

Flacso Sede Ecuador • Programa de Estudios de la Ciudad • Agosto 2010

## La Violencia Fronteriza, una interrogante por descifrar

Fernando Carrión M.



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

Con el desarrollo de la globalización y la transformación que viven los tipos de violencia a escala mundial, las fronteras se encuentran en un profundo proceso de cambio. Sobre todo, aquéllas donde hay realidades asimétricas, pues la relación a ambos lados de la frontera se ha tensado de tal modo, que termina condicionando la vida social y económica del vecino, más aún si existe hegemonía de uno de ellos.

Por eso, las fronteras han transformado su rol en estas dos últimas décadas. Así, de espacios de encuentro-separación de los Estados nacionales han pasado a ser plataformas de interrelación de los circuitos económicos mundiales, con lo cual se produce una mutación importante en el actor social central de contrabandista –que aprovecha las diferencias económicas entre los países para introducir productos sin pago de aranceles– a traficante –que lleva productos ilegales desde territorios distantes–. En este tránsito existe un impacto en la economía, en la autoridad política, en las instituciones y en la vida cotidiana, tanto de los espacios transfronterizos como al interior de los propios países.

Una afirmación de este tipo nos lleva a pensar en la necesidad de generar políticas de seguridad ciudadana distintas a las que hasta ahora se han desarrollado en estos espacios. Da la impresión que el cierre de fronteras, la imposición de visas selectivas, el manejo de políticas económicas diferenciales, la generación de estrategias de seguridad unilaterales, entre otras medidas, no han dado los resultados esperados. Por eso, resulta más interesante pensar en políticas distintas a las de separación o ruptura mediante la integración de los Estados. Los muros reales o virtuales que se implantan sólo llevan a que los procesos de diferenciación se potencien, lo cual conduce a que las diferencias sean razones importantes para que la violencia encuentre su mejor espacio de desarrollo.

El Ecuador tiene, en este momento, las dos caras de la moneda en sus dos fronteras. En la frontera sur –con el Perú– se han diseñado conjuntamente políticas binacionales, nacionales y locales tendientes a la integración, con un fortalecimiento de las instituciones (municipios), ejecución de proyectos vinculados (educación), impulso de políticas de confianza mutua (gasto militar) que han permitido dar vuelta a la página de los históricos diferendos comunes y crear una zona transfronteriza de paz.

Por otro lado, en la frontera norte –con Colombia– ha sido todo lo contrario. Desde principios de este siglo, Colombia impulsó una política de seguridad sustentada en una visión de “conflicto interno” que pronto se transformó en una batalla contra el narcotráfico y el terrorismo, mirados como flagelos mundiales. En este cambio de política fue importante la tesis de las guerras preventivas que, proveniente de Estados Unidos, encontró un espacio fértil en Colombia con la tesis de la extraterritorialidad. Un cambio de este tipo condujo a la invasión al territorio nacional en Angostura y a la ruptura de las relaciones diplomáticas.

De allí que tengamos en las dos fronteras situaciones totalmente distintas: la tasa de homicidios en el lado ecuatoriano de la frontera con Colombia es de 36 homicidios por cien mil habitantes y en la frontera sur con Perú es de 9 homicidios; es decir, una relación de uno a cuatro. El promedio de la tasa de homicidios en Colombia es de 34 mientras en Perú es de 12.

### Editorial:

La Violencia Fronteriza,  
una interrogante por descifrar  
Fernando Carrión M.  
Página 1

### Contexto:

El Plan del Buen Vivir  
en la Frontera Sur  
Johanna Espín M.  
Página 2

### Entrevista:

La coordinación interinstitucional: Un  
aporte decisivo en la relación Estado y  
Poblaciones Fronterizas  
Javier Ponce  
Ministro de Defensa  
Página 3

### Entrevista:

Del interés hacia la necesidad de  
modificar las políticas públicas  
para la frontera norte de Ecuador  
Anaité Vargas  
Directora APDH  
Página 4

### Artículo Internacional:

La militarización en las fronteras  
de El Salvador:  
¿Solución al problema de la violencia?  
Diana Mejía M.  
Página 5

### Investigación:

Políticas públicas de seguridad de  
Colombia y de Ecuador: Una visión  
comparada  
Andrés Gómez López  
Página 6 - 9

Perfiles - Página 10  
En Cifras - Página 11  
Sugerencia de Políticas - Página 12

## El Plan del Buen Vivir en la Frontera Sur

Johanna Espín M.

En 1998, con la firma del Acuerdo de Paz en Brasilia, Ecuador y Perú pusieron fin a una larga época de conflictos, e inició una nueva etapa en las relaciones entre ambos países, la cual se orientaba hacia la cooperación binacional. El Acuerdo de Paz no incluía únicamente aspectos relacionados a la definición de los límites fronterizos, sino además aspectos económicos, comerciales, de integración, es decir, elementos que permitiesen un auténtico desarrollo económico y social de las poblaciones fronterizas, las cuales se caracterizaban por la pobreza y exclusión.

Con el fin de cumplir con los objetivos propuestos dentro del compromiso establecido, se suscribió el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. Dicho pacto estaba orientado a fortalecer la cooperación bilateral, establecer un régimen fronterizo y elaborar un plan de desarrollo de la región fronteriza. Por esta razón, en este marco se creó el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza. Además, se constituyeron instancias nacionales y binacionales que se encargarían de impulsar las acciones estipuladas en el acuerdo y de darles un adecuado seguimiento (tal es el caso de la Comisión de Vecindad Ecuatoriana-Peruana).

Diez años después de la firma del Acuerdo de Paz, mediante el Decreto Ejecutivo No. 1366, se ratifica el Acuerdo de Ampliación del Plazo de Vigencia del Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza con lo cual se garantiza la continuidad de dicho plan hasta el año 2013. Sin embargo, en esta ocasión, se nombra como institución responsable de su aplicación a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Esta institución, en cumplimiento de su obligación, elaboró el Programa del Buen Vivir para el Desarrollo Equitativo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, como una nueva estrategia de intervención en la región que permitiría, por un lado, coordinar el trabajo en los actores políticos, sociales, gubernamentales, privados de la zona; y, por otro lado, priorizar los programas y proyectos estratégicos de la zona con el fin de elevar el nivel de vida de las poblaciones fronterizas.

Como se puede observar, a lo largo de estos doce años, en la zona de frontera entre Ecuador y Perú, se han establecido varias políticas nacionales y binacionales de desarrollo, además de una serie de mecanismos e instituciones para la implementación de las mismas.

Cabe mencionar la voluntad política que los gobiernos de ambos países han demostrado durante este proceso. En la actualidad, es necesario señalar el esfuerzo realizado para vincular la política nacional con las políticas locales, como es el caso de la elaboración del Plan del Buen Vivir de la Región Fronteriza en concordancia con los ejes estratégicos y objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. En este sentido, hay que destacar la importancia que tiene el diseño de políticas públicas específicas para las zonas de frontera, las cuales se enfocarían en las particularidades y dinámicas propias de la región.

