

Cuando considere pertinente el Consejo puede invitar a sus reuniones a congresistas, servidores públicos y representantes de la sociedad civil. Las deliberaciones y actas del Consejo serán de carácter reservado (Art. 19).

La ley ecuatoriana, por su parte, en el Art. 5 establece que el sistema de seguridad pública y del Estado está conformado por la Presidencia de la República, quien lo dirige, las entidades públicas, las políticas, los planes,

las normas, los recursos y los procedimientos, con sus interrelaciones, y, las organizaciones de la sociedad que coadyuvan a la seguridad ciudadana y del Estado. Todas las entidades del Sistema están sujetos a organismos de control (legislativo, judicial y de control de transparencia social).

Al igual que Colombia, Ecuador cuenta con un órgano colegiado denominado Consejo de Seguridad Pública y del Estado, el mismo que está conformado por (Art. 6): Presidente o Presidenta Constitucional de la República, quien lo presidirá; Vicepresidente o Vicepresidenta Constitucional de la República; Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional; Presidente o Presidenta de la Corte Nacional de Justicia; Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad; Ministro o Ministra de Defensa Nacional; Ministro o Ministra de Gobierno, Policía y Cultos; Ministro o Ministra de Relaciones Exteriores; Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; Comandante General de la Policía.

Ambos Consejos tienen similar representación en las áreas de defensa, relaciones exteriores, seguridad nacional, seguridad pública (del interior), fuerzas militares o fuerzas armadas, policía nacional, legislativa. En el caso ecuatoriano se incorpora también al vicepresidente y en el colombiano, al Departamento Administrativo de Seguridad DAS. Al igual que en Colombia, quien preside el Consejo es el Presidente, y el Secretario del Consejo será el Ministro o Ministra de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.

#### *Funciones de los Consejos*

El Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional de Colombia tiene entre sus funciones: evaluar planes de seguridad, analizar planes de guerra y movilización, evaluar políticas de inteligencia, analizar estrategias de defensa y seguridad, y asesorar al Presidente de la República.

Por su parte el Consejo de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador tiene entre sus funciones: asesorar al Presidente de la República sobre políticas, planes y estrategias, y recomendar al Presidente medidas de prevención e intervención en casos de graves amenazas.

En términos generales, las funciones de los Consejos son similares de evaluación y asesoramiento en materia de defensa.

#### **Estructura orgánica**

La ley colombiana a partir de su Capítulo II establece las atribuciones y funciones de las siguientes autoridades públicas: Presidente de la República (Art. 20), Ministro de Defensa Nacional (Art.21), Comandante General de las Fuerzas Militares (Art.22), Director General de la Policía Nacional (Art. 23), comandantes del Ejército Nacional (Art. 24), Consejo Superior de la Judicatura (Art. 26), Departamento Nacional de Planeación (Art. 27), Departamento Administrativo de Seguridad DAS (Art. 28) y de los ministerios, departamentos administrativos, gobernaciones y alcaldías (Art. 29).

Es fundamental tomar en consideración que en la organización que plantea la ley colombiana, tanto las fuerzas militares como las fuerzas policiales y sus máximas autoridades están bajo la autoridad del Presidente de la República y el Ministro de Defensa.

Esta situación no ocurre en el Estado ecuatoriano en vista de que las fuerzas policiales tienen autonomía en su ámbito de la seguridad: la seguridad del orden público. Si bien están subordinadas al Presidente de la República como máxima autoridad de la seguridad interna y externa, no están bajo la supervisión del Ministerio de Defensa sino del Ministerio del Interior, antes Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

En este sentido, la Policía Nacional desarrolla sus tareas de forma descentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados (Art. 11 literal b).

El Art. 31 de la ley colombiana, instituye la figura de los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales de Seguridad y Defensa Nacional. Sus funciones son asesorar a las autoridades, evaluar y recomendar planes específicos en materia de seguridad. Estos órganos no existen en la estructura del sector defensa del Ecuador.

En Colombia este tipo de Consejos son creados en virtud de la necesidad de atender regiones y departamentos afectados por alteraciones del

orden constitucional, integridad nacional y orden público, en zonas fronterizas donde sea necesario aplicar políticas de fronteras o tomar medidas especiales.

En Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado, establece la organización del Sector Defensa. En primer lugar dispone las funciones del Ministerio de Coordinación de Seguridad<sup>5</sup>. Por otro lado, en su Capítulo III define las competencias de los órganos ejecutores en los ámbitos de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos:

De la Defensa: Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores<sup>6</sup> y Fuerzas Armadas. Sus entes rectores son los dos ministerios en cada ámbito de competencia y responsabilidad. A las FFAA le corresponde la ejecución (Art. 11).

5 Art. 10.- Funciones del Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.- El Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces cumplirá las siguientes funciones: a) Preparar el Plan Nacional de Seguridad Integral y propuestas de políticas de seguridad pública y del Estado con el aporte mancomunado de otras entidades del Estado y de la ciudadanía para ponerlos en consideración del Presidente de la República y del Consejo de Seguridad Pública y del Estado. El Plan Nacional de Seguridad Integral deberá ser elaborado en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; b) Asesorar técnicamente para el cumplimiento del objeto de la presente ley; c) Realizar seguimiento y evaluación de conformidad con las políticas, planes y proyectos de seguridad pública; d) Coordinar las acciones de los órganos ejecutores de la seguridad pública y del Estado; e) Realizar investigación, estudios y análisis permanentes en materia de seguridad pública y del Estado; f) Coordinar con la Secretaría Nacional de Inteligencia, en función de disponer de una oportuna y fluida información estratégica, para la toma de decisiones en políticas de seguridad del Estado, y ponerla oportunamente en conocimiento del Presidente o Presidenta de la República; g) Sugerir a la Presidenta o Presidente de la República convocar al Consejo de Seguridad Pública y del Estado cuando la situación lo amerite; h) Coordinar la elaboración del Plan y la ejecución de la movilización nacional, cuando circunstancias de crisis o conmoción nacional, lo exijan; i) Elaborar estudios e informes de sustento para las recomendaciones que debe hacer el Consejo de Seguridad Pública y del Estado al Presidente o Presidenta de la República sobre los aspectos relativos a sectores estratégicos y zonas de seguridad, previo informe del Comando Conjunto; j) Actuar como Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, responsabilizarse de la gestión documental, los archivos y custodia de la información clasificada; k) Mantener informado al Presidente o Presidenta de la República sobre su gestión; l) Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana, en los términos establecidos en la presente ley; m) Las demás que disponga el Presidente o la Presidenta de la República y esta ley.

6 El Ministerio de Relaciones Exteriores, previo acuerdo con el Ministerio de Defensa, coordinará la cooperación, intercambio de información y operaciones militares combinadas con otros países, conforme a los instrumentos y tratados internacionales, en el marco del respeto a la soberanía nacional, a los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos definidos en la Constitución y en la ley.

Del Orden Público: Ministerio del Interior, y Policía Nacional. El ente rector será el Ministerio y le corresponde a la PN su ejecución (Art. 11).

De la Prevención: Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos a través de la rectoría y entidades públicas, privadas, nacionales regionales y locales para la ejecución (Art. 11).

El Capítulo IV establece las competencias de los órganos permanentes de coordinación, apoyo técnico y asesoría. Entre los cuales se encuentran:

Dirección Nacional de Movilización: Es la entidad encargada de la elaboración y ejecución de los planes de movilización nacional (Art. 12).

Secretaría Nacional de Inteligencia<sup>7</sup>: (Art. 13, 14 y 15), la cual tendrá como funciones: elaborar el Plan Nacional de Inteligencia, bajo los lineamientos y objetivos de estado y de gobierno establecidos por el Presidente de la República, plan que deberá contener las metas periódicas de sus acciones y los procedimientos de coordinación entre las diversas entidades que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia; coordinar y ejecutar las actividades de obtención y análisis de la información para la producción de conocimientos e inteligencia pertinentes, a fin de garantizar la seguridad pública y del Estado y el buen vivir; coordinar, articular e integrar las actividades y el funcionamiento de los organismos militares y policiales del Sistema Nacional de Inteligencia, y de los destinados a la seguridad de la Presidencia de la República y otros similares, así como las relaciones con organismos de inteligencia de otros Estados; proporcionar, en forma oportuna, simultánea y fluida, inteligencia estratégica al Presidente de la República y al Ministerio de Coordinación de la Seguridad, a fin de que este prepare las propuestas y escenarios para que el Consejo de Seguridad Pública y del Estado; contribuir al mantenimiento de la integridad e independencia del Estado, el estado de derechos y justicia sus instituciones y la prevención del crimen organizado. No podrá contar entre sus miembros con personal extranjero; y otras que se establezcan en esta Ley y en la normativa que se expedirá para el efecto.

7 Para efectos de la ley a) Inteligencia, la actividad consistente en la obtención, sistematización y análisis de la información específica referida a las amenazas, riesgos y conflictos que afecten a la seguridad integral. La información de inteligencia es sustancial para la toma de decisiones en materia de seguridad; y, b) Contrainteligencia, la actividad de inteligencia que se realiza con el propósito de evitar o contrarrestar la efectividad de las operaciones de inteligencia que representan amenazas o riesgos para la seguridad.

## Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional

La ley colombiana contiene dentro del ámbito de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional los conceptos de planeamientos estratégicos, los niveles de planteamiento (Estratégico Nacional, Estratégico General, Operativo, Táctico) y los documentos que se elaborarán respectivamente. En Planeamiento Nacional, el Art. 41 contiene los Documentos Primarios que rigen el Planeamiento Estratégico Nacional, enmarcados en la organización, la coordinación y la acción del Estado en los aspectos de Seguridad y Defensa Nacional.

Estos documentos comprenderán los siguientes aspectos: a) Objetivos Nacionales que serán los definidos por el Presidente de la República teniendo en cuenta que como supremo deber y misión constitucional le corresponde diseñar y establecer los medios y mecanismos para hacer una nación más segura y más próspera, particularmente en tres ámbitos: seguridad con efectiva diplomacia y con fuerzas militares listas para luchar y ganar, impulsar la prosperidad de la economía y promoción de la democracia; b) Objetivos Estratégicos de Largo Plazo para la Seguridad y Defensa Nacional que serán definidos por el Presidente de la República a partir de los objetivos nacionales; c) Objetivos Transitorios para la Seguridad y Defensa Nacional que serán los definidos por el Presidente de la República con base en los objetivos nacionales definidos; d) Apreciación Político-Estratégica de Seguridad y Defensa Nacional. Este documento integra los aspectos políticos y estratégicos. Contiene el análisis de las amenazas a las cuales puede verse abocado el país en los campos político, económico, social y militar, para prevenirlas y contrarrestarlas. Debe contener la orientación de las acciones por tomar frente a cada una de las hipótesis y la forma como deben interactuar los componentes del Sistema; e) Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional que estructura y articula las acciones de los diferentes componentes del Sistema y emite las directrices para que las entidades gubernamentales elaboren sus planes y programas en materia de Seguridad y Defensa; f) Pronóstico de Disponibilidad Presupuestal que contiene la proyección presupuestal en materia de Seguridad y Defensa Nacional.

