

Aproximaciones a la frontera

Fernando Carrión
Diana Mejía
Johanna Espín
(Compiladores)

Aproximaciones a la frontera



FLACSO
ECUADOR

Aproximaciones a la frontera / coordinado por Fernando Carrión ; Diana Mejía y Johanna Espín. Quito : FLACSO, Sede Ecuador, 2013

317 p. : gráficos y tablas

ISBN: 978-9978-67-382-9

SEGURIDAD CIUDADANA ; ECUADOR ; FRONTERA NORTE ; VIOLENCIA ; DESPLAZAMIENTO FORZADO ; POLÍTICA PÚBLICA ; DERECHOS HUMANOS ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; BOLETÍN "FRONTERAS".

363.1 - CDD

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

© De la presente edición:

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, Canadá

ISBN: 978-9978-67-382-9

Editora: Isabel Ron Bazarro
Cuidado de la edición: Angélica Peñafiel
Diseño de portada e interiores: FLACSO
Imprenta: Gráficas V&M
Quito, Ecuador, 2013
1ª. edición: enero de 2013

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

Índice

Presentación 13

Introducción:

Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador 15
Diana Giomara Mejía M.

Aproximaciones a la frontera

1. Derecho a la vida

La alteridad transfronteriza: negación y afirmación..... 33
Fernando Carrión Mena

Lo internacional sobre lo local en el tratamiento de la frontera norte..... 35
Johanna Espín M.

La problemática de la violencia y respeto a la vida en la frontera norte..... 37
Johanna Espín M.

Aproximación a las problemáticas y dinámicas de la seguridad en la frontera entre México y Estados Unidos..... 51
Tonatiuh Guillén

La política de seguridad en la frontera norte: Modificar las realidades para cambiar las percepciones Diálogo con Miguel Carvajal	53	En el límite de la vida: la violencia fronteriza	95
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Fernando Carrión M.</i>	
Educación para la Paz: una experiencia en la frontera Ecuador-Colombia Diálogo con Honorio Jiménez	56	La frontera Haití-República Dominicana: un antes y un después del terremoto	106
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Diana Mejía M.</i>	
2. Desplazamiento y refugio		Estrategias en materia de refugio.	108
La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios.	61	<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Plan Ecuador, una respuesta de coordinación ante los efectos del Plan Colombia	
Manejo mediático del tema frontera norte por parte de Rafael Correa	63	Diálogo con Martha Moneada	110
<i>Johanna Espín M.</i>		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias	65	Pastoral de Movilidad Humana de Carchi: Una posición ante el Registro Ampliado	
<i>Diana Mejía M.</i>		Diálogo con el Padre José Lara Pantoja	113
Cooperación transfronteriza e integración: el caso de Europa	78	<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
<i>Johanna Espín M.</i>		4. Políticas binacionales	
La institucionalidad de la Fiscalía en la frontera norte: hacia la prevención y sanción del delito		La violencia fronteriza, una interrogante por descifrar	117
Diálogo con el Dr. Washington Pesántez	81	<i>Fernando Carrión Mena</i>	
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		El Plan del Buen Vivir en la frontera sur.	119
Radio Sucumbíos: La construcción de ciudadanía, una meta del trabajo pastoral		<i>Johanna Espín M.</i>	
Diálogo con Alcívar Bravo	85	Políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador: una visión comparada.	121
<i>Entrevista realizada por Víctor Llugsha</i>		<i>Andrés Orlando Gómez López</i>	
3. Políticas de cooperación multilaterales		La militarización en las fronteras de El Salvador: ¿Solución al problema de la violencia?	134
El refugio: una realidad del encuentro de dos países asimétricos	91	<i>Diana Mejía M.</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Políticas públicas locales de seguridad en zonas de frontera.	136
Hechos y expectativas del Registro Ampliado	93	<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
<i>Johanna Espín M.</i>		La coordinación interinstitucional: Un aporte decisivo en la relación Estado y poblaciones fronterizas	
		Diálogo con Javier Ponce	138
		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	