Sin embargo, estos importantes esfuerzos por establecer políticas públicas -e instituciones que respondan a las distintas realidades de las poblaciones locales fronterizas- deben ser realizados a lo largo de las dos zonas fronterizas de Ecuador, las cuales durante mucho tiempo han permanecido en una situación de marginación con respecto al resto del país. De igual manera, es importante avanzar hacia el establecimiento de políticas binacionales (como el caso del Plan Binacional Ecuador-Perú) en la zona de frontera entre Ecuador y Colombia, las cuales comprometan a los gobiernos de ambos países con el desarrollo de dicha región.



Fuente: <http://www.acuario27.com/wordpress/2010/02/22/huaquillas-2/>

## La coordinación interinstitucional: Un aporte decisivo en la relación Estado y Poblaciones Fronterizas

### ¿Cuáles son las principales responsabilidades de las Instituciones Militares a lo largo de la Frontera Norte Ecuatoriana?

A partir de la Constitución de 2008, se delimitó con claridad las funciones del Ministerio de Defensa, de las Fuerzas Armadas y de la Policía. Las Fuerzas Armadas actúan sobre esa zona y su responsabilidad en la línea de frontera es de diversa naturaleza. Evidentemente, el primer objetivo es impedir que ingresen o se establezcan en la frontera grupos irregulares: paramilitares, delincuenciales o suversivos. De igual manera, segundo objetivo es cuidar la frontera para evitar que fuerzas regulares intervengan en nuestro límite fronterizo; pero esa responsabilidad también se extiende a un control de dos factores que son muy fuertes en la frontera norte: una, el tráfico de combustible, y otra, el narcotráfico.

### ¿Los operativos que se realizan en la frontera norte de Ecuador relacionados con drogas, gasolina e hidrocarburos, se coordinan con la Policía Nacional?

Sí, hay coordinación con la Policía Nacional. Una coordinación sobre la cual hay que trabajar mucho porque todavía hay ámbitos ambiguos en cuanto a las competencias de cada una de las dos instituciones. Hay que trabajar mejor en términos de la intervención de las Fuerzas Armadas.

El año pasado, iniciamos una experiencia importante con la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta en la frontera, lo que permite un mando único de las tres fuerzas en la frontera.

### ¿De qué se trata la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Defensa, Plan Ecuador, Ministerio de Gobierno y Ministerio de Relaciones Exteriores?

El aspecto fundamental de la relación es con Plan Ecuador, porque evidentemente uno de los actores fundamentales de la situación en la frontera son las poblaciones fronterizas. En gran medida, se trata de poblaciones de colombianos que están sujetos a la presión de los distintos actores armados; tanto fuerzas regulares como fuerzas irregulares, y eso determina que sean obligadas a actuar en función de estrategias de estos sectores armados.

Es necesario constituir una relación del Estado con las poblaciones fronterizas;

pues éstas no han tenido una presencia del Estado. De hecho, la única presencia del Estado ha sido militar pero no del resto del aparato del estatal.

### ¿Qué tan real considera la aplicación de medidas de Seguridad Ciudadana en una zona donde tradicionalmente se han implementado políticas orientadas hacia la seguridad nacional?

La Seguridad Ciudadana es un factor fundamental. Lo que está ocurriendo en las provincias fronterizas, particularmente en la zona de Esmeraldas, es el apareamiento de fenómenos delincuenciales que para nosotros eran desconocidos. El más evidente es el sicariato. Detrás, están muchas formas de presión y de delitos hacia la ciudadanía, que evidentemente exigen un esfuerzo importante de seguridad ciudadana.

Por tanto, la seguridad militar de la frontera tiene que estar íntimamente ligada con la seguridad ciudadana para el control de un fenómeno que se oculta en la fragilidad de las fronteras.

### Luego del 1 de marzo de 2008 ¿Se aumentó el número de puestos militares en la frontera norte de Ecuador?

Se aumentó el número de puestos militares, lo que ha significado un incremento de por lo menos un 50% o 60% con respecto a lo que existía antes de marzo de 2008. Se puede señalar los destacamentos que se han

construido estos dos últimos años y el número de operativos desplegados desde el 2007 hasta el 2010. Hay un incremento de 200% - 300% en las operaciones desde marzo del 2008.

### ¿Cuál es la función del Consejo de Seguridad?

Es una instancia en la que convergen los tres poderes del Estado: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial; además de las Jefaturas, las Comandancias, el Comandante Mayor de las Fuerzas Armadas, el Jefe de Comando Conjunto, el Comando General de la Policía. Es una instancia coordinada por el Ministerio de Seguridad donde se ventilan los problemas más importantes de seguridad nacional; no sólo en términos de relaciones internacionales, sino también en términos de seguridad interna. Además, es una instancia de consulta del Presidente de la República en temas para la seguridad.

Por: Johanna Espín M.



Javier Ponce  
Ministro de Defensa

“[...] la seguridad militar de la frontera, tiene que estar íntimamente ligada con la seguridad ciudadana para el control de un fenómeno que se protege en la fragilidad de las fronteras.”

## Del interés hacia la necesidad de modificar las políticas públicas para la frontera norte de Ecuador



Anaité Vargas  
Directora APDH  
Ecuador

**¿Cuáles serían los elementos orientadores de la política pública ecuatoriana con respecto a la frontera norte?**

Primero, se identifica una política pública de seguridad en la frontera norte ecuatoriana: planificada, interministerial, con recursos, etc. Segundo, en el área de desarrollo, no se evidencia una política pública determinante en la zona fronteriza.

La nueva Constitución del Ecuador señala en el Artículo 249 que los 40 km del área de frontera deben tener una atención especial o privilegiada; eso quiere decir que el Estado debería generar políticas públicas para demostrar que está cumpliendo con la Constitución, lo cual aún no se evidencia.

Creemos que la desproporción de una política claramente identificada de seguridad frente a una debilidad en las otras áreas sociales, marca un desequilibrio en la zona fronteriza en cuanto a políticas públicas.

**¿Cómo se han reflejado los cambios de la política pública de anteriores gobiernos en relación al actual gobierno, en la frontera norte de Ecuador?**

La mayor diferencia que se puede evidenciar es que, si bien los anteriores gobiernos impulsaron paulatinamente mayor militarización en la zona fronteriza, en este gobierno se identifica una política pública.

En el área de desarrollo, el abandono fue muy significativo. En los otros gobiernos, se hicieron pequeños intentos descoordinados, como fue la Unidad de Desarrollo Norte (UDENOR), en donde además, la gran mayoría del recurso invertido era extranjero.

El concepto bajo el cual nace Plan Ecuador es importantísimo porque antes ningún gobierno había identificado esa necesidad concreta y real de política pública. Las instancias del Estado tampoco han podido coordinar con esta intención de generar política a través de Plan Ecuador.

De hecho, sigue evidenciándose una desconexión entre este Estado centralista y la necesidad de ejecutar acciones en la zona de frontera. Hemos notado una intención por parte de este gobierno de hacer algo distinto en la zona de frontera.