En cuanto a los niveles de planeamiento, el Planeamiento Estratégico General, es el nivel de planeamiento donde se integran los fines, medios y

políticas del poder nacional, con el propósito de desarrollar la finalidad del Sistema de Defensa. Se consigna en los Documentos Secundarios de Defensa, de acuerdo con los lineamientos del Planeamiento Estratégico Nacional (Art. 42). El Planeamiento Operativo es el nivel de planeamiento sujeto a lo ordenado por la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional, los Planes de Desarrollo Sectorial y los demás documentos rectores (Art. 44). Por último, el Planeamiento Táctico es el relativo al empleo de unidades militares equivalentes a batallón o menores y policiales al nivel de policías metropolitanas, departamentos y unidades menores, mediante planes y órdenes de operaciones referentes a la acción en el área de operaciones o de combate en desarrollo de esquemas estratégicos de carácter militar o policial (Art. 45).

Por su parte la ley ecuatoriana, establece la regulación de los sectores estratégicos de la seguridad del Estado mas no estipula niveles de planeación como en el caso colombiano. El Art. 42 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado determina que los sectores estratégicos de la seguridad son aquellos establecidos en la Constitución y los correspondientes a la industria de la defensa, de seguridad interna, de investigación científica y tecnológica para fines de defensa y seguridad interna.

## Seguridad ciudadana y participación ciudadana

La ley colombiana define a la seguridad ciudadana como “la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana”.

Dentro del nivel de planeamiento estratégico de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos gubernamentales se desarrolla el Plan de Seguridad Ciudadana que contiene el conjunto de acciones a cargo de las autoridades político administrativas y la Policía Nacional, que contribuyan al mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades.

En relación a la participación ciudadana el Art. 68 manda que “las autoridades nacionales, departamentales y municipales están obligadas a

participar activamente en la movilización. Todos los colombianos, ajustado en lo determinado en la ley, tienen el deber y la obligación ciudadana de acudir a la movilización cuando el Presidente de la República lo decreta”. Es decir, la participación está considerada dentro del ámbito de la movilización más que en el plano participativo de la formulación de planes, estrategias, programas o políticas públicas en materia de seguridad.

En el caso ecuatoriano, la ley establece en su Art. 23:

Art. 23.- De la seguridad ciudadana.- 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.

Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro, de la trata de personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos.

Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.

En el Ecuador, la sociedad civil no sólo es un sujeto de protección de la seguridad y defensa, sino que es un actor clave y participativo dentro de la seguridad ciudadana. En este sentido le corresponde al Ministerio Coordinador de la Seguridad de conformidad con el Art. 11 literal 1) “coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana, en los términos establecidos en la presente ley”.

De conformidad con el Art. 11 literal b) corresponde a la Policía Nacional la ejecución de la protección interna, el mantenimiento y control del orden público, la que contribuirá con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía.

A diferencia del caso colombiano, en el Ecuador la ciudadanía “podrá ejercer su derecho de participación en el Sistema de Seguridad Pública, de conformidad con lo prescrito en la Constitución, las normas legales de participación ciudadana y control social, de modo individual u organizado, en los procesos de definición de las políticas públicas y acciones de planificación, evaluación y control; exceptuando la participación en la aplicación del uso de la fuerza, que es de responsabilidad del Estado, a cargo de las Fuerzas Armadas y de la Policía nacional” (Art. 4S).

### Control de los órganos de seguridad

La ley ecuatoriana prevé que la Secretaría Nacional de Inteligencia y las máximas autoridades de los órganos ejecutores deberán rendir cuentas de su gestión cada tres meses ante el Ejecutivo, Asamblea Nacional y la Contraloría General del Estado (Art. 24).

Adicionalmente, cada órgano del Sistema Nacional de Inteligencia establecerá un mecanismo de control interno (Art. 25). Los gastos especiales que realice la Secretaría Nacional de Inteligencia deberán rendirse cuenta ante el Contralor General (Art. 26).

No existe disposición similar en la Ley 684 de 2001 de Colombia.

### Zonas de seguridad

La Ley de Seguridad Pública y del Estado de Ecuador establece las zonas de seguridad las mismas que según el Art. 38 constituyen las siguientes:

Art. 38.- De las zonas de seguridad: Zonas de seguridad de fronteras y áreas reservadas de seguridad.- Por zona de seguridad se entiende el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad objeto de esta ley.

Son sujetos de regulación especial los bienes, espacios geográficos, servicios y actividades que se encuentren en esta zona.

El Plan Nacional de Seguridad Integral considerará las acciones de prevención y protección para la seguridad de las fronteras del país.

Son zonas de seguridad, las de frontera y las áreas reservadas de seguridad que establezca el Presidente o Presidenta de la República, por recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, previo informe elaborado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad o quien haga sus veces.

La ley manda que 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 (Art. 39). El Art. 40 de la ley establece la prohibición de posesión, adquisición, concesión de tierras en las zonas de seguridad de la frontera y en las áreas reservadas de seguridad con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras. No existe disposición similar en la Ley 684 de 2001 de Colombia.

### Análisis de la legislación específica en materia de seguridad

Después de realizado el análisis de las leyes orgánicas principales en materia de seguridad de Colombia y Ecuador, es pertinente realizar una breve referencia sobre otra normativa que regula ámbitos específicos dentro de los sectores de seguridad nacional, seguridad interna, seguridad ciudadana, seguridad privada, y otros.

A continuación, un detalle de la legislación relevante para el objeto de este estudio, por país:

Tabla N.º 1  
Legislación colombiana específica en materia de seguridad

N.º Ley	Fecha	Objeto	Algunas disposiciones importantes
589	6 de julio de 2000	Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura, y se dictan otras disposiciones.	- Artículo 268A. Desaparición forzada. - Artículo 322A. Genocidio. - Artículo 284A. Desplazamiento forzado. - Artículo 279. Tortura.
562	2 de febrero de 2000	Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Cooperación Policial entre la República de Colombia y la República de Venezuela", suscrito en Bogotá, el 28 de abril de 1998.	- Artículo 1, mediante el cual las partes se comprometen a que sus cuerpos policiales establezcan mecanismos para prevenir alteraciones del orden público y acciones delictivas, particularmente en la región fronteriza. - Artículo 2, mediante el cual se acuerda crear y mantener un sistema permanente de intercambio de información. Dicho sistema contendrá la información relativa a las organizaciones delictivas que operan en ambos países. - Artículo 3, para establecer un programa conjunto de capacitación y entrenamiento de sus funcionarios policiales a fin de adiestrarlos en la lucha contra la delincuencia. - Artículo 4, que establece la obligación de que las partes designen órganos encargados de la ejecución del presente Acuerdo, quienes se comunicarán permanentemente y se reunirán cada 6 meses.
522	12 de agosto de 1999	Por medio de la cual se expide el código penal militar.	
733	31 de enero de 2002	Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.	- <i>Secuestro simple</i> . El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con fines distintos al secuestro extorsivo. - <i>Secuestro extorsivo</i> . El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político. - <i>Extorsión</i> . El que constrinja a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito o cualquier utilidad ilícita o beneficio ilícito, para sí o para un tercero (Art.5).

985	29 de agosto de 2005	Por medio de la cual se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma.	<i>Artículo 188A. Trata de personas, "se entenderá por exploración el obtener provecho económico o cualquier otro beneficio para sí o para otra persona, mediante la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre, la explotación de la mendicidad ajena, el matrimonio servil, la extracción de órganos, el turismo sexual u otras formas de explotación".</i> <i>Art. 4 De la Estrategia Nacional.</i> En la formulación interviene el Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.
1288	5 de marzo de 2009	Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir su misión constitucional y legal.	<i>Artículo 1. - Objeto y alcance.</i> Tiene por objeto fortalecer el marco legal que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contra inteligencia cumplir adecuadamente con su misión constitucional y legal, estableciendo los límites y fines de sus actividades, los principios que las rigen, los mecanismos de control y supervisión, la regulación de sus bases de datos, la protección de sus miembros, la coordinación y cooperación entre sus organismos y los deberes de colaboración de las entidades públicas y privadas entre otras disposiciones.
61	12 de agosto de 1993	Por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para dictar normas sobre armas, municiones y explosivos, y para reglamentar la vigilancia y seguridad privadas.	Artículo 1... revístese al Presidente de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la vigencia de la ley, para: a) Dictar normas sobre definición, clasificación y uso de armas y municiones. b) Establecer el régimen de propiedad, porte, tenencia de las armas, y la devolución voluntaria al Estado. c) Regular la importación, exportación y comercialización de armas, municiones, explosivos, y maquinaria para su fabricación. d) Señalar las normas sobre clasificación, expedición y revalidación de salvoconductos, para porte y tenencia de armas de fuego.

599	24 de julio de 2000	Por la cual se expide el Código Penal.	e) Reglamentar lo relativo al funcionamiento y control de asociaciones de coleccionistas de armas, clubes de tiro y caza, industrias y talleres de armería. f) Regular la propiedad y tenencia de armas de fuego de las compañías de vigilancia y los departamentos de seguridad de las personas jurídicas. g) Establecer el régimen de contravenciones y medidas correctivas para la posesión y porte irregular de armas de fuego, municiones, explosivos, materias primas, maquinaria y artefactos para su fabricación. i) Venta y asignación de armas decomisadas y material en desuso. j) Expedir el estatuto de vigilancia y seguridad privada.
356	11 de febrero de 1994	Establecer el estatuto para la prestación por particulares servicios de vigilancia y seguridad privada.	Art. 2 Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada, "entiéndase las actividades que en forma remunerada o en beneficio de una organización pública o privada, desarrollan las personas naturales o jurídicas, tendientes a prevenir o detener perturbaciones a la seguridad y tranquilidad individual en lo relacionado con la vida y los bienes propios o de terceros y la fabricación, instalación, comercialización y utilización de equipos para vigilancia y seguridad privada, blindajes y transportes con este mismo fin". Art. 3. Permiso del Estado. Los servicios de vigilancia y seguridad privada solamente podrán prestarse mediante la obtención de licencia o credencial expedida por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, con base en potestad discrecional, orientada a proteger la seguridad ciudadana.
2929	3 de diciembre de 2002	Delimita unas zonas definidas en el Decreto 2002 del año 2002.	Artículo 1. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de Mahates, María La Baja, Caglamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba, Zambrano y Arroyohondo en el departamento de Bolívar. Los municipios de San Onofre, Coloso, Chalán, Ovejás, Tollí Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelajo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa, Buenavista y San Benito Abad en el departamento de Sucre. Artículo 2. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el departamento de Arauca.