Del interés hacia la necesidad de modificar las políticas públicas para la frontera norte de Ecuador Diálogo con Anaité Vargas	141	Breve mención sobre la violación de derechos humanos en medio de la confrontación armada en la frontera sur de Colombia	177
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Andrés Gómez López</i>	
5. Investigaciones y estudios sobre frontera		Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo	181
¿Conocemos las fronteras?	145	<i>Geannine Claudé Alvarado Romero</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Frontera México-Centroamérica: nuevos desafíos para los derechos humanos	193
La importancia de producir investigaciones sobre la frontera norte ecuatoriana	147	<i>Johanna Espín M.</i>	
<i>Johanna Espín M.</i>		El respeto a los derechos humanos en la frontera norte ecuatoriana . . .	195
Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana	149	<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
<i>Laura González</i>		La defensa de los derechos humanos frente al Estado, una labor permanente en la frontera norte de Ecuador Diálogo con el Dr. Fernando Gutiérrez.	197
El eslabón más débil de la industria de la comunicación en la frontera norte de México	164	<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
<i>Diana Mejía M.</i>		Retos y dificultades de los derechos humanos en la frontera sur de Colombia Diálogo con Martha Melodelgado	200
Invertir en educación, una acción estratégica para la convivencia en la frontera	167	<i>Entrevista realizada por Andrés Gómez y Víctor Llugsha</i>	
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>		7. Economía fronteriza	
Nuevas propuestas comunicacionales desde la televisión pública: un acercamiento a lo regional Diálogo con Raquel Escobar.	169	Economía de frontera: una atracción fatal.	205
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Unidades Comunitarias de Comunicación: una alternativa que integra a las poblaciones de la frontera norte Diálogo con la Asamblea Permanente de Derechos Humanos APDH- Ecuador	171	El delito aduanero en las fronteras de Ecuador	207
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		<i>Diego Velasco</i>	
6. Derechos humanos en zonas de frontera		La economía de la frontera norte del Ecuador.	209
Las fronteras, una cuestión de derechos humanos.	175	<i>Pablo Samaniego Ponce</i>	
<i>Fernando Carrión Mena</i>		Mecanismos de contrabando y tráfico en la Triple Frontera	225
		<i>Eric Gustavo Cardin</i>	
		La economía fronteriza entre Ecuador y Colombia.	228
		<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
		Acciones del Municipio de Lago Agrio frente al desarrollo económico y la inseguridad Diálogo con Yofre Poma.	231
		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	

Ecuador Pacífico Binacional: Alternativas al desarrollo fronterizo	
Diálogo con Andrés Carvache	234
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	
8. Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana	
Gobierno de la seguridad ciudadana en zonas de frontera.	239
<i>Fernando Carrión Mena</i>	
Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir.	241
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana	244
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Nuevas iniciativas en gestión fronteriza en la Región Andina	257
<i>Organización Internacional para las Migraciones (OIM)</i>	
Políticas de seguridad ciudadana para la frontera norte de Ecuador	260
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>	
Aportes de la cooperación canadiense en la frontera norte de Ecuador	
Diálogo con Andrew Shisko	262
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
La importancia de la coordinación interinstitucional en Sucumbíos	
Diálogo con Nancy Morocho	266
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M. y Andrés Gómez</i>	
Cifras	269
Perfiles	283

Presentación

La inseguridad se ha convertido en uno de los temas más relevantes en las ciudades latinoamericanas, en parte debido al incremento de su magnitud, a las nuevas formas que asume y a los impactos sociales, económicos y ambientales que produce. Sin embargo, en las zonas de frontera, las cuales generalmente se encuentran alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas. Ante esto, se hace necesario posicionar dicha problemática en el debate público, con la finalidad de conocer la realidad cotidiana de las poblaciones fronterizas, definir políticas públicas certeras y, además, reducir la distancia que existe entre los planes implementados desde la capital (centro) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

En la actualidad, la frontera no es sólo el punto de encuentro de dos o más estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración. Por esto, las políticas no pueden responder sólo a un manejo tradicional de una línea de frontera a través del control militar, diplomático, migratorio o aduanero, sino que deben ser pro activas para producir impactos positivos en regiones que se encuentren situadas más allá de la propia zona de frontera.

En este contexto, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO sede Ecuador viene trabajando en un proyecto de investigación sobre el sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en las poblaciones de la frontera norte ecuatoriana, con el fin de conocer y entender con mayor

profundidad las características de la violencia fronteriza. Dicha investigación se origina en la comprensión de que las fronteras han sido tradicionalmente pensadas desde el ámbito nacional, por lo que las demandas locales y las dinámicas transfronterizas han sido sistemáticamente ignoradas.

