

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2005-2007**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**“ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD  
CIUDADANA EN LAS CIUDADES DE TULCÁN Y LAGO AGRIO”**

**JOHANNA PAULINA ESPÍN MOSCOSO**

**JUNIO, 2013**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
PROGRAMA DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2005-2007**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS  
SOCIALES CON MENCIÓN EN DESARROLLO LOCAL Y TERRITORIAL**

**“ESTUDIO COMPARATIVO SOBRE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD  
CIUDADANA EN LAS CIUDADES DE TULCÁN Y LAGO AGRIO”**

**JOHANNA PAULINA ESPÍN MOSCOSO**

**ASESOR DE TESIS: ALFREDO SANTILLÁN C.  
LECTORES/AS: FERNANDO CARRIÓN M.  
DANIEL PONTÓN C.**

**JUNIO, 2013**

## **AGRADECIMIENTOS**

El trabajo realizado para la finalización de esta tesis fue arduo y difícil. Una vez que el mismo ha concluido es innegable mi alegría y satisfacción. Sin embargo, no hubiese sido posible concluir mis estudios de postgrado ni mi tesis sin la colaboración y apoyo de varias personas a quienes me gustaría expresar mi profundo agradecimiento.

En primer lugar, quiero agradecer a Alfredo Santillán, mi asesor de tesis, por su inmensa disposición, su apoyo, su guía y sus importantes aportes y comentarios durante la realización de esta investigación. En segundo lugar, agradezco a Markus Gottsbacher por confiar en mi trabajo y además, por darme la oportunidad de conocer muy de cerca la realidad de las poblaciones de la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia. También, quisiera agradecer a mi compañera del Programa de Estudios de la Ciudad, Diana Mejía, por el gran esfuerzo y empeño durante el trabajo que realizamos a lo largo de la frontera norte.

De igual manera, quiero agradecer a mi mamá, mi hermana y mi hermano por su inagotable paciencia y su inmenso cariño. Para terminar, quisiera darle, especialmente, las gracias a Juan José por haber creído en mí y haber sido la persona quien escuchó mis inquietudes y me brindó su apoyo infinito para seguir adelante con mi trabajo.

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
<b>RESUMEN</b> .....	05
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	07
<b>CAPÍTULO I.</b>	
<b>ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	11
<b>1. Reflexiones sobre el concepto de gobernanza</b> .....	11
1.1 El concepto de gobernabilidad y buen gobierno .....	13
1.2 La relación entre gobernanza y democracia .....	16
<b>2. Gobernanza de la seguridad</b> .....	19
2.1 El debate sobre la seguridad ciudadana .....	19
2.2 Conceptos y Tendencias en la literatura sobre gobernanza de la seguridad ....	23
<b>3. Aproximación a la idea de gobernanza de la seguridad en una zona de frontera</b> .....	27
<b>4. El marco metodológico de la Investigación</b> .....	32
4.1 Limitaciones del estudio .....	37
<b>CAPÍTULO II.</b>	
<b>EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN: ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DE LAS CIUDADES DE TULCÁN Y LAGO AGRIO</b> .....	38
<b>1. Breve acercamiento a las ciudades de Tulcán y Lago Agrio</b> .....	38
1.1 Análisis de las dinámicas demográficas de Tulcán y Lago Agrio .....	40
<b>2. El contexto socioeconómico en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio</b> .....	42
<b>3. El problema de la (in)seguridad en las ciudades fronterizas</b> .....	45
3.1 Delincuencia común en la frontera norte .....	48
3.1.1 Delitos contra las personas .....	48
3.1.2 Delitos contra la propiedad .....	53
3.2 Delincuencia compleja en la frontera norte .....	61
3.3 Gestión Institucional en las provincias fronterizas .....	69
3.4 A manera de conclusión .....	73

<b>CAPÍTULO III.</b>	
<b>DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA .....</b>	<b>75</b>
<b>1. Los actores claves en el ámbito de la seguridad en Tulcán y Lago Agrio ...</b>	<b>75</b>
1.1 Actores Estatales .....	76
1.2 Actores Sociales .....	86
1.3 Actores Económicos .....	94
1.4 Tensiones y relaciones conflictivas entre actores .....	96
<b>2. Espacios de relación .....</b>	<b>103</b>
<b>3. Las Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana .....</b>	<b>107</b>
3.1 A nivel nacional .....	107
3.2 A nivel local .....	113
3.4 Influencia de las políticas internacionales .....	115
3.5 Balance de las respuestas institucionales frente a la problemática.....	117
<b>4. Procesos de gobernanza en Tulcán y Lago Agrio .....</b>	<b>119</b>
 <b>CONCLUSIONES .....</b>	 <b>121</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	 <b>124</b>
 <b>ANEXOS .....</b>	 <b>129</b>

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

### Tablas.

Tabla 1.	VARIABLES Y DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA .....	35
Tabla 2.	INDICADORES SOCIOECONÓMICOS COMPARADOS .....	39
Tabla 3.	PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS .....	42
Tabla 4.	TASAS DE POBREZA .....	44
Tabla 5.	TASA DE ANALFABETISMO E ÍNDICE MULTIVARIADO DE EDUCACIÓN .....	44
Tabla 6.	TASAS DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA Y GLOBAL .....	45
Tabla 7.	TASAS DE HOMICIDIO POR CADA 100.000 HABITANTES .....	49
Tabla 8.	DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD (ENERO – JULIO 2009) .....	59
Tabla 9.	DENUNCIAS Y RESPUESTAS SIN DESESTIMACIONES .....	72
Tabla 10.	CATEGORÍAS DE ACTORES CLAVES EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA .....	75
Tabla 11.	ACTORES INVOLUCRADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA .....	95

### Gráficos.

Gráfico 1.	ELEMENTOS DEL MARCO OPERACIONAL DE LA GOBERNANZA .....	32
Gráfico 2.	VARIABLES DE ANÁLISIS DEL TRABAJO INVESTIGATIVO .....	35
Gráfico 3.	TASAS DE HOMICIDIO EN LAS PROVINCIAS DE CARCHI Y SUCUMBÍOS POR CADA 100.000 HABITANTES .....	50
Gráfico 4.	TASAS DE ASESINATO Y HOMICIDIO POR CADA 100.000 HABITANTES (ENE- JUL 2009) .....	51
Gráfico 5.	TENTATIVA DE HOMICIDIO, TASA POR CADA 100.000 HABITANTES .....	52
Gráfico 6.	PORCENTAJE DE DENUNCIAS REGISTRADAS SOBRE DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD ...	54
Gráfico 7.	TASAS DE ASALTO Y ROBO A PERSONAS POR CADA 100.000 HABITANTES .....	55
Gráfico 8.	TASAS DE ROBO A DOMICILIO POR CADA 100.000 HABITANTES .....	56
Gráfico 9.	ÍNDICE DE VICTIMIZACIÓN A PERSONAS .....	57
Gráfico 10.	ÍNDICE DE VICTIMIZACIÓN A HOGARES .....	58
Gráfico 11.	TASAS DE ROBO A VEHÍCULOS POR CADA 100.000 HABITANTES .....	59
Gráfico 12.	ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD.....	60

Gráfico 13. Índice de Victimización a Personas, Hogares y Percepción de Inseguridad .....	61
Gráfico 14. Tenencia ilegal de armas, tasa por cada 100.000 habitantes .....	62
Gráfico 15. Trata de personas, tasa por cada 100.000 habitantes .....	64
Gráfico 16. Tasas de extorsión por cada 100.000 habitantes .....	65
Gráfico 17. Delitos Aduaneros a nivel nacional (Años 2006-2009) .....	67
Gráfico 18. Denuncias de Delitos Aduaneros por provincia (Años 2004-2007) .....	68
Gráfico 19. Número de detenidos (Enero-Julio 2009) .....	70
Gráfico 20. Denuncias presentadas ante la Fiscalía por años .....	71
Gráfico 21. Porcentaje de respuestas (absolutorias y condenatorias) .....	73

## RESUMEN

La zona de la frontera norte ecuatoriana, en los últimos años, se ha convertido en una región conflictiva, tanto para los pobladores locales como a nivel nacional. En el imaginario social se percibe a la frontera norte como un foco constante de inseguridad, y el lugar por donde se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades. Sin embargo, cabe preguntarnos, ¿realmente qué conocemos de ella? o ¿cuál es la situación de la violencia o seguridad en la zona?

Las provincias de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos) difieren entre sí, tanto en sus características geográficas, climáticas, sociales como económicas, e incluso las violencias en esta zona son heterogéneas. Esta diversidad no sólo se encuentra determinada por el tema geográfico, sino también tiene que ver con las diferencias notables que pueden existir de un lugar a otro en cuanto a la vulnerabilidad de la población por motivos de carencias de servicios básicos, falta de carreteras, telecomunicaciones e incluso también por los distintos niveles de incidencia de los efectos del Plan Colombia.

Además de esta problemática, en la frontera norte de Ecuador, al igual que en otras zonas fronterizas, históricamente, la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad han respondido a planes o estrategias militares y diplomáticas. Esto demuestra que existe una preeminencia de la concepción de seguridad pública o seguridad nacional -centrada en la defensa del Estado- sobre la concepción de seguridad ciudadana -centrada en el ciudadano- para el tratamiento de los problemas de la zona fronteriza.

Frente a este contexto, el problema de estudio de la presente investigación se enfoca en analizar la situación de seguridad en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, y determinar las condiciones específicas en el sistema de gobernanza de la seguridad que han incidido para que las manifestaciones de la violencia sean distintas en cada localidad, aunque las políticas públicas de seguridad implementadas hayan sido casi idénticas. Debido únicamente a cuestiones de disponibilidad de la información, se ha tomado como casos de estudio a las ciudades de Tulcán y Lago Agrio y no se ha incluido a la ciudad de Esmeraldas; sin embargo, cabe mencionar que con los casos señalados es posible determinar la influencia que tiene la ubicación geográfica –en la

frontera norte- sobre las ciudades de la zona y además incluir durante el análisis, el factor de la heterogeneidad, el cual es de suma importancia a lo largo de la frontera.

La investigación parte de la constatación de que los instrumentos clásicos de control –policía, sistema judicial y penitenciario- no han sido suficientes para contener la criminalidad en la zona de la frontera norte. Esto nos dejar ver que las respuestas de los actores institucionales y sociales que intervienen en el proceso de diseño y toma de decisiones de políticas públicas de seguridad, también incidirían en la situación de seguridad en una localidad determinada.

Para llevar adelante la investigación, se analizaron dimensiones específicas del sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en Tulcán y Lago Agrio, con el fin de establecer si las condiciones en la gobernanza de la seguridad de un territorio inciden en los tipos de delincuencia identificados en una unidad territorial dada. Espero, de esta manera, que mi investigación pueda contribuir a la construcción de conocimiento tanto sobre seguridad ciudadana como sobre la situación de la frontera.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la violencia en la zona de la frontera norte ecuatoriana se ha convertido en un problema cada vez más serio, tanto para la propia región como a nivel nacional. En el imaginario social se percibe a la frontera norte como un foco constante de inseguridad, y el lugar por donde se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades. Sin embargo, cabe preguntarnos, ¿realmente qué conocemos de ella? o ¿cuál es la realidad de la zona en cifras? Precisamente, el propósito de llevar adelante la presente investigación es poder proporcionar respuestas a este tipo de preguntas e incluso a interrogantes como ¿cuál es la relación entre el incremento de la violencia generada por un sinnúmero de conflictos con el establecimiento de un sistema de gobierno de la seguridad y a la inversa?, bajo las condiciones actuales, ¿es posible hablar de un sistema de gobernanza de la seguridad en las ciudades de la frontera norte? ¿qué condiciones serían necesarias para que se pueda establecer un adecuado sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana?.

Debido únicamente a cuestiones de disponibilidad de información, se ha tomado como casos de estudio a las ciudades de Tulcán y Lago Agrio y no se ha incluido a la ciudad de Esmeraldas. No obstante, con los dos casos señalados, es posible destacar la influencia que ejerce la ubicación geográfica –en la zona de la frontera norte- sobre las ciudades de la región y, además, incluir durante el análisis, el factor de la heterogeneidad, el cual es de suma importancia a lo largo de la frontera norte ecuatoriana.

Respecto al periodo de estudio que cubre esta investigación, el mismo abarca desde enero del año 2005 hasta junio del año 2009. Se estableció un lapso de cuatro años y medio para poder observar la evolución en el comportamiento de los indicadores delictivos a lo largo del tiempo. Además, porque durante este período se ha diseñado la mayoría de políticas públicas respecto a la zona fronteriza, tanto del lado colombiano como ecuatoriano, y, se han ejecutado varios proyectos con financiamiento de la cooperación internacional.

La zona de la frontera norte ecuatoriana, desde hace varios años, se ha constituido en una zona altamente conflictiva. Si se toma en cuenta las tasas de

defunción por homicidio<sup>1</sup>, como indicadores de violencia, podemos encontrar que las dos provincias, que ocupan el primer y segundo lugar (Esmeraldas y Sucumbíos, respectivamente) con las tasas más altas de violencia homicida en el país se encuentran en la frontera con Colombia. En 1990, Los Ríos ocupaba el primer lugar en las tasas de homicidio; sin embargo, diez años después, Esmeraldas ocupa el primer lugar; Sucumbíos, el segundo lugar; y Carchi, el cuarto lugar; y para el año 2006, Esmeraldas y Sucumbíos todavía ocupan el primer y segundo lugar (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 36-37).

A esta problemática, se añade que la frontera es una zona con características particulares, que no puede ser tratada o concebida como una región homogénea. Las provincias que se encuentran en esta región (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos), presentan características heterogéneas entre sí, las cuales van más allá de las diferencias geográficas y regionales, e incluso la delincuencia en esta zona es distinta.

Por otro lado, la cercanía con el conflicto armado colombiano ha originado que exista la percepción generalizada de que la frontera se ha convertido en un foco de inseguridad, el cual facilita el ingreso de la violencia y la delincuencia a otras ciudades del país, aunque la información cuantitativa disponible que permita conocer y demostrar la relación de dicho conflicto con el incremento de la violencia, ya sea en la zona o en otras regiones del país, es precaria.

Por último, en la frontera norte de Ecuador, al igual que en otras zonas fronterizas, históricamente, la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad han respondido a planes o estrategias militares y diplomáticas, lo que hace evidente la preeminencia de la concepción de seguridad pública o seguridad nacional centrada en la defensa del Estado sobre la concepción de seguridad ciudadana, centrada en el ciudadano. Así, dado que no existe una distinción clara entre los problemas de seguridad pública y los problemas que le competen a la seguridad ciudadana, a la final se prioriza la seguridad del Estado y se proporciona un tratamiento único a ambos ámbitos en detrimento de la calidad de vida de las poblaciones localizadas en la zona fronteriza.

---

<sup>1</sup> Para el cálculo de las tasas de defunción por homicidio a nivel provincial, se utilizó información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC en los anuarios de estadísticas vitales para los años 1990, 1999 y 2006.

En estas circunstancias, los posibles abordajes o explicaciones de la situación de violencia e inseguridad en la región desde el enfoque de la ciudadanía -es decir, de la seguridad ciudadana- han sido poco considerados, por lo que no es posible encontrar muchas investigaciones al respecto. En este sentido, si bien un estudio sobre la situación de seguridad en la frontera norte desde un enfoque de seguridad ciudadana nos puede permitir una comprensión más profunda del fenómeno; es necesario considerar que un análisis respecto a la problemática de la seguridad en la zona requeriría de mucho esfuerzo y recursos. Esto, debido a que la violencia es, en sí misma, un “fenómeno complejo de carácter multicausal y plural” (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 16), y a que sus expresiones en un territorio como las zonas de frontera –las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos más cercanos– pueden volverse aún más críticas y complicadas.

En virtud de que la violencia es un fenómeno complejo de carácter plural, es decir que no existe una sola sino múltiples violencias, cada una requeriría de un tratamiento particular. Pero, además, la violencia es compleja por su multicausalidad, lo que significa que puede ser producida por una variedad de factores específicos y con la participación de diversos actores; aunque no se trata de múltiples causas que generan una violencia, sino diferentes causas que generan diferentes violencias. En este caso, las distintas manifestaciones de las violencias presentes en un territorio específico como la frontera norte podrían estar determinadas por factores estructurales, tales como ingobernabilidad, desigualdad, factores institucionales (impunidad, uso de medidas de represión, problemas en la gobernanza de la seguridad) o factores situacionales (porte de armas, narcotráfico), entre otros (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 16-18).

Sin desconocer la pluralidad de la violencia en la zona de la frontera norte y, sobretodo, su multicausalidad, considero necesario señalar que, a lo largo de esta investigación, mi análisis se centrará específicamente en el estudio del sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio. La investigación se enfocará únicamente en el sistema de gobernanza de la seguridad porque concuerdo con Velásquez en que mediante el análisis de la gobernanza de la seguridad se puede “comprender por qué la política de seguridad funciona bien en unos territorios y no en otros, a pesar de la similitud en las herramientas de política pública aplicadas” (Velásquez, 2007b: 7). Precisamente, esta investigación se basa en dicha

perspectiva; es decir, determinar por qué la seguridad funciona diferente en Tulcán y Lago Agrio a pesar de que las políticas públicas aplicadas han sido similares.

Antes de empezar con el desarrollo de la investigación, en primer lugar, es necesario mencionar el problema de estudio; el mismo que se fundamenta en la constatación de que las manifestaciones de la delincuencia en Tulcán y Lago Agrio son diferentes aunque las políticas públicas de seguridad implementadas han sido casi idénticas. Frente a esta problemática, la investigación parte de la constatación de que los instrumentos tradicionales de control<sup>2</sup> no han sido suficientes para contener las expresiones de violencia en la zona de la frontera norte. Esto nos deja ver que las respuestas de los actores institucionales y sociales que intervienen en el proceso de diseño y toma de decisiones de políticas públicas de seguridad, también inciden en la situación de seguridad en una localidad determinada. Así, el objetivo de esta investigación consistió en determinar el tipo de relaciones que existen entre el sistema de gobernanza (que además de referirse a las políticas públicas, abarca los actores y sus relaciones) y la situación específica de inseguridad en las ciudades de Lago Agrio y Tulcán. Por lo que, en estas ciudades, se analizaron dimensiones específicas del sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en un territorio determinado, con el fin de establecer si la hipótesis de que las condiciones en la gobernanza de la seguridad inciden en el tipo de delincuencia es cierta. Espero, de esta manera, que mi investigación pueda contribuir a la construcción de conocimiento tanto sobre la situación de la frontera como sobre seguridad ciudadana.

Sin embargo, antes de abordar con profundidad el tema de la investigación, considero que es necesario aclarar el debate conceptual en el cual se encuentra enmarcado, y que servirá como referente para comprender y analizar la problemática. Por esta razón, a continuación, en el capítulo 1 se encuentran algunas aproximaciones desde distintos enfoques a los conceptos de gobernanza y seguridad ciudadana, y la perspectiva de la gobernanza de la seguridad ciudadana que se empleará a lo largo del análisis e investigación.

---

<sup>2</sup> Policía, sistema de justicia y cárcel.

## CAPÍTULO I

### ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo, me enfocaré, por un lado, en realizar un breve acercamiento al problema de estudio de la investigación y al aporte de la misma en la producción de conocimiento en materia de seguridad ciudadana. Por otro lado, presentaré algunas de las principales líneas conceptuales y un estado del arte sobre el tema de la gobernanza con el fin de establecer el marco teórico y metodológico en el cual se encuentra enmarcada esta investigación.

#### **Reflexiones sobre el concepto de gobernanza.**

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

Algunos autores como Calame (2008), Hufty (2006), Kooiman (2004), Velásquez (2007) señalan que el término gobernanza era empleado desde la época de los griegos y romanos, y durante los siglos XIV y XV en Inglaterra y Francia para referirse a la conducta o “arte de gobernar” (Calame, 2008: 15; Velásquez, 2007b: 4). Sin embargo, todos coinciden que no es hasta los años ochenta que el concepto empieza a ser utilizado con mayor frecuencia por los organismos internacionales, y a generar debate en los ámbitos académicos. Sin embargo, el término se generaliza tras la

publicación por parte de la Unión Europea del Libro Blanco<sup>3</sup> sobre Gobernanza en el año 2001. Dicho concepto ha sido muy criticado, especialmente, como señala Velásquez, por presentar problemas de coherencia externa, ya que no logra diferenciarse claramente de otros conceptos como gobernabilidad o buen gobierno (Velásquez, 2007: 62).

Sin embargo, en los años recientes, el concepto de gobernanza aparece como resultado de varios cambios y transformaciones en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, surgen nuevas formas de concebir y manejar lo público debido a que “las líneas divisorias entre los sectores público y privado se están borrando, y los intereses no son tan sólo públicos o privados ya que frecuentemente son compartidos” (Kooiman, 2004: 172). Sin embargo, Kooiman sostiene que esto no significa que nos encontremos ante un escenario en el cual los roles del Estado hayan disminuido sino únicamente donde existe un cambio de roles del gobierno, ya que se produce una creciente concienciación, tanto de las limitaciones del tradicional orden y control público como mecanismo de gobierno, como de que las respuestas a los problemas sociales requieren un mayor número de enfoques e instrumentos (Kooiman, 2004: 173). Aunque, para otros autores como Calame, la reforma del Estado, especialmente vista desde la perspectiva de la revolución neoliberal, no implicaba un cambio en los roles del Estado como se esperaba, sino su reducción y desmantelamiento, como finalmente ocurrió en los países de América Latina. Incluso señala que las observaciones de las instituciones parte del Consenso de Washington se tradujeron en la práctica en políticas de privatización de la tierra, desatención de los sistemas de protección social y abandono de las políticas industriales y agrícolas (Calame, 2008:51).

En todo caso, ambos autores coinciden en que existe un desplazamiento de las relaciones entre lo público y lo privado por el apareamiento de nuevos actores en la escena local, nacional e internacional. Es indudable la expansión de las organizaciones no gubernamentales, los grupos de interés de diversa índole, las empresas privadas y las iniciativas comunitarias locales (Calame, 2008: 69-70; Kooiman, 2004: 173). No

---

<sup>3</sup> El Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa fue publicado el 25 de julio de 2001. Para la realización de este libro se organizaron varios grupos de trabajo y se aplicó una encuesta de opinión en los países miembros de la Unión Europea. En este libro se recogen los resultados de dicho trabajo y se proponen cinco principios con respecto a la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia (Comisión Europea, 2001).

obstante, lo más importante no tiene que ver con el mayor involucramiento de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, sino con el hecho de que estos nuevos actores poseen, en mayor o menor grado, capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones.

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

### *El concepto de gobernabilidad y buen gobierno.*

En el año 1975 se publicó un informe sobre la crisis del Estado de bienestar social en los países industrializados realizado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki, a pedido de la Comisión Trilateral<sup>4</sup>. Este informe marca el inicio del debate sobre el tema de la gobernabilidad. A lo largo del tiempo, se multiplicaron las reflexiones y publicaciones en torno al tema -especialmente bajo la influencia de los organismos de cooperación internacional- e incluso veinte años después, la misma comisión convoca a un grupo de personalidades de los ámbitos académico, político y

---

<sup>4</sup> La Comisión Trilateral es una institución fundada en 1973 con el propósito de fortalecer la cooperación entre Estados Unidos, Europa del Oeste y Japón. Esta organización agrupa a varios intelectuales y personalidades sobre todo del ámbito económico. En el año 2003, se permitió el ingreso de Canadá, países de la Unión Europea y de Asia-Pacífico.

económico, que pertenecen a una agrupación denominada Grupo de Lisboa<sup>5</sup>, con el fin de reflexionar sobre la ‘gobernanza’. En esta misma época, el *Meridian International Institute*<sup>6</sup> realiza un ciclo de conferencias sobre el tema de la Gobernabilidad durante el periodo de 1992 a 2000. Sin embargo, aunque se discute sobre gobernanza, en la mayoría de documentos publicados se aborda únicamente la idea de la gobernabilidad, lo cual, en muchas ocasiones, refleja confusión en el uso de ambos conceptos, por lo que sería necesario establecer una distinción entre ellos (Fontaine, 2006: 10-11).

Con el propósito de diferenciar entre ambos conceptos, Velásquez (2007) cita un artículo de Revesz (2006) en el cual se señala que la principal diferencia entre gobernabilidad y gobernanza es que mientras la primera se refiere a “las adaptaciones y procesos en el marco del Estado y de la administración pública para mejorar su relación vertical con la ciudadanía y el proceso de toma de decisiones”, la Gobernanza se refiere a la forma en la cual se podría “mejorar la relación horizontal entre una pluralidad de actores públicos y privados (...) para mejorar los procesos de decisión, gestión y desarrollo de lo público y colectivo, teniendo en cuenta una relación con características de integración y de interdependencia” (Velásquez, 2007: 63-64). En otras palabras, mientras la gobernabilidad hace alusión a una relación vertical entre los actores - institucionales, políticos, económicos o sociales-, la gobernanza implicaría un acercamiento hacia una relación horizontal entre los mismos.

En este punto, es necesario señalar que, si bien un sistema de gobernanza implicaría una relación más horizontal entre los actores, es poco probable que nos encontremos con esta situación en la práctica por varias razones. En primer lugar, porque la lógica pública tradicional se organiza según una lógica vertical y, generalmente, tiene grandes dificultades para salir de su enfoque fragmentario. Estas dificultades se producen debido a que “el modelo de construcción de los territorios

---

<sup>5</sup> El Grupo de Lisboa se encuentra compuesto por veinte miembros. Estos poseen distinta formación académica, pero tienen experiencia en temas de negocios, gobierno, organizaciones internacionales, entre otros. Los miembros del grupo provienen de Japón, Europa y Norte América. Sus actividades comenzaron en el año 1992, en conmemoración a los 500 años del descubrimiento de América. El propósito del grupo es analizar los cambios que afectan las economías nacionales, el crecimiento de las firmas multinacionales, el rol del Estado y proponer las acciones para impulsar un nuevo gobierno mundial basado en la cooperación.

<sup>6</sup> El *Meridian International Institute on Governance, learning, leadership and the Future* es una institución fundada en 1992, cuyas áreas de trabajo se enfocan en temas de Gobernanza Global, democracia electrónica y gobierno en una sociedad de la información.

administrativos, de las reglas y de la evaluación de la acción, generalmente refuerza los efectos de organigrama y sólo promueve enfoques sectoriales” (Calame, 2008: 45). Por otro lado, lograr entablar relaciones de colaboración entre los actores es complicado. Por ejemplo, lo que suele ocurrir es que el Estado termine creando una serie de instituciones para encargarse de un problema, sin coordinación entre ellas ni con las organizaciones de la sociedad civil, las cuales terminan yuxtaponiendo su trabajo (Calame, 2008: 46-47). Por último, casi siempre, la inclinación de la administración pública ha sido diseñar políticas públicas “desde arriba”, sin considerar la importancia del territorio y lo local. Queda claro que “la política estatal al alejarse de la relación con lo territorial, contribuye casi siempre a la verticalización de la sociedad” (Calame, 2008: 45).

De todas maneras, un elemento importante en el análisis de la gobernanza es determinar cuán horizontales son las relaciones entre los actores. En el caso de la seguridad ciudadana existe un desequilibrio estructural entre el Estado y los demás actores claves en la materia. Esto ocurre porque el empleo de herramientas de control y coerción ha estado siempre en manos del Estado, es decir, porque las instituciones estatales son las únicas autorizadas legalmente para desplegar prácticas de violencia legítima como recurso para contrarrestar la delincuencia. En virtud de que la sociedad civil no puede hacer uso de la violencia, es claro que la situación de seguridad en una localidad depende tanto de los dispositivos de cooperación entre los actores, como de los instrumentos tradicionales de represión y control.

Por otro lado, en el caso del término de buen gobierno, considerando la multitud de definiciones que pueden ser atribuidas al mismo, dicho concepto es entendido como un conjunto de normativas, elementos o recetas que los gobiernos deben implementar – especialmente si quieren acceder a las ayudas del Banco Mundial, FMI y de la Unión Europea– “para reducir y delimitar el campo de la acción pública” (Calame, 2008: 15). El objetivo de establecer estas normas de buen gobierno era crear estándares que sirvan para que los países puedan comparar su desempeño y, entonces, aplicar una serie de políticas de desarrollo específicas (Velásquez, 2007: 63). En este sentido, el buen gobierno se referiría sobre todo a los problemas de reingeniería institucional de un país y a la serie de medidas impulsadas por organismos como el Banco Mundial, las cuales no se involucran con mayor profundidad en los problemas de carácter político o social

de un país. Según Calame, la idea del “buen gobierno” limita al Estado solamente a la gestión técnica de los recursos públicos y deja de lado a la esfera política como el lugar más adecuado para la determinación de un proyecto de sociedad (Calame, 2008: 15-17). Precisamente, esto constituye una de las principales diferencias con el concepto de Gobernanza, ya que mientras el concepto de Buen Gobierno considera únicamente las medidas, estrategias o políticas enfocadas en la gestión pública, la noción de Gobernanza incluye además el análisis de los actores involucrados en la gestión pública, las relaciones entre los mismos, los espacios en los cuales se relacionan, los mecanismos que se emplean durante los procesos de toma de decisiones, las políticas públicas que se generan e incluso los mecanismos de rendición de cuentas.

#### *La relación entre gobernanza y democracia.*

Si bien el concepto de gobernanza al igual que el concepto de gobernabilidad han sido generalmente empleados en ámbitos tecnocráticos y vinculados a la cooperación internacional, la idea de gobernanza y los análisis al respecto no pueden estar desvinculados del marco en el cual operan, es decir, del sistema de gobierno en el cual funcionan. Por esta razón, algunos estudiosos del tema, como Fontaine, sostienen que un análisis sobre el tema de la gobernanza podría ser abordado desde tres enfoques teóricos distintos: neoliberal, marxista y socialdemócrata (Fontaine, 2006: 13-14).

Cuando se analiza la gobernanza, desde una perspectiva neoliberal, se toma en cuenta el sistema de reglas, “aceptadas por la mayoría (o por lo menos los más poderosos) de los actores” (Czempiel y Rosenau, 1992: 4) en una sociedad, que hacen que el sistema funcione a su manera. Por esta razón, este sistema de reglas no se refiere necesariamente a las leyes formales, los cuerpos legales o las constituciones políticas, porque (si bien son los gobiernos los que utilizan las reglas formales); desde esta perspectiva, el sistema de reglas aceptadas por la mayoría de actores utiliza el poder. Por esto, según este enfoque, un análisis de la gobernanza debería enfocarse en los actores claves del sistema -aquellos que son capaces de hacer que las cosas se hagan, incluso sin contar con el respaldo legal necesario para ordenar que éstas se hagan- y en sus decisiones. Por tratarse de un enfoque neoliberal, el mejor ejemplo de un análisis

sobre gobernanza sería aquel que considere las reformas y sugerencias impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Por otro lado, un análisis de la gobernanza, desde una perspectiva marxista, se enfoca especialmente en los problemas de pobreza de un país o localidad, los cuales se han visto agudizados por los ajustes estructurales implementados en América Latina siguiendo las sugerencias de las instituciones de Bretton Woods. Por esta razón, desde una perspectiva marxista, antes que hablar de gobernanza más bien se realiza una fuerte crítica a la globalización neoliberal y a la gobernanza global. Básicamente, la crítica se produce porque autores como Yáñez, consideran que los gobiernos, en la actualidad, no estarían en capacidad de poner en práctica agendas de gobernanza incluyentes. Esto implica que los gobiernos no serían capaces de procesar “demandas crecientemente acumuladas y cada vez más diversas de los sectores sociales históricamente subordinados” (Yáñez, 1996: 34) por lo que, entonces, no podríamos hablar de un verdadero sistema de gobernanza.

Por último, una aproximación desde el enfoque socialdemócrata puede asumirse, a su vez, desde dos corrientes distintas, una regulacionista o una neoinstitucionalista. Ambas corrientes se diferencian por el tipo de relación entre el actor y el sistema. En el caso de la corriente regulacionista, al igual que la perspectiva marxista se considera que el neoliberalismo genera desajustes. Por esto, el análisis se centra en el papel que tienen los actores no institucionales frente a otros actores, en los procesos de toma de decisiones. Por otro lado, la corriente neoinstitucionalista se enfoca en las estructuras sistémicas de la gobernanza. Por esta razón, la mayor parte de la atención se dirige hacia la relación entre las instituciones públicas y los actores corporativos privados en el proceso de las políticas públicas (Mayntz, 2001: 2). Sin embargo, ambas coinciden en la importancia de la “recuperación del control democrático sobre los procesos de reformas económicas e institucionales, y destacan el papel de las instituciones, del Estado orientador y de la sociedad civil en la elaboración de nuevos contratos sociales” (Fontaine, 2006: 14).

No obstante, más allá de los tres enfoques presentados mediante los cuales se aborda y analiza un sistema de gobernanza dado, concuerdo con Fontaine en que para poder superar los límites de estos “enfoques sistémicos que tratan las políticas públicas y la consolidación del sistema institucional de manera separada, cuando ambas son

constitutivas de las crisis políticas y sociales” (Fontaine, 2005: 11) es necesario colocar en el centro de la discusión el análisis de las relaciones entre los actores sociales y el sistema institucional. En este mismo sentido, Calame señala que ningún problema puede ser analizado por separado, a un solo nivel, o desde la perspectiva de un solo actor, por lo que, el análisis de la gobernanza implica colocar en el centro de estudio a las relaciones entre los diferentes actores del sistema (Calame, 2008: 20-21).

En el caso de la presente investigación, la situación de seguridad y violencia en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio constituye el objeto central de nuestro análisis, pero si consideramos que la violencia es una compleja construcción social y política que se manifiesta en un territorio y tiempo específicos, entonces, para entenderla se debe analizar las relaciones sociales que la producen. Así, a lo largo de la presente investigación, la Gobernanza es entendida de una manera integral –no únicamente desde uno de los enfoques mencionados-, con lo cual se coloca en el centro del estudio: el visibilizar las relaciones entre los diferentes actores y el poder, logrando de esta manera hacer explícitas las reglas que intervienen en los procesos de políticas públicas. Sin embargo, es necesario aclarar que si bien es importante colocar las relaciones entre los diferentes actores en el centro de estudio, hay que recordar, como se mencionó, que dichas relaciones son, casi siempre, relaciones asimétricas caracterizadas por su verticalidad.

Para terminar, antes de profundizar en los fundamentos teóricos de la gobernanza de la seguridad, debo mencionar que considero que un aporte importante de esta investigación es, precisamente, intentar comprender la relación existente entre democracia y gobernanza de la seguridad. Tradicionalmente, se ha concebido al Estado central como único actor garante de la seguridad mediante el monopolio en el uso de la violencia legítima. Sin embargo, han surgido nuevos actores, y por lo tanto, nuevas formas de intervenir en temas de seguridad, aunque están todavía lejos de consolidarse y beneficiar a la sociedad en conjunto. Por lo que, se puede decir que vivimos en

una fase de transición entre una seguridad derivada del solo ejercicio del poder por parte del Estado central a otra donde este Estado sigue siendo un actor principal regulador pero donde, en la producción de seguridad, es sólo el primero de los socios y donde muchas responsabilidades de la coproducción de seguridad son descentralizadas a nivel local y compartidas entre municipios y sociedad civil y agencias del Estado (Ruiz y Vanderschueren, 2007: 17).