También hemos identificado a lo largo de tres años que por lo menos los mecanismos o los métodos que se han usado hasta ahora no han sido los correctos, pues no han encajado en esa intención y es necesario repensarlos.

**¿De qué manera la implementación del Plan Colombia incidió en la situación de violencia en la zona?**

Los cambios en la realidad de esta zona no vienen desde Ecuador sino desde Colombia. Los actores armados si bien estuvieron siempre ahí y pudieron causar una serie de inconvenientes, jugaban otro papel en la zona fronteriza como, por ejemplo, mantener escenarios sin actores que perjudiquen la convivencia. Las FARC cumplían el papel que no ejercían la Policía Nacional ni las Fuerzas Armadas en Sucumbíos porque se encontraban enfocados en el conflicto en la frontera con Perú. Por eso tenían una buena relación con la población.

Por supuesto, en esa dinámica había violencia interna, característica de un territorio empobrecido. Sin embargo, lo que ha causado

que la violencia se haya desbordado en estos 10 años es la política implementada desde el lado colombiano. Tal es el caso que una vez que se desmoviliza los paramilitares en Colombia, aparecen bandas criminales en Ecuador, como los rastrojos o las águilas negras.

**¿Cómo se vislumbra la orientación de la política pública ecuatoriana con el nuevo gobierno colombiano?**

Es complejo, porque Santos representa la línea dura de

la política de Estado de Uribe. Santos era ejecutor de toda la visión belicista para la resolución de sus problemas internos. Consideramos que, en el gobierno de Santos, la política se puede radicalizar aún más en las áreas fronterizas de Ecuador y Colombia. Si esto es así, nuestra preocupación es cómo va a reaccionar el Estado Ecuatoriano, considerando que el área social y de desarrollo está debilitada, y no así el área de seguridad, que tiene mayor planificación.

**¿Cómo podría caracterizar a la política pública denominada Plan Ecuador?**

Plan Ecuador reemplaza a la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR), aunque es más débil de lo que aquella demostró ser. Como política pública, tuvo la visión estratégica inicial de no aceptar recursos de la USAID) porque se creía que Estados Unidos tenía un interés particular por implementar sus políticas propias en la frontera norte. Sin embargo, ahora Plan Ecuador está retornando hacia las mismas prácticas de UDENOR evidenciando la incapacidad del Estado para fortalecer la institucionalidad pública en la zona.

**“Este gobierno, a través de Plan Ecuador, identifica una necesidad de generar políticas públicas mucho más concretas que modifiquen la realidad de la zona y eso es y fue interesante.”**

## La militarización en las fronteras de El Salvador: ¿Solución al problema de la violencia?

Diana Mejía M.

La militarización de las fronteras de El Salvador, como política de seguridad pública, no sólo obedece a los altos niveles de violencia que vive este país; sino que también se relaciona con las políticas públicas de orden mundial establecidas desde los Estados Unidos, cuyo objetivo central es la lucha antidrogas, principalmente.

Mauricio Funes, Presidente de El Salvador plantea una acción política en la que los militares se movilizan por acciones de seguridad pública; esta decisión política, sin duda alguna, muestra un escenario similar al que viviera este país en 1992 cuando concluyó la guerra civil.

Según el Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI), El Salvador es uno de los países con más altos niveles de violencia, presentando los siguientes datos absolutos: en el 2007 se registraron 3.497 homicidios; durante el 2008 la cifra descendió a 3.179; en el 2009 hubo 4.349 casos de homicidios; y, durante los dos primeros meses del 2010 ocurrieron 741 homicidios registrados. La relación con estas cifras absolutas, evidencia, según datos de la Policía Nacional Civil, que El Salvador tiene una tasa de homicidios a nivel nacional que tiende a crecer de 56 en el 2008 a 71 en el 2009.

Indudablemente, las decisiones en cuanto a políticas públicas están atravesadas por una serie de actores (sector empresarial, gobierno, Estado, sociedad, etc.) que se ven afectados por la creciente problemática de la criminalidad en este país. Esto posibilita que la economía nacional y la convivencia social se vean afectadas.

Funes ha sido fuertemente criticado por varios planes antidelinquenciales que no han logrado disminuir la violencia en la sociedad salvadoreña. A pesar de ello, ha sido partícipe de una serie de consultas con diversos sectores para combatir la criminalidad. La nueva acción política marca una distancia trascendental, cuando se decide pasar de una enunciada política de prevención a una fuerte política de represión.

La nueva directriz que apunta a disminuir la violencia en El Salvador busca enfrentar a las pandillas o maras entendidas como organizaciones delictivas armadas. Se sostiene la urgencia de implementar un plan que implica incrementar la acción militar al trabajo de la policía. Esto a pesar de que constitucionalmente los soldados no deberían operar desde las calles, ni participar en labores de seguridad pública, sino únicamente en defensa de la soberanía nacional, lo cual contribuye a que los



Ilustración: Diego Olalla G.

roles de la policía y el ejército puedan ser distorsionados. Pese a ello, estas funciones cambian vía decreto ejecutivo con la finalidad de combatir el contrabando, el tráfico de drogas, la trata de personas, u otros delitos no sólo en las fronteras sino en el territorio nacional.

El plan global antidelinquencia contempla un intenso movimiento hacia las fronteras salvadoreñas; configurando la idea del "enemigo externo" que influye negativamente en el Estado y en la sociedad, con la presencia y desarrollo del comercio ilegal, del crimen organizado, de la trata de personas, y del incremento de la delincuencia, etc.

Esta política pública incide directamente en la sociedad salvadoreña y no solamente ha implicado una acción represiva, sino que deja de lado una perspectiva tanto económica como política, que pueda revertir los problemas estructurales de la violencia desde diferentes perspectivas. Dichos problemas no deben restringirse únicamente a la militarización dentro del territorio nacional y de sus fronteras compartidas con Guatemala y Honduras. Si esto persistiese tal como está, la realidad nos hablaría de un Estado que prácticamente resultaría más eficaz desde la perspectiva de la "guerra" que en la lucha contra la violencia desde lo estructural.

### Fuente:

Dalton, Juan José (2010) "El Salvador implica al Ejército en la lucha contra la delincuencia común", Diario El País, Documento electrónico: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Salvador/implica/Ejercito/lucha/delinquencia/comun/elpepuint/20100629elpepuint\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Salvador/implica/Ejercito/lucha/delinquencia/comun/elpepuint/20100629elpepuint_2/Tes)

Observatorio Centroamericano Sobre Violencia (2010) "Homicidios registrados en El Salvador" Documento electrónico: [http://ocavi.com/docs\\_files/file\\_719.pdf](http://ocavi.com/docs_files/file_719.pdf)

## Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: Una visión comparada

Andrés Gómez López<sup>1</sup>

El presente artículo es una exploración sobre las autodenominadas políticas públicas adoptadas en materia de seguridad por los gobiernos ecuatoriano y colombiano a partir del año 2000, siguiendo sus antecedentes, acciones y reacciones ante las mismas.