En el marco de este proyecto, presentamos la Colección Frontera, cuyo objetivo es contribuir a la producción de conocimiento sobre el fenómeno de la violencia fronteriza. De igual manera, se espera que la publicación de esta colección permita posicionar esta temática tanto en el debate académico como en la formulación de políticas públicas.

Las fronteras –por tratarse de espacios en los cuales confluyen una o más naciones– constituyen zonas cuya dinámica está marcada por las relaciones (conflictivas o de cooperación) que se producen entre las poblaciones de cada lado.

La publicación de esta Colección surge del trabajo conjunto realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Ecuador– y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo –IDRC–. La realización de la misma fue posible dado el interés que comparten estas instituciones por promover y difundir actividades de apoyo a la investigación, que contribuyan no sólo al intercambio de experiencias, sino a la producción de conocimiento sobre la materia.

Juan Ponce
Director FLACSO-Ecuador

Introducción:

Aportes para la discusión de un sistema de gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador

Diana Giomara Mejía M.*

La presente publicación, *Aproximaciones a la frontera*, es una compilación de los boletines “Fronteras”, correspondientes a los números del 1 al 8, que incluye artículos, investigaciones, entrevistas, cifras y sugerencias de política pública sobre las principales problemáticas relacionadas con violencia y conflictos en la frontera norte; publicados por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador, entre octubre de 2009 y mayo de 2011. Durante este período, el comité editorial fue modificando tanto la estructura del boletín como los temas que están dentro del debate académico y político respecto de la seguridad ciudadana con relación a los territorios fronterizos, de acuerdo a los avances que se evidenciaron durante la investigación.

Es por ello que, el boletín “Fronteras” se constituye en un interesante ejercicio que logra combinar el trabajo de campo, la utilización de varias técnicas de investigación y la reflexión académica. Cabe señalar que este boletín responde al desarrollo de los principales hallazgos obtenidos en el transcurso de la ejecución del proyecto “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador”, realizado por el equipo de investigación del Programa de Estudios de la Ciudad con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

Además, se ha constituido en una herramienta de sistematización periódica de las inquietudes investigativas que durante el proceso de trabajo,

* Editora del Boletín “Fronteras”. Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO - sede Ecuador.

el equipo de investigación ha buscado analizar. Durante este proceso, se ha considerado a la Gobernanza de la Seguridad como referencia conceptual, en tanto conjunto de actores sociales o políticos, instituciones, valores y políticas vinculadas a la toma de decisiones en materia de seguridad.

En este sentido, es necesario mencionar los cuestionamientos sobre los cuales se han desarrollado las reflexiones respecto de las causas y manifestaciones de los diversos tipos de violencias y conflictos en las provincias de la frontera norte de Ecuador y su incidencia en el actual sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera: en las condiciones actuales, ¿es posible hablar de un sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera? ¿De qué manera incide el incremento de la violencia generada por un sinnúmero de conflictos en el establecimiento de un sistema de gobierno de la seguridad? ¿y qué condiciones serían necesarias para que se pueda establecer un sistema de gobernanza de la seguridad en la frontera norte?

Es importante explicitar que la intencionalidad con la cual se ha elaborado el boletín “Fronteras” ha pretendido distanciarse de la idea de militarización de la seguridad, con la que tradicionalmente se ha tratado la problemática de la frontera. Esta consideración ha permitido construir reflexiones que permiten pensar a los ciudadanos que comparten la frontera como la finalidad primordial de la implementación de políticas públicas a nivel local y nacional.

Indudablemente, esta publicación busca cuestionar y problematizar desde el análisis de distintas problemáticas que se evidencian en la frontera que compartimos con Colombia, al rol de los Estados ecuatoriano y colombiano, en el tratamiento de la seguridad en el que la soberanía territorial ha sido el elemento central de las políticas públicas, sin tomar en cuenta la complejidad que configura a esta zona fronteriza.

A continuación, se presentará de manera descriptiva los temas desarrollados alrededor de las problemáticas más importantes que se evidencian en la frontera norte de Ecuador, tales como el derecho a la vida, desplazamiento y refugio, políticas de cooperación multilaterales, políticas binacionales, investigaciones y estudios sobre frontera, derechos humanos, economía fronteriza y gobernanza de la seguridad en la frontera norte.