La idea anterior implica que, si bien ahora hay una mayor participación de diversos actores en el ámbito de la seguridad, uno de los actores principales sigue siendo el Estado; sin embargo, la gobernanza de la seguridad implica la necesidad de “un poder estatal capaz de promover democráticamente una seguridad basada en la justicia social” (Curbet, 2007: 165). En este sentido, la importancia de la gobernanza de la seguridad tiene que ver con el aporte (desde su ámbito de acción) a la consolidación de un gobierno democrático del delito, mediante una mayor participación de diversos actores en la toma de decisiones, y en el proceso de ejecución y evaluación de políticas públicas de seguridad.

### **Gobernanza de la Seguridad.**

Específicamente, respecto a los fundamentos teóricos y analíticos de la gobernanza de la seguridad ciudadana que sustentan esta investigación, cabe mencionar que antes de abordarlos con mayor detenimiento, es necesario en primer lugar, realizar un breve recorrido conceptual a través del enfoque de seguridad ciudadana que se emplea a lo largo del presente estudio. De igual manera, se expone algunos de los principales conceptos y tendencias en la literatura sobre gobernanza de la seguridad que han ido nutriendo el marco conceptual y analítico que se emplea a lo largo del trabajo investigativo.

#### *El debate sobre la seguridad ciudadana.*

En el país aún no existe un verdadero debate sobre el concepto de seguridad ciudadana y las temáticas que el mismo debería abordar para responder a las distintas realidades locales y nacional. En general, las investigaciones actuales sobre el tema de la seguridad ciudadana se encuentran influidas en gran medida por conceptos presentados por organismos como el BID, CEPAL, OPS/OMS, entre otros, lo que ha consolidado un discurso hegemónico de la seguridad ciudadana derivado del contexto internacional (Torres, 2005: 9). Sin embargo, más allá de estas definiciones de los organismos internacionales, el concepto de seguridad ciudadana puede ser definido desde posturas

muy distintas, que van desde visiones muy reduccionistas que enfatizan la represión de los actos delictivos, hasta aquellas muy amplias, que casi llegan a confundirse con el concepto de seguridad humana, el cual abarca todos los campos de la acción social, por lo que enfatiza en ideas sobre “calidad de vida” y “dignidad humana” de la ciudadanía (Torres, 2005: 4) .

En un trabajo acerca de los fundamentos teóricos del debate de la seguridad ciudadana en América Latina, Pontón (2005) señala que dicho debate político sobre la seguridad ciudadana puede ser entendido desde tres entradas teóricas principales. En primer lugar, desde la entrada de la Participación, la noción de seguridad deja de ser vista exclusivamente como responsabilidad del “Estado liberal guardián y policial” (Pontón, 2005: 30), y adquiere una concepción más orgánica, en la cual, los actores sociales ocupan un papel más activo en la negociación institucional, lo que reconfigura las características de los modelos de intervención en seguridad (Pontón, 2005: 8). Desde esta perspectiva, como las nuevas formas de control y manejo de la seguridad involucran procesos más dinámicos a través de mecanismos de participación, el concepto de seguridad involucrará a un número muy amplio de actores en distintos niveles (local, regional, nacional), sectores (estatal, no estatal), temporalidades (corto, mediano, largo plazo) y espacialidades (Pontón, 2005: 45-46).

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

seguridad basada en el bienestar del individuo. Esta noción de seguridad humana implica:

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

El problema con este concepto es que abarca un gran número de ámbitos de acción que van desde el respeto por los derechos humanos hasta el desarrollo humano, lo cual, podría ocasionar que se produzca una seguritizedad de la política social en un intento por proteger la seguridad de los individuos o, por otro lado, que la aplicación en la práctica de políticas públicas de seguridad no sea posible. Por esto, aparece la idea de la seguridad ciudadana, la cual se enfoca únicamente en los motivos principales que producen temor e inseguridad entre la población. No obstante, desde este enfoque teórico, el problema de la seguridad ciudadana no deja de ser un problema de seguridad pública de las personas que se encuentran dentro de la jurisdicción del Estado (Pontón, 2005: 103-106). Estos planteamientos recientes en el ámbito de la seguridad, sin salir de la esfera del Estado, generan un cambio en el manejo de la seguridad pública, cuyo nuevo objetivo debe ser garantizar los “derechos, libertades y obligaciones de las personas como un mecanismo de alcanzar la paz y la cooperación internacional para alcanzar la seguridad hemisférica” (Pontón, 2005: 118).

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

durante las últimas tres décadas los especialistas en administración pública han defendido la reducción del tamaño del Estado. Pero un

Estado cada vez más reducido, de manera relativa o de manera absoluta, confrontado a una demanda ciudadana cada vez más importante de respuestas apropiadas y de eficacia, se ha visto enfrentado a un problema crucial (Velásquez, 2007b: 3).

Esto ha generado que el monopolio de la seguridad por parte del Estado se haya visto cuestionado, especialmente, a través del surgimiento de nuevas tendencias hacia la privatización y autogestión de la seguridad por fuera de los límites del Estado (Pontón, 2005: 120-123).

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

En materia de prevención del delito, existen tres marcos conceptuales en los cuales se fundamentan las políticas públicas. El primero, de la táctica situacional y ambiental, hace referencia a la necesidad de reducir las oportunidades al delito en las víctimas y los estímulos a los victimarios a partir del diseño urbano en los espacios proclives a la realización del crimen, por ejemplo, mediante la implementación de cámaras de vigilancia. El segundo, la táctica social, que tiene que ver con la necesidad de impactar en las causas sociales y psicológicas que llevan a producir delitos, bajo dos enfoques: el control social y el control de la anomia, que revela la inconsistencia existente entre los valores y las metas con las posibilidades reales de satisfacerlas. El tercero, la táctica comunitaria, que busca consolidar el control social del crimen a partir de la organización comunitaria, la creación de “instituciones intermedias que trabajen a la sombra de las intervenciones estatales” (Pontón, 2005: 149), la presencia de la institucionalidad formal como la policía comunitaria, y el desarrollo de instancias de mediación social y control de conflictos.

Ahora bien, de los diferentes enfoques mencionados acerca del debate de la seguridad ciudadana en América Latina, señalaré aquellos elementos que sirven como orientación teórica a lo largo de la investigación. En primer lugar, es necesario aclarar que cuando hablamos de seguridad ciudadana nos referimos a un concepto complejo y en constante construcción (Pontón, 2005; Torres, 2005). Esto implica que, frente a los cambios y transformaciones en los países de América Latina y a la percepción de las personas de que sus derechos son sólo parcialmente garantizados y transgredidos incluso por el Estado, el concepto de seguridad ciudadana surge en oposición a la idea de seguridad nacional. Esta nueva noción tiene un objetivo claramente distinto a la visión clásica sobre seguridad nacional. Cuando hablamos de seguridad ciudadana, el eje central de análisis serán los ciudadanos y no la protección y soberanía del Estado. En la actualidad, en la mayoría de países latinoamericanos,

el marco institucional del gobierno de la Seguridad Ciudadana está en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y a la introducción del concepto de seguridad ciudadana (convivencia interpersonal) por encima del de la seguridad pública (mantenimiento del orden público del Estado) (Carrión, 2008: 11).

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

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

En América Latina, en la última década ha existido un gran incremento en los niveles de delincuencia y conflictividad. Esta situación, junto con la ineficacia probada de las

instituciones clásicas en materia de seguridad ciudadana (policía, sistema penitenciario y sistema judicial) para resolver los problemas de inseguridad, y además con el apareamiento de nuevos actores involucrados en el ámbito de la seguridad ciudadana constituyen los factores que vuelven necesario el apareamiento de un nuevo sistema de *gobernanza de la seguridad ciudadana*. De acuerdo con Sansfaçon, las intervenciones de la policía y el sistema judicial no fueron suficientes. Además, el costo social y económico de esas intervenciones, y su relativa ineficacia para reducir el crimen y la inseguridad, y la falta de rendición de cuentas por parte de la policía a los ciudadanos determinó la necesidad de hacer las cosas de una manera diferente (Sansfaçon, 2004: 10).

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

Sin embargo, a pesar de esta tendencia en el campo de la seguridad ciudadana, el concepto de gobernanza en América Latina, como se mencionó previamente, se ha caracterizado por su falta de coherencia conceptual y su poca aplicación en las ciencias sociales. De todas maneras, es necesario reconocer que existen algunos intentos en el área de la salud pública por precisar el concepto de gobernanza y distinguirlo del concepto de gobernabilidad, además de establecer un marco metodológico para su análisis, pero su generalización aún es limitada<sup>7</sup>, a pesar de su aplicación práctica.

---

<sup>7</sup> Uno de los principales investigadores en este campo ha sido Marc Hufty. Sus investigaciones han sido publicadas en varias revistas especializadas. Uno de sus artículos más completos, que presenta tanto su marco metodológico como la aplicación al caso específico del Seguro Público de salud de Buenos Aires

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

En la noción de gobernanza de la seguridad ciudadana convergen dos conceptos que, como ya se explicó, se encuentran aún en construcción, no sólo por su reciente aparición sino, además, por su complejidad y dinamismo. Por esto, no llama la atención el hecho de que existan pocas investigaciones y que sólo hayan abordado de una manera parcial la relación entre el concepto de gobernanza y la noción de seguridad ciudadana.

Algunos autores como Selmini (2005), De Maillard (2005), Roche (2005) Gorgeon (2000) y Paquin (2005) han trabajado temas como las relaciones políticas e institucionales necesarias entre los diferentes niveles del Estado -local, regional, nacional- para la construcción de una política pública de seguridad, los problemas en las relaciones mencionadas y las dificultades en las alianzas entre la sociedad civil y el Estado en materia de seguridad ciudadana (Velásquez, 2007b: 6). No obstante, cabe recalcar que en estas investigaciones no se realiza un análisis de la gobernanza de la seguridad ciudadana, sino solamente una evaluación de algunos aspectos muy específicos que se encuentran incluidos dentro de la misma. Por esta razón, la mayoría de trabajos tienen un carácter más técnico que teórico. Pero, además, los casos de estudio de dichas investigaciones corresponden a lugares ubicados en países de América del Norte –Estados Unidos y Canadá- o Europa. En ninguna de las investigaciones analizadas se utiliza como caso de estudio a algún país o una localidad de América Latina, lo cual, considero, tiene una gran importancia porque la situación de seguridad

---

es “Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación” publicado en los Cuadernos de Salud Pública, Río de Janeiro, 2006.

en esta parte del continente es muy distinta a la realidad europea, norteamericana o canadiense.

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

Debido a la poca literatura existente sobre el tema de la gobernanza de la seguridad, especialmente en América Latina, y a que considero que los esfuerzos presentados por Velásquez constituyen avances importantes en el estudio de la temática de la gobernanza de la seguridad, empleo este mismo marco conceptual-analítico para llevar a cabo la presente investigación y para intentar determinar la incidencia de la gobernanza de la seguridad ciudadana en los tipos de conflictividad y violencia en Tulcán y Lago Agrio.

Dentro del marco conceptual mencionado, en primer lugar, Velásquez define a la gobernanza de la seguridad ciudadana como

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

En este punto incluiré dentro de este concepto, una idea desarrollada por Carrión, la cual señala que, dentro de un sistema de gobernanza de la seguridad es necesario que algunas normas sociales se transformen en propuestas de largo plazo (políticas de Estado) asumidas por el colectivo social y político (Carrión, 2008:9). Considero importante incluir esta idea porque si bien se debe conocer el proceso por el cual se determinan las normas sociales en relación con la seguridad ciudadana, es también importante considerar aquellas normas que se convierten en políticas de Estado y son aplicadas en el largo plazo.

En el siguiente apartado, al igual que en el segundo capítulo, abordaré con más detenimiento el marco conceptual y analítico de la presente investigación. Pero, por el momento, sólo mencionaré que -de las investigaciones presentadas sobre la teoría de la gobernanza y la teoría de la seguridad ciudadana- se puede colegir que ambos son campos recientes de estudio cuyo origen se vincula con los procesos de reforma del Estado. La necesidad de una nueva forma de manejar el gobierno y la administración pública, al igual que la necesidad de una nueva concepción de seguridad enfocada en los ciudadanos, aparecen posterior a la crisis del Estado en América Latina por las reformas estructurales implementadas.

Además, tanto la idea de gobernanza como la idea de seguridad ciudadana implican el involucramiento de un número mayor de actores en la escena. Considerando que para comprender el concepto de gobernanza de la seguridad ciudadana es necesario una aproximación teórica desde la gobernanza y desde la seguridad ciudadana; esto nos lleva a concluir que es un concepto de empleo reciente, y además, es un concepto complejo porque implica una multiplicidad de actores; pero sobretodo, es un concepto que aún se encuentra en un proceso de permanente construcción y constante debate teórico y metodológico.

### **Aproximación a la idea de gobernanza de la seguridad en una zona de frontera.**

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

Después de realizar una revisión bibliográfica exhaustiva sobre la problemática de la seguridad en la zona de la frontera norte, se pudo encontrar solamente una

publicación cuyo enfoque sobre la situación de la región era abordado desde la seguridad ciudadana. El tema de la edición número 10 del Boletín Ciudad Segura fue la violencia en la frontera ecuatoriana vista desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. En este boletín, además de publicar dos entrevistas realizadas a autoridades de las instituciones que trabajan en la zona de la frontera, un artículo con sugerencias de políticas públicas que deberían ser implementadas en la zona y un análisis de la cobertura que los medios dan al tema, también se incluye una investigación corta sobre la violencia en la región. Para esta investigación, se realizó un análisis de varios indicadores socioeconómicos de las provincias de la frontera para comprender su situación de marginalidad frente al resto del país y se analizaron indicadores de violencia e inseguridad, tales como homicidios, delitos contra la propiedad, delitos sexuales, derechos vulnerados y refugio.

En general, el aporte principal de esta investigación y del Boletín Ciudad Segura No.10 fue realizar una primera aproximación a la realidad de la situación de seguridad en la zona de la frontera norte desde una perspectiva distinta a la visión de seguridad nacional. Con esto, se logró evidenciar que la zona de la frontera norte no es una región homogénea ya que incluso los indicadores de violencia mostraban una problemática distinta en cada provincia. Pero, además, se hizo evidente que la situación en esta región es compleja y que existe un gran número de actores en cada localidad, a lo largo de toda la zona, que deberían ser tomados en cuenta en las discusiones y en la toma de decisiones sobre la seguridad de la región. La conclusión general a la que llega el estudio es que existe un sinnúmero de imaginarios alrededor de la zona de la frontera norte pero no existe suficiente información cuantitativa que demuestre, por ejemplo, una situación de alta inseguridad en la región. Por esta razón, se menciona que es necesario generar información de calidad en el ámbito de la seguridad la cual pueda servir de insumos para la generación de políticas públicas de seguridad y para el monitoreo de las mismas.

Por otro lado, dentro de los estudios en el área de las relaciones internacionales, existen dos publicaciones que, dado que recogen una serie de aportes de diversos autores respecto a la situación de la frontera Ecuador-Colombia, es necesario mencionarlas porque permiten una mejor comprensión de la situación en la región. Ambas publicaciones han sido realizadas en el marco del proyecto Colombia-Ecuador,

con apoyo del Convenio Andrés Bello. La primera publicación *Colombia-Ecuador* (2007) editada por Socorro Ramírez y César Montúfar es el resultado del primer año de trabajo del proyecto, tiempo en el cual se realizaron diez talleres de trabajo en tres reuniones binacionales. En estos talleres, diversos académicos tanto de Colombia como Ecuador, debatieron acerca de las relaciones entre ambos países, del problema de narcotráfico y refugio en la zona y, en general, sobre los impactos producidos por las políticas nacionales e internacionales en la zona. El propósito del debate que se encuentra sistematizado en esta publicación es tratar de comprender la realidad que se vive en la frontera con el fin de no perder de vista los lazos que han unido a los dos países.

La segunda publicación, *Ecuador: miradas binacionales* (2008), editada por Socorro Ramírez, es producto del segundo año de ejecución del programa. De igual manera, se realizaron una serie de talleres y como producto final se publicó un compendio de las ponencias e intervenciones presentadas en los talleres. Con base en esta información, se desarrolló y dictó la Cátedra Ecuador en la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. En esta publicación, se enfatiza en ciertos temas problemáticos de la relación bilateral, como son la incidencia del narcotráfico y los problemas de migración y refugio. Además, se intentó recalcar la importancia del papel que pueden desempeñar las universidades en el restablecimiento de las relaciones bilaterales, contribuyendo mediante análisis e investigaciones a la formulación de adecuadas políticas de vecindad.

Para terminar, es necesario además mencionar dos publicaciones adicionales que, si bien se enmarcan en el área de las relaciones internacionales al igual que las publicaciones anteriores, permiten una mejor comprensión de la realidad de la frontera norte ecuatoriana. En primer lugar, Claudia Donoso Moreno en su tesis de maestría *“La Interdependencia en el Área de Seguridad en la Frontera Colombo- Ecuatoriana a Raíz de la Implementación del Plan Colombia”* (2004) presenta un análisis de los efectos del Plan Colombia en las provincias de la frontera ecuatoriana tales como enfermedades por las fumigaciones, tráfico de armas y presencia de paramilitares, guerrilleros y refugiados en la zona. Sin embargo, el punto más interesante abordado en esta tesis es el análisis crítico que se realiza a la política ecuatoriana de militarización de la zona fronteriza como única respuesta ante los efectos antes mencionados.

De igual manera, Hernán Moreano, en su libro *Colombia y sus Vecinos Frente al Conflicto Armado* (2005) detalla a profundidad las políticas de seguridad adoptadas tanto por los Estados Unidos como por Colombia frente al fenómeno del terrorismo y el impacto de las mismas en la frontera ecuatoriana. Al igual que la publicación anterior presenta una amplia visión del contexto de la frontera ecuatoriana y como el mismo se ha ido modificando a raíz de la implementación del Plan Colombia. Además, analiza la respuesta desde el lado ecuatoriano ante los efectos señalados.

Como se puede observar, si bien casi no existen publicaciones específicas sobre la situación de la seguridad ciudadana en la zona de la frontera norte ecuatoriana, existen algunas publicaciones que nos pueden permitir tener un mejor conocimiento y una mayor comprensión de la realidad en las provincias fronterizas<sup>8</sup>. Sin embargo, también se hace evidente la necesidad de realizar mayores investigaciones sobre seguridad ciudadana en la región, que no se centren en la seguridad pública o seguridad del Estado, sino que tengan como su principal enfoque al ciudadano, es decir, que analicen la situación de la frontera con un marco teórico y metodológico propios de la seguridad ciudadana.

Por otro lado, no existen investigaciones sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana enfocadas específicamente en una zona de frontera, únicamente existen algunos estudios sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana en otras ciudades tales como Bogotá, París o Montreal. Si bien realizar un análisis sobre la situación de la gobernanza de la seguridad ciudadana en una zona de frontera no es lo mismo; en este apartado, realizaré una referencia al caso de Bogotá -por ser el único caso de América Latina- con el fin de proporcionar una idea más clara del marco metodológico. Sin embargo, cabe aclarar que en esta investigación, se toma en cuenta las especificidades de cada ciudad y, sobretodo, la incidencia que representa encontrarse en una zona de frontera para las ciudades estudiadas.

---

<sup>8</sup> Existen varias publicaciones tanto académicas como informativas en ámbitos vinculados con la noción de seguridad, tales como refugio, desplazamiento, derechos humanos, género y ambiente. Entre las principales podemos mencionar Rivera, Ortega, Larreátegui y Riaño-Alcalá (2007) *Migración forzada de colombianos*; Martínez y Sandoval (2009) *Migraciones, conflictos y cultura de paz*; González (2008) *Fronteras en el limbo*; Freire (2009) *Sistematización del fondo respuesta en la frontera norte: hacia una cultura de paz, de respeto a la naturaleza y a los seres humanos*; Jaramillo (2009) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*; Celi, Molina y Weber (2009) *Cooperación al desarrollo en la frontera norte*.

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

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

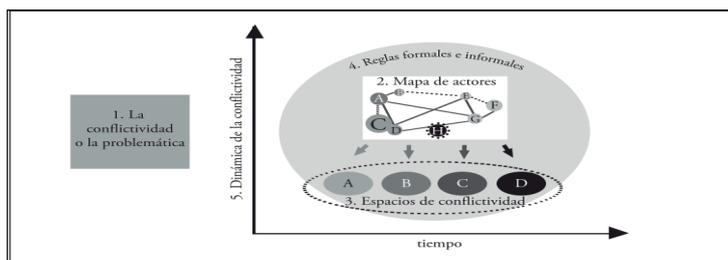
## El marco metodológico de la investigación.

En la actualidad, existen aún varios vacíos investigativos en la temática de la gobernanza de la seguridad ciudadana, ya que el debate a nivel académico está apenas empezando a constituirse en un ámbito de producción y acumulación de conocimientos con características específicas. Por esta razón, existen pocas investigaciones que logran combinar la reflexión teórica con el estudio de casos. Precisamente, esta investigación pretende partir de la reflexión teórica, y afianzarse a su vez, en el trabajo de campo para contribuir a la construcción del concepto de gobernanza de la seguridad ciudadana y sus implicaciones.

Para llevar a cabo la investigación y cumplir con el objetivo propuesto, se ha considerado el empleo de una metodología que, como señala, Calame -quien ha realizado numerosos estudios sobre reforma del Estado y gobernanza- nos permita “extraer principios comunes capaces de guiar la búsqueda de soluciones que debían ser específicas en cada caso”. De esta manera, la gobernanza es entendida como “el arte de encontrar la traducción, adaptada a cada realidad específica, de principios comunes” (Calame, 2008: 22).

A lo largo de este análisis, se realiza un detenido estudio de los diferentes elementos que constituyen las dimensiones de la gobernanza tales como los actores estratégicos, sus lógicas de acción, sus intereses, sus estrategias, sus espacios de relación, las relaciones de poder, las normas existentes y el contexto histórico o las dinámicas temporales en las cuales se desenvuelven (Velásquez, 2007: 65-69). En la Figura 1, se puede observar estos elementos, los cuales forman parte del marco operacional de la gobernanza.

**Gráfico 1. Elementos del marco operacional de la gobernanza**



Fuente: Velásquez, 2007: 66

En primer lugar, dentro de este marco operacional de la gobernanza de la seguridad, según lo establece Velásquez (Velásquez, 2008: 417-418), encontramos la “conflictividad o problemática”, la cual se define según las dinámicas entre los actores estratégicos. En términos de seguridad, resulta más importante determinar dichas dinámicas que la inseguridad en sí misma. En el caso de esta investigación, la problemática se relaciona con lograr determinar las condiciones particulares y las dinámicas del sistema institucional de la seguridad en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio que inciden para que las características de la criminalidad en cada ciudad sea distintas.

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

En tercer lugar, según este marco metodológico es necesario identificar los “espacios de relaciones y conflictividad” entre los actores estratégicos. Según Velásquez, se puede considerar tres espacios de relaciones: el territorio, los espacios de coordinación de la acción y los espacios de debate político. Antes de empezar el presente estudio, se estableció el territorio dentro del cual se enmarcaría la investigación, que en este caso fueron las ciudades de Tulcán y Lago Agrio en la zona de la frontera norte ecuatoriana. Sin embargo, durante el desarrollo de la investigación se tomó en consideración los otros posibles espacios, tales como los ámbitos que han sido propicios para la coordinación de la acción –formales e informales-, por ejemplo,

comités, juntas directivas, entre otros. Estos espacios son claves para la negociación de las políticas públicas de seguridad de corto plazo. Asimismo, se consideraron aquellos ámbitos en los cuales se generó algún debate político y opinión pública respecto del tema.

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

Por último, fue necesario determinar las “dinámicas” que se han ido produciendo en las relaciones entre los actores estratégicos durante el periodo de tiempo estudiado. Para el análisis de la gobernanza de la seguridad en un territorio es necesario conocer la evolución y los cambios que se han ido produciendo hasta llegar a la situación de conflictividad. En definitiva, lo que se busca es lograr introducir la idea de la historicidad de la gobernanza. Dentro de la misma, se incluye los cambios y modificaciones que ha sufrido la normativa en materia de seguridad ciudadana.

Este marco operacional de análisis de la gobernanza sirve de fundamento metodológico para la presente investigación, porque considero que, desde esta perspectiva metodológica, las relaciones entre los actores se convierten en el objeto central de análisis sociológico.

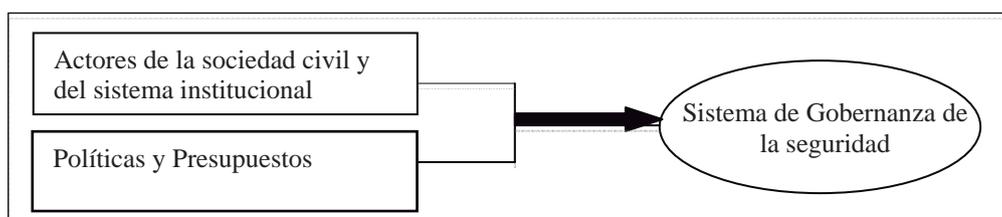
Específicamente, las dimensiones de cada variable de la gobernanza de la seguridad ciudadana que sirven de base para la realización de este trabajo investigativo se detallan en el gráfico 2 y en la tabla 1 que se encuentran a continuación. El estudio que se realiza en las dos ciudades está regido por dichas variables.

Variable Independiente: Políticas y presupuestos en materia de seguridad ciudadana

Variable Independiente: Actores sociales e instituciones políticas

Variable Dependiente: Gobernanza de la seguridad

**Gráfico 2. Variables de análisis del trabajo investigativo**



Elaboración: Johanna Espín M.

**Tabla 1. Variables y dimensiones para el análisis del sistema de Gobernanza de la seguridad ciudadana**

<u>Variables</u>	<u>Dimensión</u>	<u>Componentes</u>
Tipos de delincuencia	Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Delincuencia común: Delitos contra las personas (homicidios, tentativa de homicidio). Delitos contra la propiedad (robo, robo a domicilios, robo de vehículos)</li> <li>– Delincuencia compleja: tenencia ilegal de armas, trata de personas, extorsión, contrabando.</li> <li>– Gestión Institucional: impunidad, número de detenidos, sentencias (absolutorias y condenatorias)</li> </ul>
Actores Involucrados en la Temática de la Seguridad Ciudadana	Social	– Número de organizaciones sociales y no gubernamentales locales, nacionales e internacionales que trabajen en la zona en materia de seguridad ciudadana
	Política	– Actores institucionales tanto locales como nacionales involucrados en materia de seguridad ciudadana
	Económica	– Organizaciones Empresariales presentes en la zona interesadas o involucradas en materia de seguridad ciudadana
Relaciones entre actores claves	Nacional / Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La relación entre los actores es de: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Cooperación / Alianzas</li> <li>– Competencia</li> </ul> </li> <li>– Consenso</li> <li>– Conflicto</li> </ul>
Espacios o nodos de conflictividad	Nacional / Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grupos de trabajo o espacios gubernamentales existentes en las localidades</li> <li>– Mesas de diálogo o concertación mixtas: gobierno y sector social existentes en las localidades</li> <li>– Espacios cantonales de coordinación existentes en las localidades</li> </ul>
Políticas sobre Seguridad Ciudadana	Local	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Políticas locales adoptadas o en proceso</li> <li>– Programas o proyectos locales</li> </ul>
	Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Políticas nacionales adoptadas</li> <li>– Programas o proyectos nacionales</li> </ul>

Elaboración: Johanna Espín M.

En la tabla anterior, se detalla cada uno de los componentes de las dimensiones que se analizaron para examinar cada variable dentro del sistema de la gobernanza de la seguridad ciudadana en Tulcán y Lago Agrio. Por ejemplo, en el caso de los componentes sobre delincuencia se establecieron tres diferentes: delincuencia común, delincuencia compleja y gestión institucional.

Los métodos de investigación específicos que se utilizaron para el desarrollo de la investigación son de carácter cuantitativo y cualitativo. Para el análisis de la situación de seguridad en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio se recopilarán datos sobre la magnitud y evolución de delitos considerados de gran impacto: delincuencia común (delitos contra las personas y contra la propiedad), delincuencia compleja y gestión institucional en ambas ciudades. Esta recolección de datos se realizó en el instituto nacional de estadísticas y censos, la dirección nacional de la policía judicial y la fiscalía de la nación.

Por otro lado, para la identificación de las principales instituciones y actores sociales involucrados en materia de seguridad a nivel nacional y local, al igual que para la identificación de los espacios de conflictividad, la recolección de datos se realizó a partir de la revisión de fuentes secundarias tales como periódicos locales y nacionales, publicaciones de instituciones claves en la materia, actas de reuniones, entre otras. En el caso de la caracterización de los actores, identificación de sus lógicas de acción, determinación de los tipos de relaciones entre los mismos y espacios de relacionamiento; el método de recolección empleado fue la realización de entrevistas semi-estructuradas a instituciones y actores claves tanto en cada una de las ciudades fronterizas como a nivel nacional.

Por último, para el análisis de las políticas públicas, acciones o estrategias adoptadas se realizó una revisión de fuentes secundarias, tales como periódicos y artículos obtenidos en bases de datos, pero principalmente, una revisión de documentos tanto oficiales como no oficiales, tales como planes de seguridad nacional, planes de seguridad en cada localidad, planes de desarrollo cantonales y provinciales, actas de reuniones de algunas de las organizaciones de la región, y de reuniones entre las comunidades y las autoridades locales.

### *Limitaciones del Estudio.*

Para terminar, es necesario establecer algunas limitantes voluntarias e involuntarias para la realización de esta investigación. Como mencioné, a través de este estudio se realiza una reflexión sobre los elementos de la gobernanza de la seguridad ciudadana que inciden para que la situación de seguridad sea diferente en Tulcán y Lago Agrio, a pesar de que las políticas de seguridad implementadas han sido similares. Para lo cual, se vincula el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional. Sin embargo, el propósito de esta investigación fue distanciarme de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha venido tratando la problemática de la frontera.

Por otro lado, respecto a la exposición del contexto específico y a la descripción socioeconómica de las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, si bien se incluye información a nivel provincial, la mayor parte de la información estadística se encuentra detallada a nivel cantonal (cantones Tulcán y Lago Agrio). Esta decisión corresponde a que, si bien en temas socioeconómicos y del contexto es posible tener una visión e información a nivel provincial, en temas de seguridad ciudadana e indicadores relativos a la misma, la información se encuentra disponible a nivel provincial pero abarca sólo la realidad del cantón principal. Esta situación se produce por un sinnúmero de motivos, pero entre los principales mencionaré que algunas de las instituciones tienen únicamente jurisdicción cantonal, es decir, no tienen la facultad para trabajar en toda la provincia. Otro motivo es la falta de sistemas de información y tecnologías adecuadas que permitan recopilar la información necesaria, tal es el caso de la Fiscalía y la Policía Judicial que poseen información sólo de dos cantones en las provincias de Carchi y Sucumbíos.

Respecto a las restricciones involuntarias que se presentaron en el estudio, de igual manera tuvieron que ver con cuestiones relativas a la disponibilidad de la información y a la medición de la criminalidad. La medición de estos fenómenos no es una tarea fácil porque hay que enfrentarse a una serie de dificultades de carácter metodológico, en el sentido de que trabajar con cifras oficiales es problemático, por un lado, porque pueden presentar un grado de discrecionalidad de la institución con respecto a las cifras y, por otro lado, porque existe un porcentaje de cifra negra, es decir, de personas que no denuncian los eventos. Sin embargo, se analizó la información que se encuentra disponible.

## CAPÍTULO II

### EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN: ACERCAMIENTO A LA REALIDAD DE LAS CIUDADES DE TULCÁN Y LAGO AGRIO

Antes de comenzar el análisis de las dimensiones de la gobernanza de la seguridad y de la conflictividad en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio es necesario presentar una caracterización de la zona de la frontera norte para poder entender el contexto y la problemática particular de las dos ciudades fronterizas.

#### **Breve acercamiento a las ciudades de Tulcán y Lago Agrio.**

La zona de la frontera norte ecuatoriana existe como un área o región imaginaria; sin embargo, cuando nos referimos a la frontera norte ecuatoriana hablamos realmente de una zona que abarca a tres provincias limítrofes con Colombia: Esmeraldas, en la costa; Carchi, en la sierra; y Sucumbíos, en la Amazonía. La región de la frontera norte no existe como tal, dado que la división política administrativa del país reconoce, hasta ahora<sup>9</sup>, solo a las provincias, cantones y parroquias como unidades territoriales administrativas y no a la región. Además, si bien existen aspectos comunes que caracterizan a esta zona, la frontera norte en toda su extensión es un lugar demasiado heterogéneo y diverso como para una comprensión uniforme. Las provincias de la frontera norte son disímiles en todo sentido; ya sea en sus características geográficas, climáticas, sociales, e incluso en su dinámica transfronteriza.

No obstante, su diversidad no sólo se encuentra determinada por el tema regional, sino también tiene que ver con las diferencias notables que pueden existir de un lugar a otro en cuanto a la vulnerabilidad de la población por motivos de carencias de servicios básicos, falta de carreteras, telecomunicaciones e incluso debido a la incidencia del Plan Colombia.

En la tabla 2 se pueden observar algunos de los principales indicadores socioeconómicos de las provincias fronterizas de Carchi y Sucumbíos, lo cual nos

---

<sup>9</sup> Esta situación cambiaría con la nueva Constitución política de la república del Ecuador, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente, que reconoce la creación de regiones como unidades territoriales administrativas.

permite tener una idea de la vulnerabilidad respecto al país y de cada una de las dos provincias fronterizas en particular. En el caso de Sucumbíos, es evidente dicha vulnerabilidad reflejada en los altos índices de pobreza, hacinamiento, analfabetismo, y falta de servicios básicos. El caso de Carchi es diferente, ya que los distintos indicadores reflejan una mejor situación no sólo frente a la otra provincia sino en general, frente a la media del país.

La información que se encuentran en la tabla 2 es producida en base a los datos obtenidos del Censo de Población y Vivienda realizado en el año 2001; no obstante, en años anteriores se observa tendencias similares en los indicadores sobre pobreza. Esto nos lleva a señalar que la débil presencia del Estado que se observa en esta zona ha sido histórica, no es una dinámica que se haya producido en los últimos años. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza de consumo<sup>10</sup>, en el año de 1990, en Carchi fue de 77,5% y en Sucumbíos fue de 59,4% a nivel provincial, pero en algunos cantones como Shushufindi se ubicó sobre el 80% de la población.

**Tabla 2. Indicadores Socioeconómicos Comparados**

Indicador	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	59,64	81,73	61,26
Analfabetismo	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	29,51	30,71	26,40
Servicio telefónico	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4.5.  
 Datos del Censo de Población y Vivienda 2001.  
 Elaboración: Johanna Espín M.

Cabe mencionar que en la provincia de Sucumbíos, las fuerzas armadas han llegado incluso a cumplir funciones que se encuentran fuera de sus competencias, tales como proveer ayuda social e infraestructura de la que debería encargarse el Estado a través de otras entidades.

