

Fernando Carrión M. Johanna Espín M.
Coordinadores

Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos



Esta publicación es resultado de un proyecto de investigación financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca).

Colección FRONTERAS

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

Entidades Gestoras

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

Coordinador General

Fernando Carrión M.

Editora

Johanna Espín M.

Investigadores

Geannine Alvarado R.

Fernando Carrión M.

Johanna Espín M.

Andrés Gómez L.

Laura González

Victor Llugsha G.

Diana Mejía M.

Daniela Pacheco P.

Pablo Samaniego P.

Andreina Torres A.

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

www.flacso.org.ec

IDRC - CRDI

150 Kent Street

Telf: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

info@idrc.ca

www.idrc.ca

Ottawa, ON, Canada

ISBN: 978-9978-67-267-9

Corrección de Textos: Juan José Rodríguez

Diseño de la Portada e Interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2011

Primera edición: enero 2011

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Introducción.

La geografía del delito en la lógica de frontera	9
--	---

Fernando Carrión, Johanna Espín

PARTE I.

GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía	21
--	----

Roque Espinosa

Dilemas de la seguridad ciudadana en las zonas de frontera de Ecuador	51
--	----

Francisco Carrión M.

La problemática de la violencia y el respeto a la vida en la frontera norte	63
--	----

Johanna Espín M.

En el límite de la vida: “la violencia fronteriza”	77
--	----

Fernando Carrión M.

Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación	119
<i>Geannine Alvarado</i>	

Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador	141
<i>Victor Llugsha</i>	

PARTE 2.

SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA

EN LAS ZONAS FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA

Fronteras y seguridad: La experiencia entre México y Estados Unidos	159
<i>Tonatiuh Guillén López</i>	

Para la construcción de un sistema de bienestar marítimo en Centro América	171
<i>Vincenzo Castelli</i>	

Violencia y fronteras en Brasil	187
<i>Fernando Salla, Marcos César Alvares, Paula R. Ballesteros</i>	

La frontera colombo-venezolana: De la conflictividad limítrofe a la global	203
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	

Dinámicas y problemáticas en las zona fronteriza colombo-ecuatoriana	223
<i>Socorro Ramírez</i>	

Integración fronteriza: entre políticas multilaterales y la construcción de espacios solidarios	235
<i>Diana Mejía M.</i>	

Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación

Geannine Claudé Alvarado Romero¹

Introducción

La situación de violencia e inseguridad que vive nuestro país, en especial la zona fronteriza norte, en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, ha crecido a ritmos alarmantes debido a causas diversas. Así lo evidencia la información de varios organismos de Derechos Humanos² presentes en la frontera norte, generando una preocupación no solamente en el diseño e implementación de políticas por parte del Estado y de los gobiernos locales, debido a la magnitud y a las nuevas manifestaciones que asume como a los impactos socioeconómicos y ambientales que produce, sino también esta preocupación es extendida en la discusión dentro del ámbito académico.

Sin embargo, la producción investigativa aún es escasa, ya que el debate a nivel académico sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana es reciente y, más aún, podemos decir que la producción científica es incipiente, siendo pocas las investigaciones que contribuyen en sí mismas como medios de reflexión teórica y procesamiento de conocimientos científicos sobre el tema.

1 Investigadora del Programa Estudios de la Ciudad.

2 Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (*INREDH*), Comisión de Derechos Humanos, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (*APDH*), Servicio Jesuita, entre otras.

El programa Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO) sede Ecuador, conjuntamente con el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá, se han propuesto llevar a cabo una recopilación y análisis de las intervenciones y discusiones planteadas en torno a la gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana, desde el año 2000 hasta el año 2009, debido a la especial importancia que tienen los problemas que en esta región se observan, y cuya repercusión no es sólo local sino también de alcance regional y nacional.

El objetivo primordial es ofrecer un estado del arte de todo lo producido sobre los distintos tipos de violencia y conflictos en tres provincias de la frontera norte ecuatoriana –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– y su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana. El propósito es recolectar y mostrar la producción investigativa que se está desarrollando en el ámbito de la seguridad ciudadana, y así contar con un “estado del arte” que nos permita evidenciar las tendencias y tópicos de debate que circulan alrededor del tema, sobre la cual tienen su base las acciones implementadas por los gobiernos locales y las políticas adoptadas a nivel nacional.

Como objetivo específico se hace una comparación de los estudios encontrados con las investigaciones realizadas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, para poder observar cuáles son los temas debatidos en cada zona.

Con este fin, se viene realizando un inventario de la producción investigativa en el Ecuador, especialmente en el área de la gobernanza de la seguridad ciudadana. El acercamiento a las investigaciones se realiza no sólo desde la producción de los centros académicos, ya que se trata de observar también la relación que existe entre las políticas planteadas y el trabajo investigativo previo, por lo que también se recopila todo lo que se ha generado en materia de seguridad ciudadana dentro de instituciones públicas y privadas que apoyan al tratamiento del tema.

El trabajo realiza la recolección y análisis de las investigaciones y publicaciones sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana y el fenómeno de la violencia, vinculando el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional. El enfoque de análisis de la investigación tiene su base en la se-

guridad ciudadana, desde el punto de vista local, sin pretender acercarse al tema de la seguridad desde su militarización, idea con la que frecuentemente se ha venido tratando este tema en la zona fronteriza.

Así pues dentro de las investigaciones se puede ir observando que el tema de seguridad ciudadana no siempre es entendido de forma única. Sin embargo para este estudio se ha considerado a la seguridad ciudadana en su sentido más amplio, aunque esto no siempre es observado en las investigaciones que existen y mucho menos aún, en las políticas y acciones que se implementan en esta zona. Como menciona Pontón: “la conflictividad de la frontera hace que sea muy difícil establecer límites entre estos niveles de intervención y de comprensión ya que un solo hecho de violencia puede desplegar la movilidad de de diversos actores y de lógicas distintas” (Pontón, 2006: 4). Por lo tanto, la escala de análisis se complejiza, pues cuando hablamos de violencia en la frontera no sabemos si hablamos de: seguridad nacional, regional o ciudadana.