### Plan Colombia.

Alcanzar la paz mediante la negociación política entre el gobierno y las guerrillas estaba en el primer plano de la opinión pública al comienzo del período presidencial de Pastrana en el 98, debido al incremento de la violencia, los reveses del ejército frente a las guerrillas y los costos que acarrearía el conflicto (Leal: 2006, 525).

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) planteado por este gobierno incluía al Plan Colombia como programa de proyectos productivos participativos en el sector rural, de atención humanitaria, de fortalecimiento de organizaciones sociales locales y de inversión en infraestructura de comunicación como un apoyo a las economías lícitas locales.

Dicho PND contaba con el financiamiento derivado del “Fondo de Inversión para la Paz” (FIP), creado como un mecanismo para conjugar los dineros de cooperación internacional y recursos nacionales como apoyo a proyectos de sustitución de cultivos ilícitos, lo que en 2005 cambiaría a ser el programa contra cultivos ilícitos del también programa presidencial para la acción social.

También, hay que recordar que Pastrana ejercía la denominada “diplomacia por la paz” para fortalecer el Plan Colombia al mismo tiempo que su administración adelantaba “conversaciones de paz” con las FARC.

Una consecuencia de estas acciones fue el apoyo de EEUU al Plan Colombia, enfatizando en el componente militar del mismo y secundando el propósito del gobierno colombiano al robustecer sus fuerzas armadas en un contexto en el que se consolidaba la noción de los actores gubernamentales de que los grupos guerrilleros se nutrían del narcotráfico (Leal, 2006, 529; PND 1998-2002).

La otra consecuencia fue el rompimiento de las negociaciones entre las partes por señalamientos mutuos relacionados con la ayuda estadounidense. Además, se produjo un incumplimiento de acuerdos entre las partes en el marco de una negociación en medio de la confrontación armada.

El Plan Colombia quedó en la memoria institucional como una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo era combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, lo que contribuiría a la reactivación económica del país y la oferta de drogas ilícitas (DNP, 2006: 10).

Consecuentemente con su concepción, las acciones del plan se concentraron en la lucha antidrogas y el crimen organizado, en el fortalecimiento institucional, en la reactivación económica y social, y en la atención a familias desplazadas por los actores armados no estatales.

El famoso componente militar incluye área erradicada, incautaciones, laboratorios destruidos y gasto en defensa y seguridad. El segundo se refiere

a la inversión en gobiernos locales, casas de justicia, apoyo a la rama judicial, al sistema acusatorio y a la investigación criminal. El tercero tiene en cuenta la ley de preferencias arancelarias andinas –ATPA y la gestión de programas presidenciales de “carácter social” como “familias en acción, familias guardabosques y atención a familias desplazadas”.

Entonces, este plan, es un esquema en el que la lucha antidrogas tiene su compensación con la ley de preferencias arancelarias andinas (lo que en teoría contribuiría a la reactivación económica y social) y en el apoyo a la gestión de la red de apoyo social (Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, familias guardabosques y Atención a familias desplazadas).

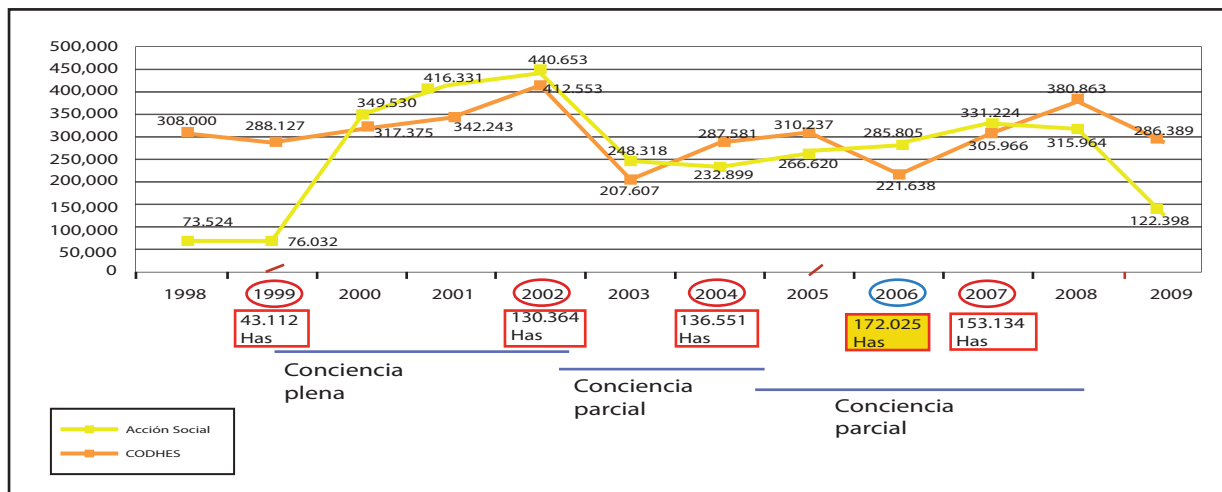
Para referirse a las bondades del plan, el discurso gubernamental se detiene en el primer componente y resalta el cambio en la tendencia de la cantidad de hectáreas sembradas con cultivos de coca. Así, las zonas sembradas eran de 101.800 hectáreas en 1998 y de 163.289 hectáreas en el 2000. De este modo, el Plan Colombia ha hecho disminuir esa cifra a 85.750 en 2005 y a 81.000 aproximadamente en 2008.

El otro elemento -en el que tanto actores gubernamentales como no gubernamentales se detienen al describir las acciones del Plan Colombia- es la ayuda estadounidense al mismo. Al respecto, es importante acotar que existe una controversia en los montos totales del Plan Colombia.

Rojas (2006: 1999) habla de 5.000 millones de dólares entre 1999 y 2006, mientras que el Departamento de Planeación Nacional de Colombia presenta una cifra 10.732 millones de dólares entre 1999 y 2005, de los cuales un 57.5% es para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado -el componente militar-, un 26.6% para el fortalecimiento institucional, y un 16% para programas sociales (DNP-DJS, 2006, 11). Esta controversia refleja que no ha sido clara y abierta la discusión de los tiempos y de los montos del Plan Colombia.



Ipiales-Colombia/ Foto: Diana Mejía M.



**Nota:** La línea naranja representa los datos de la ONG colombiana Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), mientras que la línea amarilla hace referencia a los datos de la Agencia Gubernamental Acción Social. En este gráfico, la correlación se realiza usando los datos de CODHES.

**Fuentes:** CODHES, reporte de 27 de junio de 2010. OCHA Colombia, "Colombia Humanitarian situation, synopsis July- December 2009". El autor ha ensamblado estos datos con respecto al número de hectáreas asperjadas.

**Elaboración:** Andrés Gómez

En cuanto a sus efectos, diferentes ONG's situadas tanto en Colombia como en Ecuador, así como los sucesivos gobiernos ecuatorianos, han sostenido que uno de los efectos del Plan Colombia ha sido el desplazamiento de personas tanto al interior de Colombia como hacia Ecuador. Ésta es la fuente principal de lo que consideran "el problema de refugio" que ha llevado al gobierno ecuatoriano a formular y ejecutar una política para fortalecer su institucionalidad ante este fenómeno concebido como un problema para este país.

