

OCTUBRE 2006

EDITORIAL

En la frontera de la vida: la violencia en el límite

Fernando Carrión M.



En el Ecuador existe la creencia generalizada que la violencia viene de afuera y, más concretamente, de Colombia. Esta sensación se fundamenta en el hecho de que nadie -individual o socialmente- reconoce la violencia como propia: así la violencia de mi barrio o de mi ciudad se origina en lugares distantes al mío. Sin embargo, lo más grave es que en estas creencias se fundamentan las políticas xenófobas y nacionalistas de cierre de las fronteras y de abusivos controles migratorios, que hoy tienen más fuerza después de las políticas desplegadas desde el 11-S.

El Ecuador sustentó durante mucho tiempo el mito de la "isla de paz", en el entendido que en el país no existía

violencia como en Perú y Colombia, países que supuestamente tenían altas tasas de violencia debido a los conflictos políticos y sociales que vivían.

Esta apreciación es difícil de mantener por tres razones: primero, porque el delito ha construido su propio espacio por encima de las fronteras; segundo, por el desborde del conflicto militar y la violencia social colombiana que impactan en la tasa de violencia en el país; y tercero, porque el Ecuador tiene una violencia que le es propia en su dimensión y características.

Resultado de ello tenemos que tres de las cuatro provincias que presentan las tasas de violencia más altas en el país están localizadas en la frontera con Colombia: Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi. A ello se debe añadir que Pichincha es la provincia que ha experimentado el mayor crecimiento.

Esto daría a pensar en dos elementos importantes: el uno, en términos espaciales, en la constitución de una región de forma triangular; que iría desde el vértice de la provincia de Pichincha hacia la base conformada por las tres provincias de la frontera; y el otro, en términos temporales, que mostraría un ascenso significativo de la violencia en estos últimos años. Si en 1990, Los Ríos ocupaba el primer lugar en las tasas de homicidios, Esmeraldas el segundo, Sucumbíos el tercero y Carchi el noveno; diez años después la situación es la siguiente: Esmeraldas es primera, Sucumbíos segunda y Carchi cuarta. Hoy en día, después de la aplicación del Plan Colombia (2000) y Plan Patriota (2005), estas provincias se han consolidado como las que tienen las tasas de homicidios más altas del país.

Las violencias en las tres provincias de la frontera son heterogéneas. Así, tenemos que en Esmeraldas, provincia de la costa, predominan los conflictos interétnicos; en el Carchi, provincia de la sierra, se desarrollan las economías vinculadas al contrabando; y en Sucumbíos, provincia amazónica, el peso del narcotráfico es singular. En las tres zonas del lado colombiano operan fuerzas irregulares de distintas organizaciones. Hay que remarcar el caso del Carchi donde las tasas son más bajas debido a la existencia de una institucionalidad consolidada y a una frontera viva en los dos lados. También debe quedar claro que la violencia en la zona de frontera es plural y que, por tanto, el conflicto militar no es la única fuente de transmisión de la violencia.

En este contexto, combatir las violencias de manera homogénea y exclusivamente con políticas de seguridad nacional y pública ha hecho que la seguridad ciudadana -que lleva a fortalecer la ciudadanía- no exista

CONTENIDO

EDITORIAL
Página 1

ENTREVISTA
La inseguridad en la frontera: un problema de condiciones de vida
Entrevista a Guillermo Rovayo
Página 2

El desarrollo y la seguridad son temas interactivos
Entrevista a Maximiliano Donoso
Página 10

INTERNACIONAL
La ley del muro
Manuel Dammert Guardia
Página 3

TEMA CENTRAL
Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana
Daniel Pontón
Página 4

MEDIOS
Más que una frontera caliente
Jenny Pontón Cevallos
Página 12

EN CIFRAS
Página 9

POLÍTICA PÚBLICA
Políticas de seguridad ciudadana para las provincias fronterizas
Jorge Núñez Vega
Página 11

SUGERENCIA
Página 11

CORTOS
Página 3



FLACSO
ECUADOR

ENTREVISTA

La inseguridad en la frontera: un problema de condiciones de vida



Guillermo Rovayo
Director Ejecutivo
Servicio Jesuita a
Refugiados y Migrantes
Ecuador - SJRM

¿Qué factores cree usted que inciden actualmente en la situación de violencia y conflictividad que se vive en la frontera norte del país?

Hay un primer factor, que no es solamente un problema de frontera en el Ecuador sino un problema de todo el país: las condiciones de vida. Éstas son las que empujan a un sistema delincencial o a un sistema de mayor seguridad. Desde ese punto de vista, nosotros planteamos que no se puede considerar que seguridad es mayor armamento en una determinada ciudad o que mayor inseguridad es no tener tantos policías o militares controlando una determinada zona. Obviamente, que en el caso específico de la frontera norte, al problema de las condiciones de vida, que es muy grave en esa zona, se le añade también la cercanía con el conflicto bélico de Colombia. Pero cabe aclarar que la mayor o menor presencia de colombianos no es el factor que está haciendo más o menos segura a la zona de frontera norte. Las poblaciones fronterizas cuentan con niveles de desarrollo que están muy por debajo del estándar nacional, son las más empobrecidas. Por esta razón, no sorprende que muchas de esas ciudades también hayan ido alimentándose del comercio del conflicto bélico, porque para nadie es desconocido que todos los actores armados del conflicto colombiano, tanto los regulares como los irregulares, se abastecen en nuestras zonas ecuatorianas. Obviamente cuando los pobladores encuentran clientes que compran sus productos a mejores precios y con una mayor regularidad, es claro que entran a ese mercado. Entonces volvemos a la reiteración: el problema básico de seguridad tiene relación con los problemas de desarrollo y los problemas de condiciones de vida.

¿Cómo cree usted que esto afecta la gestión de los municipios y su capacidad de resolver estos problemas?

Un primer problema lo encontramos en el ámbito

de la institucionalidad local. Al parecer, en el Ecuador los gobiernos locales tienen una suerte de categorización. Hay municipios clase A como los de Quito, Guayaquil y Cuenca, hay municipios clase B que no reciben muchos recursos y hay municipios clase C que ni siquiera llegan a la subsistencia básica y que son los que encontramos en la zona fronteriza. Un ejemplo claro es el caso de San Lorenzo

en Esmeraldas, una ciudad cuyo municipio en el 2006 recibió una asignación presupuestaria de 124.000 USD, de los cuales 80.000 USD se fueron en gastos corrientes. ¿Cómo se espera que un municipio que atiende una zona conflictiva, que sufre un duro empobrecimiento y enfrenta una problemática muy específica de migraciones forzadas, pueda subsistir con ese presupuesto? Estamos hablando de una ciudad que vive con alrededor de 120 dólares diarios para desarrollar programas para sus 8.000 habitantes naturales, además de los 400-500 desplazados mensuales que llegan, la población fluctuante que está entrando y saliendo entre


Colombia y Ecuador y los desplazamientos internos hacia esta zona, principalmente de otras parroquias más pequeñas de Esmeraldas. Sólo conociendo esta realidad se puede entender por qué nuestros propios municipios de la frontera consideran que su proximidad con el conflicto con Colombia más que un problema sea una potencialidad. San Lorenzo, entre los años 2004 y 2006 recibió 5 millones de dólares por concepto de cooperación internacional, con los cuales se construyeron calles adoquinadas y un malecón bastante interesante que parece que servirá en el futuro para temas de seguridad y narcotráfico. Gracias a la cercanía con el conflicto este municipio ha logrado tener obras, aunque cabe preguntarse cuán éticos son estos programas de cooperación internacional. En San Lorenzo es encomiable que hayan hecho esta obra de adoquinado pero rápidamente nos dimos cuenta de que en su planificación no se previó alcantarillado ni trabajos básicos de saneamiento urbano, por lo que esta

...es necesario que veamos el problema de la frontera norte no solamente desde la dimensión del conflicto bélico de Colombia sino en función de un problema más integral que sufre el Ecuador y que tiene que ver más bien con la carencia de condiciones de vida básicas entre la población.



solución va a ser inservible en poco tiempo. El problema central de fondo es que en la relación con la cooperación internacional no existe ningún tipo de control ni ninguna articulación que vaya más allá del clientelismo y el populismo, lo cual genera una mezcla bastante explosiva en la cual también encontramos la raíz de la inseguridad ciudadana.

