

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>	

Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador¹

Víctor Elías Llugsha Guijarro²

Introducción

El Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador trabaja líneas de análisis social dentro del esquema urbano. Temáticas como: seguridad ciudadana, desarrollo urbano, hábitat y vivienda, centralidades históricas, fútbol, cárceles, frontera norte.

En relación al tema de la Frontera Norte, el Programa de Estudios de la Ciudad ha trabajado, desde diferentes perspectivas, las diferentes problemáticas que se dan en esta zona del país. Es así que, en el 2007, se lleva a cabo el proyecto de “Observatorios de Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte”³, en el que se pretendía implementar tres Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana en las provincias de frontera norte⁴. Sin embargo, por una serie de situaciones ajenas al trabajo desarrollado en el proyecto, sólo se llegó a consolidar de manera efectiva el Observatorio de Seguridad Ciudadana del Carchi, en un trabajo conjunto con el Gobierno Provincial del Carchi.

1 El presente artículo toma como base el inventario de intervenciones que, en el ámbito de la seguridad ciudadana, se han registrado por parte del equipo conformado para el proyecto “Gobernanza de la Seguridad Ciudadana en la Frontera Norte”, en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Lago Agrio, Tulcán y Esmeraldas.

2 Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO-Ecuador.

3 La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Ecuador y el ICLEI-Gobiernos Locales por la Sustentabilidad, Secretaría Regional para América Latina y El Caribe –LACS–, bajo el auspicio del IDRC, firmaron el convenio que permitió la implementación del proyecto.

4 Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

El objetivo principal de este proyecto fue apoyar la definición y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana orientadas a reducir los índices de violencia e inseguridad en las tres provincias de la frontera norte, mediante la recopilación, el procesamiento y la difusión de información técnica y científica sobre hechos violentos y delictivos.

Programas e intervenciones en la Frontera Norte

Continuando esta línea de análisis, actualmente el Programa de Estudios de la Ciudad se encuentra desarrollando el proyecto de Gobernanza de la Seguridad en la frontera norte ecuatoriana, que cuenta con el auspicio del IDRC.

La Frontera Norte del Ecuador es una de las más conflictivas en América Latina, debido a una serie de factores que se producen en su cotidianidad. Sin embargo, se ha generado una percepción aún mayor de la violencia de la zona, como resultado de varios elementos. Para determinar la situación de Gobernanza en temas de seguridad ciudadana se está desarrollando un inventario de intervenciones, políticas y planes, que se han ejecutado tanto desde el gobierno nacional y local, ONGs, empresa privada e iglesia, en temas relacionados a la seguridad ciudadana, derechos humanos, violencia de género y maltrato infantil. Para esto se ha realizado una investigación empírica y un trabajo de campo que consiste en entrevistar a actores locales en cada una de las ciudades.

Situación en la frontera

La zona de la frontera norte ecuatoriana es una región de características particulares con presencia de conflictos y altos niveles de violencia, en la que podemos encontrar un sinnúmero de causas que estarían ocasionando el incremento de la violencia. Entre ellas, débil o poca presencia del Estado, cobertura de servicios básicos de mala calidad o inexistente, instituciones y tejido social débil, poca cultura de trabajo interinstitucional, proliferación de acciones dispersas y heterogéneas tanto de organizaciones

gubernamentales como sociales, e incremento de la presencia militar como única respuesta gubernamental. Sin embargo, la incidencia que tienen estos conflictos en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera norte no se ha determinado debido a la falta de investigaciones sobre dicha problemática. Sin duda, las preocupaciones que genera la situación de inseguridad y violencia que se vive actualmente en la zona se han convertido en tema de discusión en ámbitos académicos y de diseño de políticas. No obstante, existen aún vacíos investigativos, ya que el debate a nivel académico sobre la gobernanza de la seguridad ciudadana está empezando a constituirse en un ámbito de producción de conocimientos con características específicas, pero aún existen pocas investigaciones que combinen la reflexión teórica y la recolección de datos empíricos.