### Política de Seguridad Democrática.

Con el fracaso de las conversaciones de paz, el tema de la seguridad –y más aún, el asunto de resolver el conflicto armado minimizando militarmente a las guerrillas– se ubicó de manera progresiva en el "debate ciudadano"<sup>2</sup>, hasta convertirse en el problema más sentido de la opinión pública durante el último año del gobierno de Pastrana. Asimismo, temas como el secuestro y la extorsión estaban "a la orden del día" en los medios de comunicación.

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

En la política de seguridad de Uribe tiene gran preponderancia la política proveniente del gobierno de Pastrana a través del Plan Colombia que terminó por ser la combinación de la política antinarcóticos cimentada en la fumigación de cultivos y la modernización y fortalecimiento de las FFAA con la ayuda de Estados Unidos.

En Colombia, es recurrente la referencia de que los efectos del Plan Colombia en la era del presidente Álvaro Uribe (2002 - 2010) están enmarcados por la reorientación dada por su antecesor a la política exterior colombiana, caracterizada por habérsela "instrumentalizado" en función de la estrategia del gobierno frente al conflicto armado.

Otro antecedente, es el enfoque que el presidente Uribe quiso darle al conflicto que vive Colombia, interpretándolo no como un conflicto armado o una confrontación política sino como una

amenaza terrorista (Rojas, 2006: 91). Vale decir que esta tesis la sostuvo tanto en el interior como en el exterior del país, lo que se interpretó como "la extraterritorialidad" de la concepción de seguridad del gobierno de Uribe en los países vecinos.

Esta política se enfocó en la recuperación, mantenimiento y consolidación del control estatal a través del ocupamiento de las diferentes regiones del país. En ese sentido, fortalecer las instituciones de seguridad y defensa, la cooperación ciudadana, el incentivo a la desmovilización y la "campaña" en el exterior para contrarrestar lo que se denominó como "diplomacia de las FARC" eran prioridades para la administración mencionada.

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

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

En el marco de esta política entra el denominado Plan Patriota, concebido como un gran operativo ofensivo de las FFAA colombianas. Dicho plan está apoyado logística, estratégica y operacionalmente por EEUU para recuperar el territorio concebido como la retaguardia histórica de las FARC en las selvas del sur del país (Rojas, 2006: 95).

Con la reelección del presidente Uribe, el gobierno evaluó la política de seguridad democrática y reformuló la política de la seguridad democrática, buscando consolidar el control territorial no sólo con la instauración de la fuerza militar sino con diferentes agencias del estado y de la política social (dependiendo de las diferentes zonas del país).

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

Durante el gobierno del presidente Uribe fue recurrente la referencia a la disminución del número de homicidios y de su correspondiente tasa, defendiendo que a partir del proceso de desmovilización de los grupos paramilitares llevado a cabo en su primera administración, los homicidios descendieron –de 28.534 en 2002 a 17.473 en 2004- relacionando esto con la disminución de la intensidad del conflicto en Colombia.

Con respecto al secuestro, según el gobierno, a partir de 2002 –comienzo del período de Uribe-, este delito fue disminuyendo, tanto por la dificultad para retener personas como por una menor oportunidad de los grupos irregulares para realizarlos.

El gobierno nacional sostiene que la Política de Seguridad Democrática con su propósito de recuperar el control territorial a través del incremento del pie de la fuerza pública logró cambiar la tendencia de 3.572 secuestros en 2000 a 521 en 2007, según la Vicepresidencia de la República.

No obstante, algunos medios de comunicación hicieron visible una reacción hacia esta política, propuesta por algunas ONG's de derechos humanos con respecto a la operatividad de grupos neo-paramilitares, la persistencia del desplazamiento en el país y la dinámica de la estrategia de las agrupaciones guerrilleras ante la confrontación frontal desde las Fuerzas Armadas.

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

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales han reaccionado ante la persistencia del desplazamiento forzado. Coinciden en señalar que tras las negociaciones de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre el 2003 y el 2005, el desplazamiento no cesa, registrándose en el 2008 cifras de desplazamiento forzado (380.863 personas) que se registraban en 2002 (412.553 personas).

Por lo demás, se ha alertado sobre el incremento en la inseguridad urbana registrando la actividad de grupos armados ilegales en cerca de 600 de los 1001 municipios y demandando una revisión de la política de seguridad en las capitales de departamentos y del país ante la reconfiguración de los poderes de facto ligados a las antiguas AUC. Por último, las informaciones de las organizaciones no gubernamentales muestran la configuración de corredores del conflicto en Colombia terminando el mandato de Álvaro Uribe, los cuales fundamentalmente están situados en el pacífico, el oriente y desde el noroccidente al nororiente.

**Política de seguridad para la frontera norte del 2000 y de defensa nacional.**

Analistas y actores gubernamentales coinciden en señalar como antecedentes de este tipo de políticas en Ecuador desde la década del 2000 a la clausura del conflicto con el Perú, la escalada en índices de violencia y criminalidad en la década de los 90 en el país andino y el giro de la atención gubernamental hacia el norte del mismo.

Es común encontrar que después de la clausura del conflicto con el Perú, la frontera norte comenzó a ser vista como un lugar problemático y vulnerable a la seguridad de los ecuatorianos, y percibida por los sucesivos gobiernos como un espacio de tránsito de grupos irregulares provenientes del conflicto colombiano, de presencia de economías ilegales y de proliferación de mafias organizadas.

En el discurso, estas políticas conciben como amenazas relacionadas con el conflicto armado colombiano al narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; así como a sus efectos –impacto de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia en la zona fronteriza, migraciones y presencia de refugiados, procesamiento de droga e involucramiento de población en actividades ilegales-, asumiéndolos como riesgos que enfrentaba el territorio ecuatoriano.

Sus formuladores ubicaron la afectación al Ecuador en el narcotráfico, el desplazamiento de población, la extensión de la zona de cultivo y procesamiento de droga hacia áreas selváticas, la destrucción agrícola y medioambiental de las fumigaciones, el involucramiento de la población de regiones deprimidas en la zona nororiental ecuatoriana en actividades informales ligadas al negocio de la droga, la ampliación del negocio de insumos y tráfico de precursores, y la reproducción de redes de narco-lavado en el sistema financiero nacional (Ministerio de defensa, 2006: 38).

Estas políticas formuladas en el gobierno de Gustavo Noboa –sustituto del depuesto Jamil Mahuad- tuvieron como objetivos fundamentales mantener una posición de no intervención en el conflicto colombiano (evitando cualquier posibilidad de realizar operaciones combinadas o conjuntas con Colombia), crear la Unidad del Desarrollo del Norte (UDENOR), y mejorar la capacidad operativa de la Fuerza Pública.