<sup>10</sup> La pobreza de consumo mide el porcentaje de hogares que se encuentra en la capacidad de suplir sus necesidades básicas. Para medir este porcentaje, se establece una línea de pobreza y se calcula el porcentaje de hogares que se encuentran bajo dicha línea. Por cuestiones metodológicas, este indicador no es comparable con el indicador que mide la pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

### *Análisis de las dinámicas demográficas de Tulcán y Lago Agrio.<sup>11</sup>*

Las provincias de Carchi y Sucumbíos se encuentran localizadas en el norte del país, en el límite fronterizo con Colombia. No obstante, son provincias que tienen características y dinámicas demográficas muy distintas una de la otra. Mientras la provincia de Carchi, es la tercera más pequeña del país, con una extensión de 3.605 Km<sup>2</sup>, la provincia de Sucumbíos es casi 6 veces más grande, con una extensión de 18.327 Km<sup>2</sup>. Sin embargo, existe una mayor población en Carchi, la cual alcanza los 152.939 habitantes<sup>12</sup>; mientras que en Sucumbíos, a pesar de ser más extensa, la población apenas alcanza los 128.995 habitantes<sup>13</sup>, aunque existe una mayor diversidad étnica, representada en varios pueblos indígenas como los Cofán, Secoya, Siona, Kichwas amazónicos y Shuar.

En Carchi, la capital de la provincia es la ciudad de Tulcán, que se encuentra localizada en el cantón que lleva el mismo nombre y es el único cantón fronterizo de la provincia de Carchi. No obstante, en Sucumbíos, cinco de los siete cantones se encuentran en el límite fronterizo, incluido el cantón Lago Agrio, en el cual se encuentra localizada la capital de la provincia, la ciudad de Lago Agrio, conocida como Nueva Loja.

En ambas provincias, la mayoría de la población, a diferencia de los indicadores nacionales, se encuentra concentrada en el área rural. En Sucumbíos, la población rural alcanza el 61% y en Carchi llega al 52%, es decir, 21% y 12%, respectivamente, sobre el promedio nacional. De igual manera, en ambas provincias, la mayor parte de la población se ubica en las ciudades principales, es decir: Tulcán y Lago Agrio. Aunque, la distribución por género es distinta; en Lago Agrio existe un predominio de la población masculina, lo cual es una tendencia común de la región amazónica, opuesta a la tendencia a nivel nacional, mientras que en Tulcán, la distribución de la población por género es similar con un 49,6% de hombres, y un 50,4% de mujeres (ver tabla 3). Esta situación se explica debido a que, a partir de los años 60 y 70, se produjo un gran movimiento migratorio hacia la zona de la Amazonía, y en especial, hacia la región

---

<sup>11</sup> Los indicadores demográficos fueron obtenidos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4.5; basados en datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

<sup>12</sup> La provincia de Carchi se encuentra dividida en 6 cantones: Tulcán, Bolívar, Espejo (El Ángel), Montúfar (San Gabriel), Mira y San Pedro de Huaca.

<sup>13</sup> La provincia de Sucumbíos se encuentra dividida en 7 cantones: Lago Agrio, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Shushufindi, Sucumbíos, Cascales y Cuyabeno.

norte, en la cual se encuentra ubicada la provincia de Sucumbíos. Este movimiento estuvo conformado, en su mayoría, por hombres que se desplazaban en busca de fuentes de trabajo<sup>14</sup>.

De igual manera, difieren respecto a la tasa de crecimiento poblacional, que en Tulcán durante la última década no ha sobrepasado el 1,90% y en Carchi el 0,70%, llegando en algunos momentos incluso a presentarse tasas negativas debido a una fuerte migración de la población hacia otras provincias. En Lago Agrio, a pesar de que la densidad demográfica es baja, la tasa de crecimiento poblacional del año 1990 al año 2001, según datos del INEC, fue la más alta del país, excepto por la región Insular. Uno de los factores que han contribuido para el incremento en la tasa de crecimiento poblacional es que Lago Agrio y la provincia de Sucumbíos, en general, se conformaron en su mayoría por una intensa ola migratoria. Esta corriente, como ya se mencionó, llegó impulsada, en sus inicios, por la agresiva política de colonización del Estado y, a partir de la segunda mitad de los años 80's, atraída por la presencia de empresas

---

<sup>14</sup> El movimiento migratorio hacia Sucumbíos tuvo lugar debido a tres acontecimientos claves que ocurrieron en distintos lugares del país. Estos acontecimientos explican en gran parte las características de la corriente migratoria, por ejemplo, que haya sido mayoritariamente masculina. El primero ocurrió en la zona austral y afectó, en particular, a la provincia de Loja. En esta zona se produjo una gran sequía que ocasionó serios perjuicios económicos a los pobladores y campesinos porque destruyó extensas áreas de cultivos. Frente a la sequía, a la sobreexplotación de la tierra y a las, cada vez, menos áreas de cultivo disponibles, muchos pobladores de la zona austral decidieron ir hacia la zona oriental del país en busca de nuevas áreas para cultivos.

El segundo acontecimiento fue la política de colonización impulsada por el Estado. En 1977 se emitió la Ley de colonización de la Región Amazónica, en la cual se señalaba que era obligación de todos los órganos administrativos colaborar y facilitar en la colonización de la región como obra de prioridad nacional urgente. Incluso, con el fin de regular el proceso, se conformó el Instituto nacional de colonización de la región amazónica del Ecuador –INCRAE-. Esto motivo que se produzca un desplazamiento de personas hacia la región en busca de acceso a tierras agrícolas. Algunos autores consideran que la mayor parte de la movilización por la tierra se canalizó por las vías institucionales concebidas en las leyes y que el proceso fue potenciado por la acción del Estado a través de inversiones de infraestructura y de otras acciones como la reforma agraria (Herrera, 2007: 30). Pero respecto a este punto no existe consenso, ya que otros autores afirman que las instituciones como el INCRAE eran muy débiles, por lo que, “la mayor parte de la colonización se hace en forma espontánea sin apoyo del Estado” (De Janvry y Glikman 1991:164). En todo caso, para la presente investigación, lo importante es que la ley de colonización impulsó una gran movilización hacia la zona de Sucumbíos, ya sea espontánea o dirigida por el Estado.

Por último, el tercer acontecimiento fue el inicio de la explotación hidrocarburífera en la zona de la región amazónica norte. En 1967, la perforación del pozo Lago Agrio No.1 marcó el inicio de las actividades de producción de petróleo en el país. La posibilidad de oportunidades laborales generada por esta situación, junto con la sequía en la zona austral, el impulso a la ley de colonización de la RAE y la construcción de la vía Papallacta-Lago Agrio, en 1970, atrajeron a muchos pobladores de otras provincias, como Loja, Bolívar, Pichincha y Manabí, quienes llegaron a colonizar la zona de Sucumbíos (Celi, Molina y Weber, 2009: 32).

petroleras. Según datos del INEC, basados en el censo de población y vivienda del año 2001, el Índice de Migración Interprovincial Absoluta de Sucumbíos, es decir el número de inmigrantes por cada 100 emigrantes, es el más alto del país, 2.443, a pesar de haberse reducido con respecto al censo de población de 1990, debido a la restricción de la política de colonización.

**Tabla 3. Principales Indicadores Demográficos**

	Carchi	Tulcán	Sucumbíos	Lago Agrio	País
<b>Tasa de crecimiento poblacional (TCA)</b>	0,70%	1,90%	4,70%	8,14%	2,10%
<b>Distribución de la población por sexo</b>					
Hombres	49,60%	49,70%	54,37%	52,98%	49,51%
Mujeres	50,40%	50,30%	45,63%	47,02%	50,49%
<b>Densidad Poblacional (Hab/km<sup>2</sup>)</b>	40,8	42,9	7,2		47,4

TCA = Tasa de Crecimiento Anual 1990-2001

Fuente: INEC. Datos del Censo de Población y Vivienda 2001

Elaboración: Johanna Espín M.

Respecto a la densidad poblacional, encontramos que, a pesar de que Carchi es una de las provincias más pequeñas del país, su tasa de densidad poblacional, al igual que la del cantón Tulcán, se encuentran muy cercanas a la media nacional, mientras que la densidad demográfica de Sucumbíos apenas llega a 7,2 habitantes por cada km<sup>2</sup>. Sin embargo, en relación al total del país, la población de Carchi representa, apenas, el 1,3% de la población total nacional, similar a la población de Sucumbíos, que representa, apenas, el 1% de la población nacional, y, de todas maneras, es la provincia más densamente poblada de la Amazonía ecuatoriana. Claro que es importante recalcar que en el caso de Sucumbíos se trata de una provincia relativamente nueva, la cual pudo ser creada como una estrategia de sus habitantes para lograr un mejoramiento institucional.

### **El contexto socioeconómico en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio<sup>15</sup>.**

A pesar de que la mayor parte de la población del cantón Tulcán se dedica al comercio, en el resto de cantones de la provincia de Carchi, la población se dedica, en su mayoría,

<sup>15</sup> La información de la situación socioeconómica en las provincias de Carchi y Sucumbíos fueron obtenidos del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4.5; basados en datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

a las actividades agropecuarias, por lo que la tasa de desempleo en la provincia de 5,3% no supera la media nacional de 6,7%. Esta tasa no presenta una gran diferencia entre el nivel urbano y rural en Tulcán, es casi la misma; sin embargo, existe una gran brecha entre la tasa de desempleo de hombres de 2,4% y la tasa de desempleo de mujeres de 11,1% (en el área rural), lo que refleja la inequidad de oportunidades en el acceso al empleo entre hombres y mujeres en Tulcán. De igual manera, en la provincia de Sucumbíos, la tasa bruta de ocupación refleja la inequidad en el acceso al mercado laboral para las mujeres. A nivel nacional, la diferencia entre la tasa bruta de ocupación de hombres y mujeres es de casi un 40%, pero a nivel provincial y del cantón Lago Agrio, la diferencia es aún mayor (en el caso de los hombres llega al 75% y en el caso de las mujeres al 25%).

En esta provincia, la principal actividad de la población campesina es la agricultura, especialmente, el cultivo de café y cacao. Sin embargo, en esta provincia se ubica gran parte del potencial hidrocarbúfero del país y las principales instalaciones para la industrialización del petróleo, lo cual constituye una de las principales razones para la migración a la provincia y a Lago Agrio. Además explica que la tasa bruta de ocupación, es decir, el número de personas que trabajan en la sociedad sea mayor a la media nacional de 49,7%, aunque dicha tasa, apenas alcance al 52% de la población de Lago Agrio.

En ambas provincias y ciudades, se puede encontrar una amplia diferencia de condiciones entre el área urbana y rural. Tomando en cuenta la tasa de pobreza por necesidades básicas insatisfechas como una medida, en el caso de Tulcán, para el área urbana es de 31,9%, mientras que para el área rural es 46 puntos más elevada y en el caso de Lago Agrio la diferencia entre el área urbana y rural es de 23 puntos, pero lo más alarmante es que en el área rural la tasa alcanza el 96%. Para terminar, hay que mencionar que los índices de pobreza por consumo como por NBI's de las dos ciudades son elevados y reflejan no sólo que las poblaciones de Tulcán y Lago agrio no cuentan con unas condiciones de vida adecuadas, sino además, que existe gran desigualdad tanto entre la población en general (lo cual se puede observar a través de la brecha de pobreza) como entre la población pobre en particular.

**Tabla 4. Tasas de Pobreza**

Provincia / Cantón	Pobreza de Consumo			NBI	
	Incidencia	Brecha	Severidad	Urbana	Rural
Carchi	59,3	27,2	15,8	35,9	80,8
<b>Tulcán</b>	<b>50,7</b>	<b>21,7</b>	<b>12,2</b>	<b>31,9</b>	<b>78,7</b>
Sucumbíos	59,4	25,7	14,2	70,2	89,1
<b>Lago Agrio</b>	<b>52,6</b>	<b>21</b>	<b>10,9</b>	<b>72,8</b>	<b>96,1</b>
País	39,8	14,5	7,2	45,8	85,6

Fuente: SIISE, Versión 4.5. Datos del Censo de Población y Vivienda 2001 y Encuestas de Condiciones de Vida 2006

Elaboración: Johanna Espín M.

Otra de las medidas de la diferencia entre las condiciones de vida en el área rural y urbana es la tasa de hacinamiento. Dicha tasa, en el caso del área rural de Tulcán llega al 41,5%, mientras que en el área urbana es de 19,1%; es decir, en el área rural, el hacinamiento es más del doble que en el área urbana. Por su parte, en el cantón Lago Agrio, podemos encontrar una situación igual de grave, aunque la diferencia entre el hacinamiento en el área rural, que alcanza 32,8%, y el área urbana, que llega a 26,2%, es menor que en el anterior caso.

Por otro lado, respecto a la educación, tomando en cuenta la tasa de analfabetismo, se puede encontrar que existen grandes diferencias tanto entre el área rural y el área urbana, como entre hombres y mujeres en Tulcán y en Lago Agrio. Esta situación corrobora lo que se había expuesto acerca de las inequidades, tanto entre la población del área rural respecto al área urbana como de género. Además, si se analiza el índice multivariado de educación, el cual sintetiza una serie de indicadores sobre alfabetismo, escolaridad general, instrucción superior y tasas de escolarización por edades, se puede encontrar que el cantón Tulcán y el cantón Lago Agrio tienen deficiencias respecto a educación, aunque en Lago Agrio es más marcado aún.

**Tabla 5. Tasa de Analfabetismo e Índice multivariado de educación**

Provincia / Cantón	% Total	% Urbana	% Rural	% Mujeres	% Hombres	Índice
Carchi	7,2	4,7	9,7	8,8	5,6	55
<b>Tulcán</b>	<b>6,4</b>	<b>4</b>	<b>10,8</b>	<b>7,7</b>	<b>5,1</b>	<b>58,6</b>
Sucumbíos	8,5	5,9	10,3	10,5	6,9	53,8
<b>Lago Agrio</b>	<b>8,1</b>	<b>5,9</b>	<b>10,8</b>	<b>9,4</b>	<b>7</b>	<b>55,5</b>
País	9	5,3	15,5	10,3	7,7	62,1

Fuente: SIISE, versión 4.5. Datos del Censo de Población y Vivienda 2001

Elaboración: Johanna Espín M.

Por último, para terminar la descripción socioeconómica, se toma en cuenta las tasas de desnutrición tanto global como crónica, debido a que las mismas son un reflejo del estado de salud de la población local. En el caso, tanto de la tasa de desnutrición global como de la tasa de desnutrición crónica se refleja una situación similar a la descrita en los indicadores previos.

**Tabla 6. Tasas de Desnutrición Crónica y Global**

Provincia / Cantón	% Crónica	% Global	Número Crónica	Número Global	Niñ@s menores de 5 años
Carchi	57,5	40,7	12.490	8.836	21.729
Tulcán	54,2	38	5.135	3.602	9.468
Sucumbíos	42,2	35,5	6.314	5.311	14.954
Lago Agrio	41,9	35,1	3.056	2.561	7.301
País	45,1	33,9	664.621	500.041	1.474.188

Fuente: SIISE, versión 4.5. Datos de DANS – CONADE - MSP 1990 (DPA 1999)

Elaboración: Johanna Espín M.

Como se puede observar, ambas tasas de desnutrición de las ciudades son elevadas, e incluso se encuentran varios puntos sobre la media nacional, sin embargo, en este único caso, Lago Agrio se encuentra en una mejor situación respecto a Tulcán, lo que puede ser producto de un mayor acceso a programas de nutrición materna o infantil o de acceso a sistemas de salud.

El propósito de incluir una breve descripción de algunos indicadores demográficos y socioeconómicos tanto de la provincia de Carchi y Sucumbíos como de los cantones Tulcán y Lago Agrio fue evidenciar la situación de marginalidad de estas localidades con respecto al resto de país. Precisamente, el histórico abandono del Estado se ve claramente reflejado en la situación de los indicadores tanto de Carchi como de Tulcán, los cuales en el caso de la pobreza se encuentran muy por encima del promedio nacional, mientras que en el caso del acceso a servicios básicos se encuentran muy por debajo de los promedios nacionales.

### **El problema de la (in)seguridad en las ciudades fronterizas.**

En los últimos años, la violencia en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha convertido en un problema cada vez más serio, tanto para la propia región como a nivel

nacional. En términos generales, la violencia es, en sí misma, un fenómeno complejo y multicausal con varias expresiones (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 17). Sin embargo, en las zonas fronterizas, generalmente alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas.

Si bien las manifestaciones de la violencia a lo largo de las tres provincias – Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos- son múltiples y difieren una respecto de la otra, a lo largo de este apartado se realizará un seguimiento de aquella violencia más vinculada con actos delictivos de gran impacto. Debido a que cuando hablamos de delitos de alto impacto social nos referimos a aquellos delitos “que afectan de manera principal a la ciudadanía y son diferentes de acuerdo a las condiciones de cada país” (Espinosa, 2009: 44); entonces, la decisión sobre los indicadores delictivos que se evaluarán en esta sección responde más a los delitos que se identificó como los que generan más preocupación en las localidades de estudio que a un estándar o clasificación previamente establecido.

Para la realización de esta investigación se decidió analizar dos tipos de delitos: comunes y complejos; y algunos datos relacionados con gestión institucional. Los hechos relativos a la delincuencia común suelen agruparse en dos grandes categorías: “a) delitos contra la vida y la integridad de las personas y b) delitos contra la propiedad” (Espinosa, 2009: 44). La información sobre delincuencia común y compleja corresponde al número de denuncias presentadas en las oficinas de la Policía Judicial, mientras que los datos sobre gestión institucional corresponden a la Fiscalía.

En este punto, señalaré que se utilizará información sobre denuncias -a pesar de las limitaciones que conlleva- porque es la información que se encuentra más disponible y de fácil acceso a nivel provincial. Sin embargo, es necesario reconocer que no todos los delitos se denuncian o registran, por lo que, siempre existirá una cifra negra. Para Lahosa, si nos basamos en las denuncias para conocer la delincuencia de un territorio determinado, entonces conocemos solo una mínima proporción, la cual correspondería a un tercer estadio dentro de las relaciones delictivas, en el cual, la delincuencia llega a estar en conocimiento de la policía. Según Lahosa, existen cinco estadios dentro de las relaciones delictivas. En un primer estadio se encuentra toda la delincuencia que realmente existe y de la cual, muchas veces ni los delincuentes ni las víctimas son conscientes. En un segundo estadio, se encuentra toda la delincuencia de la cual son

conscientes los victimarios o las víctimas, pero la misma no se denuncia, es decir, la cifra negra de los delitos. El tercer estadio, como se mencionó, corresponde a los delitos conocidos por las instituciones mediante las denuncias. En un cuarto estadio, se encuentra sólo la delincuencia que llega a los tribunales; es decir, las denuncias que no son desestimadas. El quinto estadio corresponde solamente a la delincuencia que ha recibido sentencia condenatoria (Lahosa, 2009: 265-267).

De igual manera, respecto a las limitaciones de la información sobre denuncias, es necesario mencionar que la información que existe actualmente sobre temas de violencia y seguridad en la frontera norte es muy precaria. En primer lugar, existen grandes diferencias entre la información proporcionada por diferentes instituciones; por citar un ejemplo, el número de muertes por homicidios según la Policía Judicial en la provincia de Carchi durante el año 2006 fue de 13 personas, mientras que según datos del INEC para el mismo año fue de 17 personas. En otras palabras, el número de casos según la Policía Judicial fue menor que según el INEC, lo cual variaría las tasas de homicidio. Estas diferencias en su mayoría corresponden a problemas de carácter metodológico en el registro de la información; en el caso señalado, la policía diferencia entre muerte por homicidio y muerte por asesinato, mientras que el INEC, que se basa en la lista corta de ordenamiento de las principales causas de muertes CIE-10, recomendada por la Organización Mundial de la Salud, no reconoce dicha diferencia. No obstante, los problemas metodológicos pueden ser observados en todo tipo de indicadores de violencia, porque cada institución utiliza su propia metodología para clasificar y registrar información.

Asimismo, las diferencias pueden surgir por otro tipo de problemas que tienen que ver con el seguimiento de los casos, por ejemplo, si una persona es atropellada en una vía pública pero, después de un tiempo, muere en un centro de salud. La institución encargada del caso –generalmente, la policía– registrará el caso como lesiones por atropellamiento y no como muerte por atropellamiento.

Por último, otro de los factores que incidiría en las brechas de información de una institución a otra tendría que ver con el difícil acceso a la información de las áreas rurales, las cuales, en las provincias fronterizas, representan la mayor parte del territorio. Para ejemplificar, en el caso de la provincia de Carchi, tanto la Fiscalía Provincial como la policía judicial de Carchi se encuentran únicamente en capacidad de

proporcionar información a nivel de la ciudad de Tulcán, capital de la provincia. Una de las razones por las cuales no pueden proporcionar información de otros cantones se debe a las grandes distancias geográficas y, sobre todo, a las vías en malas condiciones –esta situación es aún más notoria en provincias como Sucumbíos, cuya extensión territorial es mayor– y la otra razón se relaciona con la falta de cobertura de medios de comunicación en áreas rurales, tales como teléfono, fax o servicio de internet. Paradójicamente, estas instituciones, tanto en el caso de Sucumbíos como de Carchi, no disponen de un grado de desagregación a nivel cantonal, por lo que, la información que proveen es información a nivel provincial, a pesar de la falta de acceso a la información de todos los cantones.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones señaladas en las fuentes, las cuales son inevitables, como reconoce Curbet (2009: 168-169), es necesario intentar comprender la problemática de la inseguridad. Por esta razón, a continuación se encuentra una evaluación de los indicadores de delincuencia común, delincuencia organizada y gestión institucional con el fin de comprender más a profundidad las características de la situación de seguridad en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio.

#### *Delincuencia Común en la frontera norte.*

Para analizar la tendencia y comportamiento de la delincuencia común en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, se evaluarán indicadores delitos contra las personas (homicidio, tentativa de homicidio) y de delitos contra la propiedad (robo, robo a domicilios, robo de vehículos) a partir del año 2005 hasta el primer semestre del año 2009.

##### - Delitos contra las Personas.

Para empezar, trataré el tema de los Homicidios en ambas ciudades. En una primera parte contrastaré las tasas encontradas de Carchi y Sucumbíos con el resto del país y después, realizaré un análisis de la evolución de las tasas de homicidio en las provincias de Carchi y Sucumbíos. En el caso de Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, las tasas de homicidio por cada 100.000 habitantes se han incrementado en los

últimos años (ver tabla 7). Sin embargo, en la provincia de Sucumbíos la situación se presenta aún más crítica porque, como se puede observar, la tasa de homicidio casi triplica a la media nacional. Por otro lado, las tasas de Carchi se encuentran muy por debajo de las tasas de la otra provincia, e incluso de la tasa de la media nacional, lo cual, una vez más demuestra la heterogeneidad de la región (Pontón, 2006: 4-9).

Un análisis de la tabla 7 nos permite llegar al menos a tres observaciones importantes. En primer lugar, si bien las tasas de homicidio de Sucumbíos son las más altas del país, éstas han mantenido una tendencia histórica constante más que creciente. También es necesario señalar el notable incremento en las tasas de homicidio de Orellana, Santo Domingo (superada únicamente por Sucumbíos) e incluso Carchi (la cual se acerca a la tasa de Pichincha, si bien no supera la media nacional).

**Tabla 7. Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes**

Provincia	2005	2006	2007	2008
Sucumbíos	53,74	54,60	57,51	53,34
Esmeraldas	41,08	47,59	31,92	41,91
Santo Domingo	-	-	-	47,16
Los Ríos	30,72	32,11	38,53	36,27
Guayas	22,25	24,15	20,98	23,79
El Oro	18,33	26,88	17,60	22,58
Manabí	17,62	14,63	15,67	20,66
Santa Elena	-	-	-	20,47
Orellana	8,74	7,51	13,54	20,08
Morona Santiago	1,57	8,50	2,28	9,75
Napo	9,89	6,43	4,17	9,14
Pastaza	0,00	9,52	9,24	7,71
Zamora Chinchipe	1,20	2,36	5,84	3,46
Pichincha *	13,53	15,38	17,40	12,09
Carchi	7,37	12,16	6,02	10,12
Tungurahua	5,59	8,34	5,78	8,22
Bolívar	5,62	7,81	11,65	7,71
Chimborazo	2,08	2,74	4,28	4,23
Cotopaxi	4,42	15,56	8,49	4,16
Cañar	2,26	3,13	4,87	3,50
Loja	0,47	2,78	4,61	3,43
Azuay	5,50	3,45	1,77	3,76
Imbabura	8,41	3,60	6,03	2,95
Galápagos	0,00	0,00	0,00	4,29
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>16,05</b>	<b>17,79</b>	<b>16,71</b>	<b>18,82</b>

\* Entre el año 2007 y el año 2008 existe una gran disminución en la tasa de homicidios, la cual se explica porque en ese año se crea la provincia de Santo Domingo, por lo que, la tasa de esta provincia ya no se encuentra incluida dentro de Pichincha

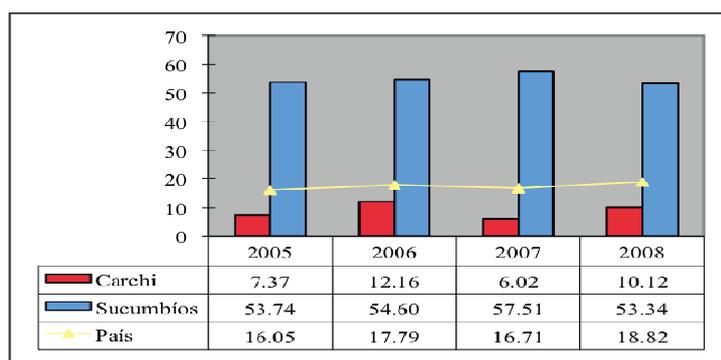
Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial

Elaboración: Johanna Espín

En segundo lugar, se puede observar que existe una coincidencia entre la concentración espacial de las tasas de homicidios más elevadas en el país y aquellas provincias donde, la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO) ha identificado un mayor número de conflictos<sup>16</sup> relacionados a la tenencia de tierras, acceso al agua, contrabando, proxenetismo, tráfico de armas y drogas. Si consideramos que el homicidio podría constituir quizá la expresión más grave de una relación social conflictiva, habría que centrar nuestra atención en comprender la relación que quizá exista entre los conflictos mencionados y las altas tasas de homicidios.

Por último, es posible observar que existe una concentración geográfica de las tasas de homicidio en aquellas provincias cuya población vive –al menos en su mayoría– en el área rural. En el caso de Sucumbíos, el 60% de su población vive en zonas rurales, es decir, 20% más que la media nacional<sup>17</sup>. En este sentido, es importante señalar que, como se menciona en la nota técnica 2 del BID, cuando la tasa de homicidios en una ciudad capital es menor que la tasa nacional, puede indicar la importancia o magnitud de la violencia en otras ciudades o en el área rural (Buvinic y Morrison, s/f: 5). Esta interpretación de las tasas de homicidio, más allá de estigmatizar un lugar, nos permite identificar el espacio físico en el cual se desarrolla la violencia para poder comprender de manera más adecuada sus dinámicas particulares.

**Gráfico 3. Tasas de homicidio en Carchi y Sucumbíos por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

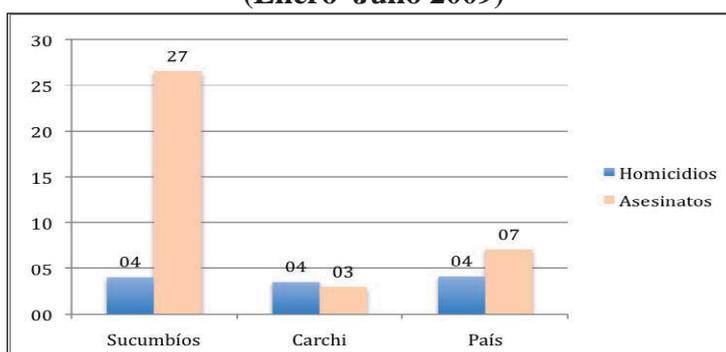
<sup>16</sup> En la revista *Vanguardia*, No.205, del 8 al 14 de septiembre, fue publicado el artículo “Los enemigos públicos” sobre crimen organizado en Ecuador. En este artículo se incluye una entrevista al Crnel. Juan Carlos Rueda, jefe de la ULCO, quien menciona varios de los puntos más conflictivos del país y detalla los delitos y conflictos identificados en cada lugar.

<sup>17</sup> La información correspondiente al porcentaje de la población que vive en áreas rurales en el Ecuador fue calculada con base en los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

Respecto a la evolución de las tasas de homicidio, como se puede observar en el Gráfico 3, en las dos provincias las tasas de homicidio han tenido una tendencia constante; sin embargo, la principal y más importante diferencia es que las tasas de homicidio en Sucumbíos, durante todo el periodo de estudio, se han ubicado muy por encima de la media nacional. En el caso de Carchi, las tasas han fluctuado entre 6 y 12 homicidios por cada 100.000 habitantes, por lo que, se han mantenido siempre por debajo de la tasa de homicidio a nivel nacional.

Por último, cabe mencionar que, en la legislación ecuatoriana cuando nos referimos al delito de homicidio, es necesario distinguir entre los conceptos de homicidio y asesinato. Según el Código Penal Ecuatoriano, en el artículo 449, sobre delitos contra la vida, se entiende por *homicidio* a la acción cometida con la intención de dar muerte pero sin ningún agravante. Pero, en el artículo 450, se señala que *asesinato* es el homicidio que se comete con alguna de las diez circunstancias agravantes señaladas<sup>18</sup>. Si revisamos dichas circunstancias es claro que dentro de esta categoría se incluiría otro tipo de delitos que no se encuentran tipificados, como el sicariato, y además se podría presumir que el cometimiento de un asesinato podría estar relacionado con otros delitos como asaltos o narcotráfico. Más allá de identificar la utilidad práctica de esta distinción, la incluimos para hacer referencia al marco legal ecuatoriano.

**Gráfico 4. Tasas de asesinato y homicidio por cada 100.000 habitantes (Enero–Julio 2009)**



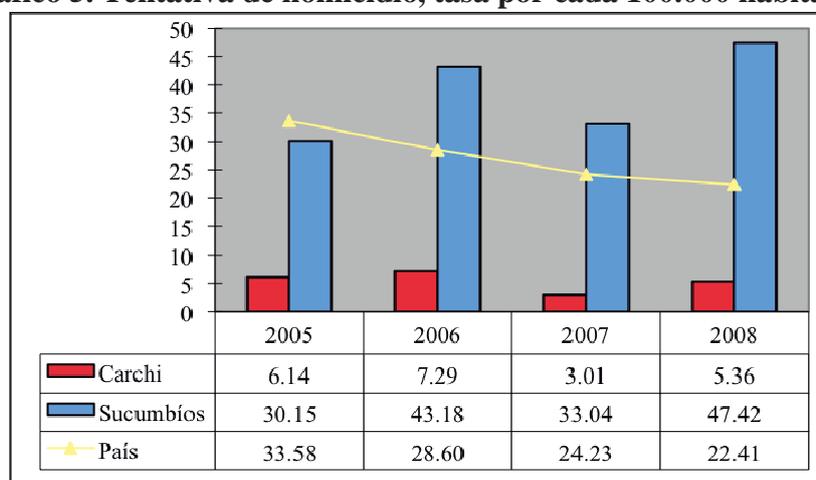
Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín

<sup>18</sup> Entre las circunstancias agravantes se encuentran: alevosía, por promesa remuneratoria, por medio de inundación, veneno, incendio o descarrilamiento, con ensañamiento, cuando se ha imposibilitado a la víctima para defenderse, por un medio capaz de causar grandes estragos, cuando se haya buscado a propósito un lugar despoblado o la noche, con el fin de que no se descubra o detenga a un delincuente, con el fin de preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito y con odio en razón de raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual, edad, estado civil o discapacidad.

Para propósitos del presente análisis, decidí precisar esta diferencia de conceptos porque me parece que es importante destacar que en la provincia de Sucumbíos –que presenta una tasa alta de homicidio en general- existe una diferencia inmensa entre la tasa de asesinato y las tasa de homicidios. El problema que esto implicaría es que esta provincia no sólo tiene una de las mayores tasas de homicidio del país, sino además, que dichos delitos son cometidos de una forma aún más violenta. Cabe señalar que, aunque, en el gráfico 4 se observa la diferencia en las tasas únicamente durante el año 2009, se mantiene una tendencia similar desde el año 2005 hasta la actualidad.

En segundo lugar, respecto a la Tentativa de Homicidio, se decidió incluir este indicador por su estrecha relación con el indicador de homicidios. Si consideramos que el homicidio es quizá una de las manifestaciones más extremas de la violencia; entonces, se comprenderá que decidí incluir un indicador sobre tentativa de homicidios, con el fin de develar ciertas características de la situación de inseguridad en Carchi y Sucumbíos, en este caso, en cual provincia se cometen delitos más violentos.

**Gráfico 5. Tentativa de homicidio, tasa por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín

Del gráfico 5 se puede concluir que en el país existe una tendencia decreciente en el delito de tentativa de homicidio. En el año 2005, las provincias de Sucumbíos y Carchi se encontraban bajo la tasa nacional de 33.58; sin embargo, a partir del año 2006, la tendencia nacional baja. Por el contrario, la tendencia de Sucumbíos es creciente, por lo que, a partir del año 2006, se coloca sobre la tasa nacional. En el caso de Carchi, el comportamiento del indicador sobre tentativa de homicidio es similar que en el caso de

homicidios, es decir, se mantiene constante, aunque, con una ligera tendencia a la reducción. Además, en ningún año durante este periodo la tasa de Carchi ha superado la tasa nacional.

Para terminar, es necesario recordar que, cuando se trabajan con indicadores de seguridad, se hace indispensable identificar todas las posibles lecturas de una misma situación. En este sentido, si bien el delito de tentativa de homicidio puede permitirnos observar el agravamiento de los problemas de convivencia interpersonal, una disminución del mismo también podría estar reflejando cierto nivel de perfeccionamiento en el delito, que lo ha llevado a convertirse en un hecho más letal que no termina en la simple tentativa sino que se transforma en un homicidio efectivo.