Éste ha sido uno de los factores sobre los cuales se ha desarrollado de manera amplia la creación de imaginarios alrededor de la situación de seguridad en la zona de frontera, considerando que “una sociedad es más insegura por lo que se dice que por la realidad que habita” (Rincón, 2009:117). La percepción de in-seguridad⁵ ha marcado un espacio negativo no solo sobre el espacio físico como tal, sino sobre la población⁶ que en ella habita. Este elemento ha marcado de tal manera a la gente procedente de poblaciones de frontera que, el solo hecho de mencionar su lugar de procedencia, suele colocarlos en situación de marginados en espacios y en servicios públicos.

Los gobiernos locales ganan terreno en la toma de decisiones, dentro de temáticas concernientes a políticas en el ámbito de la ciudad; es así, que se puede evidenciar un progreso en relación a la cantidad y calidad de las políticas implementadas en temas relacionados a la seguridad ciudadana, como lo señala Velásquez: “en la división de tareas al interior de los Estados, los gobiernos locales se han vuelto actores fundamentales de la

5 “Lago Agrio ha estado estigmatizado por las situaciones violentas que hay acá, por la misma frontera con Colombia, por el narcotráfico. Entonces, muchos de los medios de comunicación nacionales visibilizan eso; no visibilizan el aspecto humano, el turístico que hay aquí en lugares muy hermosos.” Alcivar Bravo /27-07-09

6 Cabe mencionar que entre la población consultada durante el trabajo de campo, se puede apreciar un rechazo generalizado hacia los medios de comunicación, en especial hacia los noticieros televisivos que son transmitidos desde Quito; puesto que, de manera continua, se ven reflejados en estos espacios, sólo en noticias de tipo delincencial o crónica roja, dejando de lado otros aspectos de su cotidianidad que consideran de igual o mayor relevancia el ser reproducidos en este tipo de espacios.

política pública sobre seguridad ciudadana” (Velásquez 2007:2). Sin embargo, cabe mencionar que este progreso se lo puede evidenciar, dentro de la realidad del Ecuador, en ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, lugares en los que la implementación de políticas encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana ha estado acompañada del mejoramiento estructural de la “infraestructura de la seguridad”.

El trabajo que se ha desarrollado desde los gobiernos locales en las ciudades de Esmeraldas, Tulcán y Lago Agrio, no presenta avances en el trabajo directo sobre temas de seguridad ciudadana. Su accionar, respecto a este tema, se ha dado en relación a acciones puntuales, en las que es evidente la falta de un accionar programático que sea a largo plazo y esté articulado con otros actores de la sociedad.

El acompañamiento que los gobiernos locales han dado en relación al trabajo vinculado a temas de seguridad ciudadana ha estado enfocado hacia la dotación de “suministros”⁷ para la policía nacional.

Dentro del contexto de evolución del tratamiento del tema de seguridad ciudadana, se deben considerar los nuevos actores y los nuevos fenómenos que se van dando dentro de estas nuevas dinámicas. Para Velásquez (2007), los nuevos actores y fenómenos de la seguridad son:

- Una seguridad privada en constante crecimiento⁸.
- Una demanda y a la vez la iniciativa ciudadana creciente que implica una mayor participación ciudadana en la decisión y en la acción sobre temas de seguridad.⁹
- Una evolución en la concepción de la seguridad, desde una perspectiva que la ve como servicio público hacia una seguridad como bien público, que debe involucrar otros actores estatales (agencias sociales y económicas), del sector privado y social, en un proceso de co-producción de seguridad.

7 Generalmente la donación de motocicletas, patrulleros, gasolina, adecuación de unidades de policía comunitaria.

8 Tomando como base el Plan de Seguridad “Local Seguro” implementado por la Cámara de Comercio de Quito, se implemento, por parte de la Cámara de Comercio de Tulcán, un sistema similar, con el propósito de atender los requerimientos de seguridad de sus socios.

9 Espacios como: la Federación de Barrios de Tulcán; CONAMUNE, en Esmeraldas y San Lorenzo o la Federación de Mujeres de Sucumbíos. Estos son espacios que desde la sociedad civil se han vinculado de manera progresiva y efectiva en espacios de participación ciudadana.

