

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>	

Integración fronteriza: entre políticas multilaterales y la construcción de espacios solidarios

Diana Mejía M.¹

Introducción

América Latina es un continente que vive diversos tipos de conflictos. Delimitaciones limítrofes no resueltas, comercio ilegal, tráfico de órganos y personas, violencia transnacional, desacuerdos diplomáticos, persecución a la movilidad humana, inseguridad, entre otras. Estos problemas coinciden generalmente en sus zonas fronterizas, convirtiéndolas en puntos neurálgicos de exclusión socio-económica e inseguridad.

Inicialmente, se explorará bajo qué perspectivas algunos organismos internacionales están abordando las problemáticas que atraviesan las fronteras. Cuáles son los enfoques de trabajo y hacia qué elementos críticos apuntan sus apreciaciones político-conceptuales.

Esta revisión es el prelude para conocer qué son las Fronteras Solidarias en función de una importante problemática que existe en la frontera norte del Ecuador: la crisis humanitaria resultado de la violencia en Colombia.

Luego de ello, se describirá de qué se tratan las Fronteras Solidarias, tanto desde una apreciación conceptual, como desde la importancia de la puesta en práctica de la solidaridad en zonas de frontera.

En Latinoamérica, Colombia es el único país que convive con un conflicto armado, y donde la crisis humanitaria es una de sus más graves con-

1 Comunicadora Social. Programa Estudios de la Ciudad, FLACSO Sede Ecuador. Correo electrónico: dgmejia@flacso.org.ec

secuencias. Al limitar con Ecuador, la crisis humanitaria que atraviesa el vecino país influye en las zonas fronterizas ecuatorianas, y, por ello, también es importante conocer cuál ha sido la política pública que responde estructuralmente a la conformación de Fronteras Solidarias. De allí, la importancia de reflexionar principalmente, sobre el escenario de la frontera norte de Ecuador y, luego, sobre las acciones que sostienen a la política pública. Finalmente, se anotarán algunas reflexiones a modo de conclusión.

Una exploración panorámica: Políticas multilaterales sobre fronteras.

El común denominador que caracteriza a los principios de varios organismos internacionales –como la OEA (Organización de los Estados Americanos), CAN (Comunidad Andina de Naciones), CARICOM (Comunidad del Caribe) y ONU (Organización de las Naciones Unidas)– es la integración comercial, la cooperación en varios ámbitos y el trabajo coordinado en cuanto a políticas exteriores.

A continuación, mencionaré de modo general, los principales ámbitos de acción que, en cuanto a políticas multilaterales sobre fronteras, tienen algunos de los organismos internacionales mencionados anteriormente.

CARICOM² establece la importancia de salvaguardar la estabilidad de la Comunidad del Caribe, desde una perspectiva multidimensional de la seguridad, ligada con los estados democráticos. Los dos elementos orientadores son: el promover el desarrollo de una estrategia común de seguridad regional que sea complementaria con las estrategias de seguridad nacional de los estados miembros, y el establecer alianzas estratégicas con terceros países, regiones y organismos internacionales en la promoción de la seguridad regional para construir una Comunidad del Caribe pacífica.

2 CARICOM (Comunidad del Caribe), nace en 1973 con el Tratado de Chaguaramas, con cuatro países: Guyana, Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados. Actualmente, lo integran 15 miembros plenos, 5 miembros asociados y 7 Estados observadores.

La Comunidad del Caribe en el 2006 implementó la IMPACS (Agencia para el Delito y la Seguridad) con el objetivo de fortalecer el trabajo conjunto para prevenir y erradicar el crimen en la región.

En cuanto a prevención y erradicación del crimen en las fronteras, se puede mencionar que existen acciones concretas por aire y por mar, especialmente. Por ello, existen controles a nivel regional que proporcionan apoyo de inteligencia para detectar la delincuencia en la región.

A continuación, se señalan las principales estrategias que la CARICOM ha delineado para su integración regional:

Número de Protocolo	Protocolos	Objetivos
I	Reestructuración de órganos e instituciones.	Prevé un sistema estructurado para intercambio de información entre los órganos de la CARICOM y los gobiernos nacionales, pero ello no ha incidido en el aumento del grado de implementación de los compromisos por parte de los países.
II	Comercio de servicios, derecho de establecimiento y movimientos de capital.	Marca el inicio de la liberalización de los servicios, los capitales y el trabajo, insistiendo en la política de CARICOM de facilitar la circulación de personas.
III	Política industrial	La armonización de normas para optimizar la asignación de recursos y aumentar la competitividad de las manufacturas regionales.
IV	Política comercial	Para la circulación intrazona, se parte de declarar el libre acceso de las producciones originarias de CARICOM a todos los países miembros.
V	Política agrícola	Intenta la diversificación de la producción para lograr una mejor inserción en los mercados internacionales.
VI	Política de transporte	Lograr servicios eficientes y confiables en el transporte aéreo y marítimo, este último de vital importancia en la región.