Para iniciar con este trabajo, si bien no es el objetivo debatir sobre el concepto de seguridad ciudadana, es importante, para delimitar los tópicos centrales de discusión, definir el concepto de seguridad ciudadana y gobernanza. Cuando hablamos de seguridad ciudadana estamos hablando de las “políticas destinadas a garantizar la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través de lazos sociales y cultura ciudadana”. (Pontón, 2006:4). Si hablamos de gobernanza nos referimos a la eficacia, calidad y buena orientación de los planes, políticas y acciones del Estado, donde se incorporen las demandas y expectativas ciudadanas, manteniendo coordinación y equilibrio territorial, y facilitando la comunicación de los diferentes actores.

También se considera que la seguridad y la violencia son dialécticamente relacionales. Es lógico suponer, que bajo este enfoque, el fenómeno de la violencia nace, crece y se reproduce en la ciudad. Este hecho no se percibe de manera evidente en la región fronteriza, puesto que en su 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...” (Pontón, 2006: 4). Por ello, es necesario no solamente comprender a la seguridad ciudadana en sí misma, sino también a la violencia y a la delincuencia desde un enfoque multidimensional. Es

así, que dentro del trabajo se contempla otros temas específicos referentes al fenómeno de la violencia, como son: violencia intrafamiliar y de género, maltrato infantil, jóvenes y violencia, delincuencia, sicariato, secuestro express, refugio, narcotráfico, violencia y medios de comunicación, contrabando, policía, acceso a justicia, sistema penitenciario, derechos humanos, entre otros.

En la revisión de los trabajos investigativos se observan temas claves como: conceptos de seguridad ciudadana y violencia, enfoques utilizados, métodos de investigación, y aportes y contribuciones que cada trabajo realiza. El período de estudio fue delimitado entre el año 2000 y 2009. Comprende un lapso de 10 años, década en la que ha tenido un mayor auge el tema de la seguridad ciudadana —especialmente la preocupación por la seguridad en la zona norte a raíz del impacto del conflicto colombiano— y por ende una mayor producción académica.

La recolección de información prioriza las investigaciones publicadas referidas al tema, que se realizan en el tiempo y el área de estudio analizada. Sin embargo, por la escasez de publicaciones se incluyen también aquellos trabajos que sin constituirse en investigaciones en sí mismas, ofrecen visiones interesantes acerca del tema. Es así que se incluyen: trabajos teóricos interesantes, manuales y guías metodológicas; descripciones de proyectos e informes institucionales no publicados.

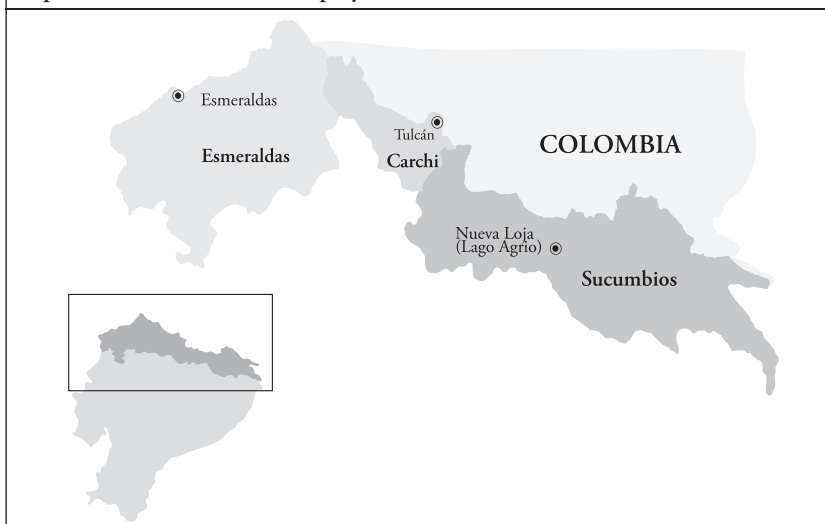
Se recurren, como fuentes de estudio, a aquellas que registran o corroboran el conocimiento inmediato de la investigación, incluyendo libros, revistas, informes técnicos y tesis. Luego se procede a la selección y recolección de las investigaciones a ser reseñadas.

En este artículo se pretende dar un primer informe sobre los hallazgos obtenidos en el estudio sobre la producción investigativa de la gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte. En este sentido el artículo se dividirá en tres apartados: una primera parte una caracterización de la zona de frontera norte como caso de estudio; una segunda parte abordará los hallazgos hasta ahora obtenidos en la investigación, y, finalmente, una tercera parte estaría compuesta de conclusiones y recomendaciones.

La frontera norte ecuatoriana como caso de estudio

La frontera norte ecuatoriana³ se halla caracterizada por un contexto de alta conflictividad. Se pueden identificar una diversidad de problemáticas locales, determinadas entre otras causas, por graves situaciones de violación a los derechos humanos, impunidad, delincuencia común y organizada; y la existencia de un sinnúmero de actividades ilícitas; cuyo incremento se vería provocado por los efectos del conflicto colombiano y el impacto de algunas medidas del Plan Colombia⁴ en el territorio ecuatoriano.

Mapa 1: Área de influencia del proyecto: Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos



Otras de las causas tienen que ver también con la débil o poca presencia del Estado en el territorio, una mala calidad o inexistente cobertura de servicios básicos, instituciones y tejido social débil, escasa cultura de tra-

3 Cuando hablamos de la zona norte ecuatoriana nos referimos a la zona que abarca tres provincias limítrofes con Colombia: Esmeraldas (costa), Carchi (sierra) y Sucumbíos (amazonía).