¿Qué condiciones entonces cree que serían necesarias para comenzar a hablar de seguridad ciudadana en la frontera norte del país?

1) Acordarnos que en estas zonas fronterizas existen gobiernos locales que deberían ser primordialmente atendidos. Es necesario fortalecerlos, darles mayor presupuesto y herramientas de planificación para que sepan manejar los nuevos recursos que están viniendo. Entonces es necesario repensar lo local, ahora desde esta visión sistémica y de seguridad; 2) es necesario que el Estado empiece a coordinar los esfuerzos de cooperación internacional que están existiendo en la zona de frontera; 3) hay que fortalecer a las instituciones presentes en la frontera pero no desde el punto de fortalecimiento a mamentista sino de fortalecimiento en otras áreas: de derechos humanos, de ética; 4) debemos reflexionar sobre la xenofobia, un gran problema por el cual se culpa de la inseguridad a la presencia de colombianos en el país y que está siendo "atizado" por los medios de comunicación; y por último, es necesario que veamos el problema de la frontera norte no solamente desde la dimensión del conflicto bélico de Colombia sino en función de un problema más integral que sufre el Ecuador y que tiene que ver más bien con la carencia de condiciones de vida básicas entre la población. Mientras en el Ecuador no haya un sistema de reparto equitativo de la riqueza, la seguridad seguirá siendo bastante insegura 

CORTOS

- Los tres campamentos de Dadaab (Kenia) albergan a un aproximado de 160 mil refugiados que han sido trasladados de las fronteras con Somalia donde aun aguardan varios miles.
- Para el gobierno norteamericano la triple frontera (Paraguay, Brasil y Argentina) es un espacio de generación de recursos destinados a grupos armados de medio oriente. Sin embargo, el documento final de la última reunión del Grupo 3+1 (Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos) señala la posición de los otros países la cual rechaza el diagnóstico norteamericano y se sostiene que no existen pruebas de actividad y financiamiento terrorista en esa zona.
- Según el informe "Frontera Sur 1995-2006 - 10 años de violación de los derechos humanos" elaborado por SOS Racismo en la frontera de Ceuta, Meilla y Marruecos cifras parciales señalan un aproximado de 386 muertos el año 2006, 289 el año 2004 y 236 el año 2003.


INTERNACIONAL

La ley del muro

Manuel Dammert Guardia

El 26 de Octubre de 2006 el presidente de Estados Unidos, George W. Bush, firmó la denominada "Ley del Muro", la cual busca la construcción de un muro en distintos puntos de la frontera con México. Este proyecto se aprobó inicialmente en la Cámara de Representantes de EEUU (bajo control republicano) el 14 de septiembre del presente año. Los elementos centrales de este "proyecto" son la construcción de un doble muro de aproximadamente 1 126 kilómetros, así como el uso de barreras para vehículos y la construcción de diversos puntos de control utilizando alta tecnología militar para vigilar la frontera.

Estas medidas tendrían un costo entre los 2 y 9 mil millones de dólares, para lo cual ya se ha asignado una partida inicial de casi 1 200 millones en el presupuesto para el año fiscal 2007. Vale señalar que estas medidas se enmarcan dentro de la política de seguridad norteamericana, para la cual la "migración ilegal" constituye un problema de seguridad nacional y se expresa en las consecuencias que derivan de los casi 12 millones de inmigrantes ilegales que viven actualmente en Estados Unidos. En este sentido, se debe tomar en cuenta que los fondos destinados a la seguridad de la frontera con México han pasado de 4 600 millones en el año 2001 hasta alcanzar los 10 400 millones de dólares en el presente año. Asimismo, el número de agentes fronterizos ha pasado de 9 mil a 12 mil efectivos; para el año 2008 (cuando termine el periodo de la administración Bush) este número se duplicaría. El objetivo de la "Ley del Muro" es frenar el número de inmigrantes ilegales que cada año intentan traspasar la frontera, el cual se calcula en alrededor de 400 mil intentos por año. Estos intentos incluyen un alto número de personas desaparecidas y/o muertas, estimándose que por lo menos una persona muere diariamente en su intento por cruzar esta frontera.

Esta "ley" ha tenido diversas reacciones. Por ejemplo, para el embajador mexicano y presidente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, Luis Alfonso Alba, la construcción del muro "es una doble violación de los derechos humanos ya que es un problema no solo para los migrantes, sino para los grupos indígenas que transitan por la zona". Asimismo, la firma de la "Ley del Muro" por parte de Bush se enmarcó dentro de un proceso electoral en el cual el partido republicano buscaba continuar con su mayoría legislativa. En este sentido, diversos actores han planteado que la "migración" se instrumentalizó electoralmente. Sin embargo, los resultados dieron como vencedor al Partido Demócrata, el cual recuperó el control de la Cámara de Representantes y se convirtió en la nueva mayoría en el senado. Asimismo, el Partido Demócrata logró un mayor número de gobernaciones estatales. Estos resultados hacen pensar a diversos actores, como el gobierno mexicano, que existen posibilidades de cambiar las medidas que busca adoptar la administración Bush para "controlar" su frontera sur y lograr una reforma migratoria que articule las diferentes dimensiones de este fenómeno 

TEMA CENTRAL

Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana

Daniel Pontón

Introducción

En la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado colombiano. Este constante sentimiento de inseguridad se ha visto respaldado por el crecimiento de ciertos tipos de delitos contra la propiedad y las personas sobre todo en las principales ciudades del país como Quito y Guayaquil¹. Esto ha generado una ola expansiva de atención mediática (prensa escrita, televisión) que ha incidido notablemente en las agendas de las instituciones de control (Fuerzas Armadas, Policía)², del gobierno central, gobiernos locales, ONG, y la opinión pública en general.

Tradicionalmente, la seguridad ciudadana ha sido mirada en América Latina como un concepto íntimamente ligado al mundo urbano. Si partimos del hecho que existe una relación entre violencia e inseguridad, es lógico suponer que para este enfoque este fenómeno nace, crece y se reproduce en la ciudad. En el caso ecuatoriano, el tema de la frontera norte nos presenta un panorama diferente. En el imaginario social se percibe a la frontera como un foco constante de inseguridad y el lugar por donde se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades; sin embargo, ¿qué conocemos de ella? ¿Cuál es la realidad en cifras? ¿Guarda alguna relación la violencia en frontera con la violencia en las ciudades?

El objetivo de este documento es aportar algunos datos que nos ayude a esclarecer la realidad de la violencia en las provincias de la frontera norte desde una perspectiva de la seguridad ciudadana. Para ello empezaremos realizando una aclaración para saber de qué estamos hablando en materia de seguridad, luego, se expondrá algunos indicadores socioeconómicos comparados entre provincias con el resto del país para tener una aproximación a su realidad social. Luego, se analizará algunos indicadores de violencia comparados por provincias para comprender el comportamiento de la misma en esta región del país y, por último, se propondrá algunos lineamientos generales a manera de conclusión. Por otra parte, a pesar de que la realidad de la frontera norte puede variar considerablemente de una localidad a otra, nuestro ámbito de análisis serán las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios por ser las tres provincias limítrofes con Colombia.³

¿De qué estamos hablando?