VII	Países, regiones o sectores en situación desventajosa.	La intervención de la Comunidad estará orientada a aplicar medidas especiales que puedan atraer inversiones en esas áreas.
VIII	Políticas de competencia y de protección al consumidor.	Los países miembros deben desarrollar acciones legislativas y/o administrativas para asegurar que se prohíban y penalicen las prácticas que perjudican la competencia.
IX	Solución de diferencias	Se refiere a varios modos de solución de disputas, abarcando consultas, mediación, conciliación y arbitraje. La Parte Quinta del Protocolo prevé la resolución judicial de los conflictos por medio de un tribunal de justicia, la Caribbean Court of Justice (CCJ).
<p>Fuente: La Integración en el Caribe CARICOM, marzo de 2006. Documento electrónico disponible en: http://amscampus.cib.unibo.it/archive/00001955/01/ND_7_CARICOM.pdf Elaboración: Diana Mejía M.</p>		

La Organización de Naciones Unidas, (ONU³), incide sobre diversas problemáticas que se evidencian en las fronteras internacionales, con un diverso accionar.

En cuanto a Investigación, el sistema de Naciones Unidas cuenta con el UNICRI (Instituto de Investigación de las Naciones Unidas sobre Delincuencia y Justicia), enfocándose principalmente, en cuatro áreas de trabajo: nuevos crímenes y lucha contra la trata de personas, gobernanza de la seguridad y contra el terrorismo, reforma de la justicia, y formación de postgrado. Todo esto, bajo el objetivo de apoyar a la comunidad internacional en la lucha por mantener la paz y la estabilidad política internacional desde el área de la investigación.

Por otra parte, es importante mencionar al Consejo de Seguridad que, como órgano de las Naciones Unidas, se enfoca en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Consta de 15 miembros, cinco permanentes (China, Estados Unidos, La Federación de Rusia, Francia y Reino

3 ONU (Naciones Unidas), es una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones y promover el progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos.

Unido) y 10 miembros elegidos por la Asamblea General, evidenciando que las más importantes potencias mundiales ejercen un control sobre el tratamiento de la seguridad internacional.

El Consejo de Seguridad actúa cuando se presentan controversias entre Estados; realizando especialmente, actividades de investigación y mediación para la solución pacífica de conflictos.

Continuando con la línea de acción de Naciones Unidas, es imprescindible mencionar el trabajo del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que actualmente, tiene un programa en la frontera norte del Ecuador, llamado PDP-FN (Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte).

Su antecedente fue un pedido formal hecho por el Gobierno del Ecuador a la Secretaría General de las Naciones Unidas.

En el 2004, se llevó a cabo una Misión Inter-agencial de Evaluación de la ONU sobre la Frontera Norte, la cual entregó un Informe diagnóstico basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), así como un análisis de aspectos humanitarios y derechos humanos. Este informe constituye el marco general para todo el trabajo de la ONU en la región fronteriza. De hecho, el PDP-FN fue establecido como un mecanismo formal para implementar las recomendaciones del Informe de una manera estratégica, inter-agencial y sensible a la conflictividad.

El Programa de Desarrollo y Paz en la Frontera Norte representa un enfoque integral, comprensivo y territorial para abordar los retos específicos de la frontera. La estrategia busca disminuir la vulnerabilidad de la Frontera Norte ante los efectos provenientes del conflicto interno de Colombia, a través de una coordinación inter-agencial fortalecida y estratégica, que vincula los retos humanitarios con los de desarrollo.

El trabajo que desarrolla se basa en una estrategia multidimensional que consiste en trabajar a nivel de gobierno central con instituciones que tienen repercusión directa en la frontera norte, generando capacidades en cada una de estas entidades con el fin de que la implementación de las políticas responda, por un lado, a los requerimientos de la frontera en el sentido de que se consideren no solo las situaciones de carencia que ha sufrido la zona por la desatención, sino, por otro lado, que también se tomen en cuenta los elementos de conflictividad y violencia

Este Programa busca reducir la vulnerabilidad de la Frontera Norte ante los efectos desbordantes de la crisis humanitaria que sucede en Colombia a través de la implementación de seis estrategias:

- Transversalizar metodologías de prevención de conflictos en intervenciones gubernamentales, de la sociedad civil y la comunidad internacional, incluyendo a actores de la ONU en todos los niveles.
- Apoyar el desarrollo y la implementación de políticas de prevención de conflicto y el fortalecimiento de instituciones relevantes.
- Promover la coordinación entre iniciativas de desarrollo y de ayuda humanitaria.
- Mejorar la coordinación vertical y horizontal entre actores gubernamentales, sociedad civil y de la comunidad internacional, incluyendo la ONU en todos los niveles.
- Promover iniciativas estratégicas para crear la coordinación bi-nacional, una cultura de paz local y una zona de integración fronteriza para promover el desarrollo fronterizo entre Ecuador y Colombia.
- Llenar brechas en las iniciativas de desarrollo con iniciativas estratégicas para la prevención de conflictos.