4 Plan Colombia que desde el año 2000 acentúa su estrategia militar contra la guerrilla y el narcotráfico. (Valarezo y Torres, 2004: 12).

bajo interinstitucional, proliferación de acciones dispersas y heterogéneas tanto de organizaciones gubernamentales como sociales, e incremento de la presencia militar como única respuesta gubernamental, lo cual afecta de forma directa a la calidad de vida de las poblaciones allí asentadas.

Como menciona Carrión, esta conflictividad fronteriza tiene como efecto específico de expresión un escenario de violencia, sobre el cual inciden los cambios en dos variables fundamentales: el tiempo y el espacio. Para ello, se debe empezar señalando que la frontera colombo-ecuatoriana no fue siempre una frontera violenta. Fue una zona que estuvo caracterizada por una relación de buena vecindad; sólo en estas últimas dos décadas el fenómeno de la violencia tiende a acrecentarse. Así:

La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, apenas en la década de los años noventa cuando ocurren dos hechos importantes: a fines de los años noventa del siglo pasado se firman los acuerdos de Paz con el Perú, que cierran el diferendo fronterizo y se instrumentan políticas de integración⁵ y, por lo tanto, esa frontera pierde relevancia en las agendas pública y política de seguridad nacional y, por otro lado, en Colombia el conflicto interno se agudiza notablemente (Carrión, 2010).

De igual manera autores como Alexei Páez⁶, manifiestan también que es a partir de 1991 que el tema toma relevancia en el país, incrementándose así la “preocupación por la seguridad nacional en la zona fronteriza (norte)...” (ALDHU-UE, 2004: 51).

Dentro del área académica, existen autores que dicen haber constatado que, hasta 1999 “el tema de seguridad (hablamos de seguridad nacional), se mantiene con un perfil sumamente bajo, la guerrilla actúa en el territorio ecuatoriano, pero sólo a un nivel de abastecimiento de insumos

5 Se pueden señalar algunos proyectos interesantes como la implementación del Plan Binacional, para promover proyectos encargados de fortalecer la paz y el desarrollo en esta zona fronteriza del país.

6 En 1991, dentro de la literatura escrita en el Ecuador sobre el tema, se publica un artículo de Alexei Páez, en el cual el autor destaca que “tras el asesinato del candidato presidencial colombiano Luis Carlos Gaitán, el tema cobró una creciente relevancia en el país (Ecuador), ya que se consideró que la guerra desatada por el Gobierno colombiano impulsaría a los narcotraficantes a buscar protección en Ecuador (Páez, citado en Izquierdo 2004: 134)

y lugar de descanso, el problema del narcotráfico era asumido todavía como un problema nacional, tratado únicamente con los Estados Unidos” (Sánchez citado en Izquierdo, 2005: 135).

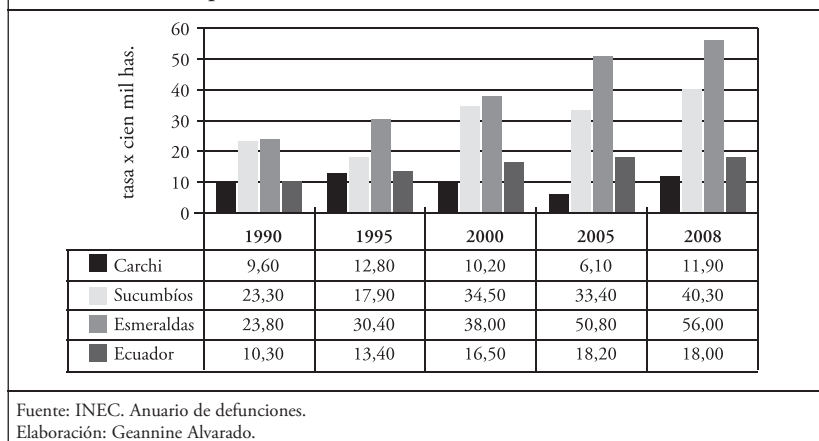
“En el año 2001 se incrementan los desplazamientos hacia la frontera, en el año 2002 se registra una infinidad de asesinatos en la zona fronteriza a manera de ajuste de cuentas” (Sánchez citado en Izquierdo, 2005: 135). En el año 2005, se produce la instrumentación de mecanismos de protección y vigilancia por parte de la misma población.

De lo anotado podemos observar (Ver gráfico No.1⁷) que las provincias de la frontera norte en los últimos años se han visto envueltas en una escalada de violencia social y de inseguridad ciudadana debido a problemas que muchas veces desbordan la realidad local y del país, que evidencian, como se había manifestado, una ausencia de políticas para el desarrollo de la franja fronteriza.⁸

7 En la gráfica, se observa la evolución de la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en las provincias de la frontera norte, comparada con la tasa nacional en los últimos 16 años. Se consideró la tasa de homicidios debido a que es el indicador más representativo para medir la magnitud de la violencia. (Según ficha BID, 1999).

8 La nueva fase del Plan Colombia incide en la Frontera Norte del Ecuador. En la percepción de la opinión pública local: enfatiza lo militar y el control del narcotráfico por sobre el desarrollo de estas zonas; provoca impactos no controlables, como la violencia, el aumento de la delincuencia, las fumigaciones el aumento de desplazados y refugiados; cuestión que unida a los impactos de la dolarización y la crisis de varios productos locales, especialmente el café, han creado este marco de “crisis” que vive la región. (Valarezo y Torres, 2004: 30)