2255	8 de octubre de 2002	Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento.	Artículo 1. Si por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que los miembros de los Concejos Municipales concurren a su sede habitual, podrán celebrar reuniones no presenciales. Artículo 1. La Fiscalía General y la Procuraduría General designarán en cada una de las unidades operativas menores o sus equivalentes de las Fuerzas Militares, por lo menos una fiscal y una unidad del Cuerpo Técnico de Investigación y un agente especial del Ministerio Público. Su misión será la de acompañar, las operaciones de la Fuerza Pública, sin que esto se constituya en requisito para adelantar dichas operaciones. Artículo 11. La Zona de Rehabilitación y Consolidación será el área geográfica afectada por acciones de grupos criminales en donde, con el fin de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil, resulte necesaria la aplicación de las medidas excepcionales, sin perjuicio de la aplicación de las medidas dictadas con base en la conmoción interior. Artículo 13. Control Operacional. El Presidente de la República procederá a designar un Comandante Militar. Todos los efectivos de la Fuerza Pública que se encuentren en el área respectiva, quedarán bajo control operacional de dicho Comandante.
2002	9 de septiembre de 2002	Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación.	Artículo 1. Competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados, quienes conocen de los siguientes delitos: Genocidio. Homicidio agravado. Lesiones personales agravadas. Los delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario. Secuestro extorsivo o agravado. Desaparición Forzada. Apoderamiento de aeronaves, naves o medio de transporte colectivo. Tortura. Desplazamiento Forzado. Construimiento ilegal agravado. Construimiento para delinquir agravado. Hurto agravado. Extorsión. Lavado de activos. Testaferrato. Enriquecimiento ilícito de particulares. Concierto para delinquir agravado. Entrenamiento para actividades ilícitas. Terrorismo. Administración de recursos relacionados con actividades terroristas. Instigación a delinquir con fines terroristas. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos con fines terroristas. Corrupción de alimentos, productos médicos o material profláctico con fines terroristas. Conservación o financiación de plantaciones. Destinación ilícita de muebles o inmuebles para mantener droga elaborada, almacenada o transportada, vendida o usada, sea igual a las cantidades a que se refiere el numeral anterior. Existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.
2001	9 de septiembre de 2002	Por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados.	

1975	3 de septiembre de 2002	Por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción del dominio.	Artículo 1. Concepto. La extinción del dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Artículo 2. Causales. Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando: el bien provenga directa o indirectamente de una actividad ilícita. Los bienes hayan sido utilizados como medio o instrumento de actividades ilícitas o sean destinadas a éstas, o sean objeto del ilícito. Los bienes provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito. Los bienes hubieren sido afectados dentro del proceso penal y el origen, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva.
1900	23 de agosto de 2002	Por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Daños a la infraestructura. Artículo 2. Hurto de hidrocarburos o sus derivados. Artículo 3. Hurto de marcadores, detectores o reveladores. Artículo 4. Contrabando de hidrocarburos o sus derivados. Artículo 5. Favorecimiento en el delito de hurto de hidrocarburos. Artículo 6. Favorecimiento en el delito de contrabando de hidrocarburos. Artículo 7. Destinación ilícita de bienes. Artículo 8. Favorecimiento por servidor público. (....)
324	25 de febrero de 2000	Por el cual se crea el Centro de coordinación de la lucha contra los grupos de autodefensas ilegales y demás grupos al margen de la ley.	Artículo 1. Créase el Centro de coordinación de lucha contra los grupos de autodefensa ilegales y demás grupos armados al margen de la ley. Artículo 3. El Centro de Coordinación podrá establecer la creación de grupos de trabajo operativos en diferentes regiones del país, integrados por comandantes de los respectivos organismos de seguridad y autoridades judiciales a nivel regional.

2535	17 de diciembre de 1993	Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.	Artículo 1. Tiene por objeto fijar normas y requisitos para la tenencia y el porte de armas, municiones explosivos y sus accesorios; clasificar las armas; establecer el régimen para la expedición, revalidación y suspensión de permisos, autoridades competentes; condiciones para la importación y exportación de armas, municiones y explosivos; señalar el régimen de talleres de armería y fábrica de artículos pirotécnicos, clubes de tiro y caza, colecciones y coleccionistas de armas, servicios de vigilancia y seguridad privada; definir las circunstancias en las que procede la incautación de armas, imposición de multas y decomiso de las mismas y establecer el régimen para el registro de devolución de armas. Las armas destinadas a la Fuerza Pública para el cumplimiento de su misión constitucional y legal no son objeto del presente Decreto.
514	23 de febrero de 2007	Por el cual se adoptan medidas en materia de porte y tenencia de armas.	Se refiere al Decreto-ley 2535 de 1993.
4483	27 de noviembre de 2008	Por el cual se dictan disposiciones para orientar y coordinar el Sector Defensa y se crean comités.	Artículo 1. El Ministro de Defensa Nacional es la autoridad competente para ejercer la función de orientación y coordinación de las entidades y dependencias que conforman el sector Defensa. Las entidades e instituciones del Sector Defensa para los efectos de orientación y coordinación serán organizadas como el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa "GSED", conformado por las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, así como las instituciones que se adhieran al Grupo siempre y cuando sus Juntas Directivas, Consejos Directivos o Consejo Superior, sean presididos por el Ministro de Defensa Nacional en virtud de estar su misión asociada al Sector Defensa.
4481	27 de noviembre de 2008	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa y se dictan otras disposiciones.	

3600	21 de septiembre de 2009	Por el cual se reglamenta la ley 1288 de 2009, por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones.	Artículo 1. Llevarán a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia en el ámbito de seguridad y defensa nacional en cada una de las instituciones que se citan a continuación: 1. En las Fuerzas Militares: en el Comando General de las Fuerzas Militares, en el Ejército Nacional, en la Armada Nacional y en la Fuerza Aérea Colombiana. 2. En la Policía Nacional. 3. En el Departamento Administrativo de Seguridad - DAS. 4. En la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF.
3391	29 de septiembre de 2006	Reglamenta la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005).	La ley 975 tiene por objeto facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Esta ley consagra una política criminal especial de justicia restaurativa para la transición hacia el logro de una paz sostenible, mediante la cual se posibilita la desmovilización y reinserción de los grupos armados organizados al margen de la ley, el cese de la violencia ocasionada por los mismos y de sus actividades ilícitas, la no repetición de los hechos y la recuperación de la institucionalidad del Estado de Derecho, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.
1512	11 de agosto de 2000	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones.	

Tabla N.º 2  
Legislación ecuatoriana específica en materia de seguridad

Tipo de norma	Fecha	Objeto	Otras disposiciones importantes
Ley de Fabricación, Importación, Exportación, Comercialización y Tenencia de Arma Municiones, Explosivos y Accesorios.	7-11-1980 Decreto Supremo # 3757 Registro Oficial # 311	La presente Ley regula la fabricación, importación, exportación, comercialización, almacenamiento y tenencia de armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios, materias primas para la producción de explosivos y accesorios para satisfacer las necesidades de las Instituciones, Organismos Públicos; y, en general para satisfacer las necesidades de las personas naturales o jurídicas.	Art. 2.- Las características, calibre y más especificaciones técnicas de las armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios para uso militar, policial o paramilitar, serán determinadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, de acuerdo con las necesidades de organización, preparación y empleo de las respectivas instituciones.  Art. 3.- Las características y calibre de las armas de fuego, municiones, explosivos y accesorios para uso de Organismos de Derecho Público o Derecho Privado con finalidad social o pública, Instituciones bancarias, empresas de seguridad privada y para uso personal o particular, no podrán ser otras que las determinadas en la presente Ley y su Reglamento.  Art. 6.- Está prohibida la posesión de armas destinadas al uso y empleo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, a personas ajenas a estas instituciones. Igualmente está prohibida la posesión de artefactos fabricados a base de gases asfixiantes, lacrimógenos, venenosos o paralizantes; de substancias corrosivas, incendiarias, explosivas o de artefactos metálicos que por explosión producen esquilas, así como los implementos para su lanzamiento o fabricación.
Ley de Vigilancia y seguridad privada	22-7-2003 Ley # 12 Registro Oficial # 13 O	Esta Ley regula las actividades relacionadas con la prestación de servicios de vigilancia y seguridad a favor de personas naturales y jurídicas, bienes muebles e inmuebles y valores; por parte de compañías de vigilancia y seguridad privada, legalmente reconocidas. Se entiende por prestación de dichos servicios la que sea proporcionada, dentro del marco de libre competencia y concurrencia, a cambio de una remuneración.	Art. 2.- Modalidades.- Los servicios de vigilancia y seguridad podrán prestarse en las siguientes modalidades: 1. Vigilancia fija.- Es la que se presta a través de un puesto de seguridad fijo o por cualquier otro medio similar, con el objeto de brindar protección permanente a las personas naturales y jurídicas, bienes muebles e inmuebles y valores en un lugar o área determinados. 2. Vigilancia móvil.- Es la que se presta a través de puestos de seguridad móviles o guardias, con el objeto de brindar protección a personas, bienes y valores en sus desplazamientos. 3. Investigación privada.- Es la indagación del estado y situación de personas naturales y jurídicas; y, bienes con estricta sujeción a lo previsto en la Constitución Política de la República y la ley.

Reglamento a la Ley de Vigilancia y seguridad privada	17-7-2008 Decreto Ejecutivo # 1181 Registro Oficial # 383		
Reglamento para la seguridad individual de dignatarios, autoridades y funcionarios, del Estado, entidades públicas, cuerpo diplomático y organismos internacionales bajo responsabilidad de la Policía Nacional	26-1-2009 Acuerdo Ministerial # 277 Registro Oficial # 514	El presente reglamento tiene por objeto establecer los niveles de seguridad y definir las autoridades del Estado a quienes la Policía Nacional brindará seguridad individual, de acuerdo al nivel de riesgo que enfrenten.  De igual forma, establece los dispositivos de seguridad, aplicables a las entidades públicas, cuerpo diplomático y organismos internacionales.  Las normas de este reglamento se dirigen a regular la labor policial, optimizar el empleo de los recursos humanos; y, desarrollar una política técnica de servicio de seguridad.	En cuanto a la seguridad de edificios e instalaciones públicas, únicamente contarán con este servicio las siguientes: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Asamblea Nacional, Corte Nacional de Justicia, Consejo de la Judicatura, Cortes provinciales, Corte Constitucional, Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.  Artículo 11. La clasificación de riesgo individual, de acuerdo a la exposición del dignatario o funcionario del Estado, a determinados niveles de peligro, en el desempeño de la función pública es la siguiente:  NIVELES DE RIESGO Normal: Rango del 21% al 30%. Mínimo: Rango del 31% al 40%. Medio Bajo: Rango del 41% al 50%. Medio Alto: Rango del 51% al 60%. Medio Alto: Rango del 61% al 70%. Alto: Rango del 71% al 80%. Muy Alto: Rango del 81% al 90%. Máximo: Rango del 91% al 100%.

## Análisis comparado de la normativa penal

### Códigos penales

El objeto de analizar la legislación penal en el presente estudio es identificar los tipos de delitos enmarcados dentro de la seguridad nacional o pública, contra los bienes del Estado, la integridad de las personas y su seguridad, existen en ambos países. Esto permitirá evidenciar cómo cada Estado estructura sus sistemas penales para responder ante la lógica de la violencia y los actos que se realizan al margen de la ley. El presente análisis no es un examen detallado de los tipos penales existentes en cada país, puesto que dicho estudio se convertiría en una investigación en sí misma debido a la extensión de los códigos penales, la minuciosidad de la tipificación de los delitos y las consecuencias legales que éstos implican. Por el contrario, este análisis busca establecer de manera general y sucinta los principales delitos que afectan la seguridad del Estado y de las personas y la manera en que cada Estado busca a través de la ley, sancionar, reparar los daños ocasionados por aquellos determinados por la justicia penal como responsables y garantizar la dignidad humana de sus ciudadanos y ciudadanas.