También, se pretende fortalecer tres distintos niveles de políticas públicas gubernamentales que son directamente pertinentes para la frontera norte, con un énfasis principal en la construcción de capacidades nacionales y locales. Estos niveles son:

- 1) Un Plan Binacional de Integración Fronteriza entre Ecuador y Colombia, una iniciativa internacional que represente un régimen de construcción de confianza y, potencialmente, de prevención de conflictos en el área fronteriza entre los dos países.
- 2) Un Plan Especial del Gobierno del Ecuador para el desarrollo estratégico de las provincias de la frontera con el fin de disminuir la vulnerabilidad de la zona ante los retos humanitarios y la posible conflictividad; y
- 3) Planes de Desarrollo Local, como una manera de fortalecer la gobernabilidad participativa y transparente, y promover la sensibilidad ante los conflictos.

La OEA,⁴ (Organización de Estados Americanos) dirige sus acciones desde cuatro aspectos: democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo.

En cuanto al tema de fronteras, se han considerado temas que trabajan migración, refugio, derechos humanos, paz, seguridad multidimensional y seguridad pública. Existiendo un especial interés por el tema del terrorismo, pues amenaza la seguridad internacional, ratificándose a nivel de los Estados miembros, la Convención Interamericana contra el terrorismo.

Derechos Humanos: CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos)	La CIDH trabaja con los Estados para ayudar a fortalecer las leyes e instituciones que proporcionan protección de los derechos humanos. Los países miembros de la OEA han afirmado su compromiso inequívoco con la democracia y los derechos humanos, y la Comisión se esfuerza por garantizar que este compromiso produzca resultados tangibles.
Migración	Se interesa por los derechos de los trabajadores migrantes y provee soporte en este proceso de integración y aceptación a través de varias iniciativas.
Refugio	Se ha adoptado resoluciones para proteger a los solicitantes de asilo político, refugiados, y personas desnacionalizadas.
Paz	La OEA acepta que la idea de paz, va más allá de los conflictos armados. Trabaja en la prevención de conflictos y resolución de disputas a través de la negociación directa, la mediación, la resolución judicial y el arbitraje. Tiene un programa llamado Fondo de Paz de la OEA.
Seguridad Multidimensional	Su objetivo es el fortalecimiento de la cooperación en varios frentes de seguridad y en el desarrollo de políticas regionales. La Comisión de Seguridad Hemisférica, es

4 La OEA (Organización de Estados Americanos), es una organización internacional creada en 1948, cuyos objetivos se concentran en el fortalecimiento de la paz, los derechos humanos y la democracia.

	responsable de formular e implementar las estrategias y políticas de la OEA relacionadas con la seguridad de la región.
Seguridad Pública	Se considera que las amenazas a la seguridad pública son las que tienen un impacto directo en la vida de las personas como: las pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas y de seres humanos, armas de fuego, especialmente.
Terrorismo	La Convención Interamericana contra el Terrorismo busca prevenir el financiamiento de actividad terrorista, fortalecer control de fronteras y profundizar la cooperación entre las autoridades del cumplimiento de la ley de diferentes países. Asimismo, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) juega un papel importante en el cumplimiento de esfuerzos en esta tarea y es considerado un modelo para otras organizaciones regionales involucradas en el contraterrorismo. El Control de Fronteras, destaca tres elementos esenciales: Seguridad de la Aviación, Documentos de seguridad y prevención del fraude y Seguridad Marítima. La protección de infraestructuras críticas, considera a la seguridad cibernética y a la seguridad turística.
Fuente: OEA, Temas que trabaja la Organización de Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/es/temas/default.asp Elaboración: Diana Mejía M.	

La Comunidad Andina de Naciones, (CAN⁵) asume a las fronteras como zonas de articulación social y económica.

Por ello, adoptaron la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, para fortalecer el proceso de integración subregional y regional. El objetivo de esta política es elevar la calidad de vida de las poblaciones que habitan las zonas de frontera y el desarrollo de sus instituciones.

5 La CAN (Comunidad Andina de Naciones) actualmente tiene cuatro países miembros: Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia.

Luego de la adopción de esta política, se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo para proponer programas y planes de acción, garantizando la puesta en práctica de esta política sobre fronteras. De ello, nacen las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

Las ZIF pretenden generar mejores condiciones para la integración y el desarrollo en las fronteras de la Comunidad Andina. Sus objetivos son el fortalecimiento, la diversificación y la estabilización de los vínculos sociales, culturales, económicos, institucionales y políticos de los países miembros.

“Se creó una ZIF entre Ecuador y Perú (CAF, 2001). A diferencia de la ZIF creada entre Ecuador y Colombia, en este caso se crearon otras instancias para llevarla a un nivel operativo y funcional.” (Carrión et al., 2009: 188)

De forma complementaria, los CEBAF buscan implantar un sistema integrado y eficiente de gestión y control de los diversos tipos de tráfico que se presentan en los pasos fronterizos. Se contempla, además, el registro de información que fluctúa en las zonas fronterizas (personas, mercancías, vehículos, etc.)

Finalmente, la Corporación Andina de Fomento (CAF⁶) tiene por objetivo promover el desarrollo sostenible y la integración regional mediante la prestación de múltiples servicios financieros.

Ha considerado la problemática de las fronteras desde la adopción de un programa estratégico llamado Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) que se desarrolla bajo tres ejes estratégicos: la integración física, el desarrollo económico-productivo, y el desarrollo social y ambiental sostenible.