Gráfico 1: Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



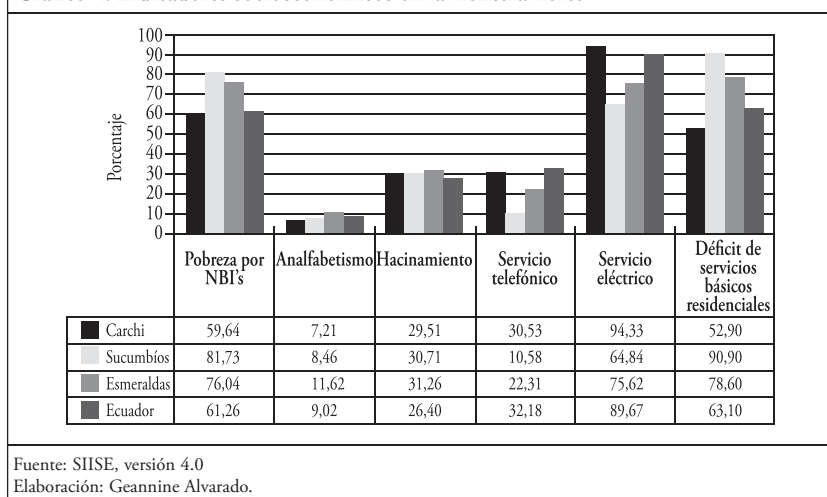
Si bien en las líneas anteriores se hace un recuento a breves rasgos de cómo ha ido evolucionando la preocupación por el tema de la seguridad en la frontera, no podemos hablar de que el fenómeno opuesto, la violencia, nos viene de fuera únicamente, y más concretamente de Colombia. Esta sensación, como la manifiesta Carrión,

se fundamenta en que nadie –individual o socialmente– reconoce a la violencia como propia...Esta apreciación es difícil de mantener por tres razones: primero porque el delito ha construido su propio espacio por encima de las fronteras; segundo –hecho innegable y que se ha venido mencionando– 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 es propia en su dimensión y características.⁹

9 Según la gráfica No.1, podemos observar que las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos son las que presentan en la década de los 90's un repunte de la violencia, ya que su tasa es mayor a la del promedio nacional. Si a esto asociamos que en ésta década aún el Plan Colombia no había cobrado gran fuerza, nos permite concluir que son provincias históricamente más violentas que el resto del país. Podemos apreciar también que la provincia de Carchi, a diferencia de las otras dos, se ubica por debajo del promedio nacional.

Estos son algunos de los aspectos comunes que caracterizan a esta zona, sin embargo, geográficamente, es una zona muy extensa, discontinua y demasiado heterogénea como para tener de ella una comprensión uniforme. Las diferencias que existen de una provincia a otra son notables, entre ellas se destaca: el caso de la vulnerabilidad de la población por motivo de carencia de servicios (ver gráfico No.2).

Gráfico 2: Indicadores socioeconómicos en la frontera norte



Otras de las variables que pueden observarse son los fenómenos sociales. Uno de estos es la violencia local existente. La dinámica socio-política que más ejemplifica esta afirmación es la relación fronteriza entre Colombia y Ecuador. Así lo manifiesta Espín, mientras:

en la frontera entre Carchi y la ciudad de Ipiales, los conflictos se relacionan con el contrabando y la extorsión, mientras que en la frontera entre Sucumbíos y el departamento del Putumayo, se vincula con la presencia de sicarios, narcotráfico y otras actividades ilegales relacionadas, y en la frontera entre Esmeraldas y el municipio de Tumaco (departamento colombiano de Nariño), la violencia puede ser producto de conflictos de carácter étnico y también relacionados con el cultivo de sustancias ilícitas (Espín, 2009: 182).

Sin embargo, las únicas respuestas gubernamentales que existen son la presencia militar y una agenda nacional que impacta de forma disímil en las provincias, municipios y parroquias que la integran. Los temas de debate nacional se viven con distinta magnitud. Así, mientras el gobierno central prioriza el “blindaje militar” de la zona, los gobiernos locales están preocupados del desarrollo y seguridad local de estos territorios, produciéndose un desencuentro manifiesto entre sus agendas.

Gobernanza de la seguridad ciudadana en frontera

Hallazgos en la investigación

La gobernanza de la seguridad ciudadana constituye un tema incipiente de análisis en la zona fronteriza ecuatoriana. Se puede observar que sólo recientemente su estudio constituye un tema de interés en la producción de conocimientos. Sin embargo, esto también ocurre en otras zonas del país, donde el tema ha cobrado fuerza a través de la implementación de políticas de seguridad ciudadana, como son Quito, Guayaquil y Cuenca. Estas ciudades mantienen una percepción constante de inseguridad que se ha visto respaldado por el crecimiento de los delitos –especialmente contra las personas y la propiedad¹⁰– pero que geográficamente se manifiestan con repercusiones específicas. A pesar de ello –y de las políticas de seguridad implementadas– constituyen sitios donde frecuentemente se evidencian problemas de diagnóstico, generación de capacidades y de compromisos institucionales.

Por otro lado, existe también un escaso análisis de la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad, debido en gran parte a la falta de investigaciones sobre dicha problemática, mucho más sino nos referimos a investigaciones de tipo cualitativo.

Las estrategias de intervención y las políticas sobre el tratamiento de la violencia buscan incidir en el fenómeno desde lo cuantitativo –reducir los índices de violencias, tasas delictivas, etc.–, mas no se intenta cambiar

10 Según informes del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito.

la percepción o la valoración que tienen las personas sobre la misma y la tendencia a legitimarla y naturalizarla. Esto pone en evidencia las dificultades y limitaciones que afrontan los diversos sectores para concertar visiones y fomentar la participación de la sociedad civil en la definición e implementación de políticas sostenibles que permitan un abordaje integral y eficaz de los problemas de la inseguridad y la violencia.

Geográficamente existen también marcadas diferencias en cuanto a la producción de investigaciones. Haciendo un recuento del trabajo realizado hasta la fecha; podemos anotar que son escasas las investigaciones realizadas durante el período de estudio para la zona de la frontera norte del país. Existen varias instituciones y organismos que se hallan presentes en esta zona, sin embargo los estudios y publicaciones frecuentemente se hacen desde las sedes de los mencionados organismos que se hallan en la ciudad capital.