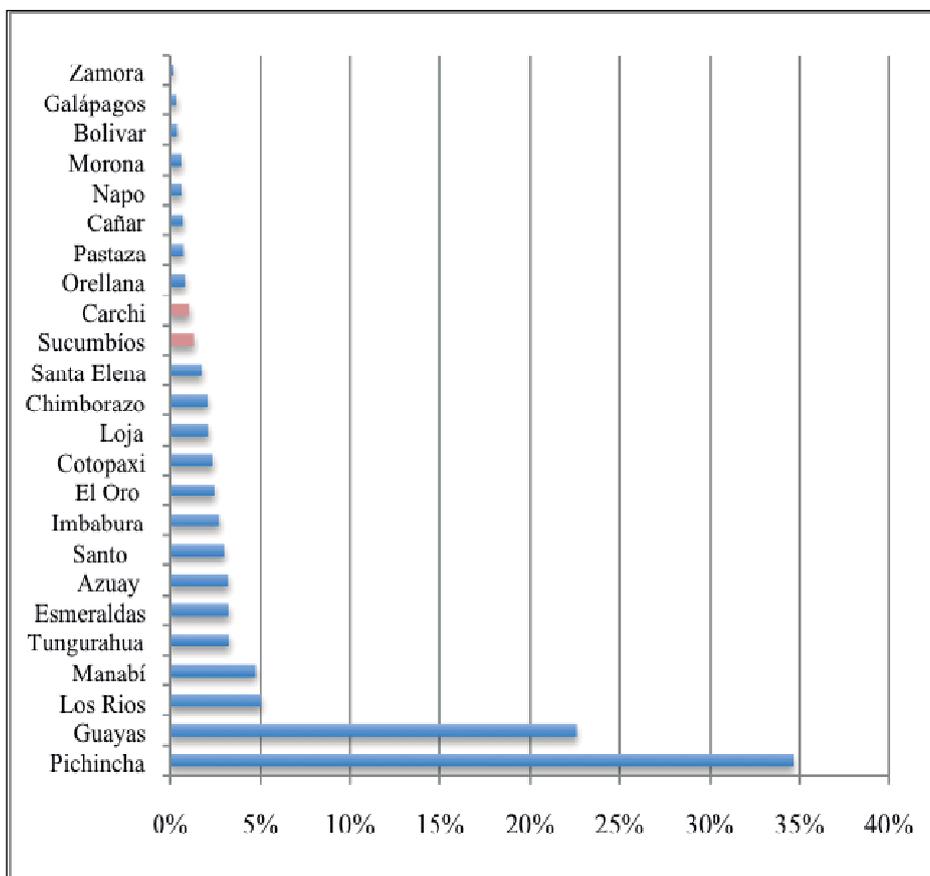
- Delitos contra la propiedad.

En Ecuador, los delitos contra la propiedad se han convertido en los delitos de mayor ocurrencia y además los que tienen una mayor connotación social. Sin embargo, se puede encontrar que existe una mayor concentración en provincias como Pichincha y Guayas –cuya suma de denuncias supera el 50% del total- en las cuales se encuentran las dos principales ciudades del país: Quito y Guayaquil. Ninguna de las otras provincias representa más allá del 5% del total de denuncias registradas.

Específicamente en la zona de la frontera norte, las tasas de delitos contra la propiedad decrecieron en todas las provincias, lo cual contrasta con la realidad de las grandes ciudades, donde más bien este tipo de delitos se ha incrementado en los últimos años (Pontón, 2006: 8).

Según datos registrados por la Policía Judicial, mientras en Pichincha y Guayas se concentra más del 50% del total de las denuncias en Sucumbíos y Carchi no representan más allá del 1% del total (ver gráfico 6). La información que se encuentra en el gráfico 6 hace referencias al total de delitos contra la propiedad denunciados, entre los cuales se incluye el robo a personas, asalto y robo, robo a domicilios, robo a locales comerciales y robo a automotores, entre los principales.

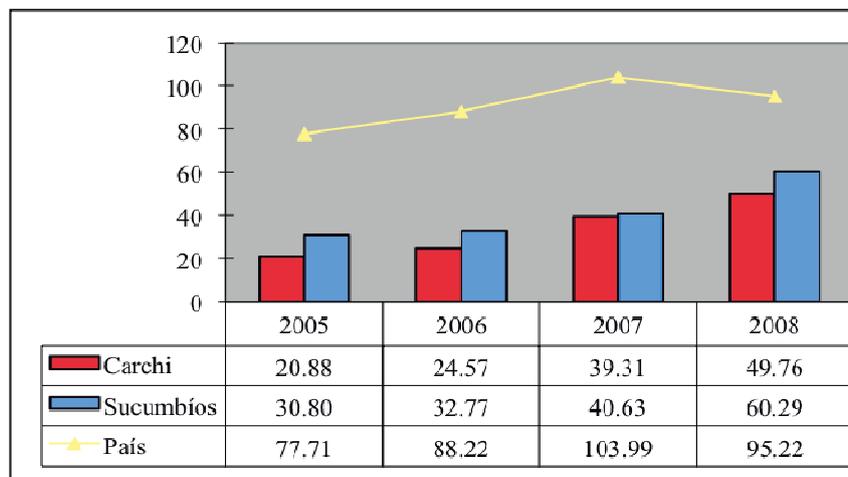
**Gráfico 6. Porcentaje de Denuncias registradas sobre delitos contra la propiedad  
(Año 2008)**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

En el código penal ecuatoriano se encuentran tipificados los delitos que son considerados como contra la propiedad. Entre estos se encuentran: el hurto, el robo, el abigeato, la estafa y otras defraudaciones, la quiebra, la usurpación y la usura. En el registro de denuncias que realiza la policía judicial, dentro del delito de robo, realizan una clasificación por tipo de objeto de robo, es decir, se diferencia entre asalto y robo a una persona, robo a domicilios, robo a vehículos, robo de motos y otros robos. Para fines de esta investigación, se decidió hacer un seguimiento de tres tipos de delitos: robo y asalto a personas, robo a domicilios y robo de vehículos. La decisión sobre los tipos de delitos se debe a que estos delitos son los que presentan una mayor ocurrencia a nivel nacional.

**Gráfico 7. Tasas de asalto y robo a personas por cada 100.000 habitantes**



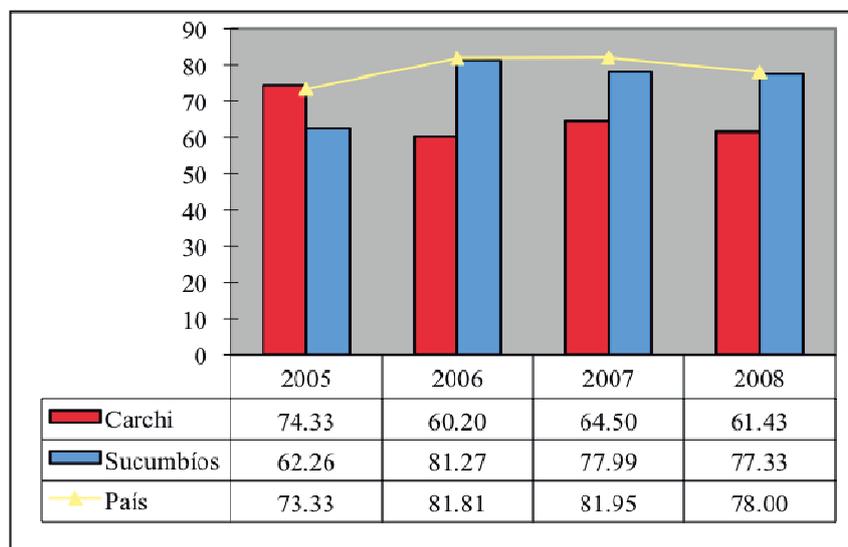
Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

En primer lugar, respecto al delito de asalto y robo a las personas, cuando se realizan estudios o análisis sobre este tipo de delitos, generalmente, se encuentran enfocados en su temporalidad, es decir, los días y horas de mayor ocurrencia; y en su espacialidad, es decir, si se producen en el espacio público o privado. En el caso de las provincias de la frontera norte, más que abordar el problema desde las perspectivas mencionadas, quisiera señalar que, tanto en Carchi como en Sucumbíos, las tasas de asalto y robo representan menos de la mitad de la tasa nacional. Si bien las tasas de ambas provincias presentan una tendencia creciente, dichas tasas son bajas respecto al promedio nacional. De igual manera, la tasa de Sucumbíos es mayor que la tasa de Carchi pero sólo con una ligera diferencia. Esta situación revela que los delitos contra la propiedad, en la modalidad asalto y robo a personas, si bien tienen una gran incidencia en otras provincias del país, en las provincias fronterizas no constituyen uno de sus principales problemas de inseguridad.

En segundo lugar, en el caso de los robos a domicilios, al igual que en el caso de los robos a las personas, las investigaciones realizadas al respecto suelen estar más relacionadas con características como su temporalidad. En Ecuador, la mayoría de robos a domicilios se produce en horas de la tarde, mientras las personas se encuentran fuera de sus hogares. Sin embargo, quisiera mencionar una vez más, que considero que, en el caso de las provincias de Carchi y Sucumbíos, es más interesante y aporta más a una

mejor comprensión del fenómeno de la violencia criminal, enfocar nuestra atención en el hecho de que las tasas de Carchi y Sucumbíos se encuentran bajo la tasa nacional.

**Gráfico 8. Tasas de robo a domicilio por cada 100.000 habitantes**

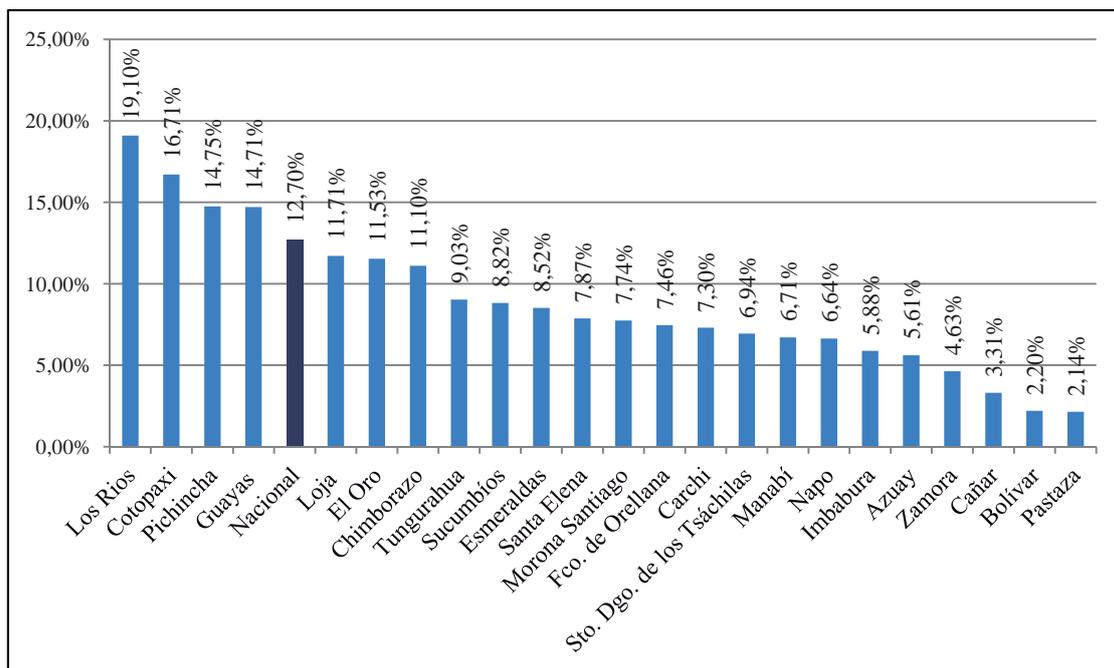


Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

En este caso no existe tanta diferencia entre las tasas provinciales y nacionales como en el caso de las tasas de asalto y robo a las personas, pero, de igual manera, en ambas provincias las tasas no han superado la media nacional y su tendencia ha sido constante durante el periodo de estudio. Una vez más, esto nos revela que, a pesar de la existencia de una cifra negra que corresponde a los casos no denunciados, los robos a domicilio no constituyen uno de los principales problemas de inseguridad de las ciudades fronterizas.

No obstante, dada la mencionada cifra negra también es importante incluir información proporcionada por la Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad aplicada en el año 2008 a nivel nacional. En el caso de la victimización a personas que incluye el porcentaje de personas (de 16 años de edad en adelante) que fueron víctimas de robo, robo con fuerza o ataques y amenazas en los últimos 12 meses, se puede observar que tanto en el caso de Sucumbíos como de Carchi se encuentran por debajo del promedio nacional de 12,70%. Sin embargo, en el caso de Sucumbíos el 8,82% de los entrevistados ha sido víctima en el último año, mientras que en el caso de Carchi el 7,30% de los entrevistados declaró haber sido víctima en el último año; es decir, existe apenas un punto porcentual de diferencia.

**Gráfico 9. Índice de Victimización a Personas**

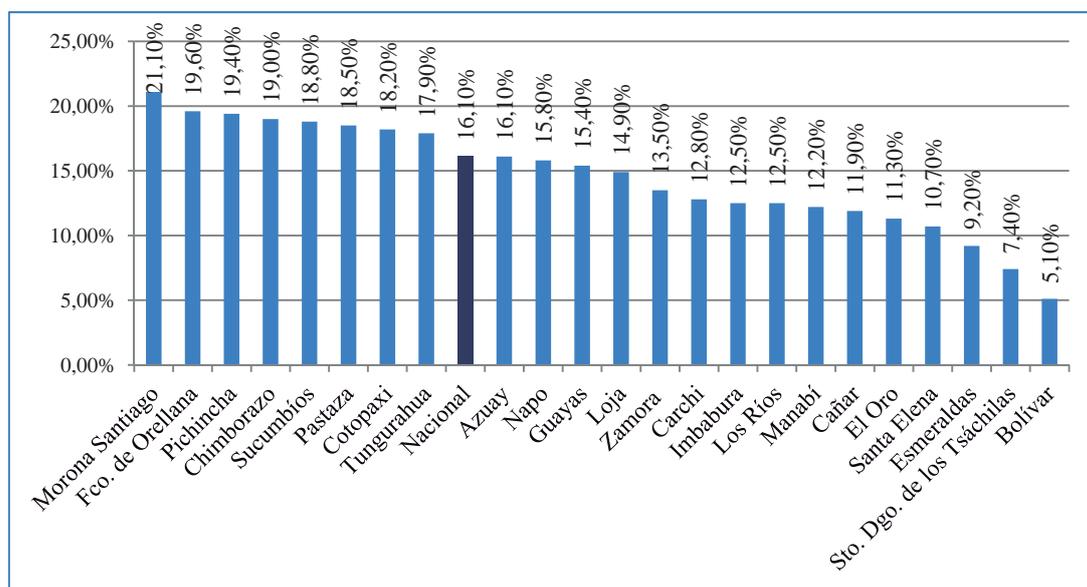


Fuente: Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad, 2008: 23

En cuanto a la victimización de hogares, la cual incluye el porcentaje de hogares que fueron víctimas de robo a su vivienda, robo de su vehículo, motocicleta, bicicleta u otros accesorios en los últimos 12 meses, en el caso de Carchi se encuentra por debajo de la media nacional con apenas 12,80% de hogares afectados mientras que Sucumbíos se encuentra muy por encima de la media nacional con el 18,80% de victimización a hogares.

En este sentido, a diferencia del indicador de victimización de personas en el cual ambas provincias presentaban un porcentaje similar, en el caso del indicador de victimización a hogares existe una importante diferencia entre las dos provincias. Esta diferencia revela que las características específicas que adopta la delincuencia en cada una de las localidades son diferentes entre sí.

**Gráfico 10. Índice de Victimización a Hogares**

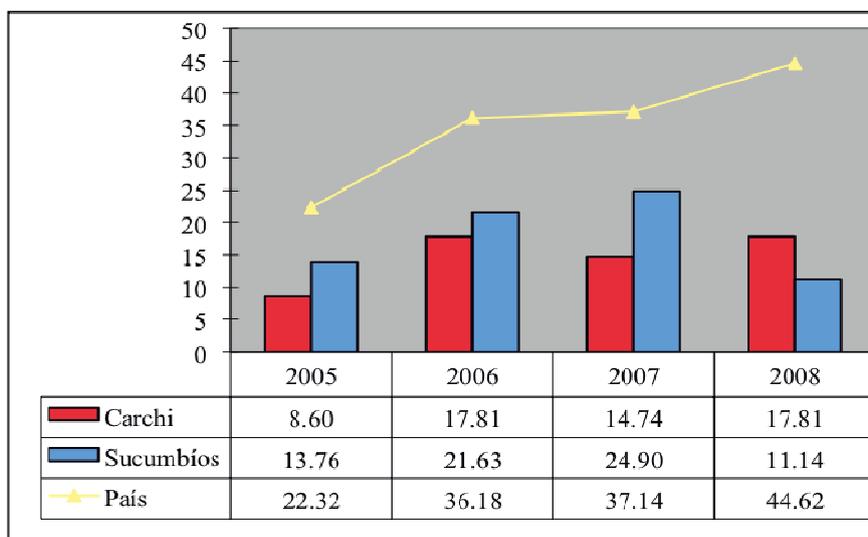


Fuente: Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad, 2008: 37

Por último, antes de analizar los indicadores de robo de vehículos, quisiera mencionar que, en varias investigaciones sobre el tema (Carrión, 2007: 7; Abril y Tupiza, 2009: 3), se hace mención al hecho de que los robos de vehículos son los delitos que menos cifra negra presentan porque se denuncian en casi todos los casos. En Ecuador, en particular, esta situación se produce porque las aseguradoras de vehículos exigen a las víctimas que presenten una denuncia del evento.

Respecto a los datos sobre robo de vehículos, se puede observar que los indicadores tienen un comportamiento muy similar a los indicadores anteriormente analizados, en especial, al indicador de robo a las personas. En otras palabras, las tasas de robo de vehículos en Carchi y Sucumbíos se encuentran muy por debajo de la tasa nacional. Además, a diferencia de la tendencia nacional que se encuentra en continuo crecimiento, la tendencia de las tasas de Carchi y Sucumbíos es más bien constante. Al igual que en los casos anteriores, las bajas tasas en los indicadores de delitos contra la propiedad y delitos contra los automotores, en este caso, demuestran que estos no son los principales problemas de inseguridad en las provincias fronterizas, por lo que, habría que centrar la atención en los delitos contra las personas, los cuales, como se pudo observar anteriormente, mostraban un comportamiento totalmente opuesto.

**Gráfico 11. Tasas de robo a vehículos por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

Para terminar con la información estadística, en la tabla 8, se puede observar un resumen de los indicadores de delitos contra la propiedad para el primer semestre del año 2009. En general, la tendencia es similar a la observada en los indicadores previos. En el caso de asalto y robo, las tasas de las provincias se mantienen debajo de la tasa nacional. Si bien en el caso de Carchi, la tasa se encuentra muy por debajo de la media del país, en el caso de la tasa en la provincia de Sucumbíos, la misma presenta un incremento importante. El comportamiento de las tasas de robo a domicilio es bastante similar, aunque, en el caso de Sucumbíos, se tasa de robo a domicilio, por primera vez y con muy poca diferencia, supera la tasa del país. Por otro lado, los indicadores de robo a vehículos son los que presentan una mayor diferencia entre las provincias fronterizas y el nivel nacional. Si se considera que este indicador es aquel que menos cifra negra presenta, entonces, se puede concluir, que este delito no constituye un problema de inseguridad prioritario en las provincias de estudio.

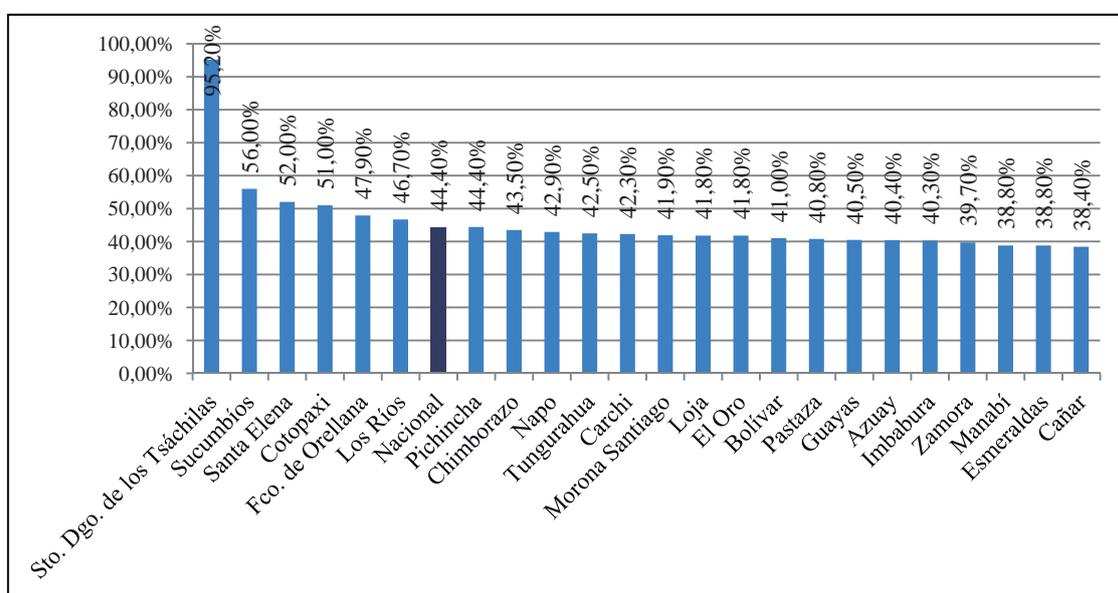
**Tabla 8. Delitos contra la propiedad (Enero - Julio 2009)**

Delito	Carchi	Sucumbíos	País
Asalto y robo	9,83	51,12	54,33
Robo a domicilios	24,57	40,63	40,07
Robo de vehículos	7,99	3,28	25,61

Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

No obstante, un último elemento importante de considerar para comprender las dinámicas que adopta la delincuencia –en este caso la delincuencia común- en un territorio es la percepción de inseguridad que tienen las personas que habitan en dicho territorio. Cuando analizamos este indicador nos llama en primer lugar la atención que la provincia de Sucumbíos se encuentran ubicada en el segundo lugar a nivel nacional con la percepción más alta (56%). De igual manera, en el caso de Carchi si bien se encuentra por debajo de la media nacional, la diferencia es de apenas dos puntos (42,30%) con relación al promedio.

**Gráfico 12. Índice de Percepción de Inseguridad**

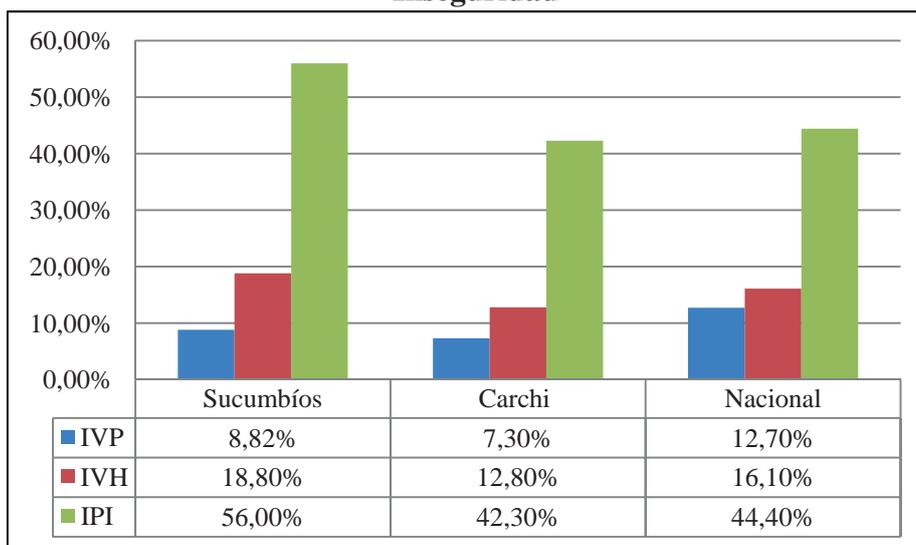


Fuente: Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad, 2008: 47

En el gráfico que se encuentra a continuación se puede observar el índice de victimización a personas (IVP), índice de victimización a hogares (IVH) e índice de percepción de inseguridad (IPI) para cada una de las dos provincias fronterizas y para el nivel nacional. Como se observa, en los tres casos el índice de victimización a personas es menor que el índice de victimización a hogares. Por otro lado, únicamente en el IVP tanto Sucumbíos como Carchi se encuentran por debajo de la media nacional, en los otros dos indicadores Sucumbíos se ubica por encima de la media, mientras que Carchi se ubica ligeramente por debajo. En cuanto al IPI se puede observar que se ubica muy

por encima de los otros dos indicadores. Esta situación es preocupante -e incluso más en provincias como Sucumbíos donde la diferencia es aún mayor- dado que una alta percepción en relación a los índices de victimización podría dar cuenta de una sensación de inseguridad profunda a nivel individual y social, lo cual constituye una buena medida para reconocer si una sociedad puede ser considerada segura o insegura.

**Gráfico 13. Índices de Victimización a Hogares, Personas y Percepción de Inseguridad**



Fuente: Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad, 2008  
Elaboración: Johanna Espín M.

#### *Delincuencia Compleja en la Frontera Norte.*

No existe una definición única respecto a la noción de delincuencia compleja o también conocida como delincuencia organizada, delincuencia especial o no convencional. Para fines del presente trabajo y en general en los estudios sobre criminalidad se hace uso de este concepto con la finalidad de diferenciarlo de la delincuencia común, la cual tiene otras características.

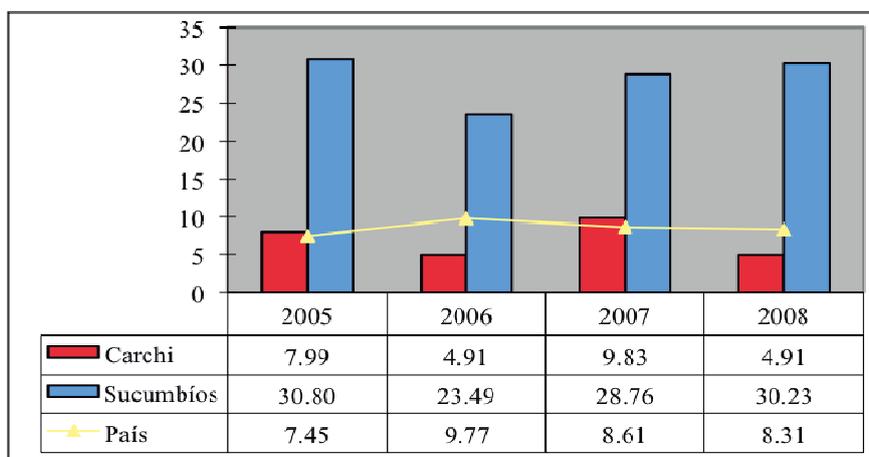
Así, a pesar de que no exista un consenso respecto a la definición de delincuencia compleja, a lo largo de esta sección será entendida en base a la definición de grupo delictivo organizado que realiza la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional: “por ‘grupo delictivo organizado’ se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe

concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material” (Convención de Palermo, Art.2 Num.a).

Considerando la definición antes mencionada, se decidió analizar los delitos de tenencia ilegal de armas, trata de personas, extorsión y narcotráfico, los cuales dan cuenta no solo de la necesidad de una organización criminal para cometerlos sino además de la realidad de la zona fronteriza. Precisamente, el propósito de incluir estos indicadores era enfocarse en las particularidades de las provincias fronterizas, las cuales no se enmarcan dentro de una realidad urbana o de gran ciudad. Además, el objetivo fue tratar de comprender la situación específica de inseguridad que viven las poblaciones en las provincias de Carchi y Sucumbíos y los principales problemas delictivos que configuran dicha situación en cada provincia.

En primer lugar, en cuanto al delito de Tenencia ilegal de armas, se decidió incluirlo dado que en la zona de la frontera norte, esta situación constituye un grave problema ya que, como menciona Carrión (2009: 1), en la zona no solo existe contrabando de todo tipo de productos -incluidas armas- “que abastece los mercados formales e informales; sino también existe un consumo de los actores del conflicto colombiano en los mercados fronterizos ecuatorianos”. Esta situación se expresa claramente en los indicadores, como veremos en el gráfico 14.

**Gráfico 14. Tenencia ilegal de armas, tasa por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín

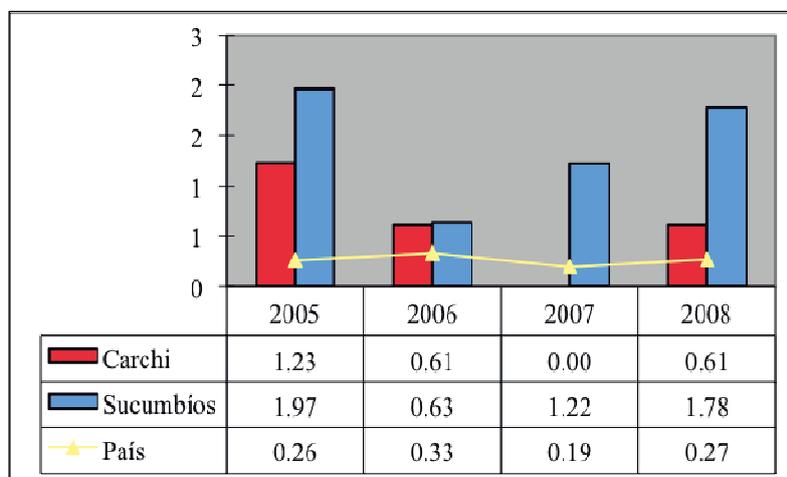
Cuando hablamos de tenencia ilegal de armas, habría que distinguir entre el delito de estar en posesión de un arma y el delito de usar esa arma para delinquir; sin embargo, la información que recopila la policía no diferencia entre ambos casos. En el gráfico 14, podemos observar que, de manera similar a los dos casos anteriores, las tasas de Sucumbíos han mantenido una tendencia constante y se encuentran muy por encima de la tasa nacional. En la provincia de Carchi, si bien se puede observar también una tendencia constante, en algunos años, la tasa de la provincia ha superado a la tasa nacional. Esto también podría responder a la existencia de un mercado informal en la región de todo tipo de productos que abastece a actores legales e ilegales presentes en la zona fronteriza (Carrión, 2009:1).

En segundo lugar, en cuanto al delito de trata de personas, antes de examinarlo, es necesario aclarar que cuando hablamos de trata de personas nos referimos, según la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional, conocida como Protocolo de Palermo, a

la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, 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 (Jácome, Supliguicha y Vásquez, 2009: 5).

Además, es necesario también mencionar que existen diversos tipos de trata de personas, entre los cuales se puede encontrar: explotación sexual, pornografía sexual, turismo sexual, explotación laboral, trabajo doméstico, matrimonio forzoso, adopciones irregulares, mendicidad, extracción de órganos, reclutamiento para fines delictivos (Jácome, Supliguicha y Vásquez, 2009: 5). En Ecuador, en la información que maneja la policía judicial no se especifican los diversos tipos de trata, por lo que, la información proporcionada puede responder a cualquiera de los tipos mencionados.

**Gráfico 15. Trata de personas, tasa por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín

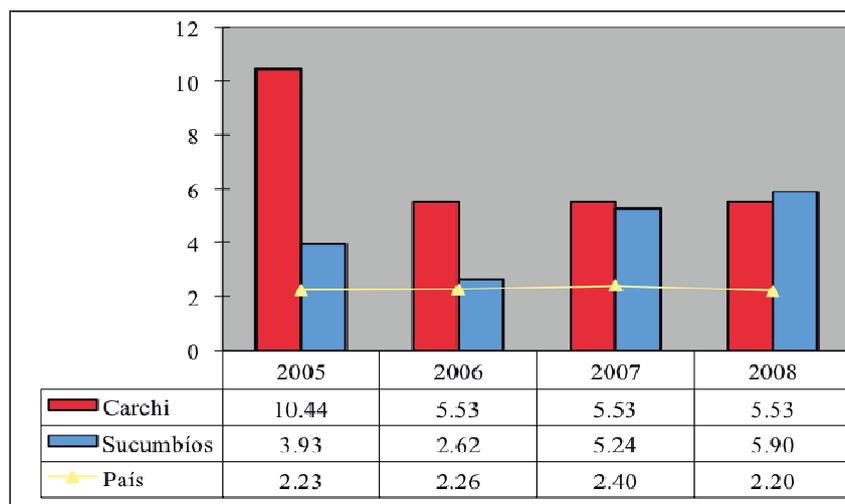
En los últimos años, Ecuador se ha convertido en un lugar que recibe y envía personas desde y hacia muchos países pero, principalmente, las personas provienen de países como Colombia y Perú, por ser países fronterizos (Jácome, Supliguicha y Vásquez, 2009: 6). En el caso de la frontera norte ecuatoriana, como se puede observar en el gráfico 11, las tasas de trata de personas, a pesar de no ser altas, se han mantenido siempre sobre la tasa nacional. En otras palabras, aunque no se denuncien muchos casos, de todas maneras, es evidente que ocurren más casos de los que se producen en otras zonas del país. En el gráfico 15 también llama la atención que hasta el año 2006 las tasas de Carchi y Sucumbíos eran casi similares, pero desde ese año se observa que las tasas de Sucumbíos crecen año tras año. Lamentablemente, como se mencionó, la policía no diferencia entre los distintos tipos de trata de personas, por lo que, es difícil conocer las características específicas que tiene este delito en la zona fronteriza y el tipo de trata que estaría generando mayores problemas.

En tercer lugar, en relación al delito de extorsión quisiera señalar que, según Azaola, existen varias definiciones de extorsión, pero, en general, podemos considerar extorsión a “la presión o las amenazas que una persona recibe para hacer o dejar de hacer algo a cambio de no sufrir daños en su persona, sus bienes o los de sus familiares” (Azaola, 2009: 119). Precisamente, por el temor generado por medio de las amenazas, la extorsión es un delito que se denuncia poco. A nivel mundial, algunas estimaciones “indican que sólo una décima parte de los casos de extorsión son denunciados” (Azaola,

2009: 120). En el caso de Ecuador, no se conoce el porcentaje exacto de delitos de extorsión que llegan a conocimiento de las autoridades; sin embargo, cabe mencionar que, en las provincias fronterizas de Carchi y Sucumbíos, a pesar de la cifra negra, las tasas siguen siendo mayores a la tasa nacional.

En el caso de Carchi, si bien entre la tasa del año 2005 y el año 2006 se produce una reducción de la mitad, a partir de ese año, la tasa ha permanecido constante. En el caso de Sucumbíos, de igual manera, se produce una reducción en el año 2006 respecto del año anterior, pero, en el año 2007, la tasa se duplica y en el año 2008 se puede observar que aumenta una vez más. En los dos casos, como se observa en el gráfico 16, las tasas provinciales han superado la tasa nacional durante todo el periodo de análisis, llegando en algunos casos a duplicarla.

**Gráfico 16. Tasas de Extorsión por cada 100.000 habitantes**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

Por último, en cuanto al delito de contrabando, el fenómeno del contrabando ha dejado de constituir únicamente un delito para convertirse en un verdadero problema social de gran incidencia, especialmente en algunas zonas del país. Debido a que el contrabando es una actividad informal, se hace casi imposible conocer con exactitud toda su magnitud. Sin embargo, en base a ciertas aproximaciones al volumen del mismo, y en especial al alto número de conflictos que se han generado en años recientes en las zonas fronterizas ecuatorianas vinculadas con el mismo (un claro ejemplo son los

enfrentamientos que se han producido entre la policía, los agentes del servicio aduanero y la población en varias localidades del Carchi durante los operativos de control y decomiso), se puede deducir que es un problema cada vez más complejo pero que nos puede dar cuenta de las particularidades o dinámicas de la delincuencia presente en estas provincias.