En cuanto a la integración física, sobresale el apoyo a proyectos que faciliten la articulación de los territorios fronterizos con temas de transporte, energía y telecomunicaciones.

Sobre el desarrollo económico-productivo, el apoyo se orienta a mejorar y diversificar las condiciones económicas-productivas de los sectores de frontera.

6 La CAF (Corporación Andina de Fomento) fue creada en 1968. Es una institución financiera multilateral, su principal zona de financiamiento es la región andina.

Finalmente, el desarrollo social y ambiental sostenible, pretende apoyar programas que mejoren las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas a los servicios básicos.

La ejecución del PADIF, desde la CAN, busca facilitar la circulación de personas, bienes y servicios en la región; impulsar una agenda de infraestructura transamericana para la integración; articular a las regiones fronterizas en materia económica y productiva; y apoyar al desarrollo de las ZIF y de los Planes Binacionales de Desarrollo e Integración en la región.

La CAF, también cuenta con el COPIF (Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza), cuyo principal objetivo es el financiamiento de proyectos de alto impacto para mejorar la integración fronteriza.

¿De qué se tratan las Fronteras Solidarias?

La idea de construir Fronteras Solidarias nace inicialmente de la preocupación de la comunidad internacional y de varios Estados latinoamericanos por las personas que son víctimas de conflictos armados al interior de sus países, mismas que, a partir de estos sucesos de violencia, buscan protección internacional.

Esto significa reconocer que existe tanto en América Latina –como en otros continentes– países que viven en medio de conflictos bélicos; y que a raíz de ello, se generan crisis humanitarias con notable incidencia en otros territorios vecinos, principalmente. Así, los territorios de frontera son los primeros lugares receptores de personas que buscan protección internacional.

Integración fronteriza

Tabla 3: Estadísticas por país de asilo, finales de 20088

País/ territorio de asilo	Refugiados	Personas en situación similar a la de refugiado	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	Refugiados retornados	Desplazados internos asistidos/ protegidos por el ACNUR	Apátridas	Total
Argentina	2.845	-	730	1	-	-	3.576
Belice	277	-	7	-	-	-	284
Bolivia	664	-	91	-	-	-	755
Brasil	3.852	-	517	-	-	-	4.369
Canadá	173.651	-	54.202	-	-	-	227.853
Chile	1.613	-	890	-	-	-	2.503
Colombia	170	-	82	31	3.000.000	11	3.000.294
Costa Rica	11.923	6.213	463	-	-	-	18.599
Cuba	525	-	10	-	-	-	535
Ecuador	19.098	82.300	33.919	-	-	-	135.317
El Salvador	32	-	-	-	-	-	32
Guatemala	130	-	5	-	-	-	135
Haití	3	-	-	-	-	-	3
Honduras	24	-	-	-	-	-	24
México	1.055	-	18	-	-	-	1.073
Nicaragua	147	-	-	-	-	-	147
Panamá	1.913	15.000	601	-	-	1	17.515
Paraguay	75	-	4	-	-	-	79
Perú	1.075	-	587	1	-	-	1.663
Santa Lucía	-	-	1	-	-	-	1
Suriname	1	-	-	-	-	-	1
Trinidad y Tobago	33	-	99	-	-	-	132
Estados Unidos	279.548	-	69.228	-	-	-	348.776
Uruguay	145	-	39	-	-	-	184
Venezuela	1.161	200.000	11.936	-	-	-	213.097
Total	499.960	303.513	173.429	33	3.000.000	12	3.976.947

Fuente: Tendencias Globales 2008. Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y apátridas ACNUR, junio de 2009. Disponible en: http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7205
Elaboración: ACNUR.

Con tales antecedentes, el 16 de noviembre del 2004 en la Ciudad de México, se realizó la “Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina”.

La Declaración –a propósito de la celebración del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984– se concentra, tanto en la tradición de asilo que generalmente América Latina ha tenido para con quienes lo han solicitado, como en la necesidad de buscar soluciones permanentes para la integración social de la población en situación de refugio, mediante políticas públicas en diferentes países latinoamericanos.

Los principios que dan soporte a esta declaración son principalmente: el compromiso con las personas que tienen derecho a la protección internacional, la reafirmación del derecho fundamental para buscar y recibir asilo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el principio de no devolución –incluyendo el no ser rechazado en la frontera– el compromiso de mantener las fronteras abiertas a las personas que buscan protección internacional, la obligatoriedad de los Estados receptores a respetar el principio de no discriminación; los mecanismos para eliminar la discriminación y xenofobia, entre otros. (ACNUR, 2005: 385-389).

De forma paralela, el Plan de Acción de México se sustenta en el fortalecimiento de la protección internacional a las personas refugiadas en América Latina. Cabe mencionar que el Plan de Acción nace de cuatro reuniones previas en distintas ciudades: San José de Costa Rica, Brasilia, Cartagena de Indias y Bogotá, siendo escenarios para la discusión sobre el refugio en América Latina, donde se identificaron líneas de acción que se pudieran llevar a cabo en los países que otorgan asilo.