UDENOR, como programa incluido en esta política y componente de una concepción de “seguridad integral” desde la perspectiva de los formuladores de la misma, se creó en 2001 con el propósito de atender el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte –en donde incluían a Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbios, Orellana y Napo-, y buscando fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera con el fin de desalentar a la población a que se vinculara con actividades ilegales.

Año	Número de Homicidios	Tasa de Homicidios
1999	23.209	56
2000	25.654	61
2001	27.685	64
2002	28.534	64
2003	19.967	50
2004	17.473	42
2005	17.331	41
2006	16.274	38
2007	14.751	37
2008	14.038	34
2009	17.717	39

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Colombia  
Elaboración: Andrés Gómez



Esta entidad está vinculada a la ayuda aportada al Ecuador y a los países vecinos de Colombia por parte de Estados Unidos a través de la Iniciativa Regional Andina para responder a los efectos a estos países que se venían con la aplicación del Plan Colombia.

Como reacción a estas políticas se ha podido identificar que, desde Quito, las ONG's se han mostrado preocupadas por la securitización de la frontera que no sólo se refiere al aumento de efectivos militares a los largo de la misma sino al relacionamiento del incremento de los índices de criminalidad en el Ecuador con el conflicto colombiano y los efectos generados por el mismo descritos arriba.

### Plan Ecuador

Los antecedentes de ésta política pública están asociadas por sus formuladores, por un lado, al "histórico descuido por parte del estado" en la "región de frontera norte" -que relacionan con una debilidad institucional-, y, por otro lado, al ser respuesta o reacción al Plan Colombia,

Al mismo tiempo, actores gubernamentales y no gubernamentales concuerdan en que como antecedente institucional de la Secretaria Técnica de Plan Ecuador (STPE), organismo administrador de esta política, se puede nombrar a UDENOR, la cual buscó incidir en proyectos de desarrollo como un componente de seguridad.

También es recurrente la mención por actores gubernamentales y no gubernamentales del artículo 249 de la Constitución ecuatoriana del 2008, el cual demanda "atención preferencial para afianzar una cultura de paz, y desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales (soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad) en los cantones que se encuentren en una franja fronteriza de 40 kilómetros".

Ahora, bien, la acción de la STPE se agrupa en tres espacios, consistentes en la coordinación de la acción del estado en la frontera norte -formulando un plan de inversiones anual, estableciendo metas mínimas de inversión, solicitando a cada ministerio su "contribución" para cumplir esas metas-, coordinación de la ayuda internacional y en la ejecución de proyectos de desarrollo directamente.

No obstante, la reacción más notoria a la ejecución de esta política se realizó desde el interior del gobierno, por parte del presidente de la república. Éste fue el "últimátum" de 6 meses a partir de enero de 2010 que anunció en "el informe semanal a la nación" que transmite los sábados a través de los medios de comunicación, para que demostrara "mejores resultados".

Al mismo tiempo, se encuentran respuestas a esta reacción consistentes en llamar la atención sobre que, en la práctica la STPE está recibiendo tres mandatos que no corresponden a los recursos de gestión que tiene dentro de la estructura estatal.

Se le ha asignado un mandato de coordinador de la inversión pública cuando está subordinada al Ministerio Coordinador de la Seguridad. Su misión implica prácticas de planificación, pero el organismo planificador del estado es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) y, por último, la demanda de la población en cuanto a ejecución de obras se convierte en otro mandato, cuando en la estructura estatal los llamados a esto son los ministerios (que también son rectores y reguladores).

Por tanto, al parecer, el reclamo a la gestión de esta entidad tiene que ver con su posición en la estructura del estado que le determina el poder institucional para coordinar la inversión sectorial, marco en el cual estarían las razones por las cuales ha habido una movilidad importante en la dirección de dicha entidad.

### Política del Ecuador en materia de refugio.

Esta política menciona como su antecedente institucional el capítulo de "Política Exterior" del Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), correspondiente al primer gobierno del presidente

Rafael Correa, en donde se formula la entrega de documentación a la población que amerita protección internacional en referencia a las personas indocumentadas y excluidas del acceso a servicios públicos y al mercado laboral nacional.

Además de esto, a comienzos del 2008, ACNUR presentó un estudio denominado "Necesidades de protección internacional de población colombiana en la región de la frontera norte de Ecuador", en donde llamaba la atención al estado ecuatoriano sobre la necesidad de protección de refugiados de facto y de establecer el número de estas personas, excluidas del efectivo acceso a derechos fundamentales.

En cuanto a la política, ésta acoge el conocido "registro ampliado" como herramienta de uno de sus programas consistente en la garantía de derechos de las personas con necesidad de protección internacional.

La ejecución de esta herramienta de la política, más que la totalidad de ésta, despertó diversas reacciones, -en tanto se asoció con un "registro indiscriminado", con una oportunidad a la figura del "pasajero gratuito"-, a la ejecución de la medida como tal y a las limitantes que puede significar el ser portador de una identificación de refugio.

Para terminar, una conclusión general de la lectura de los discursos propuestos en las políticas públicas de este tipo es que, en términos nacionales, Colombia mantiene una práctica de seguridad pública en referencia a un enemigo interno que implica el territorio fronterizo sur-occidental, mientras que Ecuador mantiene vigente la práctica de seguridad nacional en referencia a un enemigo externo que compromete su frontera norte. En las dos políticas es común la referencia al desplazamiento forzado de personas, en las de Colombia como indicador de la acción gubernamental, mientras que en las ecuatorianas se lo percibe como una justificación de la acción del Estado.



Tumaco-Colombia/ Foto: Víctor Llugsha.

#### Bibliografía:

- Arcos, Carlos y Fernando Carrión (2003). Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999. Quito. FLACSO.
- Leal, Francisco (2006). Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación. En Francisco Leal Buitrago, En la encrucijada. (1ª. Ed., 513-544). Bogotá: Norma.
- Ramírez, Martha Lucía (2003). Política de defensa y seguridad democrática. En: PNUD, el conflicto, callejón con salida, (1ª. Ed.174-178). Bogotá: El malpensante.
- Rojas, Diana (2006). Balance de la política internacional del gobierno Uribe. Análisis político, N° 57, 85-105.
- DNP-DJS (2006). Balance Plan Colombia 1999-2005. Recuperado el 17/05/2010, de <http://www.dnp.gov.co>
- Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 "cambio para construir la paz". Recuperado el 16/05/2010, de <http://www.secretariassenado.gov.co>
- Vicepresidencia de la república de Colombia (2008). Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos (1ª ed.) Bogotá: Observatorio de DDHH y DIH.
- Ministerio de Defensa Nacional de la república del Ecuador (2006). Política de la defensa nacional del Ecuador. Edición actualizada. Quito.

#### Notas:

- 1 Politólogo, Universidad Javeriana Bogotá-Colombia, M.A. Desarrollo Local y Territorio FLACSO sede Ecuador. [aogomez@flacso.org.ec](mailto:aogomez@flacso.org.ec)
- 2 Agenda pública, opinión pública



**Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE)**

La Coordinadora Nacional de Mujeres Negras (CONAMUNE) fue creada el 12 de septiembre de 1.999 durante el Primer Congreso Nacional de Mujeres Negras del Ecuador. En enero del 2000, se conformó la Coordinadora de Mujeres Negras en Esmeraldas.