Derecho a la vida

El primer número del boletín “Fronteras”, desarrollado alrededor del derecho a la vida, propone iniciar un proceso de aprendizaje y difusión sobre la construcción de un debate necesario alrededor de la seguridad en la frontera norte de Ecuador. Con relación a ello, se concibe a la frontera como un espacio continuo que necesita ser estudiado desde diferentes ámbitos para pensar en la integración de este territorio.

“La problemática de la violencia y respeto a la vida en la Frontera Norte”, investigación realizada por Johanna Espín M., se enfoca en el análisis de los homicidios ocurridos en las tres provincias de la frontera norte de Ecuador; para ello, aclara que aunque no se puede comprender un fenómeno como la violencia desde una única variable como las tasas de homicidio, pues invisibiliza otras manifestaciones de violencia, es necesario utilizarlas para este análisis porque el derecho a la vida es reconocido a nivel mundial y porque el homicidio es considerado como delito, mientras que otras conductas delictivas dependen de la legislación de cada Estado.

Durante el desarrollo de esta investigación, se señalan tres observaciones importantes: primero, la constante tendencia de la tasa de homicidios de Sucumbíos como la más alta del país, superada por Esmeraldas en el 2009. Además, se evidencia el incremento de las tasas de homicidios de Orellana y Sucumbíos. El caso de la tasa de homicidios de Carchi muestra que no supera la media nacional. Segundo, existe una relación entre la concentración espacial de las tasas de homicidios con conflictos como la tenencia de tierras, contrabando, drogas, entre otros. La tercera observación menciona una concentración geográfica de las tasas de homicidios en las provincias con alta población rural como en los casos de Esmeraldas y Sucumbíos.

Sobre las respuestas gubernamentales, la autora hace alusión a la ejecución de tres políticas públicas enfocadas en atender a la frontera norte de Ecuador, estas son: Plan Ecuador, el Registro Ampliado y un incremento militar y policial. Esta investigación concluye precisando que el respeto a la vida en la frontera norte debe lograrse con políticas de seguridad vinculadas con políticas sociales que mejoren las condiciones de vida de la población.

Desplazamiento y refugio

El boletín N.º 2 busca reflexionar sobre el desplazamiento y refugio en la frontera norte de Ecuador. En este sentido, Fernando Carrión Mena considera que hay que tomar en cuenta que existen diferencias en cada ámbito de la frontera; y que el enfoque de la política pública que se implementa para este territorio no debe ser asumido exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad nacional, sino también desde la seguridad ciudadana.

La investigación elaborada por Diana Mejía M., titulada “Políticas públicas que mejoran la convivencia en la frontera, construyen Fronteras Solidarias”, parte de la premisa de que los conflictos que generalmente se inscriben en territorios fronterizos los convierte en puntos neurálgicos de exclusión socioeconómica e inseguridad. En torno a ello, el conflicto interno que vive Colombia ha provocado graves consecuencias como la crisis humanitaria, la misma que se ha desplazado hacia territorio ecuatoriano, y se ha concentrado en las provincias fronterizas, principalmente.

Este trabajo tiene por objetivo problematizar la construcción de Fronteras Solidarias, tomando en cuenta el escenario en el que se inscribe la frontera norte de Ecuador y las acciones que sostienen a las políticas públicas que se han asignado para este territorio. En un primer momento, se describe desde qué ámbitos se establece la construcción de las Fronteras Solidarias, como una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional ante la situación de las personas que son víctimas de conflictos armados y que buscan refugio en otros países, considerando que los territorios de frontera son los primeros receptores de estas personas. En este apartado, se menciona la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967, entre otras.

Luego de ello, se realiza una reflexión sobre la construcción de Fronteras Solidarias en Ecuador con relación a la política pública implementada en Ecuador; sobre ello, se menciona que Ecuador ha firmado varios convenios internacionales sobre la protección a personas en situación de refugio y que se ha incrementado paulatinamente las solicitudes de refugiados.