Como representantes de la comunidad internacional, más el apoyo de tres gobiernos “[...] el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), junto con el Consejo Noruego para Refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y los gobiernos de Costa Rica, Brasil y México” (ACNUR, 2005: 390) convocaron a varios países latinoamericanos que son receptores de población en situación de refugio, así como a actores de la sociedad

civil que se interesan por la situación de los refugiados con el propósito de formular acciones concretas hacia el fortalecimiento de la protección internacional. Todo esto para que luego, el Plan de Acción de México sea un compromiso internacional por asumir.

El Plan de Acción de México es el primer plan operativo que se ha formulado en la relación entre Agencias Internacionales, Estados Latinoamericanos y Sociedad Civil. Este Plan de Acción contiene cuatro capítulos que logran, desde una perspectiva integral, mirar la problemática en cuanto a la práctica de la protección internacional que asumen varios países. Estos son:

- *La situación de los Refugiados en América Latina:* Destaca la situación de violencia interna que vive Colombia, los desplazamientos forzados y, por ende, la necesidad de encontrar protección en otros países, generalmente vecinos. Además, personas de otros continentes que buscan asilo en América Latina.
- *La Protección Internacional para los Refugiados:* Considera dos temas importantes: a) Investigación y Desarrollo Doctrinal, cuyo objetivo es profundizar en el conocimiento del Derecho de los Refugiados en la cooperación ACNUR-órganos de derechos humanos del sistema interamericano e instituciones académicas; y, b) Formación y Fortalecimiento Institucional, que consiste en un “Programa Latinoamericano de Formación en Protección internacional de los Refugiados” que se sustenta en la capacitación de personal o funcionarios públicos que trabajan con personas en situación de refugio.
- *Soluciones Duraderas:* Se propone, a) Programa, Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias”, que con la cooperación técnica de Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil y el financiamiento de la comunidad internacional, harían más efectiva la protección internacional en las ciudades latinoamericanas receptoras de personas en situación de refugio; b) Programa Integral Fronteras Solidarias, este programa establece un trabajo en conjunto principalmente con los Estados que comparten zonas fronterizas con Colombia, la cooperación técnica del ACNUR, el aporte financiero de la comunidad internacional y la participación de la sociedad civil para

mejorar la convivencia entre la población desplazada hacia las zonas de fronteras vecinas con Colombia y las poblaciones locales, bajo la premisa de que las zonas de frontera generalmente han sido excluidas económica e institucionalmente; y, c) Programa Regional de “Reasentamiento Solidario”, que tiene por objetivo mitigar el impacto que genera el desplazamiento forzado principalmente hacia los países vecinos con Colombia. Este programa intenta propiciar políticas públicas de reasentamiento solidario en otros países de la región que acojan a población refugiada bajo criterios de elegibilidad, respetando el principio de no discriminación.

- *Mecanismos de Promoción, Ejecución, Seguimiento y Evaluación*: Se formulan varias actividades para llevar a cabo el Plan de Acción de México, entre las más importantes están la elaboración de proyectos nacionales como el Programa de Fronteras Solidarias, donde es necesario contar con información sobre la población que requiera protección internacional; y el compromiso de que instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos realicen un informe de evaluación y seguimiento. A nivel regional, la importancia de intercambiar información entre todos los actores. Y, a nivel internacional, informar a los países donantes e instituciones financieras sobre la ejecución e impacto que tengan los programas y proyectos del Plan de Acción de México.

Hacia la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador: la política pública

Como anteriormente se mencionaba, el Plan de Acción de México formula cuatro capítulos que van desde la importancia del conocimiento de la problemática del refugio —en cuanto a construcción de información—, hasta la necesidad de que los países vecinos involucren esta problemática en sus agendas de políticas públicas, proponiendo soluciones orientadas al largo plazo.

Ecuador forma parte del Plan de Acción de México y ha ratificado varios de los convenios internacionales que protegen a los refugiados.

También, es el país que acoge a más refugiados en Sudamérica; su cercanía fronteriza con Colombia, hace que el proceso de desplazamiento humanitario colombiano sea una de las primeras opciones que toman las personas que están atravesando una crisis humanitaria a causa de la violencia en el vecino país.

A inicios del siglo XXI, las solicitudes de protección internacional en el Ecuador han ido creciendo paulatinamente, no así el número de solicitudes aceptadas; éste ha sido uno de los motivos que ha hecho incierto el conocer la verdadera cifra sobre cuántas personas en situación de refugio han cruzado la frontera hacia el Ecuador.

Los compromisos adquiridos por el Estado Ecuatoriano en la Convención de Ginebra de 1951 sobre Refugio, el Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena de 1984, los principios que rigen el Plan de Acción de México de 2004, y el Plan Nacional de Desarrollo Ecuatoriano en su capítulo de Política Exterior; configuran el escenario para que el actual gobierno ecuatoriano haya diseñado una Política Nacional en materia de Refugio que propone que éste como otros fenómenos migratorios deben ser abordados desde la defensa y respeto a los Derechos Humanos, así como desde una perspectiva integral para obtener resultados de mayor y mejor impacto social.