Prueba de ello está, si observamos la gráfica No.3, claramente podemos apreciar que, de las 370 publicaciones recolectadas, 284 fueron encontradas en la ciudad capital: es decir, nos referimos al 76.76% del total. Esto implica que en Quito es donde existe una mayor cantidad de publicaciones sobre el tema. Sin embargo, esto no quiere decir que se trate de trabajos que se refieren a esta realidad únicamente. Esto nos permite hacer una conclusión un tanto anticipada; las políticas de seguridad se hacen y se discuten de forma centralista, y no dentro de los gobiernos locales y en cada localidad.

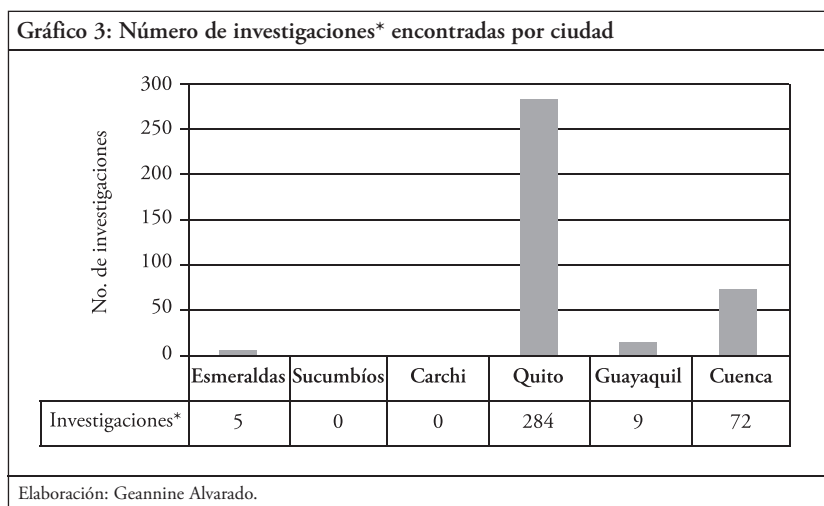
Podemos apreciar también una tendencia a la disminución de investigaciones en temas que antes tuvieron una mayor relevancia en el ámbito local, a pesar de que los tipos de violencia analizados han crecido y aun continúan siendo motivo de preocupación. Lo podemos observar especialmente a nivel de las universidades donde existen nuevos temas de interés para investigación, aunque la producción sea mínima; tal es el caso de temas como sicariato, secuestro, refugio, entre otros.

En Carchi y Sucumbíos la producción académica es nula. Para el caso de Esmeraldas encontramos cinco tesis de licenciatura con temas de interés, pero únicamente tres de ellas se refieren a la realidad local sin embargo su enfoque y su escaso rigor científico nos obligan a pensar que el tema de la inseguridad –y su correlato, la violencia– son abordados con desin-

terés. Además está el hecho de que no se promueven estudios e investigaciones al respecto. El Instituto Ecuatoriano del niño y la familia INNFA, juega un rol importante en San Lorenzo y Esmeraldas. Esta institución a pesar de sus limitaciones financieras y de personal, cumple un papel dinámico en la protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente en la difusión de cartillas y manuales para la prevención del maltrato infantil.

Hay que destacar también el trabajo de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, que brinda apoyo legal y financiero para la tarea de protección a refugiados, así como también un trabajo en coordinación con la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Así mismo, existe un trabajo sobre el impacto en las comunidades fronterizas por el creciente ingreso de colombianos a Ecuador, que ha requerido la coordinación y el apoyo de las agencias del Sistema de Naciones Unidas y ONG's, con aporte interesantes, a través de informes técnicos e investigaciones sobre la región fronteriza.

A pesar de que la implementación de observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte tiene como fin cubrir el vacío de información especialmente en esta región de alta conflictividad y violencia, esta información se limita a datos de tipo cuantitativo antes que cualitativo.



En Quito, entre las instituciones académicas que realizan publicaciones periódicas sobre el tema tenemos: FLACSO-Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar, (especialmente a través del programa de Derecho Humanos y el Programa de Frontera) y Universidad Católica, entre las principales. Existen también instituciones como el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito que ha desempeñado un rol importante en el impulso y en el debate en cuanto al tema de seguridad ciudadana. Existe además el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana que mantiene una publicación constante de información sobre la realidad local, orientada a ofrecer datos cuantitativos sobre violencia y seguridad.

En Guayaquil y Cuenca, la realidad es distinta. El tema de seguridad es tratado de forma aislada, por parte de personas e instituciones interesadas, y se evidencia además un apoyo mínimo por parte de las instituciones educativas.

La poca cantidad de investigaciones parecería tener como causa adicional que muchas de las instituciones que antes estuvieron presentes en el territorio, trabajando sobre el tema investigado, hayan desaparecido, como es el caso de algunas ONG's e instituciones privadas en la ciudad de Cuenca. Sin embargo, a pesar de ello, podemos ver que al menos a nivel de las universidades, para la ciudad de Cuenca el tema de violencia aún se halla dentro de las agendas de investigación. Dentro de los temas de investigación se destacan especialmente la violencia de género e intrafamiliar, impulsados por el programa de género de la Universidad de Cuenca; así como también el maltrato infantil. También existe un trabajo destacado de la Municipalidad en el área de género, seguridad y desarrollo.

En Guayaquil, la producción es menor. Existen únicamente siete investigaciones referidas a la realidad local. Existen también informes por parte de los organismos locales para la implementación de sus políticas públicas, como son los informes técnicos de la Municipalidad y sus organismos ejecutores (como la Fundación Malecón 2000).

Existen temas de investigación que se han abordado con anterioridad y que aún presentan enfoques limitados en su tratamiento, tal es el caso de la violencia de género, el maltrato infantil, la trata de personas, los derechos humanos, el acceso a la justicia, etc.