Con relación a las políticas públicas, se menciona que una de las metas del Estado ecuatoriano es la Política Nacional en materia de refugio abordada desde la defensa y respeto de los derechos humanos que contempla el Registro Ampliado, la campaña de sensibilización sobre la problemática del refugio y el plan estratégico regional de construcción de una zona de paz y desarrollo, a cargo de Plan Ecuador.

Por otra parte, se muestra cómo las tensiones sociales que ha provocado el desplazamiento y refugio de población colombiana se agrava con la percepción de inseguridad en territorio ecuatoriano atribuido, principalmente, al conflicto interno colombiano, lo cual profundiza la xenofobia hacia población colombiana. Finalmente, se menciona que la construcción de Fronteras Solidarias depende tanto de la decisión política de los gobiernos de turno, la cooperación internacional y de diferentes maneras de abordar la violencia en la frontera.

Políticas de Cooperación Multilaterales

En el tercer número del boletín “Fronteras”, se presenta un tema de interés para la comprensión de la violencia en la frontera norte: las Políticas de Cooperación Multilaterales. Con relación a ello, la idea central que guía este tema evidencia que las políticas que se diseñen para el territorio fronterizo deben seguir una lógica plural, diferenciando a los territorios fronterizos.

Fernando Carrión Mena desarrolla la investigación “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”, que en el texto introductorio puntualiza la necesidad de posicionar la problemática de la violencia fronteriza en las agendas públicas y políticas con la finalidad de conocer las dinámicas de la población para definir políticas públicas de acuerdo a la realidad de este territorio. El escenario de la violencia es analizado con relación a los cambios en cuanto al tiempo y espacio; pues en la frontera norte de Ecuador, en las últimas dos décadas, se evidencia un incremento de la violencia.

Se realiza un análisis sobre las tasas de homicidios en las provincias de frontera desde 1990 hasta el 2008, que demuestra un incremento impor-

tante en las mismas con relación a la tasa de homicidios a nivel nacional. De ello, el autor extrae algunos elementos interesantes como el reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera norte, un tránsito y movilidad espacial de la violencia, el apareamiento de nuevos delitos y nuevas formas de violencia, así como nuevos actores.

El autor concluye que para comprender las características de la violencia fronteriza se debe considerar: tener conciencia de que la frontera no siempre fue violenta, reconocer a la violencia fronteriza en sus verdaderas manifestaciones y magnitudes que ayuden a desechar concepciones tradicionales sobre la violencia; además, propone la concepción de seguridad ciudadana para reducir los niveles de violencia en la frontera norte de Ecuador.

Políticas binacionales

El tema desarrollado en el boletín N.º 4 es el de políticas binacionales en la frontera que Ecuador comparte con Colombia; la reflexión introductoria de este boletín invita a pensar en políticas distintas a las que tradicionalmente se han realizado, pues la frontera históricamente ha sido pensada desde la separación para implementar políticas que van desde el cierre de fronteras, la diferenciación de la política económica, entre otras medidas que contribuyen a elevar las cifras de la violencia.

Andrés Gómez López, en su investigación “Políticas públicas de seguridad de Colombia y Ecuador: Una visión comparada”, analiza las políticas públicas de seguridad adoptadas por los gobiernos de Ecuador y Colombia desde el año 2000.

El autor inicia su análisis a partir del Plan Colombia, como una propuesta para obtener la paz mediante la negociación entre el gobierno y las guerrillas durante el gobierno de Pastrana, debido al incremento de la violencia en este país. Además, menciona que la lucha antidrogas de este plan tiene una compensación directa con la ley de preferencias arancelarias andinas.

Con respecto a la política de seguridad democrática, Gómez hace un recorrido histórico mencionando que ésta surge a raíz del fracaso de las

conversaciones de paz en Colombia, donde problemas como el secuestro y la extorsión fueron posicionados en la opinión pública. Esta política se centró en la recuperación y control estatal de las diferentes regiones de Colombia. Además, se enfatiza en la preocupante situación de violación a los derechos humanos de la población colombiana que vive cerca de la frontera con Ecuador.