Según Oswaldo Jarrín⁴ (ex Ministro de Defensa del Ecuador), la conflictividad de la frontera norte hace que sea muy difícil establecer límites entre estos niveles de

intervención y de competencias ya que un solo hecho de violencia puede desplegar la movilidad de actores y de lógicas distintas. Esta confusión complejiza nuestra escala de análisis pues al hablar de la violencia en frontera no se sabe si se trata de un asunto concierne a la seguridad nacional (bajo la lógica de combate a la amenaza del enemigo del Estado, interno o externo), de seguridad regional (políticas coordinadas de cooperación internacional para el combate contra el narcotráfico, terrorismo), o de seguridad ciudadana (control de la violencia y la delincuencia común). Esta característica de la zona también dificulta nuestro campo de análisis pues muchas veces se involucra y securitiza las políticas sociales, la intervención de actores locales y de organismos internacionales y de las ONG y, por otro lado, se involucra a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en labores que no son de su competencia como la labor social entre otras cosas.

Este artículo se concentrará en aportar algunos lineamientos para establecer un enfoque de seguridad ciudadana en la zona de frontera desde el punto una visión local. Por seguridad ciudadana se entienden las políticas destinadas a garantizar prioritariamente la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través del reforzamiento de lazos sociales y cultura ciudadana.⁵ Para ello es necesario comprender a la violencia, la criminalidad y la delincuencia desde un enfoque multidimensional que nos permita establecer estrategias de prevención a través de la identificación de factores de riesgo (enfoque epidemiológico), la necesidad de integrar sistemas de información sobre violencia y rendimiento institucional cuyo objetivo es comprender; monitorear y evaluar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana; y por último, la necesidad de liderar la coordinación de redes sociales e institucionales por parte de los gobiernos locales como una estrategia de intervención que promueva el proceso de integración (capital social) y evite la superposición de competencias y de sectores.

Frontera diversa

Si bien existen algunos aspectos comunes que caracterizan a esta zona (su posición geográfica fronteriza con Colombia, grandes carencias socioeconómicas de la zona y la presencia de la violencia e inseguridad como uno de los principales factores que afectan la calidad de vida de la población), la frontera norte, en toda su extensión, es un lugar demasiado heterogéneo y diverso como para una comprensión uniforme. Los 620 Km. de línea fronteriza entre Ecuador y Colombia está atravesada por tres regiones (costa, sierra y oriente) disímiles desde todo

punto de vista en sus características geográficas, climáticas y sociales. Esta diversidad no solo se encuentra determinada por el tema regional. En un mismo sector pueden existir diferencias notables en cuanto a la vulnerabilidad de la población por motivos de carencias de servicios básicos, falta de carreteras, telecomunicaciones, y su cercanía a lugares problemáticos debido al conflicto armado colombiano, entre otras. Esto convierte a la frontera en un espacio muy complejo para establecer dinámicas de intervención homogéneas, razón por la cual, vamos a presentar a continuación algunos elementos que nos permitieron conocer más a fondo las especificidades de la región.

Realidad social

Al realizar un análisis comparado de algunos indicadores del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) vemos que los problemas como pobreza, educación, salud, empleo y servicios básicos son más acentuados en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas en comparación con el resto del país. La provincia del Carchi por su parte se encuentra por encima de los promedios nacionales en indicadores de pobreza, analfabetismo y servicios básicos y no así en cuanto a indicadores de salud. (Ver cuadro 1)

Estos datos si bien nos dan un acercamiento más próximo a la frontera norte en cuanto a su realidad social, no nos dice mucho con respecto a la realidad específica en la zona de frontera. Al discriminar los indicadores sociales por cantones vemos que en San Lorenzo (cantón limítrofe con Colombia de la provincia de Esmeraldas), los niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) crecen de 76,4% (promedio de la provincia) a 82,72% (promedio cantonal). Los indicadores de pobreza por NBI en las parroquias fronterizas del cantón San Lorenzo como lo son: Mataje y Ancón, asciende al 93,79% y 100% respectivamente.⁶ Esto nos da la pauta para decir que a medida que nos acercamos a la realidad de frontera en la provincia de Esmeraldas, las condiciones socioeconómicas de la población son aún más graves.

Esta característica también se presenta en Sucumbíos. El promedio provincial de pobreza por NBI es del 81,73% de la población y se ubica 20 puntos por encima del promedio nacional (Ver cuadro 1). En los can-

tones fronterizos como Sucumbíos, Lago Agrio, Putumayo y Cascales, la pobreza por NBI fluctúa entre 74,93%, 84,2%, 94,46% y 80,81% respectivamente. Si nos remitimos a analizar la incidencia de la pobreza por NBI en algunas parroquias fronterizas, en Nueva Loja (parroquia urbana de cantón Lago Agrio) la pobreza decrece al 76,63% de la población; sin embargo, asciende en las otras parroquias rurales fronterizas como lo son: General Farfán (98,59%), Pacayacu (93,22%) y Jambelí (96,94%). Por otro lado, en el cantón Putumayo la pobreza en las parroquias Puerto el Carmen y Puerto Rodríguez (parroquias fronterizas) desciende respecto del promedio provincial al 92,12%, 75,73% respectivamente y asciende en la parroquia Santa Elena al 100% de la población.

En el Carchi, a pesar de que la pobreza por NBI a nivel provincial (59,64%) se encuentra por debajo del promedio nacional (61,26%), la situación de la frontera es igual de dramática que las otras dos provincias. El cantón Tulcán (único cantón limítrofe con Colombia) presenta niveles de pobreza que lo ubican por debajo del promedio provincial (50,02%); sin embargo, gran parte de este promedio se debe a la parroquia urbana de Tulcán cuya pobreza por NBI representa al 37,69% de la población. En las parroquias rurales fronterizas, este indicador crece bruscamente al 82,21% en el Carmen, 74,35% Julio Andrade, 90,6% Maldonado, 99,31% Tobar Donoso, 78,32% Tufiño, 85,44% Urbina, y 93,79% el Chical.

Estos datos nos dan una panorámica general del problema socioeconómico de la zona limítrofe. Se puede decir de manera determinante (salvo algunas excepciones) que a medida que nos acercamos a la frontera norte, las condiciones socioeconómicas son más deficitarias. Esta incidencia de la pobreza tiene mayor repercusión en el mundo rural que el urbano. En definitiva, la pobreza y la carencia de servicios básicos parece ser un elemento común en este contexto regional atravesado por problemas de violencia e inseguridad.