### *Infracción, contravención, delito*

Infracción, contravención y delito son términos que engloban a las acciones cometidas por una persona o un grupo de personas que están penadas por la ley, la diferencia en sus terminologías es la gravedad de los hechos y el tipo de pena que categorizan a cada uno de ellos.

En el caso colombiano, las acciones delictivas penadas por el Código Penal expedido mediante Ley 599 de 2000, se convergen dentro de las categorías de delitos y contravenciones, siendo el primero los de mayor gravedad y los únicos que se encuentran tipificados en el Código colombiano. Las contravenciones están contenidas en otras leyes.

En el caso ecuatoriano, las acciones delictivas penadas por la ley están clasificadas a *grossa* modo en infracciones, las mismas que se dividen en de-

litos y contravenciones, siendo el primero el catálogo de acciones de mayor gravedad. El Código Penal ecuatoriano expedido en 1971 y sus reformas hasta la fecha, tipifican las contravenciones en su Libro III desde el artículo 603 al 631 y las clasifica como de primera, segunda, tercera, cuarta clase y ambientales.

### Ámbito de la aplicación de la ley penal

En ambas legislaciones penales los delitos y contravenciones se rigen por los principios de territorialidad y extraterritorialidad. La territorialidad se refiere al ámbito de aplicación de la ley en todo el territorio nacional, inclusive a bordo de naves o aerostatos de nacionalidad colombiana o ecuatoriana. La extraterritorialidad es la aplicación de la ley penal fuera del territorio nacional.

En el caso colombiano, la extraterritorialidad se da cuando:

A la persona que cometa en el extranjero delito contra la existencia y la seguridad del Estado, contra el régimen constitucional, contra el orden económico social excepto la conducta definida en el Artículo 323 del presente Código, contra la administración pública, o falsifique moneda nacional, documento de crédito público, o estampilla oficial, aun cuando hubiere sido absuelta o condenada en el exterior a una pena menor que la prevista en la ley colombiana.

A la persona que esté al servicio del Estado colombiano, goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa delito en el extranjero.

A la persona que esté al servicio del Estado colombiano, no goce de inmunidad reconocida por el derecho internacional y cometa en el extranjero delito distinto de los mencionados en el numeral 1°, cuando no hubiere sido juzgada en el exterior.

Al nacional que fuera de los casos previstos en los numerales anteriores, se encuentre en Colombia después de haber cometido un delito en territorio extranjero, cuando la ley penal colombiana lo reprima con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a dos (2) años y no hubiere sido juzgado en el exterior.

Al extranjero que fuera de los casos previstos en los numerales 1, 2 y 3, se encuentre en Colombia después de haber cometido en el exterior un delito en perjuicio del Estado o de un nacional colombiano, que la ley colombiana reprima con pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a dos años (2) y no hubiere sido juzgado en el exterior.

Al extranjero que haya cometido en el exterior un delito en perjuicio de extranjero, siempre que se reúnan estas condiciones: a) Que se halle en territorio colombiano; b) Que el delito tenga señalada en Colombia pena privativa de la libertad cuyo mínimo no sea inferior a tres (3) años; c) Que no se trate de delito político, y d) Que solicitada la extradición no hubiere sido concedida por el gobierno colombiano.

En el caso ecuatoriano, el Código Penal sólo hace referencia a la aplicación de la ley penal ecuatoriana a las acciones cometidas en el recinto de una legación ecuatoriana en país extranjero.

### *Dolo y culpa*

Ambas legislaciones reconocen el nivel de intención del autor, cómplice o encubridor de un delito y de causar el daño en términos de dolo y culpa.

El Código colombiano lo define claramente y manda que:

Artículo 22. *Dolo*. La conducta es dolosa cuando el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar.

Artículo 23. *Culpa*. La conducta es culposa cuando el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo.

En otras palabras, la culpa se da por negligencia, imprudencia, impericia o inobservancia de la ley, mientras que el dolo es propio de la voluntad de una persona o grupo de personas para causar daño.

### *Tentativa conspiración y proposición*

Ambas legislaciones penales sancionan la tentativa del delito, es decir cuando la acción no se consuma o el acontecimiento no se verifica.

El código penal ecuatoriano adiciona la figura de sanción para la conspiración y la proposición (Art. 16) para cometer un delito según la ley establezca, entendiéndose como conspiración cuando dos o más personas se conciertan para la ejecución de un delito y la proposición cuando el que ha resuelto cometerlo propone su comisión a otras personas.

### *Agravantes y atenuantes*

Los agravantes son circunstancias que aumentan la malicia del acto o la alarma que la infracción produce en la sociedad, por su parte las atenuantes son circunstancias que ameritan menor punibilidad.

El Código Penal ecuatoriano las enumera taxativamente en sus artículos 30 y 31, el Código Penal colombiano por su parte las incluye en su cuerpo normativo desde el artículo 54 al 58.

Así, ambas legislaciones reconocen como agravantes realizar el acto con alevosía, por precio o recompensa (que podría reflejarse por ejemplo, en el homicidio con pago o conocido en nuestro medio como sicariato), incendio, veneno, armas prohibidas, fraude, con tortura, utilizando el autor la calidad de autoridad, ejecutar la conducta sobre bienes destinados a actividades de utilidad pública, ejecutar la infracción por motivos de discriminación, sexo, etnia, color, origen social, idioma religión, afiliación política, entre otras.

### *Autores, cómplices y encubridores*

Las legislaciones penales reconocen como responsables de la comisión de las infracciones o delitos a los autores, cómplices y encubridores.

El Código Penal colombiano sanciona a los autores del delito, persona que realiza el acto punible o utilizando a otro como instrumento; coauto-

res quienes mediante acuerdo actúan con división del trabajo; o si actúa como miembro de un órgano de representación autorizado o de hecho de una persona jurídica (Art. 29). Reconoce la figura de los partícipes (Art. 30) que son el determinante y el cómplice, el primero cuando determine a otro a realizar la conducta antijurídica, y el segundo, quien contribuya a la realización de la conducta o preste ayuda posterior, quien recibirá una pena disminuida que el cómplice.

Por su parte, el Código Penal ecuatoriano dispone en su Art. 42 que se reputan autores los que han perpetrado la infracción, sea de una manera directa e inmediata, sea aconsejando o instigando a otro para que lo cometa (...). Cómplices los que indirectamente o secundariamente cooperan a la ejecución del acto punible (Art. 43), éstos serán reprimidos con la mitad de la pena que los autores (Art. 47). Encubridores los que conociendo la conducta delictuosa de los malhechores les suministran, habitualmente, alojamiento, escondite o lugar de reunión, medios para que se aprovechen de los efectos del delito (Art. 44). Éstos serán reprimidos con la cuarta parte de la pena aplicable de autores del delito, pero ésta no excederá a dos años y no podrá ser de reclusión.

### *Tipos de penas*

Antes de entrar al análisis de los delitos en particular, es fundamental abordar cómo cada sistema legal sanciona los delitos en su país y el tipo de pena que impone a los sujetos que infringen la ley.

En Colombia, las penas principales, la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos que como tal se consagren en la parte especial (Art. 35) tendrán una duración máxima de 40 años (Art. 37 num. 1).

Por otro lado, la prisión domiciliaria es sustitutiva de la pena de prisión y el arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido es sustitutivo de la multa (Art. 36). En el caso de las penas accesorias, de conformidad con el Art. 39, la multa puede aparecer como acompañante de la pena de prisión, y en tal caso, cada tipo penal consagrará su monto, que

nunca será superior a 50 000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Por último, en cuanto a las penas privativas de otros derechos, de conformidad con el (Art. 43) son: la inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas; la pérdida del empleo o cargo público; la inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio; la inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela y curaduría; la privación del derecho a conducir vehículos automotores y motocicletas; la privación del derecho a la tenencia y porte de arma; la privación del derecho a residir en determinados lugares o de acudir a ellos; la prohibición de consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas y la expulsión del territorio nacional para los extranjeros.

En el caso de Ecuador, el Art. 51 del Código Penal ecuatoriano establece como penas peculiares del delito: reclusión mayor; reclusión menor; prisión de ocho días a cinco años; interdicción de ciertos derechos políticos y civiles; sujeción a la vigilancia de la autoridad; privación del ejercicio de profesiones, artes u oficios; y, la incapacidad perpetua para el desempeño de todo empleo o cargo público. Los condenados a reclusión menor estarán también sometidos a trabajos de reeducación o a trabajos en talleres comunes; y solo se les hará trabajar fuera del establecimiento al organizarse colonias penales agrícolas, y no se les aislará, a no ser por castigos reglamentarios, que no podrán pasar de ocho días.

El Art. 56 del Código Penal establece que toda condena a reclusión mayor ordinaria o extraordinaria, o reclusión menor extraordinaria, lleva consigo la interdicción del reo, mientras dure la pena. La interdicción significa que el reo está privado de sus derechos civiles, se encuentra por tanto, en condiciones de incapacidad legal para celebrar actos jurídicos (contratos, ventas, entre otros). La interdicción surte efecto desde que la sentencia causa ejecutoria (que ya no exista apelación ni ningún tipo de recurso de revisión en curso), y priva al condenado de la capacidad de disponer de sus bienes, a no ser por acto testamentario. Los condenados a reclusión menor ordinaria, en el caso de reincidencia, o en el de concurrencia de varios delitos que merezcan pena de reclusión, quedarán también sujetos a interdicción. El nombramiento del correspondiente guardador se hará conforme a las reglas del Código Civil para la curaduría del disipador.

## Delitos contra la vida e integridad física de las personas

- Homicidio y asesinato.
- Delito de trata de personas y delitos sexuales de trata de personas.
- Tráfico ilegal de migrantes.
- Delitos cometidos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional.
- Humanitario.
- Desaparición forzada.
- Tortura y desplazamiento forzado.
- Secuestro.

### *Homicidio y asesinato*

El Estado colombiano tipifica los delitos de homicidio y asesinato de la siguiente manera:

Art. 103 - Homicidio - El que matare a otro, incurrirá en prisión de trece (13) a veinticinco (25) años.

Art. 104 - Circunstancias de agravación.- La pena será de veinticinco (25) a cuarenta (40) años de prisión, si la conducta descrita en el Artículo anterior se cometiere:

4. Por precio, promesa remuneratoria, ánimo de lucro o por otro motivo abyecto o fútil.

Por su parte, en Ecuador, los delitos se encuentran tipificados de la siguiente manera:

Art. 448.- Se califican de voluntarios el homicidio, las heridas, los golpes y lesiones, mientras no se pruebe lo contrario, o conste la falta de intención por las circunstancias del hecho, calidad y localización de las heridas, o de los instrumentos con que se hicieron.

Art. 449.- El homicidio cometido con intención de dar la muerte, pero sin ninguna de las circunstancias detalladas en el artículo siguiente, es homi-

cidio simple y será reprimido con reclusión mayor de ocho a doce años.