Los sitios donde mayor producción investigativa se encontró fueron las universidades¹¹. Aquí, en detalle, lo encontrado:

- Esmeraldas: se encontraron cinco investigaciones que corresponden a tesis de licenciatura
- Sucumbíos: no se hallaron investigaciones en las universidades.
- Carchi: no se hallaron investigaciones en las universidades.
- Quito: existen ciento sesenta investigaciones, con un nivel aceptable e, inclusive, trabajos muy interesantes a nivel de postgrado.
- Guayaquil: existen tres tesis de licenciatura que corresponden al período de estudio y al tema analizado.
- Cuenca: existen cuarenta tesis de licenciatura, de las cuales 18 tienen un enfoque desde las ciencias jurídicas.

Como conclusión podemos anotar que la mayor parte de intervenciones y la implementación de modelos de gestión que se realizan por parte de instituciones públicas y privadas que actúan sobre el tema, no sustentan su trabajo en investigaciones, hecho que se corrobora cuando la producción científica observada es muy escasa.

Enfoques en las investigaciones

Si bien podemos afirmar que se ha generado un espacio de debate acerca de la seguridad ciudadana y su gobernanza, tanto de académicos y politólogos, aún se evidencian muchas investigaciones que no asumen una postura crítica con respecto al tema o que incluyen su propio concepto de seguridad sin llegar a la discusión con otros autores. Existen trabajos que incluyen conceptos adaptados que se manejan desde organismos internacionales y que no obedecen a las realidades locales específicas, evidenciando, como lo manifiesta Pontón, un discurso hegemónico alrededor de la visión de seguridad ciudadana.

11 Las tesis encontradas cuyo rigor científico no sea aceptable para su inclusión en el presente trabajo investigativo serán únicamente citadas para definir tendencias de investigaciones

En ocasiones, la existencia de perspectivas distintas sobre seguridad y violencia en aplicación simultánea puede suponer que se sobreponen unos conceptos a otros. Por ejemplo, dentro de las investigaciones hay quienes se enfocan en posturas estructuralistas, acerca del fenómeno de la violencia. Existen, por otro lado, las que privilegian una visión interpersonal de la violencia, o también hay quienes prefieren hacerlo desde un enfoque social. Por otro lado, es importante observar también el enfoque peculiar que se le ofrece a la violencia de género, considerada como otro tipo de violencia y, en muchos casos, el tema es tratado fuera de las agendas de seguridad ciudadana.

A pesar de esta diversidad de posturas, la definición de seguridad ciudadana y su correlato –la violencia– se hace muy poco evidente en todas las investigaciones encontradas. Por eso, es importante entonces generar un debate acerca de la definición y de los alcances sobre la seguridad ciudadana, especialmente, sobre su vinculación a contextos locales específicos.

Alcances de las investigaciones: Nacional, regional y local
(Ver gráfico No.4)

De las publicaciones encontradas podemos observar que existe una mayor preocupación por abordar el tema de la seguridad desde lo nacional, antes que desde el ámbito local. Son pocos los trabajos que se desarrollan desde lo local, y muchos de ellos enfatizan la importancia del trabajo de los gobiernos locales, especialmente de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, donde las Municipalidades juegan un papel protagónico en la implementación de iniciativas de seguridad ciudadana, aunque cada una posee enfoques y manifestaciones distintas.

Es importante recalcar que a nivel regional la incorporación del tema frontera ha generado un especial interés en el tema de seguridad. Los temas que más se discuten son los relacionados con el conflicto Colombiano. Sin embargo, temas específicos en realidades específicas, aún no son abordados, mucho menos discutidos con el fin de articularlas con las políticas a nivel nacional y local.

De las tres provincias analizadas se puede observar que Sucumbíos posee una mayor producción de investigaciones a nivel local, aunque, incipientemente, empieza a despuntar en la investigación de temas de seguridad ciudadana, derechos humanos y violencia de género. De las otras provincias no se hallan investigaciones sobre seguridad ciudadana.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de debatir sobre la seguridad ciudadana; (desde el lado de los actores involucrados y de las políticas implementadas, no sólo a nivel nacional, sino regional y local), con el fin de establecer lazos de acción entre todos los involucrados, creando conexiones entre sí, y fomentando visiones concertadas de coordinación y seguridad.

Tendencias en las investigaciones: Temas de interés

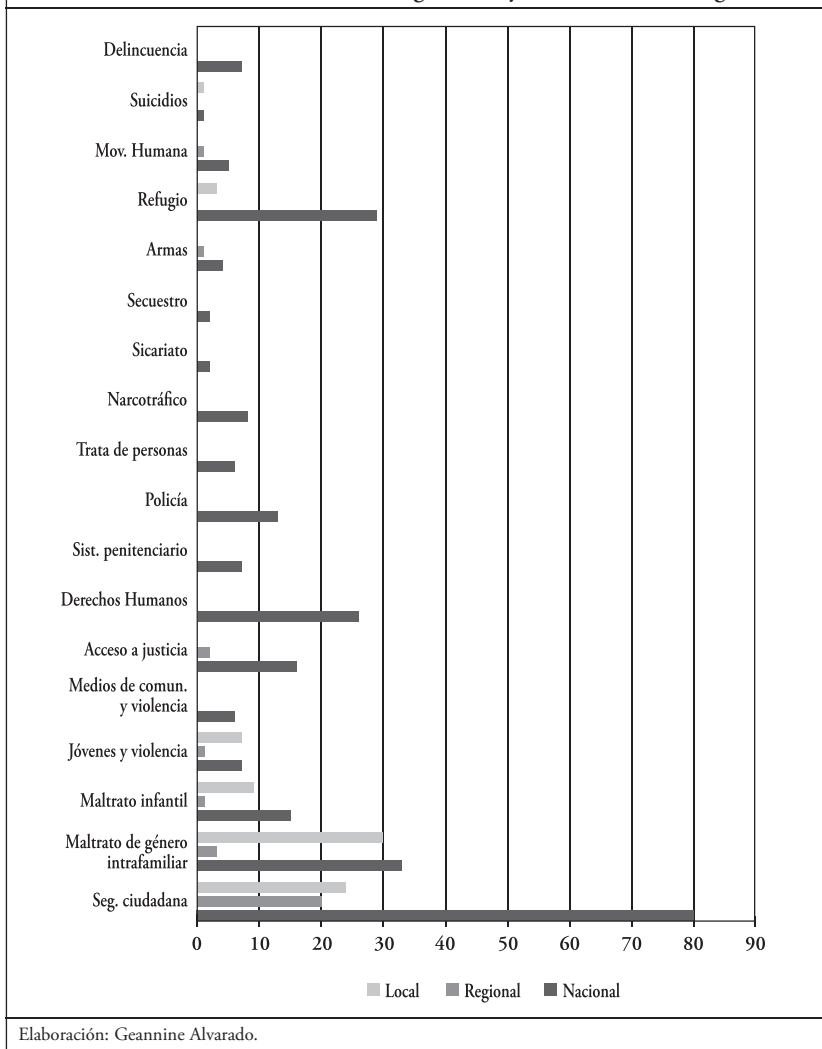
Como se había manifestado el tema de la seguridad ciudadana en la frontera norte, se percibe con la idea de que la violencia se filtra desde esta región hacia el resto del país. Sin embargo, posee manifestaciones distintas en cada provincia. Por tanto, los estudios analizados incorporan temas de interés que corresponden a violencias que le son propias a esta región.