Sobre las políticas de seguridad para la frontera norte de Ecuador, el autor de esta investigación menciona que, a partir del año 2000, las políticas de seguridad se dirigen hacia la frontera que Ecuador comparte con Colombia pues se vincula el incremento de la violencia con el conflicto interno colombiano, economías ilegales y crimen organizado. Es decir, las políticas públicas consideraron como *problemáticas* a los efectos del Plan Colombia, la presencia de refugiados colombianos, entre otras. Se hace alusión al rol que cumplió la Unidad de desarrollo del norte (UDENOR) en la frontera norte de Ecuador como antecedente de la política de Plan Ecuador.

En este sentido, se menciona a Plan Ecuador como la política pública para la frontera norte como respuesta al Plan Colombia, que surge a partir del gobierno del presidente Correa. En cuanto a la Política del Ecuador en materia de refugio, el Registro Ampliado, se describe como una política del gobierno actual que contó con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para conocer cuántas personas con necesidad de protección internacional viven en Ecuador. Se concluye encontrando un denominador común entre las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia que es el desplazamiento forzado de las personas.

Investigaciones y estudios sobre frontera

El quinto número del boletín “Fronteras” tiene por objetivo reflexionar sobre el desconocimiento de la frontera norte y su región en términos de información e investigaciones. A partir de ello, se propone conocer la realidad de la frontera mediante investigaciones que puedan ser legitimadas desde el ámbito local y nacional. Además, la interrogante formulada por Fernando Carrión Mena: ¿no será hora de pensar en un proceso de des-

centralización para la universidad ecuatoriana con el desarrollo de un sistema universitario para la región fronteriza?, nos sugiere la importancia de promover la producción de conocimiento sobre la frontera desde el sector académico y, de forma primordial, desde las instituciones universitarias que se encuentran en la frontera norte del país.

La investigación realizada por Laura González, titulada “Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana”, se constituye en un valioso aporte porque analiza la tendencia que tiene la investigación relacionada con dichos temas. La autora menciona que la violencia en la frontera norte es el eje central de las diferentes investigaciones realizadas sobre este tema, que se ve complejizado tanto por cómo se concibe a la frontera como por las perspectivas de seguridad con las que se mira a este territorio.

Con respecto a las investigaciones sobre refugio y desplazamiento, González establece que este tema es uno de los más difundidos desde el enfoque de derechos humanos, pues actualmente tiene tanto la atención del Estado como de la cooperación internacional. Otro de los enfoques más utilizados en cuanto a refugio y desplazamiento es el de género. Además, sobresale el hecho de que este tipo de investigaciones se trasladan a otros ámbitos geográficos –además del fronterizo– a otras ciudades del país como Quito, Santo Domingo o Ibarra.

Sobre las fumigaciones con glifosato, los informes realizados por varias organizaciones de derechos humanos que conformaron el Observatorio Internacional por la Paz (OIPAZ) recogieron las experiencias de la población que fue violentada en su territorio. Estos informes tienen un objetivo de denuncia social. En cuanto al tema de guerrillas y paramilitares, se destaca la implementación del Plan Colombia, donde a partir de este suceso surge un primer informe de OIPAZ que menciona el inicio de una guerra transfronteriza con graves daños para la población. Sobre el tema de guerrillas y paramilitares, el denominador común es la situación de secuestro, extorsión y amenazas a las que la población está sometida; sin embargo, la presencia de estos actores es un objeto en debate.

El tema del narcotráfico se evidencia como eje central de diferentes investigaciones realizadas sobre la violencia fronteriza; el enfoque utilizado

es el de las relaciones internacionales que vincula al narcotráfico con la guerrilla colombiana y con las condiciones socioeconómicas de la población.

Con relación a las investigaciones sobre las Fuerzas Armadas ecuatorianas, los informes de varias organizaciones de derechos humanos cuestionan el rol de esta institución por las afecciones a la población civil. La institución policial también ha sido cuestionada por sus acciones violentas, sobre todo en el informe que presentara la Comisión de la Verdad que denuncia ejecuciones extrajudiciales que promueven una limpieza social ante la delincuencia en la zona de frontera.

En un apartado sobre otro tipo de violencias, la autora resalta los estudios de violencia de género, las fuentes cuantitativas que generalmente provienen del censo del 2001 recogidas por el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), así como de investigaciones relacionadas con fumigaciones.