Art. 450.- Es asesinato y será reprimido con reclusión mayor especial de dieciséis a veinticinco años, el homicidio que se cometa con alguna de las circunstancias siguientes:

1.- Con alevosía;

2.- Por precio o promesa remuneratoria;

4.- Con ensañamiento, aumentando deliberada e inhumanamente el dolor;

7.- Buscando de propósito la noche o el despoblado para cometer el homicidio;

9.- Como medio de preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito, o para asegurar sus resultados o impunidad; o por no haber obtenido los resultados que se propuso al intentar el otro hecho punible.

Ambas legislaciones además reconocen los delitos por homicidio inintencional, culposo, cuando por riñas y golpes resultara la muerte de una persona, entre otros. Tanto la legislación colombiana como la ecuatoriana tipifican el delito de homicidio con agravantes o el asesinato respectivamente, incluyendo aquel que se configura cuando existe la causal de pago de una remuneración o pago. Este delito vendría a asimilarse a la figura que hoy en día se conoce cotidianamente como sicariato.

Ninguna de las dos legislaciones ha tipificado el delito de sicariato como tal, ya que de cierta manera existe ya en la legislación de cada país aunque no con ese nombre en particular. En el caso colombiano la pena va desde 25 hasta 40 años de prisión, el Ecuador por su parte, lo tipifica con una pena de 16 a 25 años con reclusión mayor. En el Ecuador la pena es menor aunque la medida de privación de libertad es más restrictiva que en Colombia.

El debate más allá de la tipificación está relacionado con el hecho de endurecer las penas por un delito que en la actualidad aumenta las estadísticas de violencia en ambos países. En Colombia, el conflicto armado interno con las FARC, carteles de narcotráfico, paramilitares y otros grupos al margen de la ley, que han ejercido violencia y atentado contra la seguridad ciudadana y del Estado en el pasado hasta la actualidad, ha ocasionado que la figura del sicariato permeé, en el constructo social colombiano y sea

objeto de análisis de varios estudios sociológicos, criminológicos incluso literarios y reproducidos por cineastas locales e internacionales (ejemplo, la Virgen de los sicarios).

Por su parte en el Ecuador, en varias ciudades, entre ellas las provincias que constituyen zonas fronterizas con Colombia, el número de asesinatos por motivos de “ajuste de cuentas”<sup>8</sup> o “sicariato” aumenta, sin embargo, las investigaciones policiales y de la fiscalía, no han aportado datos y pruebas que determinen claramente los autores de los hechos delictivos ni las causas de los delitos.

#### *Delito de trata de personas y delitos sexuales de trata de personas*

En Colombia, el Art. 215 del Código Penal colombiano tipifica al delito de trata de personas como “El que promueva, induzca, constraña o facilite la entrada o salida del país de una persona para que ejerza la prostitución, incurrirá en prisión de cuatro (4) a seis (6) años y multa de setenta y cinco (75) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las penas para los delitos descritos se aumentarán de una tercera parte a la mitad, cuando la conducta: se realizare en persona menor de catorce (14) años, se realizare con el fin de llevar la víctima al extranjero, o el responsable sea integrante de la familia de la víctima”.

En el caso colombiano la tipificación del delito de trata de personas se refiere sólo a la explotación sexual por motivo de prostitución y no considera otro tipo de explotación como la laboral, mendicidad, reclutamiento para fines delictuosos. Esta tipificación no recoge los elementos que establece la definición de trata de personas del “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”<sup>9</sup>.

8 No queda claro a qué se refieren las autoridades nacionales cuando hablan del ajuste de cuentas, ya que esta figura que no existe en la legislación civil ni penal ecuatoriana.

9 Artículo 3. Definiciones. Para los fines del presente Protocolo se entiende: a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas,

Adicionalmente esta tipificación sólo incluye los delitos de trata externa, internacional, no aquellos que puedan darse al interior del Estado colombiano al trasladar de ciudad en ciudad a las víctimas.

Por su parte, en el Ecuador el delito de trata se tipificó en el 2005 y fue incorporado al Código Penal. En el código Penal ecuatoriano se establece que “constituye delito de trata de personas, aunque medie el consentimiento de la víctima, el promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta, con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro”. Para efectos de esta infracción, se considera explotación toda forma de trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos.

El tipo de penas aplicadas en el Ecuador son más punitivas que en el caso colombiano, tanto en el número de años privación de libertad, así como en el tipo de esta privación, en el Ecuador es de reclusión menor y mayor mientras que en Colombia apenas alcanza la prisión. Además el Código Penal tipifica algunas disposiciones comunes a los delitos sexuales y de trata de personas.

#### *Tráfico ilegal de migrantes*

Colombia no ha tipificado el delito de tráfico ilegal de migrantes.

Por su parte el Estado ecuatoriano incluyó en el Código Penal en el 2006 este delito y lo tipificó de esta manera:

---

recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado; c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo; d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.

Art. 200. - El que por medios ilegales, promueva, facilite, induzca, financie, colabore, participe o ayude a la migración de personas, nacionales o extranjeras, desde el territorio del Estado Ecuatoriano hacia otros países, siempre que ello no constituya infracción más grave, será reprimido con la pena de reclusión mayor de cuatro a ocho años y multa de veinte a cuarenta remuneraciones básicas unificadas.

Igual sanción se impondrá a los encargados de la protección y custodia de los niños, niñas o adolescentes, sean estos padres, madre, abuelos, tíos, hermanos o tutores o cualquier otra persona que faciliten de cualquier modo la ejecución de este ilícito.

El Juez competente ordenará la aprehensión e incautación inmediata del transporte clandestino utilizado, cuando accidentado el mismo, resultaren personas muertas o lesionadas, debiéndose destinar el producto del remate del mismo en la forma prevista en el artículo 186 del Código de Procedimiento Penal.

Cuando los actos de ejecución del delito de tráfico de emigrantes produjeren la muerte del emigrante, los culpables serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años y si se produjeren lesiones previstas en los artículos 465, 466 y 467 de este Código, los culpables serán sancionados con la pena de reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años. Se considerará circunstancia agravante el hecho de haber conocido, o de que sea algo evidente, que el medio de transporte que utilizaba para el transporte de los emigrantes se encontraba en malas condiciones de uso o que no tenga la suficiente capacidad para el número de personas que transportaba. Con la misma pena se sancionará a los dueños de los vehículos de transporte aéreo, marítimo o terrestre y a las personas que sean parte de la tripulación o encargadas de la operación y conducción, cuando se estableciere su conocimiento y participación en el ilícito.

Las víctimas que den a conocer la identidad de los involucrados en el cometimiento de este delito, serán protegidos por la autoridad respectiva.

Este delito fue incorporado en la legislación penal ecuatoriana en virtud de la identificación de varias redes de coyoterismo, estafas, delitos contra la integridad física de las personas, y otros delitos relacionados con el aumento de las cifras de migración de ecuatorianos y ecuatorianas al exterior a partir de 1999 hasta la fecha.

### Delitos cometidos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario

Tanto la legislación penal colombiana como ecuatoriana reconocen la aplicación de las normas de protección del Derecho Internacional Humanitario y tipifican los delitos reconocidos por convenciones internacionales en esta materia<sup>10</sup>.

Ambas legislaciones reconocen a las personas protegidas por el Derecho Humanitario: la población civil, las personas que no participan en hostilidades y los civiles en poder de la parte adversa, el personal sanitario o religioso, los periodistas en misión o corresponsales de guerra acreditados; las personas que han depuesto las armas, las personas que se encuentran fuera de combate o indefensas en el conflicto armado, quienes, antes del inicio de las hostilidades, pertenecían a la categoría de apátridas o refugiados, los asilados políticos, el personal de las Naciones Unidas y personal asociado protegido por la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado, y, cualquier otra persona que tenga esta condición en virtud de los Convenios I, II, III y IV de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales.

Se tipifican delitos como: homicidio de persona protegida, tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en persona protegida, castigos colectivos en persona protegida, mutilaciones y experimentos en persona protegida, lesión a la integridad física de persona protegida, atentado a la integridad sexual y reproductiva de persona protegida, privación de la libertad de persona protegida, reclutamiento de niños, niñas y adolescentes, denegación de garantías judiciales de persona protegida, abolición y suspensión de derechos de persona protegida, ataque a persona protegida con fines terroristas, omisión de medidas de socorro y asistencia humanitaria, omisión de medidas de protección, obstaculización de tareas sanitarias y

<sup>10</sup> Son principalmente las siguientes: Convención de la Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y sus dos Protocolos; Convención de 1972 sobre Armas Bacteriológicas; Convención de 1980 sobre Ciertas Armas Convencionales y sus cinco Protocolos; Convención de 1993 sobre Armas Químicas; Tratado de Ottawa de 1997 sobre las Minas Antipersonal; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados.

humanitarias, delitos contra los participantes activos en conflicto armado, ataque a bienes protegidos, utilización de armas prohibidas, uso indebido de signos protectores, distintivos y símbolos patrios, entre otros delitos.

### *Desaparición forzada*

La legislación colombiana tipifica en su Artículo 165 la desaparición forzada:

El particular que perteneciendo a un grupo armado al margen de la ley someta a otra persona a privación de su libertad cualquiera que sea la forma, seguida de su ocultamiento y de la negativa a reconocer dicha privación o de dar información sobre su paradero, sustrayéndola del amparo de la ley, incurrirá en prisión de veinte (20) a treinta (30) años, multa de mil (1 000) a tres mil (3 000) salarios mínimos legales mensuales vigentes y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a veinte (20) años. A la misma pena quedará sometido, el servidor público, o el particular que actúe bajo la determinación o la aquiescencia de aquél, y realice la conducta descrita en el inciso anterior.

En el Ecuador no se tipifica el delito de desaparición forzada como tal, está incluido dentro de los crímenes reconocidos por el derecho humanitario internacional. El Código penal ecuatoriano hace referencia a la imprescriptibilidad de estos delitos. La prescripción es la sanción jurídica que opera en un proceso penal por haber transcurrido un plazo determinado lapso de tiempo sin que se haya enjuiciado a un imputado, o bien, sin que se haya hecho efectiva la aplicación de la condena a un sentenciado. En este sentido los delitos en el derecho humanitario internacional son imprescriptibles, es decir, la acción para denunciar y enjuiciar al autor del hecho ilícito no caduca por el paso del tiempo, puede ser interpuesta en cualquier momento y transcurrido el tiempo que fuere luego de la comisión del delito.

El Art. 114 (8) del Código Penal ecuatoriano establece “Las acciones y penas previstas para los delitos de genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura, o crímenes de agresión a un Estado son imprescriptibles”.

### *Tortura y desplazamiento forzado*

El delito de tortura está tipificado por la ley colombiana:

(Art. 178) - Tortura. El que inflija a una persona dolores o sufrimientos graves, físicos o psíquicos, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o confesión, de castigarla por un acto por ella cometido o que se sospeche que ha cometido o de intimidarla o coaccionarla por cualquier razón que comporte algún tipo de discriminación incurrirá en prisión de ocho a quince años, multa de ochocientos (800) a dos mil (2000) salarios mínimos legales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena privativa de la libertad.

En la misma pena incurrirá el que cometa la conducta con fines distintos a los descritos en el inciso anterior.