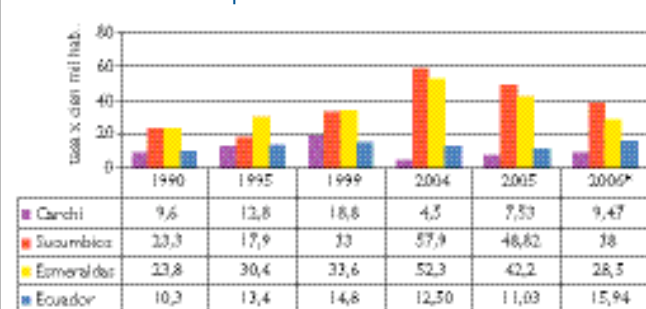
Violencia en cifras

Tradicionalmente, cuando se habla de violencia en la frontera norte, se tiene la creencia que la inseguridad es producto exclusivo del conflicto armado colombiano, la violencia, producto de este conflicto, como la única posi-

Cuadro 1					
Indicador	Medida	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	%(población total)	76,04	59,64	81,73	61,26
Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	%(población total)	42,44	31,67	40,16	31,95
Analfabetismo	%(15 años y más)	11,62	7,21	8,46	9,02
Escolaridad	Años de estudio	6,19	6,34	5,97	7,29
Tasa de mortalidad neonatal	Tasa por 1.000 nacidos vivos	11,49	2,18	8,78	
Tasa de mortalidad infantil (método directo)	Tasa x1.000 nacidos vivos	11,46	18,83	9,03	17,22
Tasa global de participación laboral	Porcentaje	47,58	51,72	54,54	51,07
Hacinamiento	%(hogares)	31,26	29,51	30,71	26,4
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda	%(viviendas)	32,72	52,45	13,93	48
Red de alcantarillado	%(viviendas)	30,47	67,36	26,66	48
Servicio eléctrico	%(viviendas)	75,62	94,33	64,84	89,67
Servicio telefónico	%(viviendas)	22,31	30,53	10,58	32,18
Déficit de servicios residenciales básicos	%(viviendas)	78,6	52,9	90,9	63,1

Fuente: SIISE 2001

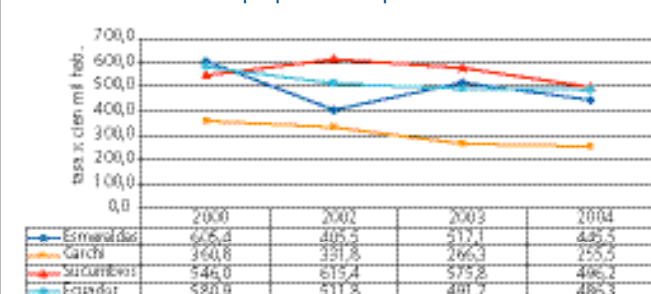
Gráfico 1:
Tasa de homicidios comparada en la frontera norte



Fuente: Los datos de los años 1990, 1995 y 1999 son del Informe sobre violencia y Seguridad Ciudadana (2003) de FLACSO sede Ecuador. Los datos del 2004, 2005 y 2006 son del Grupo ARMOR (2006)

* Solo se registran los homicidios hasta Septiembre del 2006.

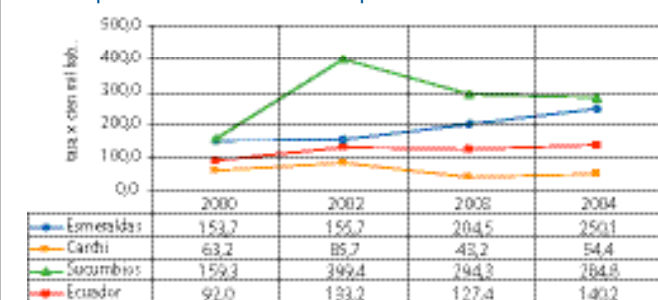
Gráfico 2:
Tasa de delitos contra la propiedad comparada



Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

Gráfico: Daniel Pontón C.

Gráfico 3:
Tasa comparada de delitos contra las personas



Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

Gráfico: Daniel Pontón C.

bilidad de expresión de la misma y el colombiano como el principal y potencial ofensor. Por otro lado, se privilegian frente a este escenario las intervenciones militar/policial destinadas a combatir; neutralizar y frenar el paso de la violencia proveniente del otro lado de la frontera. Sin embargo, asumir esta posición sería caer en un simple reduccionismo y estaríamos perdiendo de vista todas las manifestaciones posibles de la violencia; más aún cuando tenemos una región marcada por contextos geográficos y sociales tan diversos.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la violencia se define como "el uso intencional de la fuerza o del poder físico, de hecho o como una amenaza, que

puede ser autoinfligida, a otra persona, grupo o comunidad, y que produzca o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muertes, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones... se excluye de este análisis los incidentes no intencionales, como son la mayor parte de los accidentes de tránsito y las quemaduras, los desastres naturales, entre otros" (Krug G. Etienne, Dahlberg L. Linda, Mercy James A, 2003). Esta descripción nos lleva a abrir el abanico de posibilidades en cuanto a las manifestaciones de la violencia.⁷ Cuatro son los indicadores que hemos seleccionado para conocer el comportamiento de la violencia en la frontera norte: homicidios, delitos, derechos vulnerados, y refugio.⁸

Homicidios

Según la ficha técnica del BID (1999), el homicidio es el indicador más representativo para medir la magnitud de la violencia en una población. Esto se debe a que casi el 100% de los homicidios son registrados en las fuentes institucionales, lo que permite tener un dato más aproximativo de lo que pasa en una realidad social en particular; además nos permite establecer comparaciones por tasas tanto en el tiempo como en el espacio.

El gráfico 1 nos muestra la evolución de las tasas de homicidios por cien mil habitantes en las provincias de la frontera norte comparada con la tasa nacional en los últimos 16 años. En el año 1990, la tasa en las provincias de Sucumbios y Esmeraldas se ubicaban por encima del promedio nacional con alrededor de 13 puntos. En esta fecha, la ofensiva a gran escala del gobierno colombiano contra la guerrilla y el narcotráfico aún no daba inicio; sin embargo, las tasas de homicidios en estas dos provincias limítrofes se ubicaban muy por encima del promedio nacional. En este sentido, se puede inferir de partida que estas dos provincias han estado marcadas por contextos sociales históricamente más violentos que el resto del país. La provincia del Carchi por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional.

En el año 1995, la tasa de homicidios en la provincia de Esmeraldas tuvo un crecimiento de alrededor de 7 puntos, mientras que la tasa en Sucumbios bajo de 23,4 a 17,9. El Carchi por su parte creció de 9,6 en 1999 a 12,8, y la tasa nacional creció alrededor de 3 puntos. En el año 1999, la tasa en Sucumbios asciende por sobre los 30 puntos, la de Esmeraldas también registra un crecimiento de 3 puntos, Carchi crece de 12,8 a 18,8 homicidios por cada cien mil habitantes y el promedio del país crece más de un punto. Se puede decir que durante la década de los años 90, la violencia, según la tasa de homicidios, en la frontera norte y el país tuvo un crecimiento continuo.

En el año 2004 y en pleno desarrollo del Plan Colombia, Sucumbios y Esmeraldas presentan un crecimiento brusco en sus tasas y se ubican por sobre los 50 homicidios por cada cien mil habitantes; Carchi y el promedio del Ecuador descienden por el contrario a 4,5 y 12,50 respectivamente. En el año 2005, por su parte, tanto Esmeraldas y Sucumbios descienden en sus tasas, el Carchi presenta un incremento de 3 puntos y el país a su vez desciende un punto más. En el año 2006, la tasa de homicidios (medidos hasta septiembre) crece en el Carchi 2 puntos; desciende otra vez en Sucumbios y Esmeraldas, pero crece casi 5 puntos en el Ecuador.

Si bien Esmeraldas y Sucumbios son las dos provincias que mayores niveles de violencia han registrado en el país en los últimos 16 años (según sus tasas de homicidios por cada cien mil habitantes), se puede decir que el plan Colombia, a partir del año 2000, contribuye o

exacerba estos niveles de violencia. Prueba de ello es el crecimiento de la tasa de homicidios en el año 2004. Por otro lado, en los años 2005 y 2006*, las tasas en estas dos provincias presentan descensos significativos frente al 2004, mientras que la tasa en estos mismos años en Carchi y Ecuador tienden a aumentar. Se podría argumentar a manera de hipótesis que los esfuerzos en materia de seguridad en Esmeraldas y Sucumbíos están logrando un mejor control de los altos niveles de violencia en estos contextos y esto ha permitido un desplazamiento de esta violencia a otros lugares del país.