Una de las metas que se propone ejecutar el Estado ecuatoriano dentro de la política en materia de Refugio es fomentar la inserción social de refugiados en condiciones de dignidad y solidaridad; y, para ello, se establece un programa de Políticas Públicas para la inserción social de la población refugiada que propone asumir el Programa de Fronteras Solidarias, bajo la responsabilidad del Plan Ecuador.⁷ Además está el Programa de Ciudades Solidarias⁸ desde el Gobierno Nacional en coordinación con los gobiernos locales y la sociedad civil.

7 El Plan Ecuador, nace en marzo de 2007 como Política de Estado para la frontera norte, cuyos principios son: la paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados, el repudio a la agresión externa, la no intervención en asuntos internos de otros países, la igualdad soberana en las relaciones entre los Estados. –particularmente con los Estados vecinos– y la cooperación y corresponsabilidad compartidas. Además, es una Secretaría Técnica adscrita al Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

8 Ciudades Solidarias: Centros urbanos que albergan a gran cantidad de refugiados y que han podido formular políticas públicas que integren a esta población. Algunas ciudades solidarias son Quito, Cuenca, Buenos Aires, Porto Alegre y Sao Paulo.

El Programa de Fronteras Solidarias –propuesto desde el Plan de Acción de México– se incluye en el marco del Plan Ecuador con tres elementos que son: a) El Registro Ampliado⁹, como mecanismo de la condición de refugiado en el Ecuador; b) Campaña de sensibilización sobre la problemática del Refugio; y c) Plan Estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo a cargo del Plan Ecuador.

Además, se destacan compromisos puntuales desde el Plan Ecuador para la construcción de Fronteras Solidarias como: a) Reconocer tanto a refugiados como a las comunidades receptoras en situación de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes, población indígena y afro-americana) b) Promover acceso a oportunidades de desarrollo tanto a la población desplazada como a las comunidades receptoras en la frontera norte para garantizar una convivencia pacífica y, c) Generación de ingresos y micro-crédito para promover la integración socio-económica de población en situación de refugio. (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración: 2008, 43).

La frontera norte ecuatoriana frente al refugio

Las zonas fronterizas de las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos tienen características heterogéneas tanto en su geografía como en sus dinámicas socio-económicas en cada una de sus regiones: Costa, Sierra y Oriente, respectivamente. Además, de una histórica carencia de la institucionalidad del Estado que responda a las necesidades de la población: acceso a la justicia, salud, educación, infraestructura pública, entre otras.

En este contexto, las tres provincias que conforman la frontera norte de Ecuador se han convertido en un lugar de tránsito (flujos migratorios mixtos) y destino para ciudadanos colombianos que buscan refugio en territorio ecuatoriano por las consecuencias del conflicto armado que se suscita en el vecino país. Esto también ha significado que parte de la

9 El Registro Ampliado, es un proyecto que tendrá un costo aproximado de 2 millones de dólares, financiados con fondos de la comunidad internacional a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y con fondos del gobierno ecuatoriano.

población colombiana en busca de refugio que decide habitar en la frontera norte, comparta la situación deficitaria que ha sido característica en esta zona del Ecuador.

Tabla 4: Indicadores socioeconómicos comparados

Indicador	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por NBI's	76,04	59,64	81,73	61,26
Analfabetismo	11,62	7,21	8,46	9,02
Hacinamiento	31,26	29,51	30,71	96,40
Servicio telefónico	22,31	30,53	10,58	32,18
Servicio eléctrico	75,62	94,33	64,84	89,67
Déficit de servicios residenciales básicos	78,6	52,90	90,90	63,10

Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE, versión 4,5.
Elaboración: Johanna Espín M.

Una investigación realizada por INREDH hace alusión a las consecuencias del conflicto colombiano y su incidencia en territorio ecuatoriano, destacando que “Una preocupación sobre las consecuencias del conflicto colombiano en nuestro territorio, es el desplazamiento y refugio, sobre todo a partir de la implementación del Plan Colombia, que es cuando las estadísticas de población colombiana que ingresa a nuestro país aumenta considerablemente.” (González, 2008:15).

Preocupación que se agrava con la percepción de inseguridad en el Ecuador. En cuanto a ello, Pontón (2006) señala que “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” (Pontón, 2006: 4). Dichca percepción ha construido actitudes xenófobas en la ciudadanía.

Por otra parte, el actual gobierno ecuatoriano estableció una política en materia de Refugio que contempla el Registro Ampliado. Ésta se implementó en marzo de 2009 y consiste en brigadas móviles de registro y documentación instaladas en las zonas de mayor concentración de población en situación de refugio, especialmente en las provincias de la frontera norte. Se estima que el Registro Ampliado, documente a aproxi-

madamente 50.000 personas con necesidad de protección internacional que habitan en el Ecuador.

En la siguiente tabla, se detallan las solicitudes de asilo presentadas al Estado ecuatoriano desde 2000 hasta septiembre de 2008, así como la cantidad de ciudadanos reconocidos como refugiados en el Ecuador durante estos periodos.

Año	Solicitudes de refugio	Refugiados reconocidos
2000	475	390
2001	3017	1406
2002	6766	1578
2003	11460	3326
2004	7858	2496
2005	7091	2486
2006	7784	1997
2007	11519	2822
2008	11993	4181
Total	67963	20682

Fuente: Dirección General de Refugiados. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

Reflexiones finales: hacia la construcción de Fronteras Solidarias

El presente artículo se inició con una exploración panorámica sobre el accionar de varios organismos internacionales que incluyen en sus agendas –de una forma u otra– las diversas problemáticas que se evidencian en las fronteras.