Se destaca la implementación del Observatorio de Violencia y Seguridad Ciudadana realizado por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador, como un aporte en la construcción de información técnica que sirva para la toma de decisiones políticas en materia de seguridad en la provincia de Carchi. Dentro de la producción investigativa del Programa de Estudios de la Ciudad, también destaca que el objetivo de los boletines “Fronteras” es difundir los problemas de la frontera norte y las propuestas de seguridad diseñadas para esta zona.

Laura González concluye que la tendencia de las investigaciones sobre frontera es extensa y diversa tanto en los enfoques como en los métodos de estudio. Menciona además el origen institucional de éstas: la academia, Iglesia, ONG, entre otras. También, se destaca la concentración de investigaciones que provienen de los principales centros académicos de Quito. Por otra parte, se evidencia las dificultades que los investigadores tienen para realizar este tipo de investigaciones y el cansancio de la población de frontera para brindar información.

Derechos humanos en zonas de frontera

El boletín N.º 6 está dedicado a analizar los derechos humanos en la frontera norte de Ecuador. La idea central que guía este trabajo se basa en pensar la vulnerabilidad de las personas víctimas de la violencia interna que vive Colombia para reflexionar sobre el rol de los Estados involucrados, así como en el papel que cumple la cooperación internacional para definir políticas de seguridad ciudadana que mejoren la calidad de vida de la población.

Geannine Claudé Alvarado Romero analiza en su investigación “Violación de derechos humanos en la frontera norte: un tema no tan nuevo” la situación de alta vulnerabilidad a la que está expuesta la población en este territorio, especialmente, con la implementación del Plan Colombia, el cual provocó graves consecuencias que se extendieron hacia territorio ecuatoriano.

Los hechos violentos registrados principalmente por varias organizaciones de derechos humanos así como la impunidad que vincula al sistema de justicia son objeto de las políticas públicas que ha dispuesto Ecuador en materia de seguridad, principalmente del cordón fronterizo. La autora hace alusión a la visita del informe del relator especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Philip Alston a Ecuador, quien hace público el Informe Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, en el que se explicita el desborde del conflicto colombiano a Ecuador y las violaciones a los derechos humanos por parte de los grupos armados ilegales, y de miembros de las instituciones de seguridad tanto ecuatorianas como colombianas.

Luego, se menciona el trabajo de la Comisión de la Verdad como una iniciativa del actual gobierno para reducir la impunidad y realizar cambios en el sistema de justicia; que incluye las principales ciudades donde se registraron violaciones a los derechos humanos ocurridos en las provincias ubicadas en la frontera norte del país.

Sobre la militarización y derechos humanos, la autora enfatiza en la concepción autoritaria de la Policía Nacional que se refleja en las políticas de seguridad para este territorio que tienen un enfoque militarista. A ello se suma la percepción de temor a la que la población civil está expuesta

por la presencia militar, deteriorando las relaciones entre civiles, policías y militares.

La autora finaliza esta investigación demostrando que las violaciones a los derechos humanos en la frontera norte de Ecuador se potencian debido a la acción militarista promovida por políticas de seguridad que persiguen un enemigo externo (otros actores que generan violencia); y que, generalmente, estas políticas se desenvuelven con un excesivo abuso de poder, contaminando al sistema de justicia, lo cual profundiza la impunidad.

Economía fronteriza

La presentación del boletín N.º 7 sobre economía fronteriza hace énfasis en que la economía de la frontera norte integra economías asimétricas legales e ilegales, donde la respuesta del Estado ante estas asimetrías, históricamente ha sido errónea, pues ha intentado resolverla con represión.

La investigación realizada por Pablo Samaniego Ponce sobre “La economía de la frontera norte del Ecuador” tiene el propósito de conocer la generación de valor agregado de las distintas actividades, el mercado financiero con relación a la formación de ahorro y concesión de créditos, la estructura del mercado laboral y el comercio exterior entre Ecuador y Colombia en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

Respecto de la evolución y cambios en el valor agregado bruto entre 2003 y 2007, destaca que en Carchi la actividad económica se sustenta en el comercio al por mayor y menor; mientras que en Esmeraldas se ha incrementado el cultivo de palma africana desplazando a los bosques nativos. En el caso de Sucumbíos, está dentro de un proceso de enclave productivo pues la presencia de yacimientos de petróleo genera rentas al Estado, esto no excluye la generación de otras actividades.