Carchi presenta en la década de los años 90, un crecimiento importante en su tasa de homicidios y disminuye, al contrario de las dos provincias anteriores, en el año 2004. Sin embargo, en los últimos dos años esta tasa ha presentado crecimientos importantes, aunque aún se encuentra muy por debajo del promedio nacional. Los lugares de menor incidencia de la violencia (considerados lugares tranquilos históricamente) tienen el riesgo de presentar más amplios niveles de percepción de inseguridad ciudadana al momento de aumentar, aunque sea de manera leve el nivel de homicidios o delitos comunes. Aquí entra en juego mucho el poder mediático.

Delitos

Los delitos contra la propiedad entre los años 2000, 2002, 2003, 2004 presentan un comportamiento irregular si se los compara entre provincias y el promedio del país. La tendencia principal en general es que estos delitos tiendan a la baja en estos cuatro años en las provincias de frontera norte.⁹ Carchi se mantiene siempre por debajo del promedio de estas provincias y el nacional. Sucumbíos, por su parte, a excepción de año 2000, presenta las tasas más altas de delitos contra la propiedad. Esmeraldas presenta fluctuaciones considerables en estos cuatro años pero su tendencia es también decreciente. (Ver gráfico 2).

Los delitos contra las personas entre los años 2000, 2002, 2003, 2004 en general, a diferencia los delitos contra la propiedad, tienden a subir en estos cuatro años a excepción de la provincia del Carchi, la cual desciende su tasa progresivamente. Esmeraldas es la provincia que más crece en estos años y sube un 62,7% entre el año 2000 y 2004, 31% entre los años 2002 y 2003 y 22% entre los años 2003 y 2004. La tasa en Sucumbíos muestra un comportamiento más irregular. Entre los años 2000 y 2002 crece bruscamente: 150,72%, siendo el crecimiento promedio más alto encontrado en este cuadro comparativo, pero desciende 26,31% en el año 2003 y 28% en el año 2004. En general, si se compara las tasas entre los años 2000 y 2004, vemos que los delitos contra las personas en Sucumbíos tienen un crecimiento del 78,78%. El Ecuador por su parte muestra una tendencia creciente sostenida en estos cuatro años a excepción de 2003 que presenta un ligero decrecimiento con respecto al año 2002. (Ver Gráfico 3)

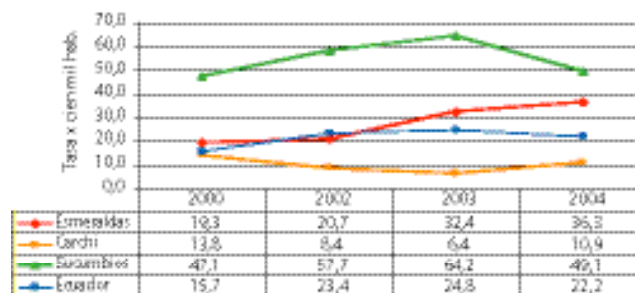
Por otro lado, Sucumbíos es la provincia que comparativamente tiene las tasas más altas de delitos sexuales. Esta tasa tiende a subir del año 2000 al 2002 en un 22,5%, del año 2002 al 2003 en un 11,26% y decrece del año 2003 al 2004 en 23,52%, prácticamente hasta ubicarse a los niveles del año 2000. Esmeraldas también muestra un incremento sostenido significativo. Del año 2002 al 2003 esta tasa crece en un 56,52%, y del año 2003 al 2004 en un 12,03%. La tasa nacional se ubica por debajo del promedio de Esmeraldas y Sucumbíos aunque su tendencia es creciente en los años 2000 2002 y 2003 y decreciente en el 2004. Por último, Carchi se ubica en el

extremo más bajo. Su tasa de 13,8 delitos sexuales por cada cien mil habitantes cae para el año 2002 a 8,4 y el 2003 a 6,4. Esto significa una reducción de 39,13% y 53,62% respectivamente. En el año 2004 esta tasa sufre un ligero incremento y se ubica en 10,9, lo que significa un incremento del 70,13% respecto del año 2003. (Ver gráfico 4)

Derechos vulnerados

Según los datos presentados por la Defensoría del Pueblo de las tres provincias de la frontera norte, Sucumbíos presenta la tasa más alta de denuncias por derechos vulnerados por cada cien mil habitantes con 145,9; le sigue Carchi con 80,7, y, por último, Esmeraldas con 40 (Ver cuadro 2). El grueso de las quejas en

Gráfico 4:
Tasas comparadas de delitos sexuales



Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

Gráfico: Daniel Pontón C.

Cuadro 2
Denuncias en la defensoría del Pueblo comparadas

	Instituciones demandadas	Por derecho vulnerado	Tasa x 100.000 habitantes
Carchi	119	120	80,7
Esmeraldas	144	144	40,0
Sucumbíos	135	156	145,9

Fuente: Defensoría del Pueblo, Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos

* Total de denuncias por derecho vulnerado para el número de habitantes.

Cuadro 3
Refugio 2000-2005

Localidad	Solicitudes de refugio	%	Refugiados reconocidos	%
Quito	16.371	44,65%	5.139	45,47%
Sto Dom. de los Col.	2.658	7,25%	930	8,23%
Lago Agrio	4.477	12,21%	1.485	13,14%
Coca	488	1,33%	59	0,52%
Ibarra	4.015	10,95%	1.633	14,45%
Lita	979	2,67%	269	2,38%
Tulcán	1.632	4,45%	103	0,91%
Cuenca	4.359	11,89%	982	8,69%
San Lorenzo	664	1,81%	105	0,93%
Esmeraldas	1.023	2,79%	597	5,28%
TOTAL	36.665	100,00%	11.302	100,00%

Fuente: Oficina de Refugiados-Ministerio de Relaciones Exteriores

Sucumbíos son por violaciones a los derechos del consumidor: el 30% del total. Le siguen los derechos contra la seguridad jurídica, indemnizaciones y derechos contra la propiedad. Las empresas o compañías más demandadas son la empresa eléctrica, las petroleras estatales y la Policía Nacional. En Carchi, las demandas por derechos del consumidor ocupan el 30% del total de quejas, seguido por violaciones a los derechos contra el trabajo y la educación en el 2005. Las compañías más demandadas son: la empresa eléctrica, las personas en particular y los comercios. En Esmeraldas, los derechos del consumidor son aproximadamente el 50% de las denuncias, seguidos de por los derechos a la indemnización. Las instituciones más demandadas son los comercios, la empresa eléctrica y la telefonía en general.

Refugio

Según las cartillas migratorias del ILDHIS, "durante el 2002, alrededor de 21.800 colombianos cruzaron las fronteras para resguardarse de ataques, amenazas o acciones armadas dirigidas contra la población civil. Desde el año 2000, la cifra acumulada de colombianos que cruzaron estas fronteras asciende a 49.545, y se mantiene una tendencia creciente, especialmente hacia Ecuador y Venezuela."

En el Ecuador, las provincias de Esmeraldas y Carchi no registran representativamente mayor importancia en el flujo de solicitudes de refugios y refugiados en el Ecuador desde el año 2000 hasta el 2005. Esta apenas cubre el 9,05% del total nacional de las solicitudes de refugio y el 7,12% de refugiados. Por otro lado, la ciudad de Lago Agrio ocupa el segundo lugar en cuanto al monto de solicitudes con 12,21% y el tercer lugar en la cantidad de refugiados con 13,14%. (Ver cuadro 3) Esto demuestra a las claras que la mayor parte del flujo migratorio producto del conflicto colombiano se dirige principalmente a las grandes ciudades como Quito y Santo Domingo.