Si bien estos organismos se asocian para perseguir fines comunes como la integración comercial, la cooperación para el desarrollo de sus Estados miembros y la coordinación en cuanto a políticas exteriores que atañen a

la integración regional; no es menos cierto que el tema de la seguridad a nivel regional e interregional se convierte en el eje primordial para mantener fronteras pacíficas.

Frente a ello, la seguridad internacional o transfronteriza, se convierte en elemento privilegiado de las potencias económicas del mundo; pues las decisiones que se toman con respecto a la seguridad en las fronteras mundiales por aire, tierra y mar se disponen desde concepciones de poder para la eliminación del terrorismo, especialmente.

En el contexto mundial, es evidente la marcada tendencia al cierre de fronteras en varios países, especialmente de aquellos que son considerados destinos de migración laboral fronteriza y transfronteriza. Esto, bajo una perspectiva de seguridad nacional, ante ataques terroristas como el suscitado el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos; lo cual marcó un punto de giro en las relaciones geopolíticas y expandió la tendencia de asegurar las fronteras a nivel internacional.

Es por ello que la movilidad humana¹⁰, entendiéndola a cualquiera que sea la condición migratoria, se ve amenazada por las restricciones que varios Estados han impuesto en sus fronteras. Esto ha ocasionado no solo el cierre de fronteras contiguas, sino también, una serie de fuertes restricciones de alcance transfronterizo.

Ante el panorama internacional que perfila restricciones severas para la movilidad humana en las fronteras, el Plan de Acción de México se propone como una alternativa de política pública que podría beneficiar especialmente a las personas con necesidad de protección internacional que huyen de ambientes de violencia en sus países, tanto de América Latina como de otros continentes. Tomando en cuenta que, los estados que paradójicamente se adscriben a la propuesta de Fronteras Solidarias son específicamente, los latinoamericanos, mas no los países llamados del “primer mundo”.

Para Luis Varese,¹¹ Representante Adjunto del ACNUR, las Fronteras Solidarias son tanto un concepto como una práctica social.

10 En la Constitución ecuatoriana, aprobada en 2008, el Artículo 40 sobre Movilidad Humana, en su sección tercera sobre Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria menciona que “se reconoce a las personas el Derecho a migrar. No se identificará ni considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”

11 Entrevista realizada al Dr. Luis Varese, Representante Adjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el 13 de noviembre de 2009.

En el aspecto práctico, las Fronteras Solidarias tienen que ver con la implementación de varias medidas migratorias que benefician a los refugiados o solicitantes de refugio [...] las acciones más específicas, no solamente conceptuales están en el garantizar albergues para solicitantes de refugio, garantizar espacios de recepción, protección a mujeres y niños, la lucha contra la trata de personas, etc. Fronteras Solidarias, es un concepto pero también es una práctica. El primer receptor de refugiados es la población que vive al otro lado de las fronteras, son los pueblos que reciben al otro que busca refugio.

Al entender las Fronteras Solidarias, como un concepto y como una práctica social, también se puede decir que un hecho social como el refugio y su desplazamiento hacia la frontera puede desplegar, sin duda, lógicas distintas de intervención, así como la participación de actores con diversos tipos de intereses.

Por otro lado, el tema de la crisis humanitaria y de la recepción de personas en situación de refugio, al menos en la frontera norte del Ecuador, se confunde en medio de la lógica de la seguridad nacional, de la regional e, incluso, de la seguridad ciudadana, llegando al punto de criminalizar la movilidad humana y la necesidad de refugio en las zonas fronterizas.

Otro aspecto que cabe mencionar es cómo la política de libre mercado ha ido debilitando estructuralmente al Estado, razón por la cual, el acceso a políticas públicas también se ha vuelto débil; lo cual se refleja en el territorio y en el tejido social. Es por ello que el acceso a la deficiente estructura de servicios en las zonas fronterizas del norte del Ecuador (salud, educación, vivienda, justicia, etc.) por parte de la población ecuatoriana –de por sí, ya problemática– se vuelve doblemente conflictiva para la población que tiene una vulnerabilidad especial ante el conflicto armado colombiano. Dicha población se ve obligada a convivir muchas veces, en condiciones de explotación, de inseguridad y de violencia.

En cuanto a los alcances de la política pública que se impulsa en el Ecuador para contribuir a que las fronteras sean solidarias ante la crisis humanitaria que vive Colombia con el desplazamiento y su repercusión en el país, se ha destacado –como acción concreta– el Registro Ampliado, como política llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y el ACNUR, para obtener información sobre cuántas personas colombianas con necesidad de refugio están en la frontera norte.

Sobrepasadas las expectativas del Registro Ampliado por la necesidad de obtener la condición de refugiado “no se consideró que un masivo número de concurrentes al proceso llegaría de otras provincias. Además de los problemas logísticos que esto conlleva, el principal problema sería el confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera” (Espín, 2009: 7)

Además, está el relanzamiento de la primera política llamada Plan Ecuador, de la que aún se espera resultados concretos en cuanto al fortalecimiento institucional, económico, y de infraestructura básica, principalmente.