Con relación a la evolución del sistema financiero entre 2005 y 2009, el autor señala que metodológicamente utiliza el análisis del número de depositantes de bancos y cooperativas en las zonas de frontera, lo cual demostró que no existe una correspondencia entre crecimiento económico en las provincias fronterizas e incremento de depositantes. Además, se

constata que actualmente se realizan un mayor número de transacciones en entidades financieras.

Sobre las colocaciones del sistema financiero, se evidencia que aparentemente la provincia de Carchi ha integrado en mayor medida su economía al sistema financiero; mientras que en Esmeraldas y Sucumbíos hay un comportamiento distinto pues las transacciones mayoritariamente se estarían realizando por canales informales.

En cuanto al mercado de trabajo y sus características principales, el objetivo es conocer las características ocupacionales de la población en edad de trabajar de la población económicamente activa. Sobre aquello señala que Carchi se relaciona con actividades ligadas al comercio fronterizo; en Sucumbíos la actividad petrolera promueve otras actividades económicas, y en Esmeraldas el puerto y la refinería tienen características de una economía de enclave.

En el apartado dedicado al comercio entre Ecuador y Colombia, se señala que la dolarización en el año 2000 debilitó la integración en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN); por otra parte, Samaniego muestra que la relación comercial exterior entre Ecuador y Colombia depende de los costos internos y la productividad laboral. Finalmente, el autor analiza las capturas de drogas en Carchi, puntualizando que las incautaciones de drogas tienen más del 70% del comercio total de Ecuador con Colombia. La ausencia de cifras en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas propone la importancia de la comprensión del comercio ilegal en la frontera norte del país.

Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana

La propuesta de construcción –en el proceso de conocimiento y políticas públicas– de un gobierno de la seguridad ciudadana como una necesidad impostergable para la frontera norte de Ecuador se torna vital para mejorar la calidad de vida de la población fronteriza ante la actual situación de violencia. En este sentido, la reflexión sobre la gobernanza de la seguridad señala algunos elementos importantes como el económico, la idea de de-

fensa y soberanía nacional, la seguridad pública y la política de cooperación internacional.

El boletín N.º 8 es el resultado de los principales hallazgos obtenidos a lo largo del proceso de investigación realizado en el proyecto “Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte de Ecuador”, para lo cual, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-sede Ecuador ha sistematizado brevemente los elementos más importantes que aportan para la comprensión de un sistema de gobernanza de la seguridad.

Como antecedente, cabe mencionar que en el año 2006 el Programa de Estudios de la Ciudad llevó a cabo un proyecto para la conformación de observatorios de seguridad ciudadana en las provincias de la frontera norte; de esta experiencia surgieron inquietudes sobre el sistema de gobernanza de la seguridad para la comprensión estructural de los conflictos que se evidenciaron en este territorio. Es por ello que se ha puesto mayor énfasis en el análisis local de los conflictos y en la incidencia que las políticas nacionales tienen a nivel local.

Sobre las políticas públicas de seguridad nacional en la frontera norte de Ecuador, se identifica dos de las principales políticas adoptadas: Plan Ecuador y la Política Nacional en Materia de Refugio. En cuanto a Plan Ecuador, creado a inicios del gobierno del presidente Correa, se puede observar que surge como la entidad que coordinaría las acciones para la frontera norte bajo principios como la paz, cooperación, repudio a las agresiones externas, entre otras. Lo que la ha caracterizado es su inestabilidad y la distorsión en su inicial razón de ser.

Por otra parte, la Política Nacional en Materia de Refugio contiene a una de las acciones principales como el proceso de Registro Ampliado que se aplicó a la población colombiana en situación de refugio que vive en Ecuador, con el apoyo técnico y financiero del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Este proceso sirvió para mostrar a la comunidad internacional cómo los efectos del conflicto interno que vive Colombia producen graves costos al Ecuador.

En cuanto a las intervenciones locales en seguridad ciudadana, se evidencia la dificultad para diferenciarla de la seguridad nacional. Además, se ha determinado que en los gobiernos locales de las provincias fronterizas

no hay mayores avances en materia de seguridad ciudadana, remitiéndose a acciones coyunturales. Finalmente, se puede afirmar que el enfoque con el que se han implementado políticas públicas en materia de seguridad para la frontera norte del país está generando mayores tensiones en detrimento de las poblaciones fronterizas.