A manera de conclusión

Al evaluar los indicadores sociales vemos que la pobreza y la carencia de recursos básicos es un problema común en las tres provincias de la frontera norte. Si hacemos una evaluación de manera general de los indicadores sociales con los indicadores de violencia (homicidios y delitos) provinciales, vemos que se presenta una relación directamente proporcional entre estos dos fenómenos. Así, las provincias con mayores niveles de pobreza en la frontera norte como son Esmeraldas y Sucumbíos son las que registran mayores niveles de violencia. Carchi, que presenta paradójicamente indicadores de pobreza más bajos (incluso por debajo del promedio nacional), es la provincia que posee menores niveles de violencia por homicidios y delitos en esta región.

La falta de información con respecto al lugar de cometimiento de los delitos y los homicidios en las fuentes institucionales, hace que sea imposible buscar relación a nivel cantonal y parroquial entre pobreza y violencia en la frontera. En el caso de las parroquias fronterizas del cantón Tulcán que poseen altos índices de pobreza, la violencia según los datos provinciales (por homicidios y delitos) parece no ser un problema mayor. Esto, por consiguiente, desmitificaría toda esta relación causal entre pobreza y violencia y nos conduciría a establecer explicaciones más ligadas a contextos culturales específicos. De todos modos, los indicadores sociales son una buena herramienta para contextualizar el problema de la violencia en esta región.

En el tema de los homicidios, Esmeraldas y Sucumbíos presentan tasas muy superiores a los promedios nacionales y provinciales. Estas dos provincias son las de mayor incidencia de este tipo de violencia en el país. Es complicado establecer políticas de prevención para este tipo de delitos si no se dispone de la información que identifique sus múltiples causas y relaciones. En el imaginario social el problema siempre estará relacionado con el conflicto colombiano; sin embargo, según la Policía Nacional de Colombia en el año 2005, solo el 14% del total de homicidios cometidos en ese país son producto del conflicto armado. Los restantes son homicidios comunes de los cuales se pueden establecer estrategias efectivas de prevención.

Tanto Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos presentaron tasas descendentes de delitos contra la propiedad desde el año 2000 al 2004 según los datos de la Policía Judicial del Ecuador. Este dato contrasta con la realidad del mundo urbano donde más bien este tipo de delitos tendieron a subir en los últimos años, como lo son los robos de automóviles, los secuestros express, robos y asaltos a domicilio y centros comerciales, entre otros. Se puede argumentar, a manera de hipótesis, que los delitos contra la propiedad en mucho de los casos son delitos que están atravesados por una lógica de costo/oportunidad y son las grandes ciudades las que mejores condiciones dan debido a la alta concentración de la riqueza. Los altos niveles de pobreza registrados en las provincias de la frontera norte pueden ser una buena razón para que este tipo de delitos tiendan a desplazarse a las grandes ciudades del Ecuador en los últimos años.

En las provincias de frontera norte, al contrario de los delitos contra la propiedad, los delitos contra las personas y los sexuales presentan una tendencia creciente desde el año 2000. No se tiene información sobre donde se produce con mayor incidencia estos delitos; sin embargo, se podría decir que son los que están causando mayores niveles de inseguridad en la población. A este tipo de delitos hay que sumarle las denuncias por amenazas e intimidación que han crecido considerablemente en estos últimos años.

El estigma al ciudadano colombiano como causante de inseguridad ciudadana es un polémico tema de la seguridad ciudadana y que tiene que ser superado. Muchas acciones, legitimadas públicamente, están a favor de cerrar las fronteras para evitar el paso de la delincuencia proveniente de ese país. Según la cartilla sobre migración No 5, del ILDIS, los datos de la Policía Judicial del Ecuador revelaron que en el año 2003 se registró la detención de 22.657 personas de los cuales apenas el 3% eran de nacionalidad colombiana. Esto demuestra el fuerte proceso de estigmatización construida alrededor del colombiano, lo cual genera efectos negativos que afectan la normalidad y la calidad de vida de las poblaciones fronterizas. En el caso de Carchi, es vital el intercambio histórico comercial que se tiene con Colombia y que ha contribuido al desarrollo y progreso de esa provincia. La convivencia ciudadana con el colombiano es parte de la cotidianidad de carchense.

La presencia de la violencia y altos índices de pobreza en la frontera norte ha llevado al gran debate sobre la pertinencia de invertir en desarrollo social en esa región como una buena alternativa para la prevención social de la violencia. Muchos creen que estas acciones nos está llevando a una securitización de la política social; es decir, a una preponderancia del discurso de la seguridad por sobre otro tipo de campos más importantes desde el punto de vista estructural como lo son la salud, la educación, seguridad social, entre otras. Consideramos que la

violencia y la inseguridad ciudadana producidas por este motivo son un problema que afecta la calidad de vida de las personas y limita el progreso y desarrollo de un determinado territorio; razón por la cual, la frontera norte debe ser como un lugar prioritario y estratégico de desarrollo para el país a propósito del problema de la violencia.

Esto nos lleva a la necesidad de manejar el tema del control de la violencia e inseguridad ciudadana desde una perspectiva más técnica y racional. Políticas de esta naturaleza requieren fuentes de información precisas que nos permitan efectuar análisis, monitoreos y evaluaciones de las intervenciones. Es necesario el mejoramiento de las fuentes de información disponibles que nos permitan detallar de mejor manera los hechos con el objetivo de mejorar la toma de decisiones en prevención de la violencia. Es necesario también mirar los datos de violencia e inseguridad ciudadana por fuera de la visión policia, esto nos permitirá ampliar el abanico de información.

Los gobiernos locales se presentan como las instituciones claves para liderar y coordinar redes sociales e institucionales encaminados a reforzar lazos sociales, invertir en capital social y establecer parámetros de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana.

El debate sobre el crecimiento de la tasa de delitos no es un tema en discusión en este artículo; sin embargo podemos partir diciendo que el crecimiento de las tasas de denuncias sobre delitos en general han mantenido tendencias irregulares en los últimos años. Existe ciertos tipos de delitos como asaltos, robos, agresiones, intentos de homicidios, entre otros, que sí han crecido en los últimos años, pero en el promedio general estos delitos inciden poco. Con esto no queremos decir que la violencia y la delincuencia no hayan crecido pues todos sabemos los problemas de las estadísticas de denuncias de delitos (cifra negra, manipulación, entre otras cosas).

- 2 Prueba de ello es la mayor presencia militar en la frontera norte en los últimos años, se estima alrededor de 8000 elementos de las fuerzas armadas presentes de manera constante en esta zona.
- 3 Este nivel de análisis se los realiza debido a que los datos de violencia en su mayoría solo están discriminados por provincia y no por cantones y parroquias.
- 4 Conferencia dictada en el foro "Violencia e inseguridad en ciudades fronterizas" el día 30 de Noviembre del 2006 en FLAC-SO Sede Ecuador.
- 5 El individuo puede entenderse también como el objetivo último de la seguridad nacional y pública mediante la defensa del estado y el orden público; sin embargo, esta lógica muchas veces entra en tensión lo cual causa grandes distorsiones a la seguridad individual.
- 6 Este problema también se presenta en otros indicadores sociales; sin embargo, por cuestiones de espacio hemos tomado solamente el indicador de pobreza por NBI por considerar es el que más representativo de la realidad socioeconómica de un determinado lugar.
- 7 Múltiples pueden ser las formas de medir la violencia y la inseguridad ciudadana; sin embargo, mucho de estos indicadores se remiten a denuncias oficiales que no siempre se corresponden a la realidad social. Muchos tipos de violencia no se denuncian y son un constante foco generador de inseguridad ciudadana en la población como en el caso de la violencia intrafamiliar. Otra forma de medir la violencia y la inseguridad ciudadana es a través de las encuestas de victimización y percepción ciudadana. Los indicadores escogidos nos dan en parte un aproximamiento a la realidad de la frontera aunque debemos tomar en cuenta sus limitantes.
- 8 Los indicadores seleccionados tendrán solamente representatividad provincial. Mayor discriminación (cantonal y parroquial) no se podrá lograr debido a la que las fuentes no dispone de ese tipo de información.
- 9 Los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador en su clasificación, no contempla a los asaltos como delitos a las propiedad sino como delitos a las personas. Nosotros hemos colocado a los asaltos como delitos contra la propiedad según lo dispuesto en el código penal.