**Objetivo General:**

Insertar a la mujer negra en los diversos ámbitos de desarrollo

social, político, cultural, ambiental y económico, mediante la constante participación y búsqueda de incidencia en las políticas públicas.

**Objetivos Específicos:**

- Valorización y visibilización de la cultura afro y fortalecimiento de los procesos organizativos de las mujeres negras.
- Ejecución de varios proyectos de capacitación.

**Alianzas estratégicas:**

Colabora con varias organizaciones que luchan para impulsar los derechos de las mujeres. Es parte de la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora. Además, colabora con la ONG italiana Cooperazione Internazionale (COOPI) en la ejecución de proyectos cofinanciados por la Unión Europea con el fin de visibilizar al pueblo afroecuatoriano y a las mujeres negras, fomentar las actividades productivas, sensibilizar en el tema de discriminación y racismo, y apoyar en la recopilación de información y documentación sobre la condición de los afroecuatorianos y en particular de las mujeres.

**Proyectos:**

- Instauración de Microempresas Manuales Productivas, mediante bancos comunales en 16 organizaciones de base de la CONAMUNE Esmeraldas.
- Mirada Negra, en colaboración con la Red MAAD y COOPI. Con la finalidad de desarrollar a nivel local, nacional y regional iniciativas de promoción de la cultura afrolatinoamericana
- Casa de la Mujer Negra, ubicada en San Lorenzo, brinda servicios de coordinación, acogida, atención legal y psicológica. Además, elabora proyectos de desarrollo social, político y económico.

**Enlaces de Interés**

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

Calderón, Cuauhtémoc, Eliseo Díaz, Eduardo Mendoza y Leticia Hernández (2010). "El Desempleo en los Estados de la Frontera Norte de México". Disponible: <http://www.colef.mx/coyuntura/2010Mar25Eldesempleo.pdf>

Fonseca, Jean Cláudio Santos (2008). "A dinâmica territorial da fronteira Amapá - Guiana Francesa sob a influência da integração: 1995 a 2007." Maestría Dissertación, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Federal do Pará, Belém. Disponible en: <http://www.ufpa.br/ifch/dmdocuments/dinamicaterritorialfronteiraamapa.pdf>

**Cámara de Comercio de Tulcán**



El trabajo de la Cámara de Comercio de Tulcán en materia de seguridad ciudadana se enfoca en el plan "Tu local protegido". Este plan constituye un servicio adicional de la Cámara de Comercio para sus afiliados, mismo que se ha ejecutado en Tulcán desde el mes de marzo de 2009. El apoyo y la asistencia técnica para la implementación del plan fueron proporcionados por la Cámara de Comercio de Quito.

**Componentes:**

**Sistema de Auxilio:** Este sistema funciona mediante la activación de botones de pánico a los que tienen acceso los socios. Una vez presionado un botón, entra en acción la Cámara de Comercio de Tulcán, con la asistencia oportuna del motorizado y de la Policía Nacional. El promedio de llegada del motorizado es 2 minutos. Cuentan con monitoreo las 24 horas. Actualmente, están gestionando un convenio con la policía para que, dado que la información es directa, se aseguren que acudirán rápidamente. Participan también, amigos o familiares del socio a quienes les llegará un mensaje de texto, informándoles sobre el suceso en el local comercial, y puedan recibir ayuda oportuna.

**Capacitación:** Las jornadas de capacitación son gratuitas y trabajan temas sobre manejo de mercadería, prevención de delitos, protección personal, entre otros. Esta capacitación se dicta en las instalaciones de la Cámara de Comercio, en coordinación con el Grupo de Operaciones Especiales (GOE).

**Apoyo Legal:** Una vez producido un delito en un local comercial, la Cámara cuenta con abogados a disposición de los socios. Los abogados acuden al lugar del local, brindan asesoría y se hacen responsables de las acciones necesarias desde la denuncia hasta la recuperación de mercadería e incluso de realizar un seguimiento a la sentencia del delincuente.

**Publicaciones**



Torres, Andreina (2009). "Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias". En Fernando Carrión y Manuel Dammert (Compiladores). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito-Ecuador: FLACSO sede Ecuador - Municipio Metropolitano de Quito. pp: 205-236.

El presente artículo constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos y analizar los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local en el Ecuador. Para ello, se ofrece una visión panorámica de la ayuda para el desarrollo a escala mundial, su caracterización en el contexto específico del Ecuador y su posible incidencia en la definición de una agenda alrededor de la seguridad ciudadana.

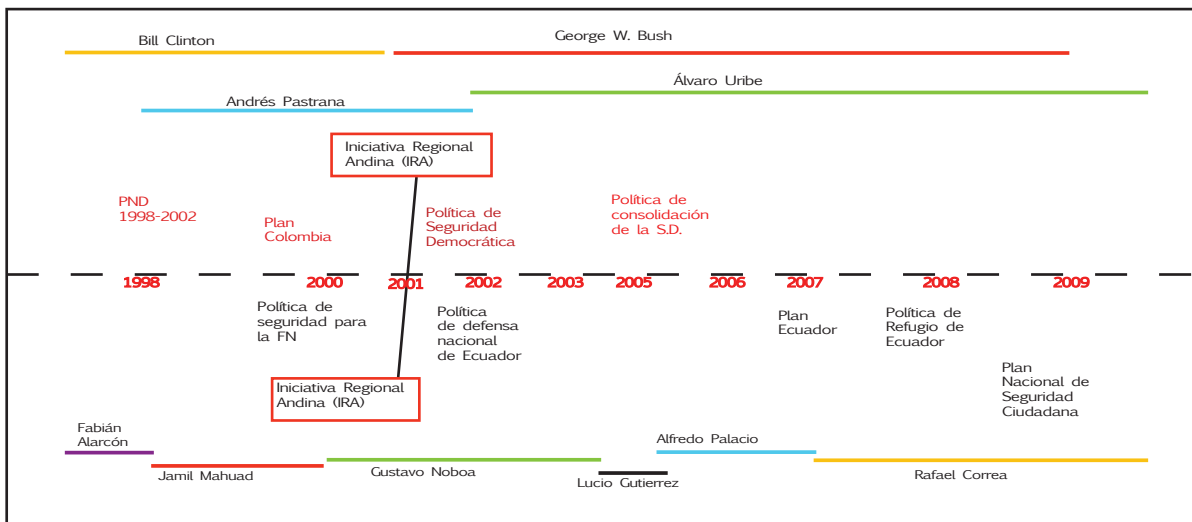


Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (compiladores) (2010). *Ciudad Segura 3. Nuevas Problemáticas en seguridad ciudadana*. Quito-Ecuador: FLACSO sede Ecuador - Municipio Metropolitano de Quito.