- Los gobiernos locales que, a la par de procesos de descentralización más o menos desarrollados, han asumido cada vez más competencias en la materia.¹⁰
- La globalización que también ha globalizado el crimen y el delito, sacándolo incluso de las órbitas y jurisdicciones nacionales.
- Las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación y coproducción de seguridad, como control social a la acción policial.¹¹

El nivel de conflictividad que presenta la frontera norte del Ecuador es alto. Sin embargo, dentro de este punto no se debe homogenizar la situación de su conflictividad, puesto que la heterogeneidad que muestra la zona de frontera, por su situación geográfica y social, muestra diferentes escenarios, en los que se desarrollan formas particulares de conflicto, que deben ser entendidos desde sus características específicas.

A este elemento se debe sumar la situación de las ciudades de frontera en relación al país y la forma de intervenir que se tiene en temas relacionados a la “seguridad”. Al momento de definir el tema de la seguridad en las poblaciones de frontera, se evidencia, en primer lugar, la dificultad para hacer una clara diferenciación entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional. De hecho, “históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares o diplomáticas” (Carrión, Pontón, Armijos, 2009: 178). La presencia militar en la zona de frontera obedece a una lógica histórica en la que se busca mantener resguardada la patria de posibles inclusiones militares.

Dicha presencia militar no estaría justificada en la región, en razón de encontrarnos en un largo período dentro del cual los procesos belicistas

10 El Gobierno Provincial de Tulcán, si bien no tiene como competencia directa el trabajar temas de seguridad ciudadana, ha implementado un Observatorio de Seguridad Ciudadana, con el propósito de contar con una herramienta que brinde información precisa de la situación de la provincia.

11 Los patrullajes llevados a cabo por la Policía Comunitaria de Tulcán, son registrados por medio de una hoja de control que es firmada por el líder barrial y el personal policial que esta haciendo su ronda. Este tipo de registro del trabajo desarrollado por la Policía Comunitaria es fruto del trabajo conjunto entre la Policía y la Federación de Barrios de Tulcán.

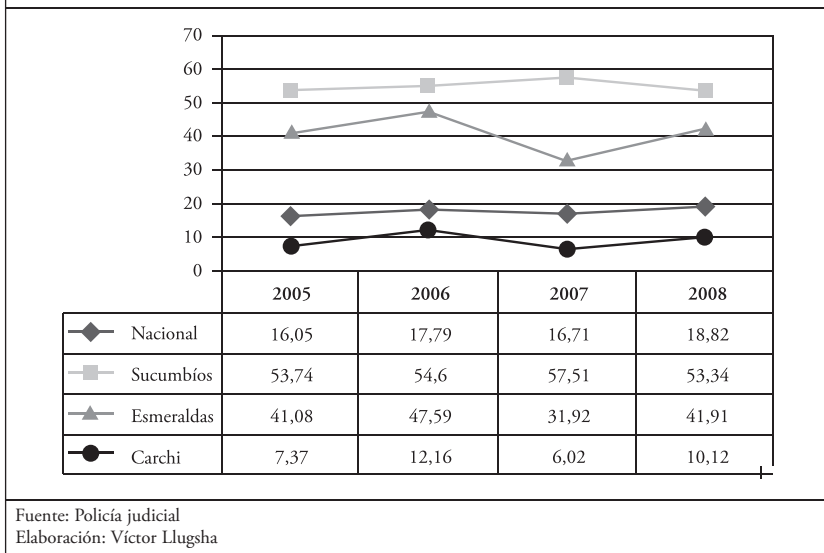
entre países parecen haber terminado, pero “los conflictos de baja intensidad se han enraizado en las ciudades, y esto se refleja en tasas de homicidios ubicadas entre las más altas del mundo” (Briscoe, 2008:1). Siendo que las ciudades de frontera se convierten en micro espacios de la guerra, estas reflejan una conflictividad que se da, no solo (en el caso de Ecuador) por la implementación del Plan Colombia, sino que obedece también en gran medida a procesos de inequidad social y económica, en el que los índices de homicidios¹² por cada cien mil habitantes se encuentran entre los más altos del país.