EN CIFRAS

Refugio y Desplazamiento y Fuerzas Armadas en América Latina y algunos países del mundo

Refugiados ¹					
País	Desplazados internos (miles) 2003 ²	Por país de asilo (miles 2003)	Por país de origen (miles 2003) ³	Total Fuerzas Armadas (miles 2002)	Índice (1985=100 2002
Chile	0	(.)	1	81	80
Uruguay	0	(.)	(.)	24	75
Argentina	(.)	70	65
México	0	6	(.)	193	149
Panamá	0	1	(.)
Costa Rica	0	14	(.)
Cuba	0	1	3	46	28
Brasil	0	3	(.)	288	104
Venezuela	0	(.)	(.)	82	168
Colombia	2040	(.)	16	158	239
Perú	0	1	2	110	86
Ecuador	0	6	(.)	60	140
Bolivia	0	1	(.)	32	114
Paraguay	0	(.)	(.)	19	129
Honduras	0	(.)	(.)	8	50
El Salvador	0	(.)	4	17	40
Guatemala	0	1	4	31	99
Nicaragua	0	(.)	4	14	22

1: Los datos corresponde al finales del año 2003.

2: Los datos corresponden a personas desplazadas que reciben asistencia o protección del ACNUR.

3: Se desconoce o no se ha informado el país de origen de algunos refugiados. Por consiguiente estos dueden ser subestimados.

Países con desarrollo humano alto. Países con desarrollo humano medio.

Fuente: PNUD (2004) Informe sobre Desarrollo Humano.

ENTREVISTA

El desarrollo y la seguridad son temas interactivos



Maximiliano Donoso
Presidente Ejecutivo
UDENOR

¿Qué funciones cumple la Unidad de Desarrollo Norte?

UDENOR es una entidad adscrita a la Presidencia de la República creada en el año 2001 por decreto ejecutivo a la luz de los acuerdos y de los compromisos internacionales suscritos por el Estado ecuatoriano. Nuestra responsabilidad es velar por el desarrollo integral y sostenible de las seis provincias de frontera norte: Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo. En este marco, nuestra intención es coordinar la cooperación de organismos internacionales y de gobiernos amigos para desarrollar distintos proyectos enfocados a la solución de las graves dificultades de servicios básicos que tienen las poblaciones de frontera norte así como para generar proyectos productivos en la región. Estamos convencidos de que el país no va a cambiar de arriba para abajo por lo que los esfuerzos de desarrollo deben vincularse con la base misma de la sociedad. También consideramos que la mejor política social es el empleo, porque para nadie es desconocido que la zona de frontera norte atraviesa por enormes problemas vinculados obviamente al problema de la guerra interna de Colombia y sus efectos, sin duda fuertes. Si logramos fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera desalentaremos a la población a que se vincule con actividades ilegales o con sectores irregulares.

¿Cuáles son los principales problemas de violencia e inseguridad que usted ve en la frontera norte y cómo cree que se relacionan con el conflicto colombiano?

Hay muchos problemas que pasan por la guerra interna de Colombia y muchos de ellos se reflejan en lo que se llama el desplazamiento. Si bien los refugiados tienen que seguir un procedimiento con el Estado ecuatoriano, haciendo solicitudes de refugio, más allá de eso existe un verdadero desplazamiento silencioso en la zona de frontera. Se produce un hecho muy complicado porque un alto número de personas, por efectos del conflicto, se mueve a las poblaciones fronterizas, muchas veces son desplazamientos momentáneos pero hay gente que cruza la frontera y se queda generando problemas de mayor presión sobre los servicios básicos. Esto genera malestar en la gente creando una suerte de competencia también en el aspecto laboral, porque entran trabajadores dispuestos a recibir ingresos menores. Por ello, nosotros estamos prestos a suscribir un convenio con el Ministerio

del Trabajo para ver como se regulariza y refuerza la generación de empleo en esta zona. En este sentido, hay que tener en cuenta que el desarrollo y la seguridad son temas interactivos. Mantener una visión unilateral, de interdicción de los hechos delictivos como el narcotráfico o el terrorismo, es una visión equivocada desde nuestro punto de vista.

...si logramos fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera, desalentaremos a la población a que se vincule con actividades ilegales o con sectores irregulares...



por medio de reuniones mensuales en las que se fiscaliza y da seguimiento a las obras. Gracias a este mecanismo considero que hemos logrado una extraordinaria relación con la USAID en la cooperación frontera norte y siempre desde una perspectiva de soberanía nacional.

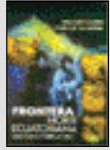
¿Cómo calificaría usted el desempeño institucional de UDENOR y qué proyectos se tienen pensados en el futuro para mejorar la situación de esta zona del país?

Por temas políticos, UDENOR tuvo una crisis institucional en el año 2004 por lo que a partir de enero del 2006 hemos iniciado un proceso de reinstitucionalización muy fuerte cuyo objetivo es profundizar las relaciones con la cooperación y naturalmente fortalecer las relaciones y los vínculos con los actores locales. Para la pro forma de 2007, hemos presentado 70 proyectos, de los cuales 62 han sido aprobados por la Secretaría Nacional de Planificación y esperamos contar con un presupuesto de 100 millones de dólares por cooperación. También tenemos el convenio con el gobierno norteamericano, que significa un aporte de unos 8 a 9 millones y está pendiente la suscripción de un acuerdo binacional con Colombia para crear una zona de integración fronteriza. La idea es que nosotros logremos de manera coordinada visualizar la inversión social que hace el Estado ecuatoriano en la zona de frontera, seguir mejorando la gestión de UDENOR y contribuir al desarrollo de las provincias de la frontera norte en base a las demandas locales.



SUGERENCIAS DE DOCUMENTOS

Libros:



Valarezo Galo, Ramón Torres y Víctor Hugo Dávila (2004)
Frontera Norte Ecuatoriana: Desafío de la Gobernabilidad. Quito: Abya-Yala- COMUNIDEC pp. 128. ISBN: 9978-22-401-7

El tema de este libro es la gobernabilidad local en la Frontera Norte del Ecuador, enfocado en los municipios, las experiencias de la sociedad civil local y en sus relaciones recíprocas, teniendo como horizonte temporal los últimos cuatro años.



OIPAZ (2002)
Testimonio de frontera.: Efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana. Quito: OIPAZ. pp. 95.

Esta publicación presenta la situación en las provincias de la frontera colombo-ecuatoriana, a raíz de la ejecución del Plan Colombia. El informe es una producción colectiva del Observatorio Internacional por la Paz, OIPAZ, y presenta datos, testimonios y análisis del impacto del Plan Colombia en la vida cotidiana, seguridad, economía familiar y derechos humanos en

las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas. Su objetivo es desarrollar un diagnóstico de un fenómeno con características regionales e internacionales, ya sea para implementar políticas gubernamentales, fortalecer la participación ciudadana y la organización social o incidir en los centros de poder. (Fuente: UASB)

<http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/publicaciones.htm> ser ignorados o para incidir en los centros de poder con voz e imagen propias.