El volumen 3 del Libro Ciudad Segura es una compilación de los artículos del boletín del mismo nombre, correspondientes a los números 25 al 36, publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, entre mayo de 2008 y junio de 2009. En este periodo, el Comité Editorial del boletín se planteó como estrategia diversificar los temas que constituyen el debate académico y político respecto a la seguridad ciudadana, y se ha propuesto visibilizar fenómenos de violencia y criminalidad poco reconocidos por los actores de las políticas públicas en este campo.

## Políticas de Seguridad implementadas por Colombia y Ecuador.

El siguiente gráfico, muestra una descripción temporal de las diferentes políticas aplicadas en Ecuador y Colombia en temas de seguridad entre los años 1998 y 2009. Se toma como marco referencial elementos regionales y la temporalidad en la que gobernaron los presidentes de Ecuador, Colombia y Estados Unidos durante la implementación de dichas políticas.

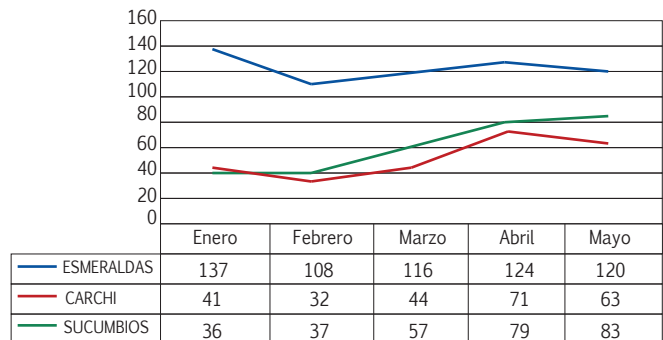


Elaboración: Andrés Gómez

## Denuncias en la Frontera

En cuanto a Delitos contra la propiedad, el gráfico 1 presenta datos absolutos registrados por la Policía Judicial entre los meses de enero a mayo del 2010. En el mismo, se puede identificar una constante histórica en relación al comportamiento registrado en los últimos 5 años. Así, entre las tres provincias de frontera, Esmeraldas es la que mayor número de denuncias registra en delitos contra la propiedad, seguida por Sucumbíos y Carchi respectivamente. Sin embargo, dentro de las particularidades de cada provincia cabe mencionar que, entre los delitos registrados, los de mayor incidencia en Esmeraldas son el robo a domicilios, mientras que, en el caso de Sucumbíos, destaca el número de robo de motos y, en el caso del Carchi, el abigeato es el delito de mayor incidencia. El mes de febrero muestra un menor número de denuncias. Desde este punto, se da un incremento progresivo hasta llegar a un punto máximo en el mes de abril. La marcada disminución con que inicia el año hasta el mes de febrero puede estar sujeta al cambio adoptado en el monto mínimo impuesto para registrar denuncias (que estimuló la disminución de denuncias), el incremento progresivo hasta abril y una estabilización que se muestra en mayo puede obedecer a un mayor conocimiento de la población sobre esta medida adoptada por el Gobierno Ecuatoriano.

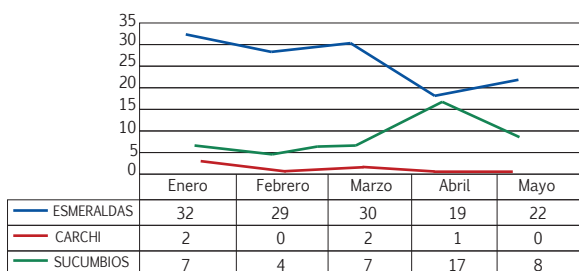
Gráfico 1. Delitos de la propiedad Esmeraldas, Carchi y Sucumbios (enero-mayo 2010)



Fuente: Policía Judicial - enero / mayo 2010

Elaboración: Víctor Llugsha

Gráfico 2. Número de denuncias de Homicidios Esmeraldas, Carchi y Sucumbios (enero-mayo 2010)



Fuente: Policía Judicial - enero / mayo 2010

Elaboración: Víctor Llugsha

Los datos presentados corresponden a valores absolutos de asesinatos y homicidios registrados como denuncias en la Policía Judicial entre los meses de enero y mayo del 2010. Enero es el mes que presenta el índice más alto de homicidios en Esmeraldas, manteniendo una constante hasta marzo para descender ligeramente en abril. Las cifras registradas entre Esmeraldas y Sucumbíos correspondientes a los meses de marzo, abril y mayo muestran un comportamiento inversamente proporcional, situación que puede obedecer al incremento de controles policiales, mismos que provocarían un desplazamiento de la violencia entre las dos provincias. Así, entre marzo y abril, el porcentaje que desciende en Esmeraldas es similar al que aumenta en Sucumbíos. Carchi, por otra parte, mantiene una tendencia histórica baja en relación a las otras dos provincias.

## Políticas públicas locales de seguridad en zonas de frontera



Pasto-Colombia/ Foto: Victor Llugsha.

**H**istóricamente, en la zona de la frontera norte ecuatoriana, la principal estrategia de seguridad implementada ha sido el incremento de la presencia militar con el fin de proteger la soberanía nacional. Sin embargo, es importante examinar detenidamente las implicaciones que este tipo de estrategias tienen en las poblaciones locales. En esta zona, el primer contacto de los pobladores con el gobierno nacional se realiza a través del personal militar, quienes incluso llegan a desempeñar funciones fuera de su competencia, por ejemplo en ámbitos de educación y salud, con lo cual se genera una securitización de la política social. A esto se añade, los problemas que conlleva la implementación de una política centralista y homogenizante en esta zona, sin considerar que las provincias fronterizas difieren significativamente entre sí, por lo que cada una tiene sus propias necesidades y más aún en materia de seguridad.

Frente a esta situación, es necesario pensar en la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas de seguridad a nivel local, acordes a las problemáticas y necesidades particulares de cada una de las provincias -Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos- y de la región respecto al resto del país. En este sentido, dado que el enfoque de las políticas de

seguridad a nivel local está en los ciudadanos de las poblaciones fronterizas y no en la soberanía del Estado, entonces nos referimos a las políticas de seguridad ciudadana.

Sin embargo, para llevar a cabo las políticas locales de seguridad ciudadana, en primer lugar, es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con las capacidades necesarias, tanto técnicas, económicas, institucionales, entre otras, para poder ejecutar las políticas públicas mencionadas. Claro que, además, es necesario que una política pública de seguridad a nivel local considere una presencia permanente del Estado ecuatoriano en la zona. Sin embargo, no sólo a través de la presencia militar sino de las distintas instituciones públicas y de programas de desarrollo.

Por último, es necesario mencionar que, por las características propias de la zona, resulta importante que las políticas locales de seguridad ciudadana puedan incluirse dentro de marcos más amplios como Acuerdos Binacionales, ya sean a nivel nacional como a nivel local. En temas como la gestión de las cuencas hídricas o la regulación del contrabando, existen algunos ejemplos interesantes de acuerdos binacionales y agendas de trabajo compartidas entre las poblaciones fronterizas de Ecuador y Colombia.