De las provincias de la zona de frontera norte, la provincia del Carchi presenta en los últimos años una tasa de homicidios inferior al promedio nacional, mientras que las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos se presentan (históricamente) como las más conflictivas a nivel nacional (Gráfico 1). Las dinámicas que enfrentan cada una de estas provincias en relación a su situación con Colombia hacen que el análisis de su situación sea por demás complejo. En el caso del Carchi, hacer un análisis de su conflictividad, solo en base a estos datos, no refleja lo conflictivo de la economía que se ha generado alrededor del contrabando¹³, situación que también ocurre en el caso del abigeato.

12 Para realizar una aproximación a la problemática de violencia que enfrenta la frontera, es necesario explorar un mundo plurisignificante de espacios en los que fenómenos multicausales son los constructores de una realidad, por lo que al utilizar como referente estadístico tan solo las tasas de homicidios “se invisibiliza otro tipo de manifestaciones de la violencia igual de importantes, como la violencia de género, violencia juvenil, secuestro, trata de personas entre otras.” (Espín, 2009:4). Sin embargo, esta información por sus características, permite hacer un ejercicio de comparación entre diferentes lugares.

13 En el caso del contrabando de combustibles, las personas que se dedican a esta actividad, en ambos lados de la frontera, lo ven como la única posibilidad mediante la cual pueden obtener ingresos económicos para el desarrollo de sus hogares. Esto ha generado continuos enfrentamientos con la policía. Así el más reciente (4/2/2010) dejó como saldo una chica de 17 años con graves quemaduras, una camioneta de la policía nacional y un automóvil totalmente quemados. En rechazo a este tipo de operativos de la policía, que buscan frenar el contrabando, al día siguiente un grupo de vendedores informales bloquearon el puente internacional de Rumichaca durante una hora.

Gráfico 1: Tasa de homicidios en el frontera norte



Fuente: Policía judicial
Elaboración: Víctor Llugsha

Objetivos de la Investigación.

El proyecto busca analizar la Gobernanza de la seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana a partir de los niveles de conflictividad y violencia en la zona. Dentro de lo que se pretende: a) identificar y caracterizar a las principales Instituciones y actores involucrados en materia de seguridad ciudadana en la Frontera Norte; b) analizar las políticas adoptadas en materia de seguridad ciudadana respecto a la frontera norte, tanto a nivel nacional como local; c) establecer los impactos que han producido las políticas adoptadas en los niveles de violencia y conflictividad en las provincias fronterizas; d) elaborar un marco de sugerencias sobre las políticas necesarias a adoptarse en la frontera norte para impulsar el establecimiento de un sistema adecuado de gobernanza de la seguridad.

Dentro de las consideraciones señaladas cabe mencionar que el estudio partirá con una investigación empírica y trabajo de campo que registrará las principales intervenciones, proyectos y políticas que se han puesto en práctica entre los años 2000 y 2008 en las ciudades de Tulcán, Lago Agrio

y Esmeraldas. También se incluirán las ciudades de Quito¹⁴, Cuenca y Guayaquil, con el propósito de contar con un marco general de la situación de la gobernanza de la seguridad ciudadana a nivel nacional. Estos elementos permitirán, dentro de un esquema comparativo, diagnosticar la situación específica de la frontera norte del Ecuador. Tomando en cuenta el hecho de la diversidad de actores que son tomados en cuenta, cabe el señalar que dentro del estudio, se considera la existencia de una interacción entre los diferentes actores, donde la “frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción” (Kooiman 175:2004).

Como consecuencia del punto anterior, se realizarán entrevistas a profundidad a personas pertenecientes a instituciones del gobierno, municipio, organizaciones no gubernamentales, sociedad civil, iglesia. Todo esto respecto al trabajo que desarrollan las instituciones en las que laboran y acerca de su percepción en lo referente al tratamiento de la seguridad ciudadana en su localidad.

La propuesta de este proyecto de investigación es realizar una reflexión profunda sobre las causas y las expresiones de los distintos tipos de violencia y conflictos en las provincias de la frontera norte ecuatoriana y su incidencia en el sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera. Para esto, se vinculará el análisis macro con el micro, lo local con lo nacional. De este modo, el propósito de la investigación será distanciarse de la idea de militarización de la seguridad con la que se ha venido tratando la problemática de la frontera tanto del lado colombiano como del lado ecuatoriano.