Entre estos temas que se están analizando, se incluyen: trata de personas, narcotráfico, contrabando, sicariato, secuestro, movilidad humana, refugio; se suman otros temas que ya se han incluido en las agendas locales de las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca como son delincuencia, violencia intrafamiliar y de género, maltrato infantil, jóvenes y violencia, violencia y medios de comunicación, policía, acceso a justicia, sistema penitenciario, derechos humanos, entre otros. Estos últimos, son tipos de violencia que ya se han analizado en publicaciones anteriores pero que han crecido y aún continúan siendo motivo de preocupación.

De esta forma, tenemos temas de interés, tanto para la zona norte como para las tres ciudades analizadas, de tal manera que nos permitirán hacer una comparación entre sus realidades.

De los datos obtenidos, podemos observar que las tendencias en las investigaciones señalan que aún tienen especial peso las que tienen que ver con la realidad nacional, especialmente en los temas de seguridad ciu-

Gráfico 4: Número de temas analizados según tema y alcance de la investigación



dadana, violencia de género, refugio, derechos humanos y acceso a justicia –temas que han cobrado preponderancia a raíz del conflicto colombiano–. Luego podemos observar que la seguridad ciudadana tiene un especial interés a nivel regional. (Ver tabla No.1)

A nivel local, Quito lidera el ámbito de la seguridad ciudadana, seguida de Guayaquil, Cuenca y Sucumbíos.

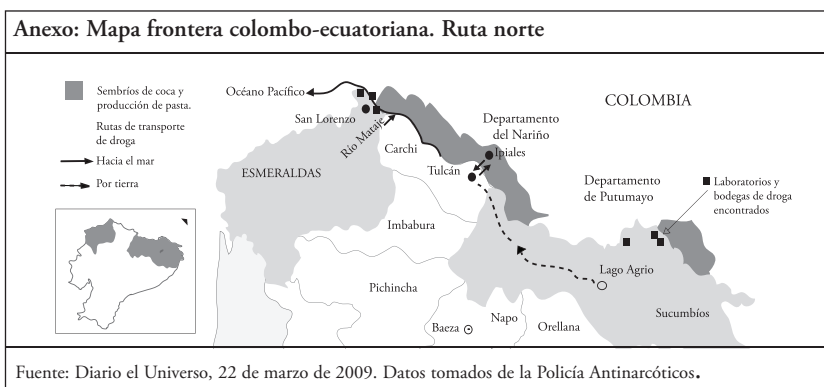
La violencia de género e intrafamiliar ocupa un interés especial en la ciudad de Cuenca con trece investigaciones, (le sigue Quito con ocho). Las dos ciudades son las que poseen más investigaciones en esta área.

Tabla 1: Temas analizados por número y por alcance								
TEMAS	Alcance							
	Nacional	Regional	Quito	Guayaquil	Cuenca	Sucumbios	Carchi	Esmeraldas
Seguridad Ciudadana	87	20	12	5	2	3	1	1
Violencia de género e intrafamiliar	33	3	8	1	13	4	0	4
Maltrato infantil	15	1	2	0	4	2	0	1
Jóvenes y violencia	7	1	4	1	1	0	0	1
Medios de comunicación y violencia	6	0	0	0	0	0	0	0
Acceso a la justicia	16	2	0	0	0	0	0	0
Derechos humanos	26	0	0	0	0	0	0	0
Sistema penitenciario	7	0	0	0	0	0	0	0
Policía	13	0	0	0	0	0	0	0
Trata de personas	6	0	0	0	0	0	0	0
Narcotráfico	8	0	0	0	0	0	0	0
Sicariato	2	0	0	0	0	0	0	0
Secuestro	2	0	0	0	0	0	0	0
Armas	4	0	0	0	0	0	0	0
Refugio	29	0	0	0	0	1	0	2
Movilidad Humana	5	1	0	0	0	0	0	0
Suicidios	1	0	1	0	0	0	0	0
Delincuencia	7	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Investigación de campo
Elaboración: Geannine Alvarado

Las provincias de frontera tratan temas como seguridad ciudadana, violencia de género e intrafamiliar, jóvenes y violencia, y maltrato infantil.

Sin embargo existen otros temas de especial interés en la zona como: la administración de justicia y el control de ilícitos, que muy poco son estudiados. La existencia de este fenómeno se agrava debido a que el territorio ecuatoriano tiene un acercamiento con los centros de procesamiento de coca y, por ende, se constituye en un territorio altamente sensible, más aún si decimos que es utilizado como ruta para el narcotráfico, especialmente por la vía marítima. (Ver anexo)



Además existe una ausencia de denuncias, hecho que favorece a que la mayoría de crímenes se mantengan en la impunidad. Por otra parte, esto también contribuye a la falta de confianza en el sistema de administración de justicia, el cual opera en condiciones precarias en la zona. Igualmente ocurre con los centros de rehabilitación, en donde se replica la realidad nacional: son centros que se hallan llenos de reclusos a la espera de ser juzgados.