No se entenderá por tortura el dolor o los sufrimientos que se deriven únicamente de sanciones lícitas o que sean consecuencia normal o inherente a ellas.

El código colombiano tipifica el desplazamiento forzado (Art. 180) como resultado de los actos violentos cometidos por la guerrilla y grupos de paramilitares contra la población civil en el marco del conflicto interno que vive Colombia desde mediados del siglo XX. El código penal ecuatoriano tipifica el delito de tortura como:

Art. 205.- Los que expidieren o ejecutaren la orden de atormentar a los presos o detenidos, con incomunicación por mayor tiempo que el señalado por la Ley, con grillos, cepo, barra, esposas, cuerdas, calabozos malsanos, u otra tortura, serán reprimidos con prisión de uno a cinco años e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo.

Art .... (602.40).- Tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes en persona protegida.- Será sancionado con reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años, la servidora o servidor militar que, con ocasión y en desarrollo de conflicto armado, torture o infrinja tratos crueles, inhumanos o degradantes a persona protegida.

El desplazamiento forzado no se encuentra tipificado en la ley ecuatoriana.

### *Secuestro*

En Colombia se ha tipificado el delito de secuestro en dos variaciones: secuestro simple y el secuestro extorsivo. Será secuestro simple, el que con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona. Por otro lado, el artículo 169, establece como secuestro extorsivo, el que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político.

En el Ecuador no existe la figura del secuestro de personas sino la de plagio de personas, así el Código penal en su Art. 188 establece:

El delito del plagio se comete apoderándose de otra persona por medio de violencias, amenazas, seducción o engaño, sea para venderla o ponerla contra su voluntad al servicio de otra, o para obtener cualquier utilidad, o para obligarla a pagar rescate o entregar una cosa mueble, o extender, entregar o firmar un documento que surta o pueda surtir efectos jurídicos, o para obligarla a que haga u omita hacer algo, o para obligar a un tercero a que ejecute uno de los actos indicados tendiente a la liberación del plagiado.

### **De los delitos relacionados con la seguridad del Estado**

En relación a los delitos que se cometen contra la seguridad interna y externa del Estado el Código colombiano en su Título XII establece los delitos contra la seguridad pública a diferencia del Código ecuatoriano que no hace una división única sobre este tipo de delitos, sino que los desagrega en delitos contra la seguridad del Estado, delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado, delitos contra la seguridad interior del Estado, delitos

contra la seguridad pública, delitos contra que atenten contra la soberanía y la integridad territorial, entre otros.

A continuación desarrollaré un breve análisis comparativo sobre estas categorías de delitos.

### *Delitos contra la seguridad del Estado*

Estos delitos son aquellos calificados como atentatorios a la seguridad exterior del Estado.

Colombia da el tratamiento a este tipo de delitos como “menoscabo de la integridad nacional” cuando se pueda afectar la naturaleza del Estado soberano, fraccionar su unidad o someterlo a dominio extranjero (Art. 355) Y lo sanciona con prisión de 20 a 30 años.

El Ecuador sanciona estos delitos con reclusión mayor extraordinaria de 12 a 16 años y se inhabilita al infractor con el no ejercicio de sus derechos de ciudadanía (del Art. 115 al 122). Se sanciona también a los ciudadanos que hubieren facilitado instalaciones, auxilio, medios, progreso de armas, facilitado el ocultamiento a los enemigos del Estado, entre otros.

### *Delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado*

El Código Penal ecuatoriano clasifica como delitos que comprometen la paz y dignidad del Estado a los siguientes: los delitos relacionados con violar la tregua o armisticio celebrado con el enemigo, violación de un tratado celebrado con otro Estado (Art. 123); hostilidades contra potencia extranjera sin autorización del gobierno y éstas causaran guerra o represalias (Art. 124); atentar contra la vida, inmunidad o libertad personal de un Jefe de Estado extranjero, honra (Art. 126); fomentar medios de separatismo, ofendiere instituciones públicas o la fuerza pública, burla contra la bandera, escudo o símbolo patrio (Art. 128); impedir el libre tránsito de vehículos, personas y mercaderías por las vías públicas del país (Art. 129).

Esta clasificación no existe en el código colombiano, sin embargo, podríamos incluir los siguientes delitos dentro de esta categoría: los atentados contra hitos fronterizos, el ultraje a emblemas o símbolos patrios, la violación de tregua o armisticio, la violación de inmunidad diplomática y la ofensa a diplomáticos.

#### *Delitos contra la seguridad interior del Estado*

Estos delitos se refieren a la afectación del orden interno, constitucional y legal dentro del Estado, que puede afectar la obediencia al mandato de autoridad.

El Código Penal colombiano tipifica los delitos de sedición (mediante el empleo de las armas pretendan impedir transitoriamente el libre funcionamiento del régimen constitucional o legal vigentes) Art. 468; conspiración (Art. 471); seducción, usurpación y retención ilegal del mando (Art. 471).

El Código Penal ecuatoriano clasifica dentro de estos delitos a: alzarse contra el gobierno, impedir la reunión del congreso o deponerlo, provocar guerra civil (Art. 130); conspiración (Art. 131; atacar por escrito o verbal a la Constitución o leyes e incitar a la inobservancia de las mismas (Art. 132) y otros actos que inciten a la desobediencia de las leyes, enfrentamiento de unos con otros, devastación de lugares, desprestigiar a la autoridad, alterar por la fuerza el orden constitucional o público (del Art. 133 al Art. 155).

#### *Delito de rebelión*

El delito de rebelión está tipificado por el Código Penal colombiano como el que mediante empleo de armas pretenda derrocar al Gobierno nacional, suprimir o modificar el régimen constitucional o legal vigente y es sancionado con prisión de 6 a 9 años.

En el caso ecuatoriano, el delito de rebelión está tipificado por el Art. 218 como la resistencia con violencia o amenazas a empleados públicos, los depositarios o agentes de la fuerza pública, a los comisionados para la

percepción de los impuestos y contribuciones, a los ejecutores de los decretos y fallos judiciales, a los guardas de las aduanas y oficinas de recaudación y a los agentes de policía, cuando obran en ejecución de las leyes, o de las órdenes o reglamentos de la autoridad pública.

Es, igualmente, rebelión todo ataque, toda resistencia con violencias o amenazas, por los individuos admitidos en los hospicios, no estando privados de conocimiento, o por los presos o detenidos en las cárceles y otros lugares de corrección o represión.

Es también rebelión todo ataque, toda resistencia hecha con violencias o amenazas a los empleados o agentes del servicio telegráfico, cuando transmitan despachos de la autoridad pública. Otro tipo de acciones delictivas también consideradas como rebelión son: tentativa de asesinato contra el Presidente de la República, senador, diputado, ministro de Estado, magistrado o juez o cualquier otro funcionario público; herir, golpear o maltratar a las autoridades antes citadas; ofender, amenazar, injuriar, amagar o violentar a las autoridades antes citadas; faltar al respeto a cualquier tribunal, corporación o funcionario público cuando se hallare en ejercicio de sus funciones con palabras, gestos o actos de desprecio. Las penas de este tipo de delitos varían con prisión desde ocho días hasta seis años de reclusión menor y reclusión mayor de ocho años según la gravedad del caso.

#### *Delitos contra la seguridad pública*

El Código colombiano por su parte, tipifica a la asociación para la comisión de un delito contra la administración pública, y tipifica el concierto para delinquir:

Art. 340 - Concierto para delinquir. Cuando varias personas se concierten con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por esa sola conducta, con prisión de tres (3) a seis (6) años.

Cuando el concierto sea para cometer delitos de genocidio, desaparición forzada de personas, tortura, desplazamiento forzado, homicidio, terrorismo, narcotráfico, secuestro extorsivo, extorsión o para organizar, promo-

ver, armar o financiar grupos armados al margen de la ley, la pena será de prisión de seis (6) a doce (12) años y multa de dos mil (2 000) hasta veinte mil (20 000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La pena privativa de la libertad se aumentará en la mitad para quienes organicen, fomenten, promuevan, dirijan, encabecen, constituyan o financien el concierto o la asociación para delinquir.

Art. 434 - Asociación para la comisión de un delito contra la administración pública. El servidor público que se asocie con otro, o con un particular, para realizar un delito contra la administración pública, incurrirá por ésta sola conducta en prisión de uno (1) a tres (3) años, siempre que la misma no constituya delito sancionado con pena mayor. Si intervinere un particular se le impondrá la misma pena.

Por su parte, el Código Penal ecuatoriano clasifica dentro de estos delitos a la asociación ilícita con el fin de atentar contra las personas o las propiedades, cuya sanción puede variar desde la prisión de dos meses hasta la reclusión menor de seis años.

#### *Delitos contra la seguridad, la soberanía y la integridad territorial (traición a la patria)*

En Ecuador, entre los delitos contra la seguridad, la soberanía y la integridad territorial se encuentran: la traición a la patria, la tentativa, conspiración y proposición de traición a la patria, la prolongación de hostilidades y el espionaje.

En Colombia la traición a la patria está compuesta por varios delitos como los de: hostilidad militar, traición diplomática, instigación a la guerra, actos contrarios a la defensa de la nación, y espionaje.

En Ecuador, el Código Penal tipifica dentro de los delitos de traición a la patria las siguientes acciones realizadas por una servidora o un servidor militar: desertar hacia las fuerzas del enemigo; facilitar a las fuerzas del enemigo el ingreso al territorio nacional o a naves o aeronaves; efectuar acciones hostiles contra un país extranjero con la intención de causar al Ecuador un conflicto armado internacional; mantener negociaciones con

otros Estados, tendientes a someter de cualquier forma al territorio ecuatoriano; declararse en rebelión mientras el Estado ecuatoriano enfrenta conflicto armado internacional; entregar al enemigo territorio, plaza, puesto, posición, construcción, edificio, establecimiento, instalación, buque, aeronave, armamento, tropas o fuerza a sus órdenes o materiales de la defensa; o inducir u obligar a otro a hacerlo; dar noticias falsas o distorsionadas acerca de las operaciones del conflicto armado; entre otras.

#### Otros delitos

##### *Hurto y robo*

En Colombia el hurto<sup>11</sup> es sancionado con prisión de dos a seis años, si es calificado de robo, es decir cuando existen agravantes específicas como las de violencia sobre las cosas, colocando a la víctima en condiciones de indefensión o vulnerabilidad, penetración o permanencia arbitraria engañosa en un lugar, entre otras, la pena puede aumentar de tres a diez años de prisión.

En el Ecuador el hurto está sancionado por la ley penal con prisión de un mes hasta cinco años, mientras que el robo o hurto calificado será reprimido con prisión de uno a cinco años y con reclusión menor de tres a seis años en los casos en que se perpetre con violencia contra las personas (Art. 551).

##### *Lavado de activos*

En Colombia este delito está tipificado por el Código Penal como: “el que adquiera, resguarde, invierta, transporte, transforme, custodie o administre bienes que tengan su origen mediato o inmediato en actividades de extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, delitos contra el sistema financiero, la administración pública, o vincula-

<sup>11</sup> Hurto: apoderarse de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro.

dos con el producto de los delitos objeto de un concierto para delinquir, relacionadas con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, o le dé a los bienes provenientes de dichas actividades apariencia de legalidad o los legalice, oculte o encubra la verdadera naturaleza, origen, ubicación, destino, movimiento o derechos sobre tales bienes, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito”. En el Ecuador no existe dentro del código penal la tipificación al lavado de activos; sin embargo, se encuentra tipificado en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, se lo denomina “blanqueo o lavado de recursos” obtenidos de la producción o tráfico ilícito de las sustancias sujetas a fiscalización.