La información recopilada será sistematizada en una ficha, cuyos elementos se constituyen en el esquema estructural de la entrevista. Esta información será utilizada para la elaboración del trabajo final, constituyéndose también en una fuente documental para futuras consultas.

14 Cabe mencionar que éstas ciudades son sede de las principales instituciones del gobierno nacional, organismos internacionales y ONGs. En el caso de Quito, alberga a la mayoría de organismos que trabajan o tienen incidencia en la frontera norte.

Actividades Realizadas.

Utilizando una base de datos con la que contaba de manera previa el programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, se procedió a depurar la información y actualizarla. Previo a cada actividad de campo se elaboró una agenda¹⁵ de trabajo con las instituciones que pudieron ser contactadas. En varias instituciones, las reuniones de trabajo se ampliaron ante la posibilidad de poder entrevistar a más de un representante o actor que haya estado involucrado en alguno de los procesos pero que en la actualidad están vinculados a otras actividades. En cada ciudad, el número de instituciones contactadas difiere, en razón de las características de cada una de ellas y las dificultades que encontramos en el desarrollo del trabajo de campo.

Dentro de las temáticas tratadas, se han logrado identificar actores en diferentes áreas de intervención, que si bien no trabajan directamente el tema de seguridad ciudadana, pueden aportar a la reflexión planteada en relación a la situación de gobernanza de seguridad ciudadana en la zona de frontera.

En cada ciudad, se utilizó como herramienta entrevistar a los representantes de cada institución con el propósito de conocer el trabajo que actualmente se encuentran desarrollando, pero, sobre todo, identificar el proceso de implementación de políticas, proyectos o intervenciones en cada una de sus áreas de trabajo. Esta herramienta fue puesta en práctica porque son pocas las instituciones que llevan un registro escrito o un archivo que detalle las actividades que han desarrollado en los últimos años¹⁶.

Aproximaciones a los hallazgos de la Investigación

Un primer acercamiento para entender la actual situación de gobernanza de la seguridad ciudadana que está enfrentando la zona de frontera es determinar la situación y disposición de los diferentes elementos que son

15 Si bien la elaboración de la agenda es un instrumento bastante útil para el desarrollo del trabajo de campo, pocas fueron las instituciones que por vía telefónica se pudo contactar para las entrevistas. En realidad la mayoría de las instituciones fueron contactadas durante los días de permanencia en cada ciudad.

16 Muchos de estos procesos son encarnados en actores sociales, líderes locales. Ellos son quienes llevaron a cabo estas actividades sin levantar bases documentales sólidas de sus actividades.

parte de la problemática en esta zona del país, por lo cual se utiliza aquí un esquema de análisis similar al que utiliza Velásquez (2007) para trabajar un tema afín sobre Bogotá. Este cuadro permite graficar de manera resumida la situación de actores, espacios de relación, normas y procesos que se están dando en relación al tema de seguridad ciudadana.

Figura 1	
Tulcán	
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación del Carchi • Municipio • Gobierno Provincial implementa observatorio de seguridad ciudadana. • Cámara de Comercio de Tulcán implementa plan de seguridad. • Federación de Barrios plantea planes de acción en temas de seguridad. • Policía trabaja en conjunto con la población. • Fuerzas Armadas • Fiscalía. • Red fronteriza de paz. • Pastoral Social. • Plan Ecuador
Los espacios o modos de relación	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio de Tulcán vs el territorio nacional. • Zona de frontera internacional
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39¹⁷ hace una delimitación de la “zona de frontera”
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales no cuenta con continuidad. • Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.
Esmeraldas	
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación de Esmeraldas • Municipio • Policía trabaja en conjunto con la población..

17 La Ley de Seguridad Pública y del Estado en su artículo 39 señala: “De la delimitación de zona de frontera.- la zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente.”