Desde otra perspectiva, los gobiernos locales¹² también son actores claves para la toma de decisiones en cuanto a la construcción de fronteras solidarias; en este sentido, es importante destacar la iniciativa de la Gobernación del Carchi, así como la Gobernación de Nariño, que conjuntamente con varias instituciones, ONG's, e instituciones académicas están trabajando para mejorar la convivencia y, por ende, reducir la violencia en la frontera norte del país.

Esto se enfoca principalmente a unir esfuerzos entre las localidades fronterizas de Ecuador y Colombia para analizar las políticas públicas de los dos países, conformar un Plan de Acción que garantice una buena información dentro de las instituciones para que el cambio de funcionarios no interrumpa esfuerzos de corresponsabilidad.

En cuanto al trabajo de los gobiernos locales (alcaldes, prefectos y gobernadores de las zonas fronterizas de Ecuador y Colombia) en materia de comercio binacional, es necesario destacar el esfuerzo por reformar el Convenio de Esmeraldas¹³, acuerdo firmado en la década de los 90 y que veinte años después, debe ser reformulado de acuerdo a las actuales necesidades de la población que habita en las zonas fronterizas, tradicionalmente compartidas tanto por ecuatorianos como por colombianos.

12 Esto hace referencia al Primer Encuentro Académico Binacional Colombo-Ecuatoriano de Sensibilización sobre Trata de Personas “El delito no tiene fronteras” en Tulcán-Ecuador, octubre 30 de 2009.

13 La información sobre la reforma al Convenio de Esmeraldas fue tomada de la noticia que publicara Diario El Comercio, cuyo titular es “Un nuevo impulso al convenio fronterizo de Esmeraldas”, el 2/1/2010. Disponible en: http://ww1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=-214386&anio=2010

La creación de Zonas de Integración Fronteriza se hacen necesarias pues responden a la necesidad de estabilidad económica y política en los territorios de frontera bajo planes binacionales de desarrollo que mejore las condiciones de vida de los poblados binacionales.

Un elemento por destacar es la necesidad de integrar comercialmente a otras provincias un tanto lejanas a la frontera, que también experimentan una serie de fenómenos sociales que son consecuencia del conflicto armado que vive Colombia como Imbabura, Orellana y Napo.

Por otra parte, es importante mencionar que si bien la frontera es un lugar de destino, también se configura como un lugar de tránsito hacia otras localidades o hacia las ciudades centrales del país (zonas urbanas), pues éstas ofrecen mejores servicios públicos e institucionalidad, principalmente.

Al ser la ciudad de Quito una de las ciudades donde se concentra gran cantidad de ciudadanos colombianos y personas refugiadas, se han tomado iniciativas en torno al tema de la inmigración y el refugio para la construcción de políticas integrales.

Este es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, cuya institución municipal ha elaborado el Plan Distrital de Migraciones con el objetivo de hacer operativa la construcción de políticas públicas que institucionalicen el tema del refugio en la ciudad. Considerando las siguientes problemáticas: discriminación, xenofobia en el entorno socio-cultural, débil participación, entre otras. Lo que se pretende lograr es propiciar la integración social, solidaridad, participación ciudadana y optimizar recursos de la cooperación internacional.

Además, está la Ordenanza Metropolitana 0271 del Distrito Metropolitano de Quito, que contempla desde una perspectiva mucho más integral la movilidad humana, reconociendo que la ciudad se ha convertido en un espacio de tránsito, salida, desplazamiento y refugio de personas ecuatorianas y extranjeras objeto de violencia. Esta ordenanza ha motivado que Quito sea declarada “Ciudad Solidaria” pues se inserta en el Programa Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias”, contemplado por el Plan de Acción de México, al que Ecuador pertenece. Si bien son importantes iniciativas, es necesario que la ciudadanía conozca sobre la movilidad humana.

Finalmente, es necesario mencionar que la construcción de fronteras solidarias depende en gran medida de la voluntad política de los gobiernos de turno, y del financiamiento y la asistencia técnica de organismos internacionales que se preocupan por la situación de violencia que atraen los conflictos a las zonas de frontera. Además de ello, también dependerá de las propuestas de la sociedad desde cada uno de sus entornos, pues una misma problemática puede tener matices distintos en cada localidad y, por ende, diferentes maneras de ser abordada.

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR (2005). *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados 1984-2004*. San José-Costa Rica.
- Carrión, Fernando, Jenny Pontón y Blanca Armijos (Compiladores) (2009). *120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador, Municipio Metropolitano de Quito, Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.
- Constitución del Ecuador (2008).
- Espín, Johanna (2009) “La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”. *Boletín Fronteras* N. 1, p.7. Quito: FLACSO Ecuador.
- González, Laura (2008). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: INREDH.
- Pontón, Daniel (2006). “Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana”. *Boletín Ciudad Segura* N. 10, p.4. Quito: FLACSO Ecuador.

Este libro se terminó de imprimir
en enero de 2011
en la imprenta Crearimagen
Quito, Ecuador