En esta zona también se constata que existen violaciones al derecho a la vida (los homicidios son la segunda causa de muerte en Esmeraldas y Sucumbíos). A pesar de lo anotado, estos temas han generado escaso interés investigativo y académico.

Tipos de Investigaciones

De las publicaciones encontradas podemos evidenciar que existen diversos tipos de investigaciones.

Por un lado, encontramos trabajos ensayísticos. Algunos de ellos constituyen reflexiones teóricas provenientes de personas involucradas en la gestión pública o en el ámbito académico: de hecho, y constituyen verdaderas guías de apoyo en la formulación de políticas públicas. Existen también dentro de estas publicaciones las que presentan datos con el propósito de su exposición y del análisis cualitativo.

Hay otros trabajos que se concentran en la exposición de los aspectos teóricos sobre los enfoques de seguridad ciudadana y violencia. Otros estudian la zona norte ecuatoriana, con especial énfasis en el tema de refugio.

Otras publicaciones se refieren a diagnósticos y datos empíricos: esto se debe en gran parte a la necesidad de contar con información confiable y precisa sobre las diferentes temáticas y realidades en donde se puede apoyar la reflexión teórica. Sin embargo, en estos trabajos se insiste en mostrar como una problemática generalizada el tema de las fuentes y de su confiabilidad.

Los datos generalmente provienen de instituciones donde se efectúan las denuncias de los delitos, como la Policía Nacional, la Comisaría de la Mujer, las Fiscalías, etc. En las investigaciones, se manifiesta de forma constante la limitación de la información recibida, así como el mínimo o escaso análisis que ofrecen estos datos por parte de las instituciones que las recolectan. Hay que reconocer, sin embargo, la importancia que tienen, ya que constituyen los únicos indicadores para medir el fenómeno de la violencia y la eficacia de las políticas implementadas.

Entre las publicaciones encontradas, se destacan especialmente los trabajos de los Observatorios de Seguridad implementados en cada ciudad analizada, así como los boletines e informes estadísticos de la Policía Nacional y de la Dirección Nacional de Rehabilitación Social

Finalmente, contamos con otro tipo de publicaciones que, más que investigaciones, consisten en cartillas, guías de apoyo o manuales para instrumentar el tema de seguridad ciudadana y violencia. Este tipo de trabajo lo hallamos en diversas instituciones como: el Consejo Nacional de la

Mujer (CONAMU), el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM), el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), entre otras.

Conclusiones y Recomendaciones

Se puede decir que, del trabajo realizado hasta la fecha, sólo se han abordado en esta publicación los hallazgos cuantitativos de la investigación. Aún no se ha llegado a un análisis exhaustivo de lo producido; sin embargo, podemos señalar algunas conclusiones preliminares:

La información cuantitativa es la producción más abundante, sin embargo esta debe ser complementada con estudios cualitativos serios que nos permitan tener visiones integrales de cada realidad.

Las universidades que son las fuentes del conocimiento científico deben volcar su mirada hacia la investigación de la seguridad y la violencia, como temas específicos a tratar dentro de cada área del conocimiento. Existen inclusive carreras donde constituyen conocimientos básicos de estudio y donde, hasta la fecha, el énfasis otorgado es mínimo.

Las múltiples manifestaciones de la violencia no han desaparecido; se hallan mutando hacia nuevas formas de expresiones. Por tanto, los temas de estudio no dejan de ser pertinentes en cualquier época. Esto no merece que, en la actualidad, surjan nuevas formas de violencia que susciten intereses de investigación.

Como recomendación final es importante señalar que a partir de una reflexión, la seguridad es un derecho de todos. Por tanto, las políticas e intervenciones deben procurar un bienestar generalizado de todos los ciudadanos/as. Para ellos, es necesario partir de un análisis exhaustivo de las realidades locales y su incidencia en el ámbito nacional, con fuentes de información confiables e, inclusive, un trabajo crítico respecto a las metodologías de trabajo empleadas por cada institución.

Bibliografía

- ALDHU (2004). *El cerco de la anaconda*. Quito: ALDHU, UE.
- Carrión, Fernando (2006). “En la frontera de la vida: la violencia en el límite”. Boletín *Ciudad Segura*, No.10, octubre de 2006, pp. 1. Quito: FLACSO.
- Carrión, Fernando (2010). “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”. Ponencia presentada el 13 enero de 2010. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Diario El Universo* (2009). “En Ecuador ya no sólo se trafica, también se marca y refina la droga”. *El Universo*, marzo 22, sección País.
- Espín, Johanna (2009) “Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana”. En: Fernando Carrión y Johanna Espín (Compiladores), *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. 179-194. Quito: FLACSO sede Ecuador, ICLEI, MDMQ.
- Izquierdo, Oscar (2005). “Consecuencias del conflicto colombiano para la agenda de seguridad del Ecuador”. En Javier Ponce (Editor), *La Seguridad de Ecuador. Del 11 de septiembre al Plan Patriota*, 129-169. Quito: FLACSO sede Ecuador, CEI, ABYA-YALA y AFESE.
- Pontón, Daniel (2006). “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”, en: Boletín *Ciudad Segura*, número 10, octubre de 2006, pp. 4-9. Quito: FLACSO,
- Torres, Andreina (2004). *La seguridad ciudadana en el Ecuador, un concepto en construcción. Estado del arte de las investigaciones producidas entre los años 2000-2004*. Quito: FLACSO-Ecuador. Documento no publicado.
- Valarezo Galo Ramón y Víctor Hugo Torres (2004). *Frontera Norte Ecuatoriana*. Quito. Editorial Abya-Ayala.