	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas Armadas • Fiscalía. • Red Fronteriza de Paz. • CONAMUNE. • Pastoral Social. • Plan Ecuador
Los espacios o modos de relación	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio de Esmeraldas vs el territorio nacional. • Zona de frontera internacional
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39 hace una delimitación de la “zona de frontera”
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales no cuenta con continuidad. • Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.
Lago Agrio	
Los actores	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación de Sucumbíos. • Municipio • Policía trabaja en conjunto con la población. • Fuerzas Armadas. • Fiscalía. • Red Fronteriza de Paz. • Federación de Mujeres de Sucumbíos. • ISAMIS • Plan Ecuador
Los espacios o modos de relación	<ul style="list-style-type: none"> • Territorio de Lago Agrio vs el territorio nacional. • Zona de frontera internacional
Las normas	<ul style="list-style-type: none"> • Constitución política del país señala que es misión de la policía nacional atender la seguridad ciudadana y el orden público. • Ley de Seguridad Pública y del Estado, el artículo 39 hace una delimitación de la “zona de frontera”
Los procesos	<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales no cuenta con continuidad. • Políticas Estatales se enfocan hacia el tratamiento de la zona en detrimento de las especificidades de lo local.

En este punto de la investigación, aún no se pueden determinar los principales hallazgos, puesto que el proyecto todavía se encuentra en proceso. Sin embargo, dentro del trabajo de campo desarrollado, se pueden evidenciar como características generales las siguientes:

- A pesar de que existe un programa de trabajo destinado a la coordinación de actividades en la Frontera Norte por parte del gobierno nacional (Plan Ecuador), la heterogeneidad de la frontera, sus particularidades, no son vistas de manera clara por parte de los organismos del Estado. Se continúan aplicando medidas sin tomar en cuenta las realidades locales, evidenciándose un descontento general entre los actores que se han vinculado de alguna forma a este Plan. Varios espacios de la sociedad civil se manifiestan descontentos ante lo trabajado por El Plan Ecuador hasta el momento; en general, se evidencian requerimientos que van por el lado de el buscar solucionar necesidades básicas de la población local. Mientras que el Plan Ecuador, al ser una respuesta política al Plan Colombia, se ha direccionado hacia la coordinación de actividades y políticas en la zona de frontera norte. Coordinar el trabajo y plantear políticas para la frontera es quizá una de las primeras limitaciones que enfrenta el Plan Ecuador puesto que, desde su conformación en el 2007 hasta mediados del 2009, no contaba con oficinas en las tres principales ciudades que están cerca a la línea de frontera norte (las acciones eran coordinadas desde Ibarra).
- Las actividades desarrolladas dentro del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, como la inversión de los últimos años en equipamiento a la policía nacional y dotación de infraestructura, han sido elementos vistos de manera positiva en la mayoría de grupos consultados, aunque ésta no ha sido una respuesta efectiva dentro del esquema para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en la población. Sin embargo, cabe mencionar que, en los espacios de mayor conflictividad, la población ve con buenos ojos la militarización del sector. Así, la respuesta que el Estado ecuatoriano ha dado a la situación conflictiva de la frontera norte acostumbra ser de tipo militar, priorizando un enfoque de seguridad nacional, sobre la seguridad ciudadana en los diferentes espacios de frontera. Por otro lado, dentro de las actividades desarrolladas por las Fuerzas Armadas, propias de su profesión, cabe destacar que han sido actores importantes para la implementación de diferentes acciones dentro de temáticas de tipo social.
- La sociedad civil organizada ha ocupado los espacios en que el Estado se ha quedado de lado o no ha tenido una fuerte presencia. Este hecho

se evidencia de una manera más clara en las poblaciones de frontera. Se han concentrado un número importante de ONGs en las ciudades fronterizas, mismas que trabajan en variadas actividades con la población, la mayoría de ellas encaminadas a trabajos productivos y de desarrollo. El tema de seguridad ciudadana no es necesariamente una línea directa de intervención en los diferentes proyectos que se ejecutan. Sin embargo, es una consideración bastante generalizada la de buscar el beneficio general de la población (figura1).