### *Tráfico de estupefacientes*

En el Ecuador el tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos están sancionados por la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, mientras que en Colombia se encuentra en el propio código penal.

### **Conclusiones**

El presente estudio tuvo como fin realizar un estudio comparado de legislación en materia de seguridad y temas conexos, que permita identificar cómo las estructuras internas de Colombia y Ecuador, responden ante una problemática similar en el marco de su soberanía y los juegos de poder existentes. Es decir, cómo cada Estado a través de la ley, ha decidido fijar las competencias y crear los órganos para ejecutar un mandato específico.

A lo largo del análisis realizado, se establecieron las principales competencias y órganos comunes y diferenciados sobre una misma temática y se identificó la normativa común entre países, así como lagunas legales existentes en diferentes temas.

Como conclusión, sobre todo me enfocaré en la normativa nacional, por haber sido en la cual se enfocó en su mayoría el presente estudio. Para el análisis se tomó en consideración en el caso ecuatoriano, la Constitución

de 1998 y la vigente (2008) con la finalidad de evidenciar los cambios que se han dado en el nuevo texto constitucional.

En relación a Colombia, se analizó la Constitución de 1991 con las enmiendas que han sido realizadas hasta la fecha.

En relación a las atribuciones del Presidente de la República en materia de seguridad interna y externa, éstas son similares en ambos estados, mantener el orden interno y la seguridad pública, ser máximas autoridades dentro de las FFAA y Policía, hacer respetar la soberanía e integridad del Estado. Por su parte la Constitución colombiana faculta al presidente en receso del Senado el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, situación que la Constitución ecuatoriana no permite al mandatario.

Sobre la declaratoria de estado de emergencia, estado de excepción o conmoción interna, en el Ecuador esta medida se rige por los principios de necesidad, proporcionalidad, legalidad, temporalidad, territorialidad y razonabilidad, mismos que fueron incorporados en el 2008, Colombia se rige por principios como los antes citados.

En ambos países la declaratoria la dicta el presidente, sin embargo, en el caso colombiano el mandatario no puede atribuirse la potestad como en el caso ecuatoriano de dictar esta medida de excepción, ya que requiere de la autorización del poder legislativo del Estado. En el caso colombiano se fija un plazo máximo de 90 días, en el ecuatoriano no se establece el límite de días en la Constitución, dicho plazo está establecido en la Ley de Seguridad Pública y del Estado (60 días renovables 30 más).

Sobre la fuerza pública en ambos casos estará conformada por las FFAA y la Policía Nacional. La Policía Nacional tanto en Colombia como Ecuador tiene igual naturaleza, son de carácter civil cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar que los habitantes convivan en paz. En ambos países, la fuerza pública no es deliberante. En el caso colombiano, los miembros de la fuerza pública no pueden ejercer las funciones del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, lo que no ocurre en el Ecuador con el voto facultativo (Art. 62 numeral 2).

En el caso ecuatoriano la fuerza pública, la Constitución del 2008 da un giro a la naturaleza de las FFAA y de la Policía Nacional y manda que sean instituciones de protección de derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, que deberán tener formación en DDHH, que incorporarán alternativas al uso de la fuerza, y sanciona el precepto de la “obediencia debida”, es decir no exime de responsabilidad a los miembros de fuerza pública de la responsabilidad de sus actos por las órdenes que les impartan.

En el tema de fabricación de armas y explosivos ambas constituciones prohíben la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos. Dicha normativa constitucional se desprende de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia y Ecuador en el marco de la Convención de Basilea que regula los derechos tóxicos, Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de las Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su Destrucción (Convención sobre Armas Biológicas) de 1972, Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares: TNP (1968), entre otros relacionados.

Para la protección y garantía de los derechos humanos tanto Ecuador como Colombia en sus textos constitucionales reconocen la primacía de los derechos fundamentales, la igualdad y principio de no discriminación, su aplicación inmediata y la garantía de los derechos reconocidos por la Constitución como los contenidos en convenciones, tratados, pactos y otros instrumentos internacionales de DDHH.

Sobre la primacía y jerarquía suprema de la Constitución, tanto la normativa ecuatoriana como colombiana reconocen dichos principios, siendo la Constitución la norma que prevalece sobre el ordenamiento jurídico. En relación a los tratados internacionales ambas legislaciones constitucionales reconocen que estos instrumentos se subordinan a la Constitución pero cuando sean en materia de protección y garantía de los DDHH, prevalecen en el ordenamiento interno, en el caso ecuatoriano incluso se establece la aplicación inmediata, directa y de cláusula abierta.

En el ámbito de las responsabilidades y deberes de los ciudadanos y ciudadanas en relación a la seguridad tanto en el texto constitucional co-

lombiano como en el ecuatoriano se obliga a sus nacionales defender la integridad territorial, respetar la ley y las autoridades y propender al mantenimiento de la paz.

En cuanto a las leyes de seguridad de Ecuador y Colombia, el objeto de ambas leyes es bastante similar pues constituye en regular los sistemas de seguridad y defensa nacional del Estado, sin embargo, la ley ecuatoriana tiene un ámbito de aplicación más amplio ya que no sólo abarca los elementos que pueden afectar la seguridad nacional o el orden público, sino también, la seguridad humana, en tal virtud, la ley norma asuntos que puedan afectar el medio ambiente o la calidad de vida de las y los ecuatorianos. La ley colombiana no establece expresamente los principios que rigen la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional, pero se infiere de su normativa que debe aplicarse la coordinación, subsidiariedad y concurrencia entre autoridades y órganos. En el caso ecuatoriano sí existen principios específicos y son: integralidad, complementariedad; prioridad y oportunidad; proporcionalidad; prevalencia; responsabilidad.

Ambas leyes de seguridad establecen los Sistemas Nacionales de Seguridad y Defensa, su estructura es bastante similar ya que está conformada por miembros de varios sectores estratégicos como defensa, relaciones exteriores, justicia, seguridad interior, función legislativa. Estos sistemas son dirigidos por un órgano colegiado denominado Consejo Superior de Seguridad y Defensa (Colombia), y Consejo de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador), ambos Consejos tienen similar representación en las áreas de defensa, relaciones exteriores, seguridad nacional, seguridad pública (del interior), fuerzas militares o fuerzas armadas, policía nacional, legislativa. En el caso ecuatoriano, se incorpora también al Vicepresidente de la República y en el colombiano, al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Sobre la organización o estructura orgánica de la seguridad en el caso colombiano tanto las fuerzas militares como las fuerzas policiales y sus máximas autoridades están bajo la autoridad del Presidente de la República y el Ministro de Defensa. En el Ecuador las fuerzas policiales tienen autonomía en su ámbito de la seguridad: la seguridad del orden público y no están bajo la supervisión del Ministerio de Defensa sino del Ministerio del Interior, antes Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

La Policía Nacional ecuatoriana desarrolla sus tareas de forma descentralizada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.

La ley colombiana, crea los Consejos Regionales, Departamentales, Distritales, Metropolitanos y Municipales de Seguridad y Defensa Nacional, entidades que tienen como funciones asesorar a las autoridades, evaluar y recomendar planes específicos en materia de seguridad. Estos órganos no existen en la estructura del sector defensa del Ecuador.

La ley colombiana contiene dentro del ámbito de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional los conceptos de planeamiento estratégico, los niveles de planteamiento (Estratégico Nacional, Estratégico General, Operativo, Táctico). Estos niveles de estrategia y planteamiento no existen en la ley ecuatoriana.

Sobre la seguridad ciudadana y la participación ciudadana la ley colombiana garantiza a través de la seguridad ciudadana, la acción integrada de las autoridades y la comunidad, para garantizar la certeza del ejercicio de los derechos y libertades de todos los habitantes del territorio nacional, en orden a preservar la convivencia ciudadana. Le corresponde a los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos gubernamentales desarrollar los elementos del Plan de Seguridad Ciudadana.

En el Ecuador, la sociedad civil no sólo es un sujeto de protección de la seguridad y defensa, sino que es un actor clave y participativo dentro de la seguridad ciudadana. En tal virtud el Ministerio Coordinador de la Seguridad debe “coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados y la sociedad civil para lograr una articulación integral de la defensa nacional, el orden público y la seguridad ciudadana”.

A diferencia del caso colombiano, donde la participación está considerada sólo en ámbito de la movilización cuando el Presidente lo solicite, en el Ecuador la ciudadanía puede ejercer su derecho de participación en el Sistema de Seguridad Pública, de modo individual u organizado, en los procesos de definición de las políticas públicas y acciones de planificación, evaluación y control, exceptuando la participación en la aplicación del uso de la fuerza.

Sobre el control de los órganos de la seguridad, en el caso ecuatoriano la ley manda que la Secretaría Nacional de Inteligencia y las máximas autoridades de los órganos ejecutores deberán rendir cuentas de su gestión cada tres meses ante el Ejecutivo, Asamblea Nacional y la Contraloría General del Estado. Cada órgano del Sistema Nacional de Inteligencia establecerá un mecanismo de control interno (Art. 25). Los gastos especiales que realice la Secretaría Nacional de Inteligencia deberán rendirse cuenta ante el Contralor General. No existe una disposición similar en la ley colombiana.

En relación a las zonas de seguridad, la ley colombiana no dictamina norma alguna, por el contrario, la ley ecuatoriana las define como “el espacio territorial ecuatoriano cuya importancia estratégica, características y elementos que la conforman, requieren de una regulación especial con la finalidad de garantizar la protección de esta zona ante eventuales graves afectaciones o amenazas a la seguridad”. Son zonas de seguridad: las de frontera y las áreas reservadas de seguridad que establezca el Presidente o Presidenta de la República, por recomendación del Consejo de Seguridad Pública y del Estado, previo informe elaborado por el Ministerio de Coordinación de Seguridad.

Tanto la Ley de Seguridad Nacional (Colombia) como la Ley de Seguridad Pública y del Estado (Ecuador) son las normas fundamentales en materia de seguridad, ya que establecen el Sistema Nacional de Seguridad, los principios que lo rigen, las autoridades y sus competencias, los principales órganos, así como, las disposiciones específicas en la materia. En términos generales son leyes bastante similares en tomo a los aspectos que regulan, su estructura orgánica pero se diferencian en cuestiones puntuales como el rol de la ciudadanía, el establecimiento de zonas de seguridad, el control de estos órganos, entre otros.

Adicionalmente a la Ley de Seguridad Nacional como la Ley de Seguridad Pública y del Estado, Colombia y Ecuador han expedido otro tipo de normativa de menor jerarquía que regula algunos aspectos de la seguridad.

Así, el objeto de analizar la normativa penal de ambos estados se realizó con el objetivo de identificar qué tipos de delitos enmarcados dentro de la seguridad nacional o pública, contra los bienes del Estado, la integridad de las personas existen y cómo cada Estado estructura sus sistemas penales

para responder ante la lógica de la violencia y los actos que se realizan al margen de la ley.