Para empezar, es necesario realizar algunas precisiones conceptuales. Si nos referimos a lo que dice la Ley Orgánica de Aduanas, no encontraremos una definición exacta de contrabando, ya que en la misma se habla más bien de *Delitos Aduaneros*. En el Art.82 se dice que “el delito aduanero consiste en el ilícito y clandestino tráfico internacional de mercancías, o en todo acto de simulación, ocultación, falsedad o engaño que induzca a error a la autoridad aduanera, realizados para causar perjuicio al fisco, evadiendo el pago total o parcial de impuestos o el cumplimiento de normas aduaneras, aunque las mercancías no sean objeto de tributación”. Esta definición presenta dos ámbitos de un mismo problema. Por un lado, un delito aduanero implica todo acto de falsedad realizado para evadir impuestos y ocasionar perjuicios al fisco; es decir nos estaríamos refiriendo a un delito por *defraudación fiscal*. Por otro lado, dicha definición también hace referencia al ingreso o extracción ilícita y clandestina de mercancías al país sin importar si es objeto de tributación; es decir, nos estaríamos refiriendo a un delito de *contrabando*. En este análisis, cabe aclarar que cuando nos referimos al delito de contrabando, incluye únicamente el tráfico ilícito de mercancías, sin tomar en cuenta el tráfico ilícito de hidrocarburos o armas, que responden a legislación y acciones distintas.

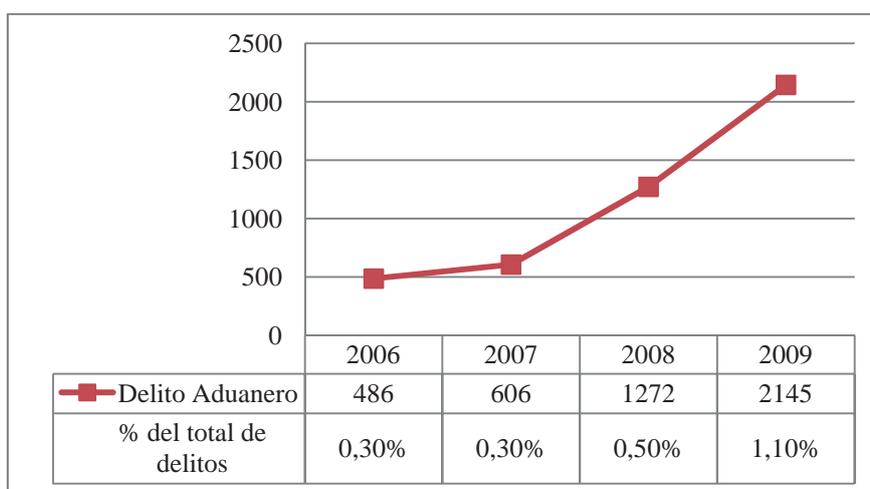
Un ejemplo de las dinámicas bajo las cuales opera el delito de contrabando en la zona fronteriza se produce entre las poblaciones fronterizas de Tulcán (Ecuador) e Ipiales (Colombia). Desde el año 2000, gracias a la aplicación del Convenio de Esmeraldas, los habitantes de ambas localidades pueden comprar productos del hogar para su autoconsumo en el otro lado de la frontera hasta por \$800 dólares americanos, sin pagar impuestos adicionales. No obstante, el delito de contrabando se produce cuando, amparados en el acuerdo binacional, se transporta mercancía no permitida a través de la frontera, ya sea por exceder el valor permitido (artículos tecnológicos) o para ser comercializados a un precio mayor en el otro lado de la frontera como en el caso del transporte de víveres (huevos, lácteos). El caso mencionado ejemplifica solo

una de las distintas situaciones que se producen en las zonas de frontera, en donde el límite entre lo legal, lo ilegal, lo formal y lo informal está marcado por una línea tenue.

En cuanto a la información estadística relativa a este delito, dado que el contrabando no se encuentra tipificado como tal en la legislación ecuatoriana, sino que se encuentra incluido dentro de los delitos aduaneros, la información disponible en instituciones como la Fiscalía o la Policía solo se refiere a los delitos aduaneros en general. No obstante, se ha decidido incluir dicha información porque puede ser relevante al momento de brindarnos una aproximación acerca de las tendencias en el comportamiento del delito de contrabando.

En el gráfico que se encuentra a continuación se puede observar que a partir del año 2007 existe un incremento significativo en el número de denuncias por delitos aduaneros. Hasta ese año, las denuncias por delitos aduaneros representaban apenas el 0,3% del total de delitos denunciados, mientras que para el año 2009 llegaron a representar el 1,1% del total. Si bien no es una cifra alta en relación a otros delitos, de todas maneras es preocupante el incremento tan elevado que se presenta en un periodo de apenas 2 años. Según la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), el aumento del contrabando corresponde a dos razones, por un lado, las restricciones impuestas por el Gobierno Nacional a las importaciones y, por otro lado, un mayor número de operativos del Servicio de Vigilancia Aduanera (SVA).

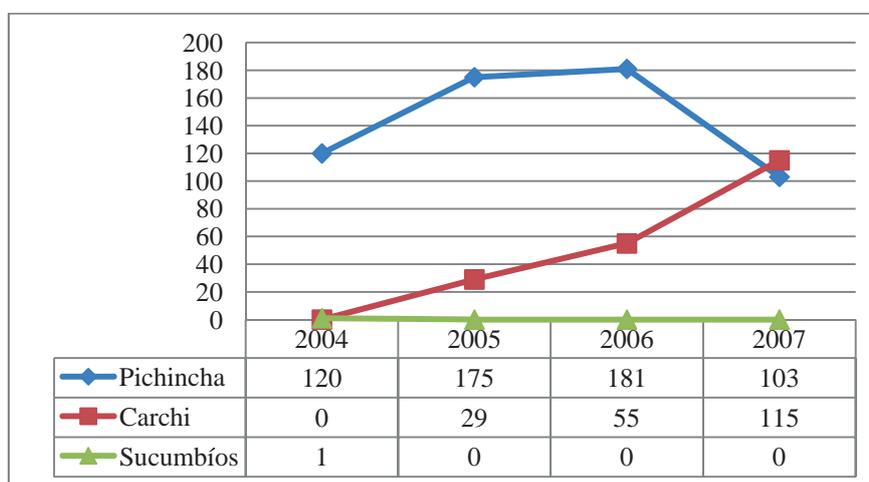
**Gráfico 17. Delitos Aduaneros a nivel nacional (Años 2006-2009)**



Fuente: Fiscalía General de la Nación  
Elaboración: Johanna Espín M.

Específicamente para analizar el caso de las provincias de Carchi y Sucumbíos en la zona de la frontera norte, se examinó información desagregada a nivel provincial. En la tabla que se encuentra a continuación se puede encontrar el número de denuncias presentadas durante el periodo 2004-2007. Lamentablemente, por cuestiones de disponibilidad de la información por parte de las instituciones encargadas del tema no se pudo tener acceso a información más reciente. Sin embargo, dicha información revela dos detalles interesantes. Primero, es evidente que existe un problema con la información en las provincias de la frontera norte. En el caso de Sucumbíos se registra apenas 1 denuncia por delitos aduaneros en un periodo de 4 años, lo cual podría explicarse desde diferentes puntos de vista, por ejemplo, esta cifra puede responder a la falta de controles y operativos dirigidos a detener el contrabando o, por el contrario, responda a un deficiente registro de los casos de contrabando. Segundo, la información obtenida también revela que la provincia que presenta una mayor incidencia de delitos aduaneros no se encuentra en la zona de la frontera norte, ya que se trata de Pichincha.

**Gráfico 18. Denuncias de Delitos Aduaneros por provincia (Años 2004-2007)**



Fuente: Fiscalía General de la Nación  
 Elaboración: Johanna Espín M.

En el gráfico anterior es importante observar también que en el año 2007, la cifra de denuncias absolutas por delitos aduaneros fue mayor en Carchi que en Pichincha; es decir, la incidencia de dicho delito ha ido ganando importancia en esta provincia. Además de esta situación, también es importante mencionar que el porcentaje de delitos

aduaneros frente al total de delitos en Pichincha para el año 2007, no sobrepasa el 0,21%, mientras que en Carchi, el porcentaje de delitos aduaneros frente al total de delitos en el mismo año es de 6%. En otras palabras, no solo el número de denuncias por delitos aduaneros ha aumentado en la provincia de Carchi, sino además su incidencia frente a otros delitos es mayor que en una provincia donde la incidencia del delito también es alta como Pichincha.

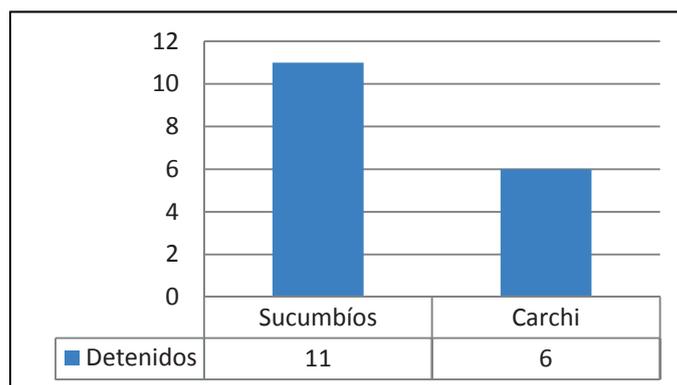
Para terminar, quisiera mencionar que si bien esta información nos permite realizar una aproximación a las características del contrabando en la provincia de Carchi y, en general, a la situación de seguridad en la provincia; se trata apenas de un aproximado a la situación debido a la ilegalidad que envuelve a este fenómeno. Por otro lado, es una lástima no poder contar con información sobre la provincia de Sucumbíos lo cual no nos permite determinar ni realizar ningún tipo de aproximación a la realidad del contrabando en esta provincia. Sin embargo, si la información disponible se aproxima a la realidad, lo que se podría concluir es que situaciones como el contrabando estarían configurando la delincuencia en provincias como Carchi, mientras que en Sucumbíos tiene una mayor incidencia otro tipo de delitos, como la tenencia ilegal de armas o la trata de personas. En todo caso, para poder indagar con mayor profundidad en dichas problemáticas es de vital importancia contar con sistemas de información que den un mejor balance de la delincuencia existente en cada una de las provincias, con los cuales no se cuenta en la actualidad.

#### *Gestión Institucional en las provincias fronterizas.*

Para terminar este apartado sobre la criminalidad en Carchi y Sucumbíos, considero necesario revisar algunas cifras acerca de la gestión de las instituciones involucradas directamente en materia de seguridad ciudadana en la frontera norte. Para esto, en primer lugar, se examinarán algunos datos sobre el número de detenidos por el delito de homicidio; y, en segundo lugar, se realizará una comparación entre la información sobre el número de denuncias totales presentadas ante la Fiscalía en las provincias de Carchi y Sucumbíos y las respuestas, tanto condenatorias como absolutorias, a dichas denuncias con lo cual se buscaría evidenciar el nivel de impunidad presente en cada provincia.

En el gráfico 19, se observa el número absoluto de detenidos por el delito de homicidio en cada provincia. El bajo número de detenidos por este delito frente a tasas de homicidio que se encuentran por encima de la media nacional, como es el caso de Sucumbíos nos plantea interrogantes antes que certezas. Por ejemplo, ¿un número bajo de detenidos se debe a que existen deficiencias en las estructuras institucionales encargadas del control? En este sentido, es importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos es determinante al señalar que la autoridad es la encargada de cumplir con el deber de conducir una investigación seria de los casos (en este caso, del delito de homicidio), la cual no debe ser considerada “una [simple] formalidad infructuosa condenada de antemano al fracaso”, sino que se deben realizar todas las actuaciones y averiguaciones necesarias (Simon, 2006: 5).

**Gráfico 19. Número de detenidos (Enero – Julio 2009)**

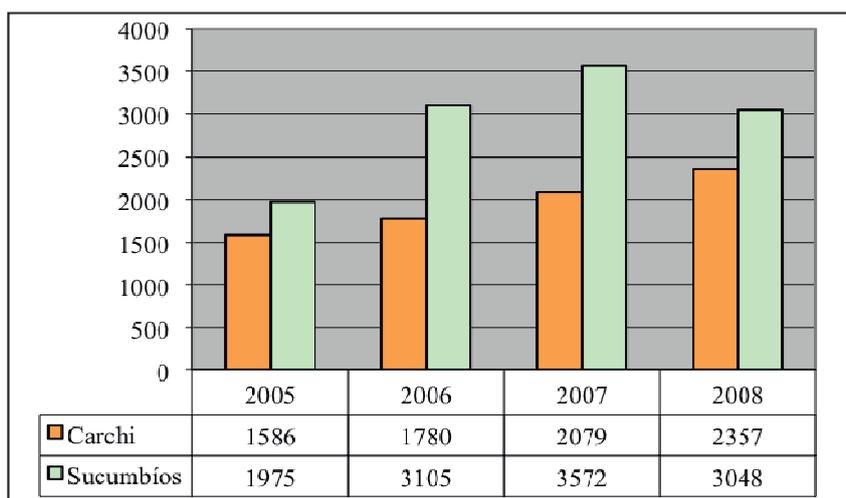


Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial  
Elaboración: Johanna Espín M.

Por otro lado, en cuanto al número de denuncias receptadas en total en la Fiscalía, vale la pena mencionar que en Ecuador, año tras año, el número de denuncias presentadas ha ido en aumento. Claro que, esta situación puede explicarse tanto por un aumento en la criminalidad como por una reducción en la cifra negra, es decir por un incremento en la decisión de las personas respecto a presentar una denuncia. En el caso de Carchi, la tendencia ha sido similar, como se puede observar en el gráfico 20, el número de denuncias receptadas en la Fiscalía ha ido en aumento. Sin embargo, en el caso de Sucumbíos, a pesar de que hasta el año 2007 presentaba la misma tendencia, en el año 2008 se observa una reducción de 15%. Esta situación puede responder a varios

factores, tales como, temor de las personas a denunciar los delitos por miedo a represalias, desconfianza de las instituciones encargadas –fiscalía y policía- o sensación de falta de atención y respuestas ante las denuncias presentadas, entre otros.

**Gráfico 20. Denuncias presentadas ante la Fiscalía por años**



Fuente: Dirección de Investigaciones de la Fiscalía  
Elaboración: Johanna Espín M.

Las denuncias presentadas pueden tener, en sentido amplio, varias respuestas. Las mismas pueden ser desestimadas porque se considera que no constituyen delito o porque no son investigables; además, pueden ser sobreseídas por cierre del caso o pueden recibir una sentencia, ya sea absolutoria a condenatoria (Simon, 2008: 6). En la tabla 9, podemos encontrar el número de denuncias que no fueron desestimadas en cada provincia. En promedio, durante el período entre el año 2005 y el año 2008, se desestimó un 9% de las denuncias, mientras que en Sucumbíos se desestimó un 4%. Si consideramos que, la desestimación es también un tipo de respuesta del sistema ante la denuncia, entonces, podemos concluir que en Carchi se ha respondido con mayor eficiencia las denuncias que en Sucumbíos.

No obstante, el porcentaje de respuestas a las denuncias que no han sido desestimadas es bastante bajo tanto en Carchi como Sucumbíos. De todas maneras, como lo advierte Simon, a nivel nacional, cuando se revisa las respuestas de sistema a las denuncias que no hayan sido rechazadas por la vía de la desestimación, se puede observar que el porcentaje de respuestas es bajo (Simon, 2008: 6).

**Tabla 9. Denuncias y Respuestas sin desestimaciones**

Años	CARCHI			SUCUMBÍOS		
	Denuncias no desestimadas	No. de respuestas	% de respuestas	Denuncias no desestimadas	No. De respuestas	% de respuestas
2005	1560	69	4,42	1958	24	1,23
2006	1763	97	5,50	3061	76	2,48
2007	2019	108	5,35	3398	55	1,62
2008	1721	78	4,53	2808	67	2,39

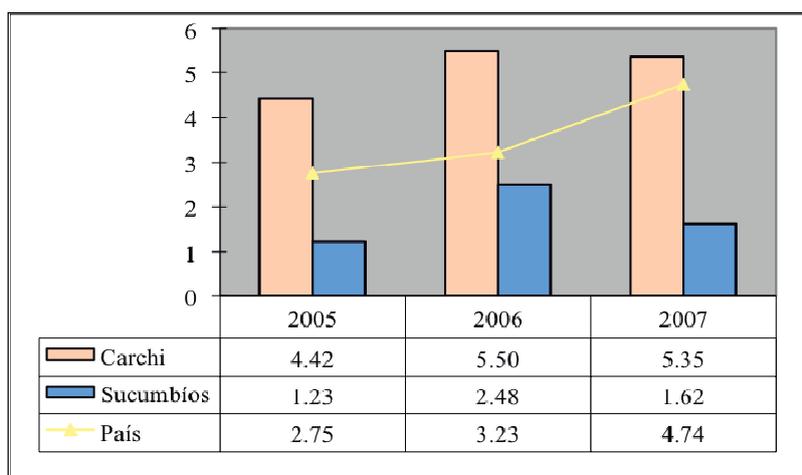
Fuente: Dirección de Investigaciones de la Fiscalía  
Elaboración: Johanna Espín M.

Para comprender la situación de impunidad en una localidad, más allá de conocer si las respuestas del sistema de justicia son absolutorias o condenatorias, es necesario conocer la cantidad de denuncias que llegan a tener una respuesta. En Ecuador, como se mencionó el porcentaje de respuestas a las denuncias es bajo; no obstante esta situación varía de una provincia a otra. En el caso de Carchi, el porcentaje de respuestas se encuentra por encima de la media nacional; mientras que, en Sucumbíos, el porcentaje de respuestas se encuentra muy por debajo de la media nacional, y con una tendencia más bien hacia el decrecimiento. En Carchi, la tendencia en el número de respuestas ha sido más bien constante.

En Sucumbíos, la falta de respuestas adecuadas, tanto de desestimaciones como de sentencias, incide en la desconfianza de los pobladores en la justicia. Esta situación estaría generando lo que se observó en los indicadores anteriormente analizados, es decir, una baja tasa de denuncia de los delitos. A nivel nacional, el número de denuncias ha aumentado, pero es preocupante que, sólo en Sucumbíos el número de denuncias se reduzca porque, precisamente, podría significar que existe una gran falta de confianza en el sistema de justicia. Según Simon, este tipo de situaciones puede generar que se produzca un círculo vicioso, en el cual, ante la poca respuesta a los delitos denunciados, se produce un incremento de la desconfianza en el sistema. La desconfianza limita las posibles salidas alternativas para la resolución de conflictos en el marco de una sociedad democrática. A su vez, la reducción en las opciones alternativas a la resolución de conflictos puede incrementar las formas violentas o abusivas de resolución de conflictos. Esta situación generaría un aumento de los delitos, aunque la población no los denuncie (Simon, 2008: 8). Lamentablemente, debido a la disponibilidad de

información por parte de la Fiscalía, no es posible obtener un mayor nivel de desagregación de la información, por lo que no se puede realizar un mayor análisis respecto a otros elementos, por ejemplo el número de denuncias por tipo de delito, lo que permitiría establecer exactamente el tipo de delitos a los cuales la justicia responde menos impunemente.

**Gráfico 21. Porcentaje de Respuestas (absolutorias y condenatorias)**



Fuente: Dirección de Investigaciones de la Fiscalía  
Elaboración: Johanna Espín M.

*A manera de conclusión.*

En esta sección del capítulo se realizó una revisión de los principales indicadores sobre criminalidad en las provincias de Carchi y Sucumbíos. Del examen realizado, se puede obtener una serie de conclusiones importantes para la presente investigación. En primer lugar, en lo que se refiere a delincuencia común, existe una tendencia opuesta entre el comportamiento de los delitos contra las personas y el comportamiento de los delitos contra la propiedad en ambas provincias. Los delitos contra las personas presentan una tendencia creciente o constante, pero siempre sobre la tasa nacional, mientras que los delitos contra la propiedad (robo y asalto a personas, robo a domicilio, robo de vehículos) presentan una tendencia constante pero muy por debajo de la tasa nacional. Esta situación nos permite constatar que la criminalidad en la zona de la frontera norte se encuentra relacionada con delitos más violentos, como el homicidio, pero que no

puede ser entendida desde dinámicas urbanas o de las principales ciudades del país, en las cuales los delitos de mayor connotación social se relacionan con los delitos contra la propiedad.

En cuanto a la delincuencia compleja u organizada, cabe mencionar que tanto la tenencia ilegal de armas, como los delitos de trata de personas, extorsión y contrabando presentan tasas con tendencia creciente. Esta situación genera preocupación respecto a las características que estaría tomando la delincuencia en ambas provincias, vinculada a fenómenos más complejos y a grupos delictivos con mayores niveles de organización y actuación. El caso del contrabando (para el cual se analizó con mayor detenimiento las lógicas y dinámicas inmersas en el mismo) nos permite observar con mayor claridad cómo operan las organizaciones delincuenciales en la provincia de Carchi, y especialmente, los vínculos entre lo local, nacional e internacional. En síntesis, el análisis de los indicadores mencionados nos ha permitido realizar un mayor acercamiento a las particularidades de la situación de seguridad de la región fronteriza.

Por otro lado, a partir del breve examen realizado de ciertos elementos de la gestión institucional de la Fiscalía en ambas provincias, es evidente que la situación de impunidad en la provincia de Carchi es completamente distinta que en la provincia de Sucumbíos. En la primera, el número de respuestas por parte del sistema de justicia nos permite identificar un sistema eficiente, incluso más que a nivel nacional. Sin embargo, en la provincia de Sucumbíos, no sólo el número de denuncias es bajo, lo que revela una desconfianza en el sistema de justicia, sino además, el porcentaje de respuesta a las pocas denuncias es mínimo, lo que agrava aún más la situación de impunidad en esta provincia.

### CAPÍTULO III

#### DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Como se ha podido observar en los capítulos previos, la zona de la frontera norte es un área conflictiva, con presencia de distintos tipos de violencia, cuyas manifestaciones difieren de una ciudad a otra. Ante esta situación, propongo que la manera más adecuada de comprender las dinámicas particulares de la violencia y la disímil situación entre las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, es mediante la realización de un exhaustivo análisis de los elementos constitutivos del sistema de gobernanza de la seguridad en cada una de las ciudades. Este análisis permitirá determinar las condiciones específicas - dentro del sistema de gobernanza de la seguridad de cada ciudad- que influyen en la situación de conflictividad local y que, por lo tanto, dan como resultado situaciones distintas en cada una. Como se mencionó, el propósito de investigar la gobernanza de la seguridad es identificar elementos comunes para entender realidades específicas.

#### Los actores claves en el ámbito de la seguridad en Tulcán y Lago Agrio.

Para comprender más adecuadamente el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la zona de la frontera norte ecuatoriana, es necesario recordar que, como se menciona en el capítulo 1, la seguridad ciudadana abarca un amplio número de actores en distintos niveles –local, nacional, internacional- y en distintos sectores – político (estatal), social, económico-. Esto debido a que, en Ecuador, las posiciones de los actores estratégicos frente al tema, al igual que las normas, políticas y proyectos no han tenido casi ningún tipo de coordinación entre dichos ámbitos. Por esta razón, a continuación, en la tabla 10, se puede observar una breve sistematización de las principales categorías de actores claves involucrados en el tema de seguridad en las provincias fronterizas, que serán tomadas en cuenta en el análisis.

**Tabla 10. Categorías de actores claves en materia de seguridad ciudadana**

	Local	Nacional	Internacional
Político (Estatal)	3	3	---
Social	3	3	3
Económico	3	---	---

Elaboración: Johanna Espín M.

### *Actores Estatales.*

En los últimos cinco años, a nivel Nacional, se puede observar que ha existido una gran inestabilidad por parte de los actores institucionales involucrados en materia de seguridad ciudadana. Una de las razones fundamentales podría ser que ni siquiera el poder ejecutivo se ha mantenido estable durante el período de estudio. Por ejemplo, el ex-presidente Lucio Gutiérrez no terminó su mandato y fue reemplazado por un gobierno de transición. Además, durante este período, se ha cambiado de Ministro de Gobierno y Policía en trece ocasiones, y de Comandante de la Policía Nacional en nueve ocasiones.

Durante el gobierno de Alfredo Palacio se creó la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana dentro del Ministerio de Gobierno para enfrentar la creciente demanda de seguridad; sin embargo, dicha Subsecretaría fue creada sin asignación presupuestaria y, en sus inicios, fue notable la gran inestabilidad en sus funcionarios; tal es el caso, que el primer subsecretario estuvo en funciones durante quince días únicamente y, hasta el momento, han pasado ocho subsecretarios por dicha oficina.

Durante el gobierno de Rafael Correa se ha intentado dar mayor estabilidad e impulso al tema de la seguridad ciudadana. Sin embargo, incluso durante su mandato, se ha cambiado tres veces de subsecretario de seguridad ciudadana y, desde la salida de Gustavo Lalama en julio de 2009, no se ha nombrado un nuevo funcionario para ocupar esta posición.

De igual manera, se creó la Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, dentro de la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana, con el fin de que esta entidad sea quien ejecute los planes y las políticas diseñadas desde la Subsecretaría. Desde su creación en el año 2007 hasta el primer semestre del año 2009, las acciones de la Unidad de Ejecución Especializada han estado encaminadas, casi en su totalidad, a la implementación de un proceso de modernización y equipamiento de la policía. Esta entidad tampoco ha estado exenta de los vaivenes en sus autoridades; incluso en la actualidad, el Subsecretario General de Gobierno cumple con la función de Secretario Técnico de la unidad, al mismo tiempo.

Durante el gobierno actual, además, se creó el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa en marzo de 2007, pero con la salida en diciembre de 2007

del Ministro de Gobierno, el Ministro Coordinador se encargó de esta posición, y finalmente, ambas posiciones fueron reestructuradas en el mes de enero de 2008. Desde su creación, han ocupado el cargo de Ministro Coordinador de la seguridad: Fernando Bustamante, Gustavo Larrea y Miguel Carvajal, con un promedio de un año en funciones, respectivamente. En otras palabras, la gran inestabilidad de las autoridades de las instituciones involucradas en temas de seguridad no ha permitido que exista una política clara en materia de seguridad ciudadana a nivel nacional y menos aún con un enfoque en regiones específicas.

De todas maneras, ante la difícil situación de las localidades en la frontera norte, en el año 2007, se decidió crear la Secretaria Técnica del Plan Ecuador. Esta Secretaria fue creada con la misión de ejecutar los objetivos planteados por la política conocida como Plan Ecuador y además, absorber las funciones desempeñadas por la Unidad de desarrollo del Norte (UDENOR). Originalmente, esta institución se creó adscrita a la Secretaria Nacional de Planificación (SENPLADES); más adelante, formó parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y, en la actualidad, es una institución autónoma que se encuentra dentro del gabinete de coordinación del Ministerio de la Seguridad Interna y Externa, con el fin de promover el desarrollo y la seguridad humana en las poblaciones de la frontera norte. A pesar de los cambios mencionados, es evidente que al menos ha existido cierto interés de parte del gobierno central en fortalecer el nivel local en la zona de frontera norte. Más adelante, en la sección sobre políticas públicas nacionales, se profundizará sobre este tema.

Por otro lado, respecto al nivel local, la situación difiere de una ciudad a otra. En el caso de Tulcán, ha existido una mayor estabilidad en las autoridades gubernamentales. En la provincia de Carchi, el actor que ha liderado varios procesos, incluido el interés por el tema de la seguridad ciudadana ha sido el Gobierno Provincial de Carchi, encabezado por su prefecto, quien hace poco inicio su tercer periodo en el cargo. En las entrevistas realizadas a varios funcionarios de la Dirección de Planificación del Gobierno Provincial<sup>19</sup>, fue evidente su interés en los problemas de inseguridad en su ciudad, a pesar de su poco conocimiento técnico en este campo. De igual manera, se evidenció que su preocupación se relacionaba en gran medida con la

---

<sup>19</sup> Entrevistas realizadas el 04 y 05 de agosto de 2009.

disminución del comercio y turismo por la percepción de inseguridad de las personas de otras localidades del país.

Si bien, el tema de la seguridad despierta un gran interés, por lo que incluso se encuentra incluido como un objetivo propuesto dentro de uno de los ejes de su Plan de Desarrollo Estratégico, es preocupante el desconocimiento que demuestran acerca de su situación de inseguridad real, y más aún de las causas que podrían estar generando dicha situación. Ante esto, se ha producido una creciente tendencia xenofóbica como forma de explicar la situación de inseguridad en Tulcán; es decir, se culpa al otro, en este caso al colombiano, a pesar de los fuertes lazos históricos entre los pobladores de ambos lados de la frontera. Si bien por parte del Gobierno Provincial ha existido y existe interés por implementar acciones en temas de seguridad ciudadana e institucionalizarlas como políticas públicas, el proceso avanza lentamente debido a la falta de conocimientos específicos y capacitación de los funcionarios en la temática. Posiblemente por este elemento, el objetivo en materia de seguridad ciudadana dentro de su Plan de Desarrollo sea coordinar acciones en la materia con instituciones públicas y privadas.

Otro actor estratégico es la Gobernación de la Provincia. La importancia de su papel en la seguridad ciudadana de Tulcán en la actualidad; radica en que las gobernaciones son las encargadas a nivel local de vigilar y coordinar el cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en cada provincia, cuyo presupuesto destinado para la provincia del Carchi es de 3 millones 700 mil dólares. En la entrevista realizada con el gobernador<sup>20</sup>, se hace evidente que, si bien el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana se presentó como un plan con una concepción integral de seguridad ciudadana, casi la totalidad de sus acciones, al menos en la provincia de Carchi, se encuentran dirigidas a una modernización y equipamiento de la policía nacional. Como afirma el propio gobernador: “se presentaron otros planes, pero yo he considerado que lo correcto es optimizar a la misma fuerza policial, en esa tarea nos encontramos”.

Entre los actores estatales estratégicos para la gobernanza de la seguridad ciudadana a nivel local encontramos, también, la Comisaría Nacional y las Tenencias Políticas. En Carchi, funciona una Comisaría Nacional en cada cantón y una Tenencia

---

<sup>20</sup> Entrevista realizada el 04 de agosto de 2009.

Política en cada parroquia. Estas instituciones se encuentran dentro de la estructura presidida por la Gobernación de la provincia hasta el momento, porque las Tenencias Políticas, según la legislación ecuatoriana, deben desaparecer en un momento dado, por la duplicación de funciones con las Juntas Parroquiales, y deben ser reemplazadas por jueces de paz, pero esta transición aún no se ha producido. En todo caso, lo importante es mencionar que el poder de ejecución de políticas públicas de seguridad que tienen estas entidades está determinado por las funciones que se encuentran establecidas en la legislación y por las decisiones de la Gobernación.

En materia de seguridad, otro de los actores importantes en Tulcán es el Comando Provincial de Policía No.10<sup>21</sup>. El Comando Provincial de Policía ha sido uno de los actores que ha tenido un cambio constante en sus autoridades, lo cual no ha permitido que exista una estrecha relación de trabajo con otras instituciones. En el año 2009, en un intento por lograr un mayor acercamiento con la comunidad, el Comando diseñó un plan de intervención, únicamente para el área urbana de Tulcán, llamado Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Tulcán.

Básicamente, para la implementación de este plan, la ciudad fue dividida en tres zonas y éstas, a su vez, en diez cuadrantes<sup>22</sup>. El propósito principal de esta división es mejorar los patrullajes, aprovechando de manera más adecuada sus recursos, como el número de efectivos y de unidades de policía comunitaria. Estos patrullajes, a su vez, serán supervisados por un miembro de la comunidad que se encargará de firmar una hoja de registro cada vez que los oficiales de turno realicen sus recorridos. El objetivo de este plan, más que reprimir, es lograr disuadir a los delincuentes antes de que comenten un delito. En este plan interviene tanto la comunidad, especialmente a través de la federación de barrios, como la policía, mediante la policía comunitaria. Este es el único plan de la policía en el cual se coordina con la sociedad civil, porque debido a las características de la frontera, la mayor parte del trabajo se encuentra destinado a realizar patrullajes en el límite fronterizo junto con las fuerzas armadas; y a controlar delitos

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada el 06 de agosto de 2009.

<sup>22</sup> El diseño del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana no es novedoso. Este se basa en los Planes Cuadrante implementados por Carabineros de Chile desde el año 2000, con el fin de mejorar las relaciones entre la policía y la comunidad y de reducir la percepción de inseguridad entre la población (Varela, 2008)

como el contrabando de productos agrícolas y, sobretodo, de hidrocarburos, hacia y desde el otro lado de la frontera.

Por otro lado, otro actor clave es la Fiscalía del Carchi<sup>23</sup>. Esta institución se encarga de receptar todas las denuncias concernientes a delitos contra la propiedad, tránsito, delitos sexuales, contra las personas, entre otros. A pesar de sus debilidades, propias de la estructura de la Fiscalía en cualquiera de las provincias del país, la Fiscalía de Carchi cuenta con los recursos necesarios para llevar adelante su trabajo, al menos, en la ciudad de Tulcán. En la provincia de Carchi, por ejemplo, la Fiscalía cuenta con cuatro fiscales y en la institución trabaja de manera estable un médico legista especializado que realiza los procedimientos médicos requeridos. En el artículo 209 del código de procedimiento penal se establece que la Policía Judicial es la encargada de realizar los exámenes pertinentes a los cadáveres. Sin embargo, en la provincia no existe un departamento médico legal de la Policía, en el cual se pueda realizar este tipo de exámenes. Por esta razón, la Fiscalía es quien asigna a un médico legista para que realice los exámenes en el Hospital de Tulcán o en un centro de salud. Por otro lado, como se observó en los indicadores sobre impunidad en la ciudad de Tulcán, si bien en el país las tasas de respuesta ante las denuncias no son elevadas, las tasas de respuesta de Carchi se encuentran sobre la tasa nacional, tanto en lo que tiene que ver con denuncias desestimadas como con sentencias, lo cual es un parámetro de cierta eficiencia del sistema judicial en esta ciudad.

En la ciudad de Tulcán también se encuentra una oficina de la Defensoría del Pueblo<sup>24</sup>. La misión de la Defensoría a nivel nacional es velar por la protección y estricto cumplimiento de los Derechos Humanos. En el caso de la oficina de Tulcán, su trabajo ha estado orientado hacia la intervención en temas de violencia intrafamiliar, especialmente aquella ejercida contra adultos mayores. Para esto, durante los últimos cinco años, han realizado actividades de difusión de derechos a través de talleres, y han incentivado y acompañado el proceso de creación de organizaciones de la tercera edad. Sin embargo, esta institución depende del prepuesto asignado desde la ciudad capital, el cual es bajo, por lo que no cuentan con recursos suficientes para realizar su trabajo.

---

<sup>23</sup> Entrevista realizada el 03 de agosto de 2009.

<sup>24</sup> Entrevista realizada el 04 de agosto de 2009.

Para la realización de muchos talleres y campañas de difusión dependen del trabajo de voluntarios.

En Ecuador, no existe un centro de rehabilitación en cada provincia. En Sucumbíos, por ejemplo, no funciona ningún centro de rehabilitación. Así, las personas detenidas son trasladadas a la ciudad de Tena. En el caso de Carchi, existe un pequeño centro de rehabilitación mixto, en el cual funciona también la Dirección Provincial de Rehabilitación Social<sup>25</sup>. La función de la Dirección Provincial es la misma que a nivel nacional, es decir, coordinar y manejar de manera adecuada el sistema carcelario. Según la directora, en este centro no tienen problemas de hacinamiento, especialmente debido al indulto declarado hace pocos meses, porque la mayoría de la población carcelaria se encontraba detenida por tráfico de drogas. Lamentablemente, se ha podido identificar un alto nivel de reincidencia de este delito. Sin embargo, por las características de la población penitenciaria, no se han registrado niveles de violencia o conflictos entre detenidos. Además, a pesar de que el centro de rehabilitación depende de un presupuesto asignado desde el Ministerio de Finanzas, recibe la colaboración de varias instituciones, entre ellas el Consulado de Colombia -porque casi el 60% de los detenidos son de origen colombiano-, quienes de manera continua realizan talleres y actividades de capacitación con las personas detenidas.