- En ciudades como Quito, Guayaquil y Cuenca, los procesos de larga duración dentro del gobierno local han permitido que se puedan crear organismos municipales que trabajen directamente el tema de la seguridad ciudadana en cada una de sus jurisdicciones. Sin embargo, la fragmentación política de ciudades como Tulcán, Lago Agrio y Esmeraldas es uno de los factores para que el tema de la seguridad ciudadana sea entendido por parte de los gobiernos locales como un elemento que debe ser tratado exclusivamente por la policía nacional. En el caso del Observatorio de Seguridad Ciudadana del Carchi, se encuentra funcionando en el Gobierno Provincial del Carchi, en trabajo conjunto con el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO. Este elemento rompe el esquema de ser gobiernos locales que sólo ofrecen motos, autos y UPC para la policía.
- Los modelos y procesos que son implementados en las grandes ciudades se toman como referente para ser reproducidos a un nivel micro en varias ciudades pequeñas y medianas, como en el caso del plan de seguridad implementado por parte de la empresa privada en Quito: me refiero al trabajo desarrollado por la Cámara de Comercio de la ciudad capital.

Las ciudades de frontera en el Ecuador son espacios en los cuales no se ha podido superar el paradigma de seguridad nacional para encaminarse hacia la seguridad ciudadana. El trabajo desempeñado dentro de este tema por parte de los diferentes gobiernos municipales que han gobernado estos espacios en los últimos años ha estado encaminado hacia un casi inexistente trabajo dentro del tema o, a su vez, para ser parte de esquemas coyunturales que están próximos al clientelismo y al populismo, al mo-

mento de ofrecer gasolina, autos, motos u otros elementos que sean considerados como importantes dentro del trabajo policial.

Recomendaciones.

La situación política del Ecuador de la última década ha sido muy conflictiva. Han existido períodos cortos de gobierno en los que los actores han cambiado en breves espacios de tiempo y las instituciones se han transformado o desaparecido, por lo que las etapas de estudio y análisis deberían ser más cortas. Tomando como referencia una fase de 5 años, se puede realizar cada 2 años un mapeo general, con el propósito de tener un registro más detallado de los cambios y evoluciones.

Resulta importante realizar una revisión a los esquemas de trabajo de la Policía Nacional, en relación al tiempo de permanencia de los comandantes de policía en cada uno de sus comandos, como también de los policías que forman parte de los diferentes niveles de toma de decisiones y trabajo directo con la comunidad. Durante su permanencia, se establecen visiones y líneas de trabajo con la comunidad, que se ven afectadas de gran manera al momento de cumplir el tiempo establecido para su permanencia en la ciudad a la que son designados. Este elemento no es una característica que afecta tan solo a la zona de frontera, sino que se reproduce a lo largo del país. Los resultados de las diferentes intervenciones no sólo son el fruto de los sistemas implementados, sino que también resulta un elemento primordial el capital humano acumulado, fruto del proceso que llevan a cabo las diferentes personas que son parte de estas dinámicas.

Los diferentes estudios o análisis que se puedan hacer de esta zona del país deben distinguir de manera clara la heterogeneidad que presenta la zona de la frontera norte, para no llegar a afirmaciones en las que se señale que existe en el país una frontera norte eminentemente problemática y peligrosa. Dichas afirmaciones convierten a toda la frontera en algo único, generando de esta forma varias situaciones, pero principalmente, contribuyendo a crear un imaginario de peligro “total” en la zona.

Bibliografía

- Briscoe, Ivan (2008). "Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina". FRIDE, Madrid, documento electrónico: http://www.fride.org/descarga/COM_Bordelands_Americas_ESP_jul_08.pdf.
- Carrión, Fernando, Pontón, Jenny y Blanca (2009). "120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana". Quito: FLACSO-Ecuador.
- Espín, Johanna (2009). "La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte". *Fronteras*, No1. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Kooiman, Jan (2004). "Governing as Governance". *Revista Instituciones y Desarrollo* N°16, p171-194. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona.
- Rincón, Omar y Germán Rey, (2009). "Los cuentos mediáticos del miedo". En: Fernando Carrión y Johanna Espín (compiladores) *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Velásquez, Elkin (2008). "Gobernabilidad de la seguridad ciudadana en Bogotá 1992-2007: una primera lectura". Bogotá.