En el caso colombiano, las acciones delictivas penadas por el Código Penal se convergen dentro de las categorías de delitos y contravenciones. En el caso ecuatoriano, las acciones delictivas penadas por la ley están clasificadas a *grosso* modo en infracciones, las mismas que se dividen en delitos y contravenciones. Adicionalmente se tipifica las contravenciones y las clasifica como de primera, segunda, tercera, cuarta clase y ambientales.

En las dos legislaciones penales los delitos y contravenciones se rigen por los principios de territorialidad y extraterritorialidad de la ley. Ambas legislaciones reconocen el nivel de intención del autor, cómplice o encubridor de un delito y de causar el daño en términos de dolo y culpa. Tanto la legislación penal colombiana como la ecuatoriana sancionan la tentativa del delito, es decir cuando la acción no se consuma o el acontecimiento no se verifica.

En relación a los agravantes de los delitos, ambas legislaciones reconocen como agravantes realizar el acto con alevosía, por precio o recompensa (que podría reflejarse por ejemplo, en el homicidio con pago o conocido en nuestro medio como sicariato), incendio, veneno, armas prohibidas, fraude, con tortura, utilizando el autor la calidad de autoridad, ejecutar la conducta sobre bienes destinados a actividades de utilidad pública, ejecutar la infracción por motivos de discriminación, sexo, etnia, color, origen social, idioma religión, afiliación política, entre otras.

El Código Penal colombiano sanciona a los autores del delito, coautores, partícipes que son el determinante y el cómplice. Por su parte, el Código Penal ecuatoriano sanciona también a los autores de la infracción, los cómplices y los encubridores cada uno con su especificidad en la pena dependiendo de su grado de involucramiento en la comisión de los delitos.

El tipo de penas varía entre los códigos penales colombiano y ecuatoriano. En Colombia la ley penal establece las penas principales (la privativa de la libertad de prisión, la pecuniaria de multa y las demás privativas de otros derechos), sustitutivas (prisión domiciliaria arresto de fin de semana convertible en arresto ininterrumpido), accesorias (multas), privativas de otros derechos. En el Ecuador las penas peculiares del delito son: reclusión

mayor; reclusión menor; prisión de ocho días a cinco años; interdicción de ciertos derechos políticos y civiles; sujeción a la vigilancia de la autoridad; privación del ejercicio de profesiones, artes u oficios; incapacidad perpetua para el desempeño de todo empleo o cargo público.

El análisis comparativo de los delitos se hizo clasificándolos por aquellos relacionados que se realizan contra la vida e integridad física de las personas, los que afectan la seguridad interna y externa así como a la integridad del Estado y sus bienes y otros delitos relacionados a la seguridad.

Así, se pudo observar que la legislación colombiana como la ecuatoriana tipifican el delito de homicidio con agravantes o el asesinato respectivamente, incluyendo aquel que se configura cuando existe la causal de pago de una remuneración o pago. Este delito vendría a asimilarse a la figura que hoy en día se conoce cotidianamente como sicariato. En el caso colombiano la pena va desde 25 hasta 40 años de prisión, el Ecuador por su parte, lo tipifica con una pena de 16 a 25 años con reclusión mayor.

La tipificación del delito de trata de personas en Colombia se refiere sólo a la explotación sexual por motivo de prostitución y no considera otro tipo de explotación, por tanto no se adecua a la tipificación que establece el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. El Código Penal ecuatoriano tipifica al delito de trata de personas reconociendo toda acción para promover, inducir, participar, facilitar o favorecer la captación, traslado, acogida, recepción o entrega de personas recurriendo a la amenaza, violencia, engaño o cualquier otra forma fraudulenta con fines de explotación ilícita, con o sin fines de lucro. Incluye otros tipos de explotación como trabajos o servicios forzados, esclavitud laboral, venta y/o utilización de personas para mendicidad, conflictos armados o reclutamiento para fines delictuosos.

En el Código Penal ecuatoriano sanciona el tráfico ilegal de migrantes con una pena de reclusión mayor de 4 a 8 años. Por los delitos concurrentes a la infracción de tráfico ilegal de emigrantes se establecerá una acumulación de penas de hasta un máximo de 25 años de reclusión mayor especial. Cuando los actos de ejecución del delito de tráfico de emigrantes

produjeran la muerte del emigrante, los culpables serán reprimidos con reclusión mayor extraordinaria 12 a 16 años. Este delito no está tipificado en el Código Penal colombiano.

El delito de tortura está tipificado en ambas legislaciones. En Colombia se lo sanciona con prisión de 8 a 15 años, en el Ecuador con prisión de uno a cinco años e interdicción de los derechos políticos por igual tiempo. El desplazamiento forzado sólo está tipificado en Colombia, la pena para este delito es de 6 a 12 años de prisión.

En la legislación penal colombiana se tipifica el delito de secuestro mientras que en el Ecuador es conocido como plagio de personas. La pena en Colombia por la ejecución de este delito es de diez a veinte años de prisión pudiendo extenderse a 28 años si es de carácter extorsivo. En el Ecuador las penas varían desde seis meses a tres años de prisión, reclusión menor ordinaria de tres a seis años, reclusión menor extraordinaria de 9 a 12 años, reclusión mayor ordinaria de 8 a 12 años, reclusión mayor especial de 16 a 25 años, dependiendo de la gravedad de los actos relacionados.

El código colombiano en su Título XII establece los delitos contra la seguridad pública a diferencia del código ecuatoriano que no hace una división única sobre este tipo de delitos, sino que los desagrega en delitos contra la seguridad del Estado, delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado, delitos contra la seguridad interior del Estado, delitos contra la seguridad pública, delitos contra que atenten contra la soberanía y la integridad territorial, entre otros.

Los delitos contra la seguridad del Estado se refieren a aquellos que atentan contra la seguridad externa, o contra la integridad nacional. En Colombia se sancionan con prisión de veinte a treinta años y en el Ecuador de 12 a 16 años de reclusión mayor extraordinaria.

Entre los delitos que comprometen la paz y la dignidad del Estado se encuentran tipificados por los códigos colombiano y ecuatoriano: violar la tregua o armisticio celebrado con el enemigo, violación de un tratado celebrado con otro Estado; atentar contra la vida, inmunidad o libertad personal de un Jefe de Estado extranjero; fomentar medios de separatismo; impedir el libre tránsito de vehículos, personas y mercaderías por las vías públicas del país; ultrajar símbolos patrios. Las penas varían según

la legislación y va desde prisión a multas. Dentro de los delitos contra la seguridad interior del Estado se tipifican aquellas conductas que se refieren a la afectación del orden interno, constitucional y legal dentro del Estado, que puede afectar la obediencia al mandato de autoridad.

En los delitos contra la seguridad pública se refiere a la asociación ilícita con el fin de atentar contra las personas o los bienes (Ecuador) o el concierto para delinquir (Colombia). El Código Penal ecuatoriano lo sanciona con penas que varían desde prisión de meses hasta la reclusión menor de seis años, por su parte el código colombiano, lo sanciona con seis a doce años de prisión y de uno a tres años de prisión cuando se trata de la asociación para la comisión de un delito contra la administración pública.

Respecto al hurto y robo, en Colombia el hurto es sancionado con prisión de dos a seis años, si es calificado, es decir, cuando existen agravantes específicas la pena puede aumentar de tres a diez años de prisión. En el Ecuador el hurto está sancionado con prisión de un mes hasta cinco años, mientras que el robo con prisión de uno a cinco años y con reclusión menor de tres a seis años en los casos en que se perpetre con violencia contra las personas.

Para concluir, en virtud de lo antes expuesto, si bien se han hecho puntualizaciones específicas sobre las diferencias y semejanzas en los temas constitucionales, penales, de las leyes orgánicas de seguridad, los órganos y actores, en términos generales se evidencia que la normativa y estructura estatal de ambos estados es bastante similar y responde a una lógica securitaria que tienen los dos países en el ámbito internacional. En el ámbito interno de la seguridad existe más bien el enfoque de protección y garantía de derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas, en el caso ecuatoriano se evidencia desde lo normativo, un mayor grado de garantías y participación ciudadana en el marco de la seguridad.

## Sobre los autores

### Fernando Carrión Mena

Arquitecto por la Universidad Central del Ecuador y Maestro en Desarrollo Urbano Regional por el Colegio de México. Doctorando en Ciencias Sociales en la UBA, Argentina. Se ha desempeñado como Director del Centro de Investigaciones CIUDAD (1979-1981), Director de la Dirección de Planificación del Municipio de Quito (1988-1992), Coordinador General de la RED CIUDADES para América Latina (1990-1993), Director de la FLACSO-Ecuador (1995-2004), Concejal del Distrito Metropolitano de Quito (2005-2009), entre otros cargos. Áreas de especialización: planificación, descentralización, desarrollo urbano, políticas urbanas, desarrollo local, centros históricos, vivienda, seguridad ciudadana y sociología del fútbol. En la actualidad se desempeña como académico del Programa de Estudios de la Ciudad de la FLACSO-Ecuador, Presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI), editorialista del Diario HOY. Recientemente obtuvo el Premio Nacional de Ensayo Agustín Cueva. Ha publicado más de 700 editoriales periodísticos, 180 artículos académicos y 32 libros. Una selección de sus trabajos académicos pueden ser consultados en la página web: [http://works.bepress.com/fernando\\_carrion/](http://works.bepress.com/fernando_carrion/)

### **Andrés Orlando Gómez López**

Politólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá y Magíster en Desarrollo Local y Territorio por FLACSO sede Ecuador. Se ha desempeñado como analista de procesos legislativos en Colombia para organizaciones públicas ambientales y la alcaldía de Bogotá. En la actualidad, dicta el curso sobre teorías de la violencia, coordina los cursos de educación continua de seguridad ciudadana y forma parte del grupo editor de la Revista URVIO, en el Programa de Estudios de la Ciudad en FLACSO, sede Ecuador.

### **María Daniela Pacheco Posso**

Abogada por la Universidad San Francisco de Quito y Magíster en Relaciones Internacionales por FLACSO sede Ecuador. Actualmente, trabaja en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia. Ha colaborado en varias organizaciones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, la Secretaría Nacional del Migrante, la Corporación de Gestión y Derecho ambiental ECOLEX, Fundación ESQUEL, entre otras. Entre sus áreas de estudio se encuentran los temas de migración, derechos humanos y derecho ambiental.

### **Pablo Samaniego Ponce**

Estudios en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Católica de Quito y Magíster en economía por FLACSO sede Ecuador. Ha sido consultor de varias entidades, tales como PNUD, Fundación Natura, CONAMU, SIISE, Comité Ecuménico de Proyectos, BID, Banco Mundial, CAF, Lincoln Institute of Land Policy, CAN, entre otras. Fue director de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador. Ha publicado varios artículos en revistas y libros especializados. Ha sido merecedor de varios premios por sus artículos periodísticos y editor de publicaciones especializadas en economía.

Este libro se terminó de  
imprimir en julio de 2013  
en la imprenta V&M Gráficas  
Quito-Ecuador