Para terminar, cabe mencionar que un actor que suele ser clave en otras localidades, pero que en el caso de Tulcán no presenta mayor relevancia, es el Municipio del cantón Tulcán. La posición de este actor respecto al tema ha sido de indiferencia, y de parte del alcalde o de otros funcionarios<sup>26</sup> no se ha mostrado interés por involucrarse en temas de seguridad ciudadana en el cantón, porque consideran que ese tema es competencia de la gobernación de la provincia, de la policía nacional y de las fuerzas armadas.

En el caso de Lago Agrio, a diferencia de la ciudad de Tulcán, la mayoría de instituciones gubernamentales carecen de poder de convocatoria, o el constante cambio de sus autoridades les ha restado credibilidad, y, además, no se ha evidenciado una cultura de trabajo interinstitucional que podría fortalecerlas. La Gobernación de la provincia, al igual que en el caso de Carchi, se encarga de vigilar y coordinar el

---

<sup>25</sup> Entrevista realizada el 07 de agosto de 2009.

<sup>26</sup> Entrevista realizada el 06 de agosto de 2009 en la Dirección de Planificación del Municipio.

cumplimiento de las políticas y planes de seguridad. Sin embargo, a diferencia de Carchi, en Sucumbíos ha existido un constante cambio en la figura del Gobernador. Inclusive, en algunas ocasiones su salida del cargo ha estado relacionada con problemas de violencia, tales como el involucramiento en riñas y amenazas en espacios públicos. En la Gobernación de Sucumbíos, el tiempo promedio de un gobernador en sus funciones es de seis meses. Por esta razón, no fue sorprendente cuando, en la entrevista realizada con el gobernador actual<sup>27</sup> admitió que apenas se encontraba un mes en el cargo y que, por lo tanto, aún no conocía mucho sobre el trabajo desarrollado por la gobernación en materia de seguridad ciudadana en la localidad. Esto ha generado que la capacidad de convocatoria de la institución se encuentre muy disminuida, lo que genera que no sea posible realizar mucho trabajo coordinado con otras instituciones.

Por otro lado, existe en Lago Agrio al igual que en Tulcán, la Fiscalía<sup>28</sup>, pero en este caso, es una institución biprovincial. Su oficina se encuentra en Lago Agrio, pero su jurisdicción abarca las provincias de Orellana y Sucumbíos. Esto ha generado varios problemas, porque no cuentan con el personal suficiente, ni la tecnología necesaria para poder registrar denuncias en un área geográficamente tan extensa. Además, a diferencia de Tulcán, no cuentan con un médico legista de planta que se encargue de realizar los procedimientos médicos requeridos. Para la realización de los exámenes médicos necesarios, trabajan mediante convenios con el hospital Marco Vinicio Iza para la utilización de un pequeño espacio y con médicos peritos particulares para la realización de los exámenes, a quienes, en muchos casos, deben pagar los familiares o las víctimas. Sin embargo, nos llamó la atención que ante esta situación, el interés tanto de la Gobernación como de la Fiscalía se encuentre centrado en resolver los problemas de consumo de alcohol en Lago Agrio antes que delitos más graves.

El tercer actor clave es el Comando Provincial de Policía No.21<sup>29</sup>. Esta institución, al igual que en Tulcán, ha presentado una gran inestabilidad en sus autoridades. Asimismo, impulsan el Plan Nueva Loja Segura, que consiste en el establecimiento de diez “cuadras” o sectores seguros, los cuales se encuentran únicamente dentro del área urbana. El propósito del plan es el mismo que en Tulcán, sin

---

<sup>27</sup> Entrevista realizada el 08 de septiembre de 2009.

<sup>28</sup> Entrevista realizada el 07 de septiembre de 2009.

<sup>29</sup> Entrevista realizada el 09 de septiembre de 2009.

embargo, en Lago Agrio no ha sido implementado con tanto éxito como en Tulcán porque generó menos interés en la población. En general, en Lago Agrio, los pobladores y las autoridades de otras instituciones consideran que el tema de la seguridad es responsabilidad de la policía, por lo que prefieren no involucrarse demasiado en el tema. Por su parte, la policía, al igual que en Tulcán, prioriza los operativos de patrullajes en el límite fronterizo para control de otros delitos como el tráfico ilícito de mercancías, especialmente de hidrocarburos y el tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

En Lago Agrio, también se encuentra una oficina de la Defensoría del Pueblo<sup>30</sup>. Sin embargo, el trabajo que desempeña es muy distinto al trabajo desarrollado en Tulcán. En Carchi, el enfoque era la atención y prevención de la violencia hacia los grupos vulnerables, especialmente, los grupos de la tercera edad. En Lago Agrio, por otro lado, la atención se centra en los numerosos casos de violación de Derechos Humanos registrados. El defensor del pueblo mencionaba en su entrevista, que en Lago Agrio aún existen muchos problemas con la fuerza pública, que aún “siguen existiendo casos de tortura, de maltrato a los detenidos e incluso abuso de la policía en contra de la autoridad, como son el intendente y el comisario de policía de Lago Agrio, quienes fueron atacados hace poco”.

De igual manera, señalaba que existe una queja generalizada entre la población de toda la provincia respecto a los abusos de autoridad por parte de efectivos tanto del ejército ecuatoriano<sup>31</sup> como del ejército colombiano. En esta oficina, el número de casos es bastante alto, pero apenas cuentan con dos personas para atender a toda la provincia, por lo que no es posible atender a cada caso en particular. Es importante señalar que la defensoría del pueblo en Lago Agrio también ha sido inestable en sus autoridades, pero principalmente por problemas de amenazas. En la entrevista, el defensor señalaba que el

---

<sup>30</sup> Entrevista realizada el 11 de septiembre de 2009.

<sup>31</sup> En la provincia de Sucumbíos se encuentra el Batallón BS56 Tungurahua, el Ala de Combate 31 y el Grupo de Fuerzas Especiales 24 Rayo de las Fuerzas Armadas. Estas instituciones cumplen con su rol de defensa de la seguridad nacional, pero además, intervienen en otros campos fuera de sus competencias como brindar educación, proporcionar brigadas médicas o intervenir en conflictos sociales como mediadores. Debido a la evidente falta de límites claros a sus funciones, en varias ocasiones, se extralimitan en los operativos que realizan, especialmente cuando se realizan operativos de búsqueda de grupos guerrilleros colombianos como las FARC y generan malestar entre la población civil, además de atentar contra sus derechos al criminalizarlos o vincularlos sin evidencia con grupos guerrilleros del lado colombiano (González, 2008: 285).

tema de la seguridad en Lago Agrio “parece oculto, es complicado abordar ese tema, por eso, nadie sabe exactamente la realidad de la seguridad en esta ciudad”. Esta afirmación, nos ayudó a comprender porque muchas instituciones prefieren evitar el tema de la seguridad y se enfocan en otras áreas problemáticas como el consumo de alcohol.

Dos ejemplos claros del poco interés en asumir algún tipo de función dentro del ámbito de la seguridad en la ciudad de Lago Agrio lo constituyen el Gobierno Provincial y el Municipio del cantón. En el caso del Gobierno Provincial<sup>32</sup>, señalaron que “la seguridad no es responsabilidad de los Gobiernos Provinciales, sino de la policía, razón por la cual cuentan con todo nuestro respaldo”. De igual manera, en el municipio del cantón<sup>33</sup> nos mencionaban que la seguridad de la población debe ser garantizada por la policía. Por esta razón, el municipio provee a la policía permanentemente de insumos como gasolina, para el correcto desempeño de sus funciones.

Por último, en Lago Agrio, se encuentra la Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>34</sup>. Se decidió realizar una entrevista a esta institución porque se observó que el tema de la población refugiada genera una serie de sentimientos encontrados entre la población de Lago Agrio, la cual, a veces, llega a relacionar la presencia de refugiados con el origen de varios problemas de inseguridad en la localidad. Esta institución fue creada hace poco más de un año en la ciudad. El propósito de su creación fue agilizar y facilitar los trámites de registro y solicitud de visas tanto de refugio, como de amparo u otras. Respecto a la visa de refugio, nos comentaron que el proceso demora menos que cuando se realiza Quito, aunque la decisión final sobre la aprobación, rechazo o apelación continúa siendo tomada en la ciudad de Quito. El problema es que la mayoría de personas que obtienen su visa de refugio, en algunos casos, incluso la devuelven, porque por los problemas de creciente xenofobia entre la población de Lago Agrio, es muy complicado obtener un trabajo con este tipo de visa, e incluso, es complicado poder realizar la apertura de cuenta de ahorros en un banco porque no la aceptan como documento válido. En todo caso, la

---

<sup>32</sup> Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2009.

<sup>33</sup> Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2009.

<sup>34</sup> Entrevista realizada el 11 de septiembre de 2009.

Dirección cuenta con un presupuesto designado por el Ministerio, y mantienen el personal necesario para prestar sus servicios, a pesar de que sus oficinas, por la masiva concurrencia de personas, cada vez se vuelven más pequeñas.

En general, los actores estratégicos en ambas ciudades son casi los mismos, por ejemplo, en ambas ciudades existe la Gobernación, el Comando Provincial de Policía, el Gobierno Provincial y el Municipio del cantón. Sin embargo, la diferencia radica en dos elementos importantes. En primer lugar, en el grado de interés de cada una de las instituciones en el tema de la seguridad ciudadana. Tulcán es una zona conflictiva, especialmente con problemas de contrabando, por lo que en varias ocasiones, se ha podido observar enfrentamientos entre pobladores y la fuerza pública frente a los operativos de control del delito. En los últimos años, ante el incremento de los índices delictivos y de los niveles de conflictividad en la zona, las instituciones gubernamentales han mostrado un cierto nivel de interés por ejecutar acciones en materia de seguridad ciudadana para enfrentar la violencia, y ciertos sectores de la población han demandado mayor participación en los procesos de toma de decisiones en estos ámbitos. Si bien la mayoría de estrategias diseñadas se enfocan en la represión, lo importante es que el tema ha pasado a formar parte de las agendas públicas de debate.

Por otro lado, en Lago Agrio, los índices de delincuencia han llegado a ser tan alarmantes y las manifestaciones de la violencia tan extremas, que han logrado que se incremente el temor en la población y aún en las propias instituciones gubernamentales para actuar. Eventos como el asesinato de la Intendente de Policía por parte de sicarios han ocasionado que las instituciones estratégicas –en otras zonas del país- decidan no involucrarse en temas de seguridad. Ejemplos claros de esta situación son el Municipio del cantón Lago Agrio, el Gobierno Provincial, la Fiscalía y hasta la Gobernación, quienes han preferido responsabilizar de la problemática a otras instituciones o en el caso de las dos últimas instituciones mencionadas, enfocar su trabajo en áreas como campañas para reducción del consumo de alcohol, antes que en otros ámbitos de la seguridad ciudadana.

El segundo elemento tiene que ver con el nivel de institucionalidad encontrado en cada ciudad. En Tulcán existe un mayor grado de institucionalidad que en la ciudad de Lago Agrio, en parte porque Lago Agrio es una ciudad de reciente creación -a raíz de las políticas de colonización y explotación petrolera en la década de los 70- por lo que,

sus instituciones también han sido creadas hace menos tiempo. Aunque como se mencionó previamente, precisamente el proceso de provincialización de Sucumbíos haya respondido a una necesidad de la población por más y mejores servicios e instituciones públicas.

Además, en la ciudad de Tulcán se observa que existe un mayor nivel de estabilidad de los funcionarios y autoridades de las instituciones, por lo que se ha podido dar cierto grado de sostenibilidad a las políticas adoptadas. La ciudad de Lago Agrio es un lugar que parecería que aún se encuentra en constante movimiento, del cual sus pobladores podrían marcharse en cualquier momento. En otras palabras, en Lago Agrio, se puede observar que el sentido de ciudadanía y pertenencia a un territorio es apenas incipiente, por lo que no nos sorprende que este constante cambio se refleje, de igual manera, en la inestabilidad de sus autoridades gubernamentales. Esta reciente creación y constante movilidad genera ciertas particularidades en las características de algunos actores estratégicos en Lago Agrio. Por ejemplo, la Fiscalía, cuya oficina se encuentra ubicada en Lago Agrio, es una institución biprovincial; su jurisdicción abarca Orellana y Sucumbíos.

#### *Actores Sociales.*

A nivel nacional, la mayor parte de instituciones que trabajan temas de violencia en la zona de la frontera norte ecuatoriana son organizaciones sin fines de lucro con interés en la protección y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, respecto al tema de seguridad ciudadana, se identificó dos instituciones que trabajaron de forma conjunta en el tema.

En el año 2006, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO Ecuador implementó el proyecto Observatorios de la Frontera Norte, con financiamiento de la Fundación Esquel. El propósito de este proyecto era la conformación de tres observatorios de seguridad ciudadana –uno en cada provincia fronteriza- con el fin de lograr un mejor conocimiento de la realidad de la inseguridad, pero además como una forma de promover el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática en la zona. Como resultado, se conformó un observatorio en la provincia de Carchi, liderado por el Gobierno Provincia. En la actualidad, la Fundación Esquel continúa su

trabajo en la frontera, pero enfocado en la inserción de la población refugiada al ámbito laboral. De igual manera, el Programa de Estudios de la Ciudad se encuentra realizando una investigación comparativa sobre la situación de seguridad entre las tres provincias fronterizas y las tres principales ciudades del país.

Respecto al tema de derechos humanos, el interés de varias organizaciones por trabajar en la zona surge a raíz de la implementación del Plan Colombia y los efectos generados en la frontera ecuatoriana. Tal es el caso, que la Asamblea Permanente de Derechos Humanos<sup>35</sup> crea el Programa de Fronteras en 1999 con el fin de monitorear los impactos producidos por el Plan Colombia. La APDH no cuenta con oficinas en la zona de la frontera norte, pero realiza viajes constantes hacia la región. Durante estos viajes se realizan talleres de capacitación a las comunidades sobre temas de exigibilidad de derechos y monitoreo de políticas públicas. Además, la APDH impulsó la creación, en el año 2005, de la Red Fronteriza de Paz, por lo que hasta la actualidad realizan actividades de acompañamiento a esta red, específicamente orientadas hacia lograr una mayor incidencia política a nivel local y nacional.

Además, en la actualidad, la APDH se encarga de la Secretaría Técnica del Grupo Civil de Monitoreo de los Impactos del Plan Colombia. Este grupo se encuentra conformado por otras organizaciones, entre ellas: Acción Ecológica, Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo, Comité Permanente por la Defensa de Derechos Humanos, Fundación de Investigaciones Andino-Amazónicas, Red de Hermandad Colombo Ecuatoriana y la Red de Derechos Humanos y Laborales<sup>36</sup>. Su objetivo principal es monitorear los impactos del Plan Colombia y los compromisos adquiridos por el Estado ecuatoriano en relación al tema.

Por otro lado, existe también un Comité Interinstitucional en contra de los efectos de las Fumigaciones del Plan Colombia. Este comité se encuentra presidido por la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH<sup>37</sup>, y conformado

---

<sup>35</sup> Entrevista realizada el 25 de agosto de 2009.

<sup>36</sup> Se realizaron entrevistas únicamente con la APDH, por ser la organización responsable de la Secretaría Técnica del Grupo de monitoreo civil de los impactos del Plan Colombia. Sin embargo, de las visitas realizadas a las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, de la información en páginas electrónicas de las instituciones y de la información proporcionada por la APDH, se hizo evidente que el trabajo que desarrollan en la frontera norte en temas de violencia es canalizado a través del Grupo.

<sup>37</sup> De manera similar al caso anterior, se realizaron entrevistas únicamente con INREDH, como representante del CIF. De todas maneras, instituciones como la CEDHU fueron contactadas pero mencionaron que su trabajo en temas de frontera se limita a su participación en el CIF.

por otras organizaciones como la Clínica de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Acción Ecológica, el Comité Andino de Servicios y el Comité Ecuménico de Derechos Humanos CEDHU. El propósito por el cual se crea este comité es trabajar de manera conjunta para ayudar a las comunidades campesinas y a los pueblos indígenas afectados por las fumigaciones del Plan Colombia.

Entre las líneas de acción de INREDH<sup>38</sup> en temas de seguridad, se encuentra el trabajo en los centros de rehabilitación y la prevención de la violencia intrafamiliar. Sin embargo, específicamente en el tema de frontera, INREDH desarrolla dos actividades principales. Por un lado, brindan asesoría jurídica a las comunidades afectadas y les apoyan en la presentación de Recursos de Amparo ante instancias nacionales e internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por otro lado, han realizado investigaciones para documentar la situación de los pueblos indígenas en las tres provincias de la frontera norte. Como producto de esta investigación, hace pocos meses se realizó el lanzamiento de un video y de una publicación sobre los efectos del Plan Colombia en los pueblos indígenas<sup>39</sup>.

Además en el año 2000, junto con el Servicio Paz y Justicia SERPAJ y el Programa Andino de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, conformaron el Observatorio Internacional para la Paz con el fin de monitorear los efectos de la excesiva militarización en la zona de la frontera. El OIPAZ publicó hasta el año 2004, dos informes sobre el monitoreo realizado. Sin embargo, en el año 2005 no continuaron su trabajo por cuestiones de financiamiento del mismo.

A pesar de que el trabajo de OIPAZ terminó en el año 2005, el cual era principalmente impulsado por el Servicio Paz y Justicia<sup>40</sup>, esta institución continuó su trabajo en la zona, aunque mediante acciones más específicas. En la actualidad, el SERPAJ creó el Instituto de Educación para la Paz (IDEPAZ), y trabaja en varias escuelas de las localidades que se encuentran a lo largo del cordón fronterizo en las provincias de Carchi y Esmeraldas. El objetivo del IDEPAZ es capacitar a los docentes en resolución pacífica de conflictos en clase, para la promoción de una cultura de paz entre los estudiantes.

---

<sup>38</sup> Entrevista realizada el 28 de agosto de 2009.

<sup>39</sup> González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: INREDH

<sup>40</sup> Entrevista realizada el 22 de septiembre de 2009.

Para terminar, cabe señalar que todas las instituciones mencionadas -que trabajan en temas de violencia en la zona de la frontera norte-, a nivel nacional, tienen sus oficinas en la ciudad de Quito y realizan viajes periódicos hacia la zona fronteriza. En ninguno de los casos mencionados, las organizaciones cuentan con oficinas permanentes en la zona de la frontera norte, por lo que su trabajo depende mucho de las alianzas con instituciones de la localidad, sean estatales o sociales.

A nivel local, en el caso del cantón Tulcán, no existe un gran número de organizaciones u actores sociales en general, ni tampoco involucrados en materia de seguridad ciudadana, en particular. Los actores estratégicos en el sistema de gobernanza de la seguridad son pocos y en su mayoría plantean áreas o estrategias de intervención muy específicas. Dentro de estos actores, en primer lugar, es necesario mencionar a la Federación de Barrios<sup>41</sup>, quienes vienen trabajando desde hace 5 años en temas de seguridad. Inicialmente impulsaron la conformación de brigadas barriales de seguridad y hace un par de años vienen impulsando la implementación de los proyectos “Tulcán Seguro” y “Nosotros somos la seguridad”. En la actualidad, ninguno de los proyectos ha podido ser ejecutado; sin embargo, es importante mencionarlos porque la Federación ha realizado un trabajo continuo de acercamiento tanto a los pobladores de los barrios como a las instituciones gubernamentales que les ha permitido acumular un conocimiento importante tanto sobre la situación y percepción de la población sobre la delincuencia como del interés de las autoridades por involucrarse en esta temática.

Otro actor clave en la ciudad es la Pastoral Social de la Diócesis de Tulcán<sup>42</sup>, que abarca a la Pastoral de Movilidad Humana y a la Pastoral Fronteriza, entre otras. El trabajo realizado por ambas pastorales no es reciente, surge hace dieciocho años como iniciativa de la Diócesis de Tulcán y de la Diócesis de Nariño. El objetivo de su creación fue realizar un acompañamiento a las personas de nacionalidad colombiana que llevaban viviendo varios años en Ecuador para que legalicen su situación. Ante la llegada de un número cada vez mayor de desplazados, decidieron continuar su trabajo en este ámbito. La Pastoral Binacional de Frontera proporciona acompañamiento espiritual a las personas en una situación difícil y, además, a través de otras áreas de trabajo de la Diócesis, brindan asesoría legal y asistencia médica.

---

<sup>41</sup> Entrevista realizada el 05 de agosto de 2009.

<sup>42</sup> Entrevista realizada el 06 de agosto de 2009.

Por otro lado, en Lago Agrio existe un número mayor de actores y organizaciones sociales, pero casi ninguno se involucra en el tema de seguridad ciudadana. Sin embargo, uno de los actores que tuvo un rol relevante en materia de seguridad ciudadana fue la Junta de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil de Sucumbíos<sup>43</sup>. Este actor mantenía una influencia directa, porque en sus inicios constituyó un espacio conformado por varias instituciones, incluyendo las Fuerzas Armadas, la Cruz Roja, la Gobernación, la Defensa Civil, entre otras. Sin embargo, en el año 2007, el trabajo de esta entidad se suspendió temporalmente por el fallecimiento del director de la Defensa Civil, y a los pocos meses, se suspendió permanentemente por la transformación de la Defensa Civil en Secretaria Técnica de Gestión de Riegos, con lo cual, la seguridad ciudadana quedó fuera de sus competencias.

Otro de los actores que tuvo un papel muy importante en la provincia fue la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos<sup>44</sup>. En la provincia de Sucumbíos, existía un importante tejido social, capaz de ejercer presión tanto a nivel nacional como a nivel local, y la Asamblea de la Sociedad civil era la entidad que reunía a una serie de organizaciones de la sociedad civil, cuyo propósito era apoyar programas y ejercer presión para alcanzar niveles de desarrollo más elevados en la región. No obstante, en los últimos dos años su trabajo se ha visto suspendido por discrepancias entre las distintas organizaciones, a tal punto que en la actualidad ya casi nadie conoce acerca de su trabajo.

Un actor clave en todo el proceso organizativo de la provincia de Sucumbíos ha sido la Iglesia de San Miguel de Sucumbíos. En los últimos años, la ISAMIS ha trabajado en varios frentes, como la pastoral social, la pastoral indígena, la pastoral de movilidad humana<sup>45</sup> y la radio Sucumbíos<sup>46</sup>. El enfoque de trabajo de la ISAMIS tiene que ver con el tema de derechos humanos. En el caso de la Radio Sucumbíos, el propósito es difundir y visibilizar los casos que se presentan de violaciones de derechos

---

<sup>43</sup> Entrevista realizada el 08 de septiembre de 2009, a la Secretaria Técnica de Gestión de Riesgos. Se realizó la entrevista a esta institución porque ellos conocían de cerca el proceso de la Junta de Seguridad Ciudadana.

<sup>44</sup> Entrevista realizada el 09 de septiembre de 2009. La entrevista se realizó a la Federación de Mujeres por dos motivos. En primer lugar, las oficinas de la ASCIS dejaron de funcionar, por lo que es muy difícil lograr contactarse con el anterior presidente de la institución. Por otro lado, la Federación de Mujeres fue parte activa de la ASCIS durante todo su proceso.

<sup>45</sup> Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2009.

<sup>46</sup> Entrevista realizada el 08 de septiembre de 2009.

humanos en la provincia. La mayoría de casos presentados tienen relación las actividades de las industrias extractivistas presentes en la región amazónica. Entre los casos principales han abordado el tema de la contaminación producida por las empresas petroleras en el ambiente y la existencia de un inmenso número de centros de tolerancia alrededor de los campos petroleros. En cuanto al trabajo de la Pastoral de Movilidad Humana, el mismo se enfoca en brindar atención a los grupos de desplazados tanto de Colombia como a los grupos de desplazados internos. Para esto, coordinan acciones con una casa refugio que funciona en la ciudad y además, gestionan la inserción de los menores de edad en el sistema educativo.

Otro actor clave en el ámbito de la seguridad ciudadana es la Red Fronteriza de Paz de Sucumbíos. Esta Red fue creada con el apoyo de la APDH y en la actualidad, se encuentra presidida por la Junta Parroquial de General Farfán<sup>47</sup>. La Red Fronteriza de Paz de Sucumbíos y de Esmeraldas se encuentran trabajando hasta el momento, pero el trabajo de la Red Fronteriza de Carchi no ha podido ser consolidado todavía. Las principales actividades de la red se orientan hacia la exigibilidad de sus derechos ante las instituciones públicas y a la promoción de la región como un territorio de paz. Para esto, los mecanismos que utilizan son sobretodo de incidencia política.

Para terminar, a pesar de que se decidió no incluir el tema de violencia intrafamiliar y de género, es necesario mencionar la importancia que ha adquirido el movimiento de Mujeres en la provincia de Sucumbíos. Las mujeres constituyen un grupo vulnerable en la provincia; tanto en términos socioeconómicos como en la gran magnitud de la violencia intrafamiliar. Por esta razón, varias organizaciones, entre las cuales se puede encontrar al Frente de Mujeres, la Federación de Mujeres de Sucumbíos, la Red de Mujeres Indígenas, la Red de mujeres Luchadoras, entre otras, se han organizado. A partir del año 2006, iniciaron un trabajo conjunto que, como uno de los resultados, permitió la elaboración de una Agenda de las Mujeres de Sucumbíos. En dicha Agenda se recogen aportes y se plantea acciones y estrategias específicas dirigidas a la reducción de los altos índices de violencia intrafamiliar y de género.

Por último, dentro de los actores sociales involucrados en el tema de violencia en la zona de la frontera norte ecuatoriana, es necesario mencionar aquellos actores que

---

<sup>47</sup> Entrevista realizada el 10 de septiembre de 2009.

pertenecen al nivel internacional. En primer lugar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, mediante el Programa Paz y Frontera<sup>48</sup>. Este actor fue clave hasta el año 2007, porque trabajaba a través de un oficial de campo en Lago Agrio y una oficina en Tulcán –del programa ART PNUD–, por lo que, tenían un amplio conocimiento de las realidades locales y buenas relaciones con otras instituciones y actores de la provincia. Sin embargo, en el año 2008 se suspendió su trabajo en Lago Agrio, argumentando que no existían las condiciones de seguridad necesarias para que su personal pueda trabajar. De todas maneras, el programa aún existe e intenta trabajar en la provincia de Carchi. Para esto, su objetivo es disminuir la vulnerabilidad de la zona a los efectos desbordantes que resultan de la crisis humanitaria y la violencia en Colombia. Su propósito es que, a través de este Programa Marco, se articule el trabajo de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas que trabajan en la zona fronteriza, como el Fondo de las Naciones Unidas UNIFEM, el Alto Comisionado para los Refugiados ACNUR, entre otros.

Una de las preocupaciones principales de los organismos internacionales sobre la situación de la frontera norte es el incremento en el número de refugiados. Por esta razón, la mayoría de organismos internacionales presentes en la zona trabajan en distintos ámbitos vinculados al tema de refugio. En primer lugar, en Lago Agrio, se encuentra una oficina de ACNUR<sup>49</sup>. Esta oficina ha trabajado en la ciudad por más de cinco años, cumpliendo varias funciones, entre ellas registrar a las personas que solicitan refugio y otorgarles un carnet. Esta actividad fue muy criticada por lo que, desde el año anterior, coordinan con el Ministerio de Relaciones Exteriores la implementación del Registro Ampliado de Refugiados, el cual es un proceso reconocido por el gobierno nacional. Actualmente, su actividad principal está enfocada a la implementación de dicho registro. Sin embargo, continúan proporcionando albergue temporal y asistencia humanitaria a las personas que llegan desplazadas hasta Lago Agrio.

---

<sup>48</sup> Entrevista realizada el 12 de octubre de 2009.

<sup>49</sup> No se pudo realizar una entrevista con la oficina de campo de ACNUR en Lago Agrio porque no están autorizados a divulgar ningún tipo de información. Por lo que, recomendaron solicitar una entrevista a la oficina de Quito. De igual manera, no se pudo realizar una entrevista en la Oficina de Quito, porque, mientras dure el proceso de Registro Ampliado han decidido no divulgar información al respecto. Por esta razón, cabe señalar que la información sobre el trabajo de ACNUR en Lago Agrio fue proporcionada por la Dirección de Refugiados de la Cancillería.

El ACNUR realiza su trabajo en la zona de la frontera norte acompañado por la cooperación hebrea para los migrantes y refugiados HIAS<sup>50</sup>. Esta institución mantiene oficinas en ciudades de Tulcán y Lago Agrio, entre otras. Su objetivo de trabajo es proveer asistencia a los refugiados a nivel mundial. En el caso de las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, su trabajo se realiza de manera coordinada con otras instituciones que trabajan en el tema como ACNUR o la Dirección de Refugiados de la Cancillería. Específicamente, su trabajo se orienta a proveer protección a las personas reconocidas como refugiadas; por lo que brindan asesoría psicológica y legal, becas universitarias, apoyo en la inserción laboral y asistencia humanitaria.

En el mismo tema de atención a personas refugiadas, en la ciudad de Lago Agrio se encuentra una oficina del Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes SJRM<sup>51</sup>. La misión del SRJM es acompañar, servir y defender los derechos de la población en contextos de movilidad humana (refugiados, inmigrantes, emigrantes, desplazados). Por esta razón, en la ciudad de Lago Agrio enfocan su trabajo hacia brindar asesoría y orientación legal a aquellas personas que se les ha negado la condición de refugiados, para que puedan realizar una apelación. Además, atienden y patrocinan casos de violación de derechos humanos de personas refugiadas para que puedan llevar adelante procesos jurídicos. En Lago Agrio, la mayor cantidad de casos patrocinados han estado relacionados con abuso de poder por parte de miembros de la policía hacia mujeres de nacionalidad colombiana.

En la ciudad de Lago Agrio, se encuentra el mayor número de instituciones trabajando en el tema de refugio. Por lo que, cuando se observa el contexto en general, llega a parecer que cada una de las instituciones ha generado un tipo de especialización en la atención que proporciona. En Lago Agrio, además de las instituciones mencionadas, existe una sede de la Cruz Roja Internacional<sup>52</sup>. Esta oficina se encarga de proporcionar albergue a las personas recién llegadas. Además, apoya a la ubicación de las personas refugiadas en viviendas y les proporciona utensilios básicos, como colchones y otros accesorios de cocina.

---

<sup>50</sup> A pesar de que se visitaron las oficinas de HIAS en Quito, Tulcán y Lago Agrio no pudimos mantener una entrevista con esta institución, porque sus políticas de trabajo prohíben proporcionar información de cualquier tipo a otras instituciones. Por esta razón, la información mencionada en la investigación, proviene de su página web: [www.hias.org](http://www.hias.org).

<sup>51</sup> Entrevista realizada el 11 de septiembre de 2009.

<sup>52</sup> Entrevista realizada el 09 de septiembre de 2009.

Además, tanto en las ciudades de Tulcán como Lago Agrio, existe un Consulado Colombiano<sup>53</sup>. Estas oficinas no sólo cumplen con las funciones consulares establecidas a nivel internacional; por la presencia de una gran población colombiana en estas ciudades, cumplen funciones adicionales. En el caso del Consulado en Tulcán, brindan apoyo legal a la población que se encuentra detenida y además organizan talleres periódicos dentro del centro de rehabilitación. En el caso del Consulado en Lago Agrio, el trabajo se orienta más a la asesoría legal, ya sea sobre los requisitos para conseguir una visa de refugio, como sobre los requisitos para conseguir una visa de amparo. En el último año, la población colombiana tiene más interés en obtener este tipo de visa porque no es tan estigmatizada en la ciudad de Lago Agrio, como la visa de refugiado.

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

#### *Actores Económicos.*

En el ámbito económico, tanto en Tulcán como en Lago Agrio, es necesario reconocer que, por ser ciudades que se encuentran ubicadas en una zona de frontera, poseen dinámicas económicas muy particulares, las cuales transitan entre la legalidad y la ilegalidad.

En el caso de Tulcán, por ejemplo, existe la Cámara de Comercio<sup>54</sup>, la cual se ha constituido en un actor estratégico en materia de seguridad ciudadana. Esta institución, que agrupa a un gran número de comerciantes del cantón Tulcán, ha implementado desde hace un año un plan de seguridad para los locales comerciales. Para esto, cuentan con la colaboración y asesoramiento de la Cámara de Comercio de Quito. Además, han recibido financiamiento del Gobierno Provincial de Carchi para la compra de motocicletas y equipo informático. Esto, junto con el incremento en el número de

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada el 07 de agosto de 2009 en Tulcán y el 08 de septiembre de 2009 en Lago Agrio.

<sup>54</sup> Entrevista realizada el 03 de agosto de 2009.

afiliados, demuestra que cuentan con un nivel alto de aceptación por parte de la comunidad. Sin embargo, parecería paradójico que una institución de este tipo cuente con tal nivel de aceptación en una ciudad, que durante años, haya vivido de una economía basada en mercado ilegales al igual que legales, ya sea mediante el comercio con el lado colombiano como mediante el contrabando de productos e hidrocarburos, o más recientemente del abastecimiento de productos a grupos irregulares colombianos.

Por otro lado, en el caso de la ciudad de Lago Agrio, existe una Cámara de Comercio al igual que en la ciudad de Tulcán. Sin embargo, actualmente no se encuentra involucrada en temas de seguridad o en proyectos relacionados. Además, el tema no es de su interés en el corto plazo.

Para terminar, antes de analizar los tipos de relaciones que se producen entre los actores, a continuación se encuentra una tabla en la cual se incluye un resumen de los principales actores que se encuentran involucrados en temas de seguridad ciudadana en los distintos niveles y sectores. En la tabla 11, no se incluirán aquellas instituciones que no se encuentren trabajando en temas relacionados a la delincuencia o seguridad ciudadana, tales como: el Gobierno Provincial de Sucumbíos, el Municipio del cantón Lago Agrio y el Municipio de Tulcán.

**Tabla 11. Actores involucrados en materia de seguridad ciudadana**

	<b>Local</b>	<b>Nacional</b>	<b>Internacional</b>
Político (Estatal)	<b>Carchi</b> - Gobierno Provincial de Carchi - Gobernación - Comando Provincial de Policía - Fiscalía Provincial - Defensoría del Pueblo - Centro de rehabilitación de Carchi	- Presidencia - Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa - Ministerio de Gobierno - Subsecretaría de Seguridad Ciudadana - Unidad de Ejecución Especializada del Plan Nacional de Seguridad	---

	<b>Sucumbíos</b> - Gobernación - Comando Provincial de Policía - Fiscalía Provincial - Dirección General de Refugiados (Ministerio de Relaciones Exteriores) - Defensoría del Pueblo		
Social	<b>Carchi</b> - Federación de Barrios - Pastoral Social: Pastoral de Movilidad Humana y Pastoral de Frontera <b>Sucumbíos</b> - Iglesia de Sucumbíos: Pastoral de movilidad humana y Radio Sucumbíos - Red Fronteriza de Paz - ASCIS - Movimiento de mujeres	- APDH - INREDH - Fundación Esquel - SERPAJ - FLACSO	- Consulado de Colombia - HIAS - ACNUR - SJRM - PNUD - USAID - Consejo Noruego - Cruz Roja
Económico	<b>Carchi</b> - Cámara de Comercio de Tulcán	---	---

Elaboración: Johanna Espín M.