Páginas web:

UNHCR/ACNUR.

La Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados
<http://www.acnur.org/>

Unidad de Desarrollo de la Frontera Norte
<http://www.udenor.gov.ec/>

Observatorio Internacional por la Paz
<http://www.serpaj.org.ec/oipaz/index.html>

Colegio de la Frontera Norte
www.colef.mx

SUGERENCIAS DE POLÍTICA

Políticas de seguridad ciudadana para las provincias fronterizas

Jorge Núñez Vega

Aunque las tres provincias de la frontera norte ecuatoriana tienen tasas de violencia superiores a los promedios nacionales, uno de los supuestos que debe abandonarse para el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana en esta área limítrofe con Colombia, es la idea de una zona de frontera homogénea y continua. Cada provincia, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, presenta particularidades que deben ser consideradas a la hora de tomar decisiones sobre intervenciones en temas de violencia. La relación sociopolítica que más ejemplifica esta afirmación es la diversidad en las relaciones fronterizas entre Ecuador y Colombia. Mientras en Esmeraldas la variable étnica y las relaciones de parentesco definen la estructura social en la que se asienta la frontera (estatal-nacional); en Carchi la dinámica está marcada por relaciones comerciales, legales e ilegales, de larga data; mientras en Sucumbíos el narcotráfico es parte de la vida cotidiana de sus habitantes. No obstante, es pertinente apuntar que las tres provincias son afectadas por el conflicto interno colombiano, donde las fumigaciones son el caso más visible y perverso.

Además de las especificidades derivadas de las condiciones estructurales en la frontera norte, es necesario considerar que la presencia del Estado en la zona es limitada en términos de infraestructura y acciones de política social, y más bien son las FFAA las que participan de la vida social de las provincias cumpliendo funciones estatales, en el marco de una racionalidad con la que actúan, dentro de los parámetros de la política de seguridad y defensa nacional. Esto puede observarse claramente en el papel que juegan los comandantes de los pabellones

militares de frontera en las decisiones políticas de las provincias fronterizas. En este sentido, los hacedores de políticas de seguridad ciudadana deben considerar que el alcance de sus intervenciones dependerá en gran medida de la estrategia militar que el Estado implemente en la zona.

De lo anterior se infiere que las políticas de seguridad ciudadana en la frontera, si están buscando ser efectivas y no agravar más aún la situación, deben ser de carácter preventivo. Ahora bien, el tipo de prevención requerido por estas provincias no es el mismo que se aplica en Quito, Bogotá o Santiago. Si se toma en cuenta que los índices de pobreza son extremos en la zona y los mercados laborales legales integran a un mínimo de la población, entonces se debería trabajar desde una perspectiva de desarrollo preventivo de la violencia; es decir, la estrategia no puede desligarse de ninguna manera de políticas sociales como salud, educación, vivienda y trabajo. En el caso contrario, las intervenciones estatales en materia de seguridad ciudadana sólo servirán para fortalecer el aparato represivo del Estado, y con ello, incrementar los indicadores de la violencia.

Finalmente, en la frontera norte y en todo el país es necesario tomar acciones sobre la xenofobia hacia personas de nacionalidad colombiana. Este es un fenómeno de violencia que no sólo se manifiesta en la ciudadanía, sino que se encuentra enquistado en las instituciones estatales. No se puede definir una política de seguridad ciudadana sin tomar en cuenta que el Estado ecuatoriano despliega rutinariamente prácticas racistas y xenofóbicas que, en el caso de la frontera, se dirigen hacia las personas colombianas.

MEDIOS

Más que una frontera caliente

Jenny Pontón Cevallos

No se ha reflexionado en la prensa escrita sobre lo más grave, el asesinato de dos seres humanos ecuatorianos por parte del ejército colombiano; acto que no solo viola la soberanía nacional al intervenir en territorio ajeno, sino principalmente la seguridad ciudadana de la población fronteriza”.



La seguridad ciudadana es un concepto que toma a los/as habitantes como centro de la seguridad; es decir, prioriza la defensa de las personas por sobre la de los estados, ya que implica vivir libres de temor, de amenazas y de ser víctimas de actos de violencia o de hechos que vayan en contra de los derechos humanos. Sin embargo, la diferenciación entre seguridad ciudadana y seguridad nacional se torna ambigua y difusa cuando se trata de contextos fronterizos, en los cuales es muy difícil delimitar la competencia de cada una de estas definiciones; más aún cuando la población de un lado se ve obligada a enfrentar problemas existentes en el otro. Tal es el caso de la frontera norte ecuatoriana, que se encuentra afectada directamente por los problemas de la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo del país vecino. Así, el 15 de octubre pasado, un nuevo hecho marcó la seguridad ciudadana en la zona limítrofe: el ejército colombiano mató a dos ecuatorianos (Blanca Vega y Héctor Monar) que habitaban en la provincia de Sucumbios al confundirlos con líderes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas – FARC. ¿Qué información recibe el resto del país sobre la situación actual fronteriza, considerando que son zonas que se encuentran bastante alejadas de las principales ciudades? ¿Qué tipo de cobertura están

brindando los medios de comunicación escritos con respecto a este tema?

El Comercio es el diario que mayor importancia le ha dado a la situación, lo cual se refleja tanto en el número de artículos publicados (en relación con diario El Universo 16 y 2 respectivamente), como en el seguimiento detallado de las diferentes reacciones que generó el caso. Sin embargo, estas noticias han estado centradas en lo diplomático; es decir, en las quejas y reclamos del Ecuador al gobierno colombiano, y en las justificaciones y contradicciones presentadas por este último ante la “equivocación” cometida. No se ha reflexionado en la prensa escrita sobre lo más grave, el asesinato de dos seres humanos ecuatorianos por parte del ejército colombiano; acto que no solo viola la soberanía nacional al intervenir en territorio ajeno, sino principalmente la seguridad ciudadana de la población fronteriza, la cual constantemente debe experimentar abusos y pérdidas irreversibles que no se solucionan con indemnizaciones; al contrario de lo que mostró El Comercio en su artículo del 26 de octubre “15 entes apoyan el reclamo a Colombia”.

Los medios de comunicación deben denunciar y reflexionar sobre las graves implicaciones del combate a la guerrilla colombiana al interior del territorio ecuatoriano, lo cual va más allá de lo que dicen las autoridades políticas, pues poco se conoce lo que piensan los/as habitantes de la frontera. No es posible que los crímenes y las violaciones a los derechos humanos cometidos por “otro” Estado queden en la impunidad, considerando que la muerte de Blanca Vega y Héctor Monar es el segundo caso en lo que va del año, ya que el comerciante Víctor Enríquez murió de manera similar en julio pasado, cuando un soldado colombiano le disparó mientras se trasladaba desde Tulcán a Ipiales.



Director FLACSO: Adrián Bonilla • Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión
 Coordinador del Área de Violencia y Ciudad: Jorge Núñez Vega • Coordinador del Boletín: Daniel Pontón
 Tema central: Daniel Pontón • Entrevistas: Andreina Torres • Colaboradores: Jenny Pontón
 Manuel Dammert • Edición: Alicia Torres • Diseño: Antonio Mena • Impresión: Exseption

Flacso Sede Ecuador: La Pradera E7-174 y Diego de Almagro • PBX: (593-2)3238888
 ciudadsegura@flacso.org.ec • www.flacso.org.ec • Quito, Ecuador