Como se puede observar, existe un gran despliegue de institucionalidad en ambas provincias fronterizas tanto de actores cuya naturaleza responde al nivel local, como de instituciones nacionales especialmente gubernamentales e incluso organizaciones internacionales que desarrollan su trabajo en la zona fronteriza en temas específicos. Sin importar el nivel local, nacional o internacional, considero que lo fundamental es que todos los actores mencionados forman parte y a su vez configuran la realidad fronteriza. Por esta razón, a continuación se analizan las tensiones y los mecanismos de relación entre los diferentes actores y, más adelante se examinan las acciones, estrategias y políticas adoptadas por los principales actores involucrados en la temática, dado que sus lógicas y estrategias de acción efectivamente generan impacto en el manejo de la seguridad ciudadana en ambas localidades.

*Tensiones y relaciones conflictivas entre actores.*

El análisis de las relaciones entre los distintos actores estratégicos para la gobernanza de la seguridad ciudadana es necesario porque mediante el mismo se puede determinar no sólo la relación entre los actores de la seguridad sino además los puntos o nodos de conflicto y relacionamiento en un territorio específico.

De igual manera antes de establecer los tipos de relaciones existentes entre los actores, es necesario mencionar que entre algunos de los actores no ha existido ningún tipo de relación. Incluso, se podría decir que esta “no-relación” es la más común entre los actores claves en materia de seguridad, especialmente entre los actores de los distintos niveles: local, nacional e internacional. Esta no-relación entre los actores de los distintos niveles se produce por una falta de coordinación entre los mismos, lo cual, no significa que sus intereses sean contrarios o diferentes, sino que no se involucran en el trabajo de otros y sólo se preocupan de desarrollar sus propias agendas. Un claro ejemplo de este caso fue la reciente creación de la Oficina de Derechos Humanos de la Gobernación, que produjo una duplicación de esfuerzos y competencias en temas de prevención de la violencia intrafamiliar, con la Comisaría de la Mujer y la Familia.

Ahora bien, respecto a los tipos de relaciones entre los actores que se pueden considerar de “Cooperación” encontramos pocos casos y únicamente en la provincia de Carchi o a nivel nacional. El primer caso es la alianza entre HIAS y ACNUR para intervenir en el tema de refugio. Estas instituciones impulsan un programa de trabajo para tratar la problemática del refugio a lo largo de toda la frontera. Sin embargo, en lugar de involucrarse como instituciones independientes, más bien trabajan de manera conjunta y cada una se encarga de un campo de acción. En el caso de ACNUR, su enfoque de trabajo se encuentra en proporcionar albergue y asistencia humanitaria a las personas desplazadas durante un tiempo de tres meses, además de regularizar la situación de dichas personas en el país de acogida. Por otro lado, HIAS proporciona asesoría legal a las personas para que puedan presentar al proceso de registro de una manera adecuada, además patrocina casos de menores de edad no acompañadas, brinda atención psicológica y mantienen un programa orientado hacia la reinserción laboral.

Otras instituciones que mantienen una relación de cooperación son el Centro de Rehabilitación Social de Carchi y el Consulado de Colombia. Dadas las características de la población penitenciaria que se encuentra en el Centro de Rehabilitación de Carchi –la cual en su mayoría es de nacionalidad colombiana- durante muchos años, han

recibido el apoyo del Consulado de Colombia. Esta relación no se produce en otras provincias, sólo en el caso de Carchi; en otros lugares, más bien puede llegar a ser conflictiva como en el caso de Esmeraldas. La relación que se observa se considera de cooperación no sólo porque el Consulado de Colombia realiza actividades continuas de capacitación dentro del Centro de Rehabilitación Social, sino además, porque el centro de rehabilitación, a su vez, les proporciona una gran apertura para que el personal del consulado pueda ingresar y brindar apoyo o encargarse de ciertos casos en particular. A pesar de que se podría considerar que esta apertura simplemente debería ocurrir de esa manera, como hemos observado en otras provincias, no es tan fácil y en algunos casos esta situación más bien genera conflictos entre instituciones.

Por otro lado, en tercer lugar encontramos la relación entre la Fiscalía y la Gobernación de Carchi. Esta relación es más bien reciente, pero ha generado resultados interesantes porque, por ejemplo, ha permitido la creación de espacios de diálogo con otros actores además de la coordinación interinstitucional. Una de las características principales de esta relación es la coordinación. Ambas instituciones mantienen reuniones mensuales con el fin de coordinar su trabajo en distintos ámbitos. Por las características de la provincia, el enfoque de ambas instituciones se encuentra dirigido hacia el control del contrabando, especialmente de hidrocarburos, para lo cual las instituciones realizan controles conjuntos. Sin embargo, lo más interesante es que la Fiscalía durante muchos años no ha podido coordinar el trabajo con la Policía de Carchi –por conflictos con la Policía Judicial- lo que ahora se ha resuelto, en cierta medida, porque coordina directamente con la gobernación.

Frente a la creciente percepción de inseguridad en la ciudad de Tulcán, la Cámara de Comercio de la ciudad, con el apoyo y asesoría de la Cámara de Comercio de Quito decidió implementar un proyecto de seguridad en todos sus locales comerciales afiliados. El proyecto consiste en la implementación de botones de pánico en los locales, los cuales alertan a una central que se está produciendo un delito, por lo que, inmediatamente, acuden los guardias privados de la cámara, mientras se coordina el trabajo con la estación de policía más cercana. Para la ejecución de dicho plan, la Cámara de Comercio necesitaba del apoyo de la Policía y de otras instituciones que quisieran apoyarlos. La relación con el Comando de Policía fue un problema en sus inicios porque el constante cambio en sus autoridades no permitía que firmen un

convenio para empezar el trabajo. Sin embargo, una vez que se nombró al último Comandante, se pudo firmar el convenio y la coordinación en el trabajo de ambas instituciones ha sido bastante buena. A esta iniciativa, además, se adhirió el Gobierno Provincial de Carchi, quienes aportaron con financiamiento para la compra de equipos, mientras que, el compromiso de la Cámara fue proporcionar información sobre los eventos de manera continua al Gobierno Provincial.

Por otro lado, respecto a las relaciones de “Competencia” entre los actores, se observó que existen dos principales. En primer lugar, si bien HIAS y ACNUR coordinan su trabajo en temas de refugio a lo largo de la frontera, existen otras instituciones que también se encuentran trabajando en el mismo tema pero con quienes no se mantiene ningún tipo de coordinación. En este sentido, podríamos citar el caso del Servicio Jesuita para Refugiados y Migrantes (SJRM), quienes trabajan y mantienen oficinas en Lago Agrio, pero lo hacen de manera independiente. Las actividades del SJRM y de HIAS son bastante similares; sin embargo, estas instituciones prefieren no tomar en cuenta la existencia de las otras y trabajar únicamente en el desarrollo de sus agendas de trabajo.

Esta situación de competencia de funciones es aún más evidente entre las organizaciones de derechos humanos que trabajan a nivel nacional. Los efectos de la implementación del Plan Colombia han sido evidentes entre la población de la zona fronteriza, lo cual ha generado gran preocupación entre distintas organizaciones. Esto ha dado paso a la creación de varios observatorios o grupos de monitoreo de la implementación del Plan Colombia (entre ellos se puede mencionar el Comité Interinstitucional en contra de los efectos de las Fumigaciones del Plan Colombia, el Grupo Civil de Monitoreo de los Impactos del Plan Colombia o el Observatorio Internacional para la Paz). No es mi intención criticar el trabajo que las instituciones realizan e incluso es importante señalar que los logros alcanzados en el tema han sido sumamente valiosos (por ejemplo, posicionar las críticas contra las fumigaciones en la agenda de opinión pública) pero también me parece necesario señalar que existe una duplicación de esfuerzos de esas instituciones al competir por recursos para la creación de varios grupos de monitoreo, en lugar de consolidar un solo grupo que pueda tener un mayor nivel de sostenibilidad en el tiempo. Por ejemplo, en el caso del Observatorio Internacional para la Paz apenas se lograron publicar dos informes y no se pudo

continuar con el trabajo debido a la falta de recursos económicos. Considero que para llevar adelante un trabajo en temas tan sensibles es necesario promover mecanismos de mayor coordinación, a manera de una red que sea consolidada y sostenible.

En tercer lugar, respecto a las relaciones de “Consenso” entre los actores, hemos decidido realizar una diferenciación con las relaciones de cooperación porque si bien en las relaciones de cooperación existe algún grado de trabajo conjunto o coordinado, en este caso, más bien existe un consenso respecto a un tema, lo cual no significa que exista un trabajo conjunto respecto al mismo. Por ejemplo, el Gobierno Provincial de Carchi no ha mantenido estrechas relaciones con otras instituciones porque, en general, ha trabajado de manera independiente. En la actualidad, esto ha ocasionado que coordinar sus actividades con otras instituciones sin imponer su propia agenda sea bastante complicado.

La preocupación por el tema de la seguridad ciudadana ha sido un eje que ha centrado la atención de muchos actores preocupados por el tema, los cuales han tenido que, al menos, abrirse al diálogo aunque no mantengan relaciones de cooperación. La Gobernación de Carchi mantiene un cierto grado de recelo hacia iniciativas propuestas desde la sociedad civil, como aquéllas de la Federación de Barrios. El enfoque de la Gobernación está más orientado hacia mantener un cuerpo policial fuerte para controlar la violencia y delincuencia de la ciudad, pero consideran que si la sociedad civil, en este caso los Barrios, quieren colaborar no habría ningún problema.

Por último, respecto a las relaciones “Conflictivas”, no se encontraron muchos casos pero, los pocos casos son bastante complejos. El primer caso, se produce entre la Fiscalía de Carchi y la Policía Judicial. A nivel nacional, se establece que la Policía Judicial trabajará junto con la Fiscalía en la investigación de delitos. Sin embargo, en Tulcán, la Policía Judicial ha realizado siempre su trabajo sin coordinar con otras instancias, por lo que someterse a las decisiones de la Fiscalía en la actualidad, ha sido muy problemático y en muchas ocasiones, simplemente, no lo han hecho. El ejemplo más claro tiene que ver con la realización de exámenes médicos. La Fiscalía cuenta con un médico legista quien se encarga de realizar los exámenes necesarios, pero la Policía Judicial logró conseguir también su propio médico para que realice los exámenes. Ninguna de las dos instituciones cuenta con el espacio físico adecuado para realizar este tipo de procedimientos, por lo que, tienen un acuerdo con el Hospital Luís Enrique

Dávila de Tulcán para poder realizar los exámenes en esta institución. Esto ha creado mayores tensiones porque ambas instituciones se mantienen en la posición de que esa es su función.

Por otro lado, la relación de conflicto más complicada se produce entre la Defensoría del Pueblo de Lago Agrio y las fuerzas públicas –policía y ejército– presentes en la localidad. La Defensoría del Pueblo se encarga de recibir denuncias de violaciones de derechos humanos e investigar los casos, los cuales en Lago Agrio, se relacionan en gran medida con problemas de abuso de poder de la policía y ejército. Esto ha llevado a que, aunque la Defensoría del Pueblo sea una institución estatal, no tenga ningún tipo de protección o garantía para la realización de su trabajo en esta localidad. La situación de violencia y delincuencia en Lago Agrio es compleja y más aún, cuando alguien se involucra en la protección de los derechos humanos o del ambiente, por lo que esta institución debería contar con protección policial. Incluso, el continuo cambio de sus autoridades se debe a problemas de amenazas y extorsión, pero por la difícil relación con la policía, esta institución no cuenta con su apoyo o protección en esta ciudad.

Antes de terminar quisiera señalar dos puntos importantes. En primer lugar, no existe ningún tipo de relaciones de conflicto o de cooperación entre los distintos niveles de gobierno. Esto se debe a que las políticas públicas diseñadas por el Estado son elaboradas en la ciudad capital e implementadas –cuando se logran implementar– por funcionarios ajenos a la realidad de la frontera. Es claro que no se puede producir ningún tipo de relación cuando el Gobierno impone verticalmente sus decisiones. En segundo lugar, la única relación que identificamos en Lago Agrio fue una relación conflictiva. En esta ciudad llama mucho la atención el nivel de desintegración social que se observa. La mayoría de actores presentes trabajan de forma descoordinada, incluso una instancia como la ASCIS que servía como espacio de coordinación interinstitucional ha terminado por desaparecer. Además, las instituciones gubernamentales locales y nacionales prefieren involucrarse en temas menos complejos de tratar que el incremento de la tasa de homicidios en la ciudad, por ejemplo. Esta situación quizá nos explica el porqué ha funcionado bastante bien una mesa de trabajo sobre prevención del maltrato infantil en la provincia, mientras no se ha podido realizar ni siquiera un seminario sobre seguridad ciudadana en la localidad.

En este sentido, cabe aclarar que no es lo mismo que exista una relación conflictiva a que no exista ningún tipo de relación o exista una no-relación. En el caso de que no se produzca ningún tipo de relación entre los actores se estaría revelando una situación particular que no se relaciona con la existencia de una relación conflictiva, dado que en esta última al menos se observa un reconocimiento del otro, mientras que en la primera no existiría eso. De igual manera, cuando se observa que no hay ninguna relación entre los actores podría revelar que los mismos tienen concepciones tan disímiles sobre la seguridad de la población, que no sólo que no poseen objetivos comunes, sino que ni siquiera reconocen que trabajan en el mismo ámbito. En este tipo de situaciones el principal problema es la falta de capacidad que tienen los actores de diferenciar entre el hecho de vender una solución o estrategias frente a un problema y el hecho de compartir una definición o concepción sobre las causas estructurales del problema (Hernández, 2009: 110).

Por el contrario, en una relación conflictiva, como las antes mencionadas, se puede observar que cada actor mantiene su propio espacio de acción, aunque se comparte un mismo entorno y se actúa sobre una misma realidad pero con estrategias que generan tensión entre las partes involucradas. Algunos de los problemas por los que se generan este tipo de relaciones tienen que ver con la falta de comunicación, coordinación e incluso control entre los actores (Por lo general, estos elementos crean problemas en la gestión pública, y más aún en un ámbito tan complejo como la seguridad). A esto se añaden otro tipo de debilidades observadas en los procesos impulsados por los diferentes actores, por ejemplo, el involucramiento inconstante de los pobladores en los proyectos, que quienes están dispuestos a involucrarse sean siempre los mismos, que solo quieran involucrarse cuando no están de acuerdo con lo propuesto, y que quienes se involucran solo se representen a ellos mismos y sus intereses (Hernández, 2009: 111).

Precisamente, en el caso de Lago Agrio, el problema es que la mayoría de relaciones entre los actores se desarrollan en el ámbito de la competencia o el conflicto. Un claro ejemplo es que ninguno de los actores presentes comparte algún tipo de recurso –humano, técnico, económico, etc.-; es decir, no han considerado que precisamente la interdependencia y la coordinación podrían fortalecer el impacto de su trabajo. Claro que alcanzar algún nivel de coordinación no es un proceso sencillo, e

incluso mientras más elevado es el número de actores más difícil es llegar a acuerdos o consensos e implementar acciones. No obstante, si bien tanto en el caso de Lago Agrio como de Tulcán existe una multiplicidad de actores con diferentes lógicas e intereses, la pregunta central y los esfuerzos deberían enfocarse en cómo lograr articular esta profusión de actores alrededor de un objetivo común. Una de las posibilidades podría ser plantear la colaboración entre actores como un mecanismo de incrementar el valor agregado de los servicios que cada uno presta en cada localidad. De manera adicional, también se podría considerar la posibilidad de obtener recursos adicionales como producto del trabajo organizado e incluso ventajas políticas.

Para terminar, quisiera mencionar que al hablar de interrelaciones o incluso de trabajo en redes no se refiere únicamente a la integración o acción articulada de los actores sociales, políticos o económicos para el devenir de las políticas públicas (en este caso de seguridad ciudadana) sino en general de un modelo de gestión pública (Hernández, 2009: 110). Por esto, la gobernanza de la seguridad ciudadana en una unidad territorial requiere que existan relaciones de cooperación o al menos de consenso entre los actores. Precisamente, considerando que la problemática de la inseguridad es compleja dado que tiene múltiples dimensiones, entonces es aún más necesario que existan mecanismos de coordinación para integrar los distintos aportes especializados de cada uno de los actores, los cuales no son capaces de abordar todos los aspectos del problema. No obstante, cabe mencionar que no es necesario que dichos espacios o mecanismos sean necesariamente formales, incluso cuanto más cambiante y complejo es el ambiente en el cual se producen las relaciones entre los actores, es más apropiado utilizar mecanismos informales de coordinación (Tal es el caso de canales y redes informales o convenios y acuerdos informales) dado que pueden ser más flexibles o adaptables (Crisholm, 1989).

### **Espacios de relación.**

Con el fin de analizar los espacios de relación entre los actores, nos propusimos identificar los grupos de trabajo, las mesas de diálogo, los espacios cantonales de coordinación u algún otro ámbito de relación que funcionen en la ciudad de Tulcán y Lago Agrio. Sin embargo, encontramos que no existen muchos espacios de relación

porque, como se observaba, la mayoría de instituciones trabajan únicamente en el desarrollo de su propia agenda y además, en la región no existe una cultura de trabajo interinstitucional consolidada. Esta situación resulta preocupante se consideramos que estos son los espacios de relación o conflictividad en los cuales se produce una negociación o generación de reglas (acciones, políticas, programas, etc.) (Velásquez, 2007: 68). De todas maneras, a continuación se encuentran detallados los pocos espacios de relación que existen en ambas provincias.

En las ciudades de Tulcán y Lago Agrio existe una mesa provincial de trata de personas. Estas mesas están conformadas por instituciones como la Fiscalía provincial, la Dirección Nacional de Policía Especializada en la Niñez y Adolescencia DINAPEN, el Consejo Cantonal de la Niñez y la Adolescencia, la Defensoría del Pueblo, la Organización Internacional del Trabajo y demás organizaciones que trabajen en el tema. Estas mesas mixtas se organizan con el propósito de conocer a las instituciones que se encuentran trabajando en el tema de trata de personas y coordinar acciones conjuntas. En el caso de Carchi, en el mes de octubre se realizó un Encuentro Binacional sobre Trata de Personas, organizado por la mesa de trata de Tulcán y la mesa de trata de Nariño. En el caso de Lago Agrio, la mesa se mantiene activa pero su trabajo se orienta en particular a la prevención de trabajo infantil, por lo que, se encuentra conformada por instituciones que trabajan en temas de niñez en la provincia, las cuales han tenido buenos resultados en su trabajo en los últimos años.

En Tulcán, se ha ido conformando un espacio de diálogo en temas de seguridad ciudadana a partir de la conformación de un Observatorio de Seguridad Ciudadana por parte del Gobierno Provincial de Carchi. Antes de la creación del Observatorio de Seguridad se realizaron varias reuniones de socialización del proyecto, en las cuales estuvieron presentes instituciones como la Fiscalía, la Gobernación, la Diócesis de Tulcán, el Comando Provincial de Policía, la Comisaría de la Mujer y la Familia, entre otras. Más allá de la conformación del observatorio, lo importante de estas reuniones fue que generaron un espacio de diálogo y encuentro entre las instituciones claves en temas de seguridad ciudadana en la ciudad. De igual manera, en Lago Agrio, durante un tiempo la Junta de Seguridad Ciudadana se constituyó en un espacio de diálogo sobre el tema; sin embargo, como se mencionó, esta instancia dejó de funcionar y no ha habido otra institución que genere un espacio de diálogo o se interese en trabajar en la materia.

Por otro lado, a nivel nacional, el día 22 de mayo de 2009 se realizaron una serie de Foros de Seguridad Ciudadana convocados en Quito por la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Gobierno, y en las provincias por la Gobernación y la Fiscalía provincial. Los foros se realizaron de manera paralela en cada provincia. En el caso de Carchi fue convocado por la Fiscalía y la Gobernación y se realizó en las instalaciones del Gobierno Provincial de Carchi. El objetivo principal de este foro, como se menciona en el acta y memoria de la reunión, fue convocar a distintas instituciones interesadas en el tema de la seguridad ciudadana para diseñar un Plan Provincial de Seguridad Ciudadana. Uno de los compromisos finales más importantes fue que las instituciones claves como la Gobernación, Fiscalía, Policía, Federación de Barrios entre otras, se comprometían a mantener reuniones quincenales para coordinar su trabajo. Este foro debía realizarse ese mismo día en cada provincia del país; sin embargo, en la ciudad de Lago Agrio no se realizó porque la Fiscalía y la Gobernación no mantienen mecanismos de coordinación o comunicación. Esto no permitió que ambas instituciones coordinen la convocatoria al mencionado Foro de Seguridad Ciudadana.

A partir de los tres espacios mencionados podemos realizar un análisis de la situación de la gobernanza de la seguridad ciudadana en cada ciudad. En primer lugar, es necesario resaltar que los tres espacios mencionados corresponden a la provincia de Carchi. La Mesa de Trabajo sobre trata de personas funciona en la provincia de Carchi y mantiene relación con la mesa de Nariño. La mesa de Lago Agrio trabaja en temas de prevención del trabajo infantil antes que en trata de personas. El Observatorio de Seguridad Ciudadana ha tenido algunos avances y ha logrado posicionar el tema en la agenda de opinión pública, únicamente en la provincia de Carchi; en la provincia de Sucumbíos, a pesar de varios intentos, el tema no ha logrado consolidarse. Por último, el Foro de Seguridad Ciudadana se realizó solo en Carchi, ya que en Sucumbíos la relación conflictiva entre la Fiscalía y la Gobernación no permitió que se coordine la realización del evento.

En segundo lugar, al analizar los espacios de relación considero importante tener en cuenta que “un mismo actor puede ser secundario en un espacio de relaciones y en cambio ser estratégico en otro espacio” (Velásquez, 2007: 81). En Carchi, el papel del Gobierno Provincial ha sido fundamental en la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana y además han apoyado la realización del Foro de Seguridad, incluso con la

infraestructura física; sin embargo, no se han involucrado directamente en el trabajo de la Mesa de Trata, se han limitado únicamente a asistir cuando los convocan. Dado que en el análisis abordamos dos ciudades en las cuales se encuentran presentes en algunos casos los mismos actores, si consideramos el papel del Gobierno Provincial en Sucumbíos podemos encontrar que han decidido no involucrarse en temas de seguridad ciudadana, por lo que su rol es menos que secundario en la localidad. Asimismo, por ejemplo en el caso de las gobernaciones, en Carchi han logrado coordinar algunas acciones con el Gobierno Provincial, mientras que en Sucumbíos han limitado su accionar a temas menos complejos en el territorio, como el consumo de alcohol.

Por otro lado, si consideramos que los espacios de relaciones y conflictividades se encuentran en el centro de la problemática de la gobernanza de la seguridad “y en ellos se juega muchas veces el futuro de la seguridad de un territorio [entonces] del manejo apropiado y estratégico que se les dé, depende también la construcción de una situación de gobernabilidad” (Velásquez, 2007: 81). En Carchi, podemos observar que existe algún tipo de avances en la gobernanza de la seguridad ciudadana y por lo tanto, hacia el manejo de la seguridad en el territorio. Lamentablemente, en el caso de Sucumbíos es evidente que la falta de espacios de interrelación conduce a problemas en la gobernanza de la seguridad, los cuales se ven reflejados en la falta de respuestas y resultados frente a una problemática tan compleja como la inseguridad y delincuencia en la ciudad. Claro que no nos sorprende esta falta de respuestas si consideramos que precisamente estos espacios –formales o informales– son claves en la negociación de la política pública de seguridad ciudadana de corto plazo.

Por último, también es importante considerar que, como menciona Velásquez, en estos espacios se pueden ver reflejadas rápidamente las dificultades o desgastes del sistema de gobernanza pero, al mismo tiempo, son los espacios en los cuales es más fácil intervenir y lograr respuestas rápidas (Velásquez, 2007: 81). En el caso de Carchi, es evidente que existe una variedad de actores entorno a un objetivo común (seguridad ciudadana, trata de personas, etc.) alrededor del cual existe un nivel de consenso y, en la actualidad, se intenta generar los mecanismos de coordinación necesarios para enfrentar la problemática. Por su parte, en Sucumbíos, la falta de dichos espacios nos revela las dificultades que enfrenta el establecimiento de un sistema de gobernanza de la seguridad

ciudadana en la localidad, a través del cual se pudiesen canalizar las demandas de seguridad de la población.

### **Las Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.**

Antes de abordar detenidamente el análisis de las políticas públicas de seguridad adoptadas durante el periodo 2004-2009, quisiera señalar que, de primera mano, resultó evidente que la mayoría de leyes, planes y códigos a nivel nacional han tenido un carácter más bien normativo, porque no han llegado a concretarse en programas con asignación presupuestaria para que puedan ser ejecutados en la práctica. Tanto la Constitución de la República, como las leyes, normativas e incluso el Código Penal tratan acerca de los derechos de las personas y los deberes de las mismas, al igual que las conductas consideradas como delictivas, pero no se habla de programas o acciones para incrementar la seguridad ni acerca del financiamiento de los mismos.

No obstante, en el caso de las normas de nivel local, encontramos que si bien no existe una normativa clara respecto a las responsabilidades en materia de seguridad ciudadana (Por ejemplo, en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Descentralización –COOTAD– se encarga la competencia en el tema de seguridad a las Gobernaciones, pero también a los Gobiernos Provinciales y a los Gobiernos Municipales) existe una serie de acciones en esta materia que se refieren a temas específicos y aunque no se encuentran coordinadas dentro de una política de seguridad, al menos, cuentan con un presupuesto asignado para la ejecución de las mismas.

#### *A nivel nacional.*

En la zona de la frontera norte, históricamente la única respuesta del gobierno al incremento de la violencia e inseguridad ha sido la militarización. Esto ha generado que, tanto los efectivos militares como policiales desplegados a lo largo de la zona de frontera, se conviertan para muchas poblaciones en el primer, y en ocasiones único, rostro del Estado en el tema de seguridad y justicia, e incluso en ámbitos de política

social. Durante la mayor parte del periodo de estudio que abarca esta investigación, no existieron políticas públicas orientadas hacia un territorio determinado, en este caso, la zona de la frontera norte ecuatoriana. No obstante, en la actualidad, se están ejecutando tres políticas públicas enfocadas específicamente en brindar atención a la zona de frontera norte.

Respecto a la primera política, conocida como *Plan Ecuador*<sup>55</sup>, la misma parte de la idea de que la seguridad humana en la frontera, únicamente puede ser resultado de la paz y el desarrollo, y no del incremento de la presencia militar. Esta política fue presentada en abril del año 2007 como una respuesta a los impactos del conflicto interno colombiano. Los principios fundamentales que orientaban el Plan eran la paz y la cooperación como sistemas de convivencia entre Estados, el repudio a la agresión externa, y la cooperación y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y la sociedad para implementar soluciones en conjunto ante la pobreza, los desplazados, los impactos a la salud por las aspersiones, y el incremento de la delincuencia que afecta a la seguridad ciudadana. Los resultados del Plan han sido muy cuestionados ya que, aunque se habla de una cifra de inversión elevada –aproximadamente 135 millones para el año 2007– no se ha observado mayores cambios ni en la sociedad ni en el fortalecimiento de las instituciones de la zona.

Ante esta situación, dicho Plan fue relanzado en los años 2008 y 2009. En la actualidad, se plantearon nuevos ejes de intervención como el fortalecimiento institucional, la reactivación económica y la generación de empleo, el mejoramiento de la infraestructura social básica, el manejo sostenible de los recursos naturales, la administración de justicia y control de ilícitos, el respeto a los derechos humanos, la asistencia humanitaria y refugio, y la protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. A pesar de las modificaciones realizadas y de los montos de inversión, el impacto de esta política en la zona aún resulta leve y confuso. Sin embargo, ante la situación de la frontera, lo importante sería que la propuesta conceptual y metodológica del plan logre consolidarse en la práctica.

En segundo lugar, en el mes de marzo del presente año, empezó la

---

<sup>55</sup> La información sobre plan Ecuador proviene del material divulgativo realizado por la referida institución, y de la ponencia presentada por la secretaría técnica, durante el seminario organizado por el IAEN en el mes de agosto de 2009. No se pudo realizar una entrevista porque la vocera oficial es la secretaria técnica, quien, por motivos de su agenda particular, nunca estuvo disponible.

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

Una vez que inició el proceso pudieron observarse varios problemas que no habían sido considerados en la etapa de planificación. Sin embargo, en especial, fue evidente que la concurrencia de asistentes sobrepasó las expectativas ya que no se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. A pesar de que se coordinó el trabajo con otras instituciones como el SJRM, no se coordinó el trabajo con instituciones claves como el Consulado de Colombia<sup>56</sup>, quienes incluso tenían instalado un programa especial para poder otorgar el pasaporte judicial a los solicitantes de refugio.

Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería confundir el número de asistentes al proceso, con el número de refugiados que viven en la frontera, ya que como se mencionó, la mayoría provenía de otros lugares del país. En otras palabras, si bien esta política permite otorgar la calidad de refugiado a un número mayor de personas, la misma no puede ser utilizada como una base para diseñar otras políticas enfocadas en este grupo de la población, en particular, aquéllas que requieran identificar con claridad los lugares en los cuales se concentra un mayor número de refugiados.

En tercer lugar, frente a los alarmantes indicadores en delincuencia e inseguridad en la zona se establecerá un seguimiento militar y policial permanente. En el ámbito de la seguridad, el gabinete sectorial ha considerado que es necesario implementar tres

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada el 08 de septiembre de 2009.

acciones específicas. Primero, la *creación de una fuerza de tarea conjunta* para la zona norte; segundo, el *establecimiento de una base de operaciones* en Atuntaqui y la *creación de nuevos destacamentos militares y policiales* en la zona; y tercero, el *establecimiento de una zona de seguridad* de 20 km. en la frontera<sup>57</sup>.

Como se puede observar, básicamente esta última política tiene un enfoque de seguridad orientado hacia la implementación de acciones coercitivas mediante el incremento militar y policial. Esta política implementada, de manera conjunta, con una política orientada al desarrollo como Plan Ecuador podría modificar la situación de violencia y delincuencia en la región. Sin embargo, la posibilidad de que el gobierno centre su atención únicamente en la implementación de esta política es preocupante, ya que se continuaría atendiendo las necesidades de la frontera únicamente con el incremento de la presencia militar y policial. Esto nos llevaría incluso a considerar que, en la zona de frontera, no se ha logrado establecer una clara diferencia entre los problemas de seguridad pública y los de seguridad ciudadana, por lo que se prioriza la seguridad del Estado y se proporciona un tratamiento único a ambos problemas en detrimento de las poblaciones localizadas en la zona fronteriza. Esta situación generaría mayores problemas y conflictos, ya que a nivel nacional se encuentra vigente el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, cuyos fundamentos serían supuestamente contrarios a este tipo de acciones y estrategias de intervención. Por tratarse de la principal política gubernamental en materia de seguridad ciudadana, a continuación, me detendré en el análisis cuidadoso de dicho plan nacional.

El principal antecedente del actual “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana” es el Plan de Modernización de la Policía 2004-2014. No obstante, dicho plan no fue implementado porque no se contó con los recursos necesarios para su aplicación. Más adelante, a inicios del año 2007, el gobierno nacional recién posesionado, creó una Comisión de Modernización de la Policía, la cual se conformaba por representantes del gobierno, de la Policía Nacional, pero sobretodo por representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Dicha Comisión empieza a realizar talleres tanto dentro de la institución policial como a nivel de la comunidad para determinar las

---

<sup>57</sup> La información sobre las estrategias de seguridad planteadas por el gabinete sectorial de seguridad proviene del artículo “Los enemigos públicos”, publicado en la revista *Vanguardia*, No.205, del 8 al 14 de septiembre, p.17-22.

principales necesidades y problemas en materia de seguridad. En el mes de septiembre, la Comisión presenta un primer diagnóstico acerca de la percepción de la población sobre el trabajo de la policía y de la propia policía sobre sus deficiencias y necesidades para poder desempeñar más adecuadamente su actividad<sup>58</sup>.

Con base en dicho diagnóstico, en el mes de octubre del 2007, el gobierno declara en estado de emergencia a las áreas de infraestructura, comunicaciones y medios logísticos, investigación científico forense, policía comunitaria, de bienestar y seguridad social de la Policía Nacional. A partir de esta fecha, la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno junto con la Comisión de Modernización, basada en la información obtenida por la misma, elaboran un plan nacional, pero que no abarque únicamente la modernización de la policía, sino que se base en una concepción más integral, como la seguridad ciudadana. La Subsecretaría de Seguridad Ciudadana fue la institución encargada de la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional, el cual fue presentado en el mes de febrero del año 2008. En dicho Plan se contemplan dos objetivos generales, con varios objetivos específicos. El primer objetivo general busca reducir los niveles reales de inseguridad y el segundo objetivo general busca tener resultados medibles y de impacto en el tiempo. Por ser un plan del gobierno nacional, la implementación del mismo se encuentra diseñada para abarcar todo el territorio nacional; sin embargo, en una primera fase, se ha priorizado a las provincias con altos índices delictuales, tales como Guayas y Manabí. Para la implementación del Plan de Seguridad Ciudadana, mediante Decreto Ejecutivo No. 1107 del 22 de mayo de 2008, se creó la Unidad de Ejecución Especializada, la cual se encargará de la ejecución de las acciones contempladas en el Plan. Además, la mencionada Unidad de Ejecución Especializada será la encargada de administrar los recursos transferidos por parte del Ministerio de Gobierno y de la Policía Nacional del Ecuador. El Gobierno invertirá en el Plan Nacional 320 millones de dólares; el primer año se asignarán 170 millones de dólares, y en el año 2009 se entregarán los 150 millones de dólares restantes. El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana se encuentra actualmente en la fase de implementación.

---

<sup>58</sup> Entrevista realizada el 3 de julio de 2008.

A raíz de la declaración de emergencia a la Policía Nacional en octubre del 2007, empieza la fase de diseño del plan, la cual concluye en febrero de 2008 con la presentación del mismo, e inicia la fase de implementación. Se encuentra previsto que la fase de implementación tenga una duración de dos años. Una vez concluida, el mismo será evaluado para determinar su posible extensión. Para la implementación del Plan de Seguridad Ciudadana se diseñaron algunas líneas de intervención: se considera la “Prevención y Vigilancia” la cual contempla el fortalecimiento local en prevención situacional. Además, el fortalecimiento del plan de erradicación de la violencia; la implementación de vigilancia y monitoreo geográfico electrónico; la inversión en el parque automotor y en equipamiento básico; la implementación de un sistema nacional de control de carreteras; la ampliación de la red de comunicaciones y de los centros telefónicos de información, y la creación de escuelas de seguridad ciudadana. La inversión en esta línea de intervención es de 50 millones de dólares.

Una segunda línea tiene que ver con la “Relación policía – comunidad”. En la misma se incluye la construcción y remodelación de las unidades de policía comunitaria; la adquisición de upc móviles; la creación de una Superintendencia de compañías de seguridad; la implementación de centros de atención ciudadana en los cuarteles; el establecimiento de puntos de información; la creación de una nueva página web; y la prestación de servicios en línea. La inversión en esta línea de intervención es de 98,26 millones de dólares. En una tercera y cuarta líneas de investigación respecto a “Análisis e Investigación” y a “Auxilio y Respuesta”, se establece la creación del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana; la creación de institutos de criminalística especializada y de laboratorios criminalísticos. La inversión en esta línea de intervención es de 28,2 millones de dólares.

Una quinta línea sobre “Formalización y Especialización” incluye la creación de la escuela superior de policía en Guayaquil; reformas educativas para la educación policial a nivel superior; reconocer las especializaciones por servicio; la implementación de procesos de enseñanza electrónica; el reentrenamiento continuo del personal policial; y la creación de la escuela de gobierno. La inversión en esta línea de intervención es de 7,41 millones de dólares. En una sexta línea se encuentra el “Plan Anticorrupción” que abarca la creación de una línea de denuncias ciudadanas; la creación de una Unidad civil de gestión y transparencia y de una tribuna de policía dependiente de la función judicial;

la reestructuración de la carga horaria y la homologación salarial a la policía. La inversión en esta línea de intervención es de 14 millones de dólares.

Por último, una séptima línea “Bienestar, Policía y Familia” considera la remodelación de los cuarteles y la construcción de mini-cuarteles; la modificación en los turnos de servicio; un sistema de rotación en base a lugares de residencia; el fortalecimiento de la división de bienestar policial; la creación de servicios de salud provinciales; la extensión de bonos del gobierno y la extensión de la vivienda fiscal. La inversión en esta línea de intervención es de 15,88 millones de dólares.

La Subsecretaría de Seguridad Ciudadana sería, en primera instancia, la institución encargada de supervisar el cumplimiento de las acciones y objetivos planteados en el Plan de Seguridad Ciudadana, los cuales, a su vez, son ejecutados por la Unidad Ejecutora Especializada. El plan consiste en una primera fase que será implementada durante 2 años, luego de los cuales se realizara una evaluación de los impactos del mismo, se efectuarán los ajustes necesarios y será implementado por 2 años más.

El Plan ha enfrentado una serie de críticas, primero, porque la implementación de los primeros proyectos contemplados se empezó a realizar en los lugares que han ejercido mayor presión política, y no se determinaron los lugares con base criterios técnicos. Además, se priorizaron los proyectos más visibles, como la inversión en infraestructura física, dejando de lado las actividades de prevención e investigación. De igual manera, relacionado con el punto anterior, si se analiza la distribución del presupuesto, se observa que la mayor parte de recursos se destinan a infraestructura y equipamiento de la policía. Por último, el componente policial constituye el enfoque principal de las intervenciones del plan. El problema es que este plan fue presentado ante la sociedad civil como un plan novedoso, porque no incluía únicamente un plan de modernización policial, sino que, además, se hacía énfasis en la participación de la comunidad. Sin embargo, como se mencionó, el componente policial continúa siendo el enfoque principal de las intervenciones, lo cual, lo vuelve menos interesante.

*A nivel local.*

A nivel local, debido a la preeminencia de la concepción de la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana, y a la difícil diferenciación entre una y otra en la zona de la frontera norte, las acciones tomadas en esta materia han sido escasas y aisladas.

En el caso de Lago Agrio, producto de los altos índices de inseguridad y de la debilidad de las instituciones presentes -ya sea el Gobierno local, el Gobierno Provincial o las Gobernaciones-, las mismas no han tomado acciones en materia de seguridad ciudadana y han preferido dejar las acciones en temas de seguridad bajo la responsabilidad de la policía o las fuerzas armadas. Se podría decir que la principal acción de las instituciones mencionadas en este ámbito ha sido promover una campaña de prevención del consumo de alcohol y no involucrarse más en la materia.

Por otro lado, en el caso de la provincia de Carchi, la seguridad ciudadana apenas empieza a ser incluida en la agenda pública, por lo que existen intentos incipientes de parte del Gobierno Provincial de tomar acciones en esta materia, incluso dentro de su Plan de Desarrollo se puede encontrar un eje destinado al desarrollo en el cual se incluye la preocupación por la seguridad ciudadana. En este caso, se puede decir que el Gobierno Provincial ha empezado a producir transformaciones en el tema de seguridad, lo cual ya es un avance importante.

Una de las acciones específicas que ha tomado el Gobierno Provincial del Carchi ha sido impulsar un proyecto para el establecimiento de un Observatorio de Seguridad Ciudadana en la provincia con el apoyo de FLACSO Ecuador. El objetivo es proveer herramientas técnicas para la toma de decisiones en políticas de seguridad ciudadana acordes a la realidad local de esa región. Dicho proyecto consiste en establecer una herramienta para registrar hechos violentos y no intencionales con el fin de orientar la toma de decisiones a partir de dicha información. Para impulsar este proyecto en cada provincia de la frontera norte, se suscribió un convenio con el Ministerio de Gobierno y Policía; sin embargo, la debilidad de las instituciones locales y los problemas en el registro de información de las principales instituciones en temas de seguridad ciudadana (Policía Nacional, Ministerio Público y Comisarías de la mujer y la familia) han constituido grandes retos a ser enfrentados.

Otra acción tomada en materia de seguridad ciudadana se encuentra a cargo de la Dirección de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito, a través del Observatorio de Seguridad Ciudadana (OMSC). Dado su interés en la homologación de

indicadores de violencia y seguridad entre el DMQ y los encontrados en la frontera norte, el OMSC proporciona asistencia técnica al Observatorio de Carchi, como una forma de cooperación entre gobiernos locales.

### *Influencia de las políticas internacionales.*

El tema de la seguridad en la zona fronteriza también ha estado estrechamente vinculado con la política exterior ecuatoriana, y específicamente, con las relaciones de Ecuador con su país vecino, Colombia. Es evidente que las políticas adoptadas por el gobierno colombiano –tales como su política de Seguridad Democrática- han tenido incidencia tanto en la calidad de vida de las poblaciones fronterizas como en las políticas de seguridad y acciones implementadas por el gobierno ecuatoriano. Por ejemplo, la suspensión temporal de las fumigaciones aéreas con glifosato contribuyó para que se produzca un mejoramiento en las tensas relaciones entre Ecuador y Colombia, pero al mismo tiempo redujo la exposición de los habitantes de la frontera a los químicos que estaban afectando a su salud. Claro que, también es necesario considerar que las políticas implementadas por el gobierno colombiano cuentan con el respaldo del gobierno estadounidense y su interés en la promover la Seguridad Hemisférica –como postulado y en la práctica– en América Latina. Así, se puede observar que existe una influencia desde Washington en las políticas de seguridad implementadas en Colombia, cuyos efectos se sienten en las poblaciones fronterizas ecuatorianas.

Sin dejar de lado lo mencionado, es importante también considerar los mecanismos específicos de relación entre Ecuador y Colombia. En el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador se encuentra la Dirección General de Relaciones Fronterizas con Colombia, la cual tiene a su cargo a la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriana-Colombiana (CVICE), que fue creada en 1989 como un mecanismo de integración<sup>59</sup> binacional, por lo que es presidida por los Ministros de Relaciones Exteriores y cuenta, entre otros, con la participación de actores económicos y productivos. Dicha comisión fue reestructurada el 28 de noviembre del 2002 con el fin

---

<sup>59</sup> Cumpliendo con los compromisos asumidos en la Declaración Presidencial de 20 de junio de 1989 entre Colombia y Ecuador.

de darle mayor funcionalidad, y su trabajo se enfocó en seis temas prioritarios: infraestructura, asuntos ambientales, desarrollo económico, desarrollo social, educación, ciencia y cultura, y derechos humanos. En general, su objetivo es aprobar los lineamientos de los planes, programas y proyectos de cooperación fronteriza enfocados en fortalecer la Zona de Integración Fronteriza<sup>60</sup> y el desarrollo de las poblaciones de la frontera. No obstante, a raíz del rompimiento de relaciones entre ambos países tras el ataque de Angostura en el año 2008, dicha Comisión suspendió su trabajo.

Cabe mencionar que además de la suspensión mencionada, entre los años 2004 y 2006, el trabajo de la Comisión también permaneció suspendido; es decir, existe un alto nivel de inestabilidad en el trabajo desarrollado por un mecanismo que es considerado fundamental para las relaciones entre Ecuador y Colombia y sobretodo para el desarrollo de las poblaciones fronterizas. Esto revelaría que las relaciones han sido bastante tensas entre ambos países en los últimos años pero aún más importante revela que la agenda de política exterior ha primado sobre los intereses de los habitantes de ambos lados de la frontera. Considerando que la Comisión se encarga de coordinar la cooperación para la implementación de los proyectos en la zona fronteriza, el alto nivel de inestabilidad de la misma tiene incidencia directa en las diferentes localidades fronterizas no sólo en temas de seguridad ciudadana sino en los diferentes ámbitos del desarrollo.

Por otro lado, en cuanto al análisis de los actores sociales internacionales, se puede observar que la mayoría de actores tienen sus propias agendas de trabajo, enfocadas en sus áreas de interés. En la actualidad, el tema de refugio es una de las áreas de enfoque prioritarias en la zona de la frontera norte. El problema con esta situación no es que las distintas agencias internacionales decidan trabajar sólo en un tema específico, sino que estas instituciones disponen de grandes recursos por lo que, muchas veces, financian los proyectos de otras organizaciones locales. Entonces, las organizaciones locales no se enfocan en realizar diagnósticos reales sobre la situación de su localidad y trabajar en sus necesidades, sino que terminan trabajando en base a las

---

<sup>60</sup> La Decisión 501 de la Comunidad Andina recomienda la creación de Zonas de Integración Fronteriza con el fin de promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional.

agendas impuestas por las diversas agencias internacionales<sup>61</sup>, dejando de lado temas que quizá podrían ser más prioritarios pero que quizá no se encuentran en el centro de atención de los organismos internacionales.

*Balance de las respuestas institucionales frente a la problemática.*

A continuación, se evaluarán las políticas previamente mencionadas en términos de las categorías planteadas en el marco metodológico (Adecuadas, buenas sin presupuesto, ambiguas, mal planteadas, inadecuadas).

En primer lugar, respecto a Plan Ecuador, podemos señalar que el aspecto positivo es que cuenta con un gran presupuesto; sin embargo, es una política mal planteada. El problema con Plan Ecuador, desde su creación, es que no ha respondido a las necesidades reales de las poblaciones fronterizas. La Secretaria Técnica de Plan Ecuador funciona en Quito, y desde allí diseña estrategias de intervención para una región con características sumamente particulares. Además, no considera la heterogeneidad y la multiplicidad de problemas existentes a lo largo de la zona. Como resultado, esto ha generado que muy pocas personas en la localidad conozcan esta política o acepten su ejecución. Ante esto, se instaló una oficina en la ciudad de Ibarra; sin embargo, como los problemas con su ejecución han continuado, ahora se abrió una nueva oficina en la ciudad de Esmeraldas<sup>62</sup>; se planea trasladar la oficina de Ibarra a Tulcán, y abrir una nueva oficina en Lago Agrio. De esta manera, se espera conocer mejor la realidad de cada localidad para poder implementar políticas más adecuadas.

Por otro lado, respecto a la Política de Refugio del Estado ecuatoriano, la misma, al igual que en el caso anterior, es una política con un gran presupuesto, tanto desde el gobierno como desde varias agencias internacionales; sin embargo, esta política estuvo

---

<sup>61</sup> A pesar de que no se trate de un caso de la frontera norte, quisiera mencionar la situación de las organizaciones que trabajaron durante una década en temas de maltrato infantil en Cuenca, porque me parece una lección interesante para las organizaciones de la frontera. Esta red de organizaciones desarrolló actividades pioneras a nivel nacional en prevención del maltrato infantil y obtuvieron muy buenos resultados. Sin embargo, en el año 2007, perdieron su fuente de financiamiento por lo que no pudieron continuar su trabajo. En la actualidad, el municipio contrató a las personas que trabajaron en este proceso pero para que colaboren en la recién creada: Casa Solidaridad, para atención a personas en situación de refugio, financiada por HIAS y ACNUR (Entrevista realizada el 07 de octubre de 2009).

<sup>62</sup> La ciudad de Esmeraldas no se encuentra en un cantón fronterizo; el cantón fronterizo es San Lorenzo que se encuentra aproximadamente a cuatro horas de viaje por vía terrestre (una distancia similar existe entre Quito y Tulcán).

mal planteada. La condición de la población refugiada ha sido prioridad en las agendas de varias organizaciones internacionales y nacionales, por lo que existió una gran presión para que se implemente el registro ampliado de refugiados, especialmente considerando el principio de libre movilidad consagrado en la Constitución ecuatoriana. No obstante, por la presión del tiempo, la política se implementó sin tomar en cuenta muchos factores. Por ejemplo, las personas que acudieron al registro ampliado no eran personas que vivían en las localidades en las cuales se realizó el registro, sino que se movilizaron hasta los lugares señalados para el registro. Por otro lado, la capacitación a los funcionarios de elegibilidad no fue profunda, lo que ocasionó que el proceso de selección no sea riguroso. Muchas personas que acudieron “se sabían el discurso de memoria y sabían exactamente los lugares de los cuáles debían decir que provenían para obtener la visa de refugio”<sup>63</sup>. Esto produjo que varias personas, que no cumplían con los requisitos, obtengan la condición de refugiados, lo cual, a su vez, incrementó el número de solicitudes. Finalmente, la “magnitud del problema” termina por justificar tanto la intervención de las agencias internacionales como del gobierno.

En tercer lugar, la política de incremento de la presencia policial y militar en la frontera es una política inadecuada. En este punto, no importa si la política tiene presupuesto para su ejecución, lo importante es que esta política terminaría por generar más problemas de los que podría resolver. Durante años, en la provincia de Sucumbíos se ha observado una excesiva militarización, si ahora se traslada esta política hacia otras zonas, sólo causará los mismos problemas observados en Sucumbíos. Es evidente que la población en Lago Agrio siente desconfianza y temor ante las fuerzas militares y policiales; y además, su presencia no ha contribuido a contener la situación de violencia en la provincia, pero si a agravarla debido al sinnúmero de excesos en su actuación.

En cuanto al tema de la incidencia de las políticas internacionales, es evidente que las acciones implementadas en el marco de la Política de Seguridad Democrática del Estado colombiano han tenido impacto en las formas de vida de las poblaciones fronterizas e incluso en el agravamiento de las condiciones de seguridad. La exportación del concepto de seguridad hemisférica defendido por Estados Unidos y seguido firmemente por Colombia ha tenido efectos en la seguridad ciudadana de las

---

63 Entrevista realizada el 08 de octubre de 2009.

poblaciones de Tulcán y Lago Agrio. No obstante, como se mencionó, la respuesta del gobierno ecuatoriano –el Plan Ecuador– no ha producido los resultados esperados por problemas identificados desde su planteamiento. A esto se añade que, la inestabilidad de otros mecanismos binacionales –como la CVICE- ha sido permanente y el reducido desempeño de sus funciones también ha impactado en los problemas de desarrollo observados en las poblaciones fronterizas.

Una política adecuada para la zona sería aquella que tome en cuenta las prioridades de cada localidad y además se enfoque en la reducción de las condiciones de marginalidad y abandono en las que viven estas poblaciones. Además, cabe recordar que la participación activa de los ciudadanos en las “zonas de riesgo” es necesaria para cambiar el clima y la forma de socialización en un territorio determinado (Mosconi, 2005: 33). Esto no significa que la seguridad y el monopolio de la violencia legal dejen de ser prerrogativa del Estado, sólo sugerimos que la participación activa de las organizaciones puede contribuir para que las políticas públicas diseñadas respondan mejor a las necesidades de la población y su implementación genere mejores resultados.

### **Procesos de gobernanza en Tulcán y Lago Agrio.**

A lo largo del período de estudio, la situación de seguridad en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio no ha tenido cambios bruscos. Sin embargo, es evidente que la implementación del Plan Colombia en 2000 generó grandes impactos que se observan hasta la actualidad y que han reconfigurado la situación de las poblaciones fronterizas.

La implementación del Plan Colombia ha sido analizada desde diversos enfoques (OIPAZ, 2004; González, 2008; Moreano, 2005) pero los distintos estudios coinciden en que provocó efectos en el ambiente y la salud de las personas a causa de las fumigaciones; un incremento en el número de desplazados hacia el lado ecuatoriano; crisis en las poblaciones de acogida; pérdida de la capacidad productiva en la región; debilitamiento del tejido social; desconfianza en las instituciones y temor ante las fuerzas militares.

Sin embargo, es evidente que los efectos no se han sentido de la misma manera en la ciudad de Tulcán y en la ciudad de Lago Agrio. En Lago Agrio, el incremento de la presencia militar y “sus acciones de autoritarismo contra la población civil” (Oipaz,

2004: 69) han terminado por generar mayor temor entre la población y sensación de inseguridad. En la provincia de Carchi, en cambio, únicamente las poblaciones indígenas Awá han presentado denuncias de abuso de poder de las fuerzas armadas, pero la población urbana del cantón Tulcán tiene muy buenas relaciones con el ejército nacional (González, 2008: 276).

Esta situación ha llevado a que las prioridades en materia de seguridad en las dos ciudades sean sumamente diferentes. En Carchi, dos de las organizaciones claves que han impulsado proyectos de seguridad han sido la Cámara de Comercio de Tulcán, ante la “creciente ola de robos a locales comerciales en la ciudad” y la Federación de Barrios. Ambas instituciones han impulsado la implementación de proyectos basados en la instalación de alarmas comunitarias o botones de pánico. Esto demuestra que la prioridad de la población local en temas de seguridad se enfoca en la prevención de la delincuencia común. Sin embargo, en Lago Agrio, entre los actores claves, encontramos a organizaciones como la Defensoría del Pueblo o a varias organizaciones con sede en Quito, cuyo interés principal en temas de seguridad es la protección de los derechos humanos de las poblaciones fronterizas. Entonces, en Lago Agrio, el enfoque prioritario del trabajo se centra en la protección de los derechos humanos.

Para terminar, cabe señalar que, si bien, de parte del gobierno nacional se ha planteado la necesidad de contar con una política de seguridad humana como Plan Ecuador, la mayoría de acciones implementadas han estado enfocadas en el incremento de las medidas de control por parte de policías y militares. Además, si bien la policía comunitaria ha generado planes de trabajo con la comunidad en Tulcán; la mayor cantidad de su trabajo se encuentra orientada hacia el control de tráfico de drogas.

Aunque, no se incluyó el problema del narcotráfico directamente en esta investigación, es evidente que, al igual que las agencias internacionales imponen sus agendas de trabajo a las organizaciones sociales locales -básicamente, por disponibilidad de financiamiento-, de igual manera existe una “narcotización” de la agenda de trabajo de las fuerzas armadas ecuatorianas y de la policía nacional (González, 2008: 283), impuesta desde el contexto internacional. Esto ha llevado a que el trabajo y esfuerzos de estas instituciones y del gobierno nacional se enfoque en el control del narcotráfico antes que en las prioridades de seguridad de las poblaciones de Tulcán o Lago Agrio.

## CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado, podemos concluir que las condiciones específicas del sistema de Gobernanza de la seguridad ciudadana en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio han incidido para que la situación de seguridad en cada localidad sea distinta, a pesar de que las políticas públicas implementadas desde el gobierno nacional han sido casi idénticas.

Después del breve recorrido realizado por algunos indicadores sobre delincuencia en las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, se pudo llegar a la conclusión de que la situación de ambas ciudades fronterizas es muy distinta a la situación de seguridad del resto del país, en la cual se observa que la principal preocupación se enfoca hacia los delitos contra la propiedad. Sin embargo, también es importante enfatizar en que la situación de seguridad entre las dos provincias es distinta. En la ciudad de Lago Agrio encontramos tasas muy altas de delitos contra las personas, mientras que en la ciudad de Tulcán son mucho más bajas, a pesar de que se encuentran sobre la tasa promedio del país, excepto en el caso de la tasa de homicidios. El sociólogo Briceño-León realiza una afirmación sobre la violencia en América Latina, la cual describe muy claramente la situación de Lago Agrio, porque sostiene que “la violencia se incrementa más que el delito, lo que deteriora las relaciones sociales no es tanto el delito, sino el carácter violento del delito” (Briceño-León, 2007: 267). Por otro lado, en el caso de impunidad, la situación de la ciudad de Lago Agrio es realmente preocupante, mientras que en la ciudad de Tulcán, el nivel de respuestas del sistema judicial ante las denuncias es bastante aceptable en comparación al resto del país.

Sin embargo, lo importante no es que la situación de seguridad entre las dos ciudades sea distinta, sino que esa situación configura las prioridades de acción de las organizaciones de los distintos sectores. En Tulcán, fue claro que la prioridad en materia de seguridad se relaciona más con el temor de las personas a ser víctimas de robos o extorsiones que a ser asesinadas en cualquier momento y por cualquier actor. En Lago Agrio, la prioridad en temas de seguridad es la protección de su derecho a la vida. La falta de preocupación y el desconocimiento del otro han terminado por producir un gran temor en las personas e instituciones en la ciudad de Lago Agrio para quienes cualquiera es sujeto de sospecha, incluso las propias instituciones de control. Esta

situación ha llevado a que las instituciones –que son de por sí frágiles- terminen involucrándose en temas menos conflictivos.

A nivel nacional, dada la situación de inestabilidad en las autoridades ha sido muy difícil establecer planes o programas. Además, la priorización de agendas internacionales respecto a temas como narcotráfico y refugio, no ha permitido que se implementen políticas adecuadas en materia de seguridad ciudadana que respondan a las necesidades y problemas propios de cada localidad.

En el balance del sistema de Gobernanza de la seguridad ciudadana de las ciudades de Tulcán y Lago Agrio, se puede observar que, al parecer, las políticas públicas implementadas desde el gobierno nacional respecto a la “región de la frontera norte” son pocas y además, estaban divorciadas en mayor o menor grado de la realidad concreta de cada cantón fronterizo. Esto es aún más cierto en lo que a seguridad ciudadana se refiere. Un Estado rígido, vertical y centralista ha sido incapaz –y no sólo por su estructura burocrática- de interpretar y actuar de manera consistente en la situación de inseguridad en la frontera. Por otro lado, con la presencia e intervención de organizaciones estatales y sociales afincadas en Quito, una mejora en la situación de seguridad se vuelve complicada tanto por la mirada desde lejos como por la dificultad de la acción.

Frente a las políticas homogeneizadoras del Estado respecto a la situación de seguridad en las distintas provincias de la frontera norte ecuatoriana, se esperaría que la situación sea similar en cada localidad; sin embargo, existen elementos dentro de la Gobernanza de la seguridad que han incidido para que las condiciones de seguridad sean diferentes en Tulcán y Lago Agrio. Como sostiene Velásquez, el deterioro en las condiciones de seguridad ciudadana “en algunos sitios se debe a conflictividades entre actores estratégicos más que a los hechos delictivos en sí mismo” (Velásquez, 2007: 83).

Ahora bien, entonces, ¿por qué la situación de seguridad es distinta en Lago Agrio y Tulcán? Considerando a la gobernanza de la seguridad como los dispositivos de cooperación entre una pluralidad de actores, la situación de seguridad de un territorio determinado cambia dependiendo de la existencia de posibilidades de convergencia entre el Estado – incluidas todas sus instituciones- y todos los demás actores claves. Desde luego, esta convergencia se tendría que dar a varios niveles. Así, en Tulcán existe

cierto nivel de convergencia, pero en Lago Agrio hay un desbalance entre ese Estado que parece periférico a todo lo que sucede y la realidad del cantón. El desbalance se da porque no existen entornos democráticos para el desarrollo de la vida social.

En Lago Agrio existe toda una construcción social del otro como conflicto, como algo que debe ser negado. El *otro*, negado, disociado del conjunto de la sociedad, facilita la fragmentariedad de una sociedad. Esto, evidentemente, es caldo de cultivo para el desarrollo de las actividades delictivas. Además, en esas circunstancias, el sentido mismo de la legalidad pasa a un plano secundario, pues la comunidad no se siente respondida por las autoridades que representan el poder estatal. Así, la denuncia pública del delito pierde valor ante los ojos de los ciudadanos y, como no podía ser de otra manera, las “soluciones” extrajudiciales no se hacen esperar. Si la presencia del Estado en los diferentes niveles se percibe como un obstáculo, tenemos ya un problema serio que afrontar en la medida en que la justicia “organizada” pasa siempre por manos estatales. La justicia debería vivirse, en principio, como práctica democrática de reciprocidad. Sólo en esas circunstancias, el orden estatal podría ser compatible con la vida social en Lago Agrio y se podría garantizar la seguridad como un derecho humano.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antioquia se toma la palabra (2006). *Cartilla No. 9: Homicidio*. Medellín: Antioquia se toma la palabra. Disponible en [www.lapalabra.gov.co/descarg/CARTILLAS/Cartilla%209%20Homicidio.pdf](http://www.lapalabra.gov.co/descarg/CARTILLAS/Cartilla%209%20Homicidio.pdf), visitado el 10/16/09
- Abril, Mauricio y Alex Tupiza (2009). “Delitos contra vehículos: el caso de Quito y Guayaquil”, *Boletín Ciudad Segura*, No.32, pp. 3-7. Quito: FLACSO sede Ecuador, CESC-Chile.
- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Azaola, Elena (2009). “El comercio con el dolor y la esperanza. La extorsión telefónica en México”, *Revista Urvio*, No. 6, Enero, pp.115-122. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Briceño-León, Roberto (2007). *Sociología de la violencia en América Latina*. Quito: FLACSO sede Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (s/f). *Nota Técnica 2: ¿Cómo se mide la violencia?*. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Calame, Pierre (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza. Reinventar la democracia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Carrión, Francisco (2009). “Dinámicas y problemáticas en zonas de frontera”, *Boletín Entre Tierras*, abril de 2009, pp.2. Quito: Secretaría Técnica Ad-hoc de la Mesa de Trabajo sobre Migraciones Laborales.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción”. En: Carrión, Fernando y Johanna Espín (comps.) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Carrión, Fernando (2008). “Prevención de la Violencia Juvenil”. En *Resumen Ejecutivo del Proyecto Prevención de la Violencia Juvenil en República Dominicana*. Mar-may 2008. UNESCO.
- Carrión, Fernando (2007). “Cronología de la Violencia”, *Boletín Ciudad Segura*, No.14, pp. 4-9. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Celi, Carla, Camilo Molina y Gabriela Weber (2009). *Cooperación al desarrollo en la frontera norte. Una mirada desde Sucumbíos 2000-2007*. Quito: Centro de

Investigaciones Ciudad, Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en el Ecuador.

Chaqués, Laura (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas, Siglo XXI editores.

Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Servicio de Publicaciones de la Comisión. Disponible en [http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index\\_es.htm](http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_es.htm), visitado el 10/13/09.

Crisholm, Donald (1989). *Coordination without herarchy: informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley: University of California Press.

Curbet, Jaume (2009). "Observatorios de la seguridad: el caso de Barcelona". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (comp.): pp.161-178. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, Municipio de Quito.

Czempiel, Ernst-Otto y James Rosenau (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Nueva York: Cambridge University Press.

De Janvry, Alain y Pablo Glikman (1991). *Encadenamientos de producción en la economía campesina en el Ecuador*. San José: FIDA, IICA.

Donoso Moreno, Claudia Verónica (2004). *La Interdependencia en el Área de Seguridad en la Frontera Colombo- Ecuatoriana a Raíz de la Implementación del Plan Colombia*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.

Espinosa, Rafael (2009). "Sistemas de información en violencia y seguridad ciudadana: fuentes y métodos". En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (comp.): pp.35-48. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, Municipio de Quito.

Fontaine, Guillaume (2006). "Petróleo y desarrollo sostenible en la Amazonía: apuestas para la gobernabilidad democrática". En *Petróleo y Desarrollo Sostenible en Ecuador. Vol 2 Las Apuestas*, Guillaume Fontaine (ed.): pp. 11-23. Quito: FLACSO sede Ecuador.

Fontaine, Guillaume (2005). "Del manejo de conflictos ambientales a la institucionalización de arreglos: el aporte de las teorías de la Gobernanza". En *Integración, equidad y desarrollo*, Sergio Florencio (comp.): pp. 131-148. Quito: FLACSO, CAF, Embajada de Brasil, Ministério das Relacaos Exteriores, Odebrecht.

González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: INREDH.

- Hernández, Bibiana (2009). “Comunicación y coordinación para una buena organización en la administración de lo público”. *Difusiones*, No.2, pp.104-120. Santiago, Argentina: Universidad Católica de Santiago del Estero.
- Herrera, Stalin (2007.) *Percepciones sobre la reforma agraria: análisis del discurso de dirigentes de organizaciones campesinas e indígenas*. Quito: SIPAE.
- Hufty, Marc (2006). “Marco conceptual y analítico de la gobernanza”. Documento Congreso Mundial de salud pública. Documento electrónico: [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper\\_Hufty\\_Fr.doc](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc), visitado el 09/15/09.
- Jácome, Paola, Verónica Supliguicha y Grace Vásquez (2009). “Trata de personas: historias que invisibilizan verdades”, *Boletín Ciudad Segura*, No.36, pp. 4-8. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Kooiman, Jan (2004). “Gobernar en gobernanza”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, No.16, pp.171-194. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Lahosa, Josep (2009). “La prevención de la (in)seguridad en Barcelona”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (comp.): pp.261-282. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, Municipio de Quito.
- Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista Reforma y Democracia*, No.21, octubre. Caracas: CLAD. Disponible en [www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad.../0041004](http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad.../0041004), visitado el 10/08/09.
- Moreano Urigüen, Hernán (2005). *Colombia y sus Vecinos Frente al Conflicto Armado*. Quito: FLACSO Sede Ecuador, Abya Yala.
- Moreano, Hernán (2004). *Opciones de Cooperación de las Naciones Limítrofes con Colombia en el Conflicto Armado de Colombia*. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Mosconi, Giuseppe (2005). “La prevención de la desviación. Hipótesis teóricas y cuestiones de métodos”, *Revista Delito y Sociedad*, No.21, año 14, pp 21-41. Santa Fe: Ediciones Universidad Nacional del Litoral.
- OIPAZ (2004). *Testimonios de Frontera. Segundo Informe del OIPAZ*. Quito: Observatorio Internacional por la Paz.
- Pontón, Daniel (2006) “Violencia en la frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”, *Boletín Ciudad Segura*, No.10, octubre, pp. 4-9. Quito: FLACSO sede Ecuador.

- Pontón, Daniel (2005). “Los fundamentos teóricos del debate político de la seguridad ciudadana en América Latina”. Tesis para la obtención del grado de Licenciatura en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Programa Estudios de la Ciudad (2006). *Boletín Ciudad Segura*, No.02, febrero. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Programa de Estudios de la Ciudad (2006). *Boletín Ciudad Segura*, No.10, octubre. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Ramírez, Socorro (ed.) (2008). *Ecuador Miradas Binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Academia Diplomática de San Carlos, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Ramírez Vargas, Luz del Socorro y César Montúfar (eds.) (2007). *Colombia-Ecuador*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rubio, Mauricio (1998) “Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al enfoque económico en boga”. Ponencia presentada en el Foro sobre convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, Junio 2-4, en San Salvador. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361976>, visitado el 10/16/09
- Ruiz, Juan y Franz Vanderschueren (2007). “Base conceptual de la seguridad”. En *Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: Formación y prácticas*, pp. 10-21. Florencia, Italia: Red URBAL 14 & Regione Toscana.
- Sansfaçon, Daniel (2004). “Of Prevention and Security. Reflections on Sustainable Governance of Community Security”. Informe CIPC. Documento electrónico: [www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_134\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_134_1.pdf), visitado el 09/08/09.
- Simon, Farith (2008). “Proceso penal e impunidad”, *Ciudad Segura*, No.27, pp. 4-8. Quito: FLACSO Ecuador.
- Torres, Andreina (2009). “Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias”. En *Economía Política de la Seguridad Ciudadana*, Manuel Dammert y Fernando Carrión (comps.): pp. 205-236. Quito: FLACSO sede Ecuador.
- Torres, Andreina (2005). “La seguridad ciudadana en Ecuador, un concepto en construcción: estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000-

2004”. Disponible en: [www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf), visitado el 11/16/09.

Unidad de Ejecución Especializada (2008). *Encuesta de Victimización y Percepción de la Inseguridad*. Quito: Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos, y Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

Varela, Fernanda (2008). “Carabineros de Chile”. Ponencia presentada en el IV Curso Internacional de Capacitación en Prevención Comunitaria del Delito para jóvenes profesionales de América Latina, 7-12 julio, Querétaro. Disponible en [http://www.comunidadyprevencion.org/curso\\_qrt\\_02.html](http://www.comunidadyprevencion.org/curso_qrt_02.html), visitado el 11/01/09.

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

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

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

Yáñez, Hernán (1996). *El mito de la gobernabilidad*. Quito: Editorial Trama.

## ANEXOS

### Anexo 1.

#### Nómina de ex-Ministros de Gobierno durante el periodo 2004-2009

	<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Fecha de ingreso</b>
1	Gustavo Jalkh	Actual
2	Fernando Bustamante Ponce	03/ene/2008
3	Gustavo Larrea Cabrera	15/ene/2007
4	Antonio Andretta Arízaga	11/jul/2006
5	Felipe Vega de la Cuadra	20/mar/2006
6	Alfredo Castillo Bujasse	14/dic/2005
7	Galo Chiriboga Zambrano	12/oct/2005
8	Oswaldo Molestina Zavala	08/sep/2005
9	Mauricio Gandara Gallegos	21/abr/2005
10	Oscar Ayerve Rosas	28/mar/2005
11	Xavier Ledesma Ginnata	22/feb/2005
12	Jaime Damerval Martínez	08/nov/2004
13	Raúl Baca Carbo	17/dic/2003

Fuente: Página web del Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos.

[http://www.mingobierno.gov.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=112&Itemid=114&lang=es](http://www.mingobierno.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=112&Itemid=114&lang=es)

Elaboración: Johanna Espín M.

**Anexo 2.**

**Nómina de ex-Comandantes Generales de la Policía Nacional durante el periodo 2004-2009**

	<b>Nombres y Apellidos</b>	<b>Periodo en funciones</b>
1	Jorge Poveda	1er trimestre 04 – 1er trimestre 05
2	Marco Antonio Cuvero	2do trimestre 05
3	José Antonio Vinueza	3er trimestre 05 – 4to trimestre 06
4	Carlos Calahorrano	1er trimestre 07
5	Mario Morán	1er trimestre 07
6	Bolívar Terán	1er trimestre 07
7	Ángel Bolívar Cisneros	1er trimestre 07 – 1er trimestre 08
8	Jaime Hurtado	2do trimestre 08 – 2do trimestre 09
9	Freddy Martínez	Actual

Fuente: Dirección General de Personal de la Policía Nacional  
Elaboración: Johanna Espín M.