

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

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

Johanna Espín M.

En los últimos años, la violencia en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha convertido en un problema cada vez más serio, tanto para la propia región como a nivel nacional. En términos generales, la violencia es en sí misma un fenómeno complejo y multicausal con varias expresiones (Arcos, Carrión y Palomeque, 2003: 17). Sin embargo, en las zonas fronterizas, generalmente alejadas de los centros urbanos principales, la situación tiene características aún más particulares y complejas.

Si bien las manifestaciones de la violencia a lo largo de las tres provincias –Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos– difieren una respecto de la otra, para fines del presente artículo, me enfocaré en el análisis de los homicidios ocurridos en la zona fronteriza. Cabe aclarar que, desde mi perspectiva, establecer violencia y homicidios como equivalentes es equívoco, porque no se puede comprender un fenómeno multicausal –la violencia– únicamente desde la interpretación de una variable, en este caso, las tasas de homicidio (Espín, 2009: 192). Además, porque al hacerlo 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.

Sin embargo, a lo largo de esta investigación emplearé dichas tasas porque, en primer lugar, el derecho a la vida es reconocido a nivel mundial. En tal virtud, en todos los países el homicidio es considerado un delito, mientras que otro tipo de conductas delictivas son reconocidas como tales

dependiendo de la legislación de cada Estado¹. Esto, además, nos permite realizar un análisis comparativo por tasas del comportamiento del fenómeno en el tiempo y en el espacio. Por otro lado, centrar el análisis en la caracterización de los homicidios nos permite visibilizar el fenómeno de la violencia, quizá, en su manifestación más extrema. Además, a pesar de que es innegable el problema de subregistro en las estadísticas y la falta de consistencia en las cifras de las distintas fuentes de información (Buvinic y Morrison, *s/f*: 2), un homicidio es más constatable en virtud de que los cuerpos de las víctimas son prueba objetiva de dicho delito.

Pero, sobre todo, me enfocaré en el análisis de los homicidios porque la violencia es una compleja construcción social y política, que se manifiesta en un territorio y tiempo específicos y que debe ser entendida “desde las relaciones sociales que le dan nacimiento” (Carrión y Espín, 2009: 12-14). A su vez, entendemos al homicidio como una manifestación grave de las relaciones conflictivas (Antioquia se toma la palabra, 2006: 5). Entonces, dicho análisis puede aportar una aproximación para comprender el fenómeno de la violencia, al igual que sus dinámicas y condiciones estructurales.

Con este propósito, en una primera parte realizaré un análisis de la evolución de las tasas de homicidio en las provincias ubicadas en la frontera norte ecuatoriana y las contrastaré con las tasas encontradas a nivel nacional. En una segunda parte, abordaré brevemente las principales políticas gubernamentales que, en la actualidad, se implementan en la frontera norte con el fin de disminuir la violencia y la inseguridad en las provincias fronterizas. Por último, plantearé algunas posibles explicaciones sobre la situación de violencia en la frontera norte, a manera de reflexiones finales.

1 El sicariato no se encuentra expresamente tipificado como delito en la legislación ecuatoriana: sólo existe la figura del asesinato u homicidio agravado. Sin embargo, la legislación venezolana reconoce al sicariato como delito dentro la “Ley Orgánica contra la delincuencia organizada”. Respecto a la violencia intrafamiliar, en el caso de la legislación chilena, únicamente el maltrato habitual constituye un delito de violencia intrafamiliar, mientras que, en la legislación ecuatoriana, todo tipo de maltrato físico y sexual que conlleve una enfermedad o incapacidad para el trabajo personal es considerado un delito.

Los homicidios en la frontera norte ecuatoriana

En el caso de Ecuador, al igual que en el resto de América Latina, las tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes se ha incrementado en los últimos años (ver Tabla N.º 1). Sin embargo, en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas –ubicadas en la frontera norte– la situación se presenta aún más crítica, ya que, como se puede observar, las tasas de homicidio casi triplican a la media nacional (Tabla N.º 1).

Tabla N.º 1.
Tasas de homicidio por cada 100 000 habitantes

Provincia	2005	2006	2007	2008
Sucumbíos	53,74	54,6	57,51	53,34
Esmeraldas	41,08	47,59	31,92	41,91
Santo Domingo*				47,16
Los Ríos	30,72	32,11	38,53	36,27
Guayas	22,25	24,15	20,98	23,79
El Oro	18,33	26,88	17,6	22,58
Manabí	17,62	14,63	15,67	20,66
Santa Elena*				20,47
Orellana	8,74	7,51	13,54	20,08
Morona Santiago	1,57	8,5	2,28	9,75
Napo	9,89	6,43	4,17	9,14
Pastaza	0	9,52	9,24	7,71
Zamora Chinchipe	1,2	2,36	5,84	3,46
Pichincha**	13,53	15,38	17,4	12,09
Carchi	7,37	12,16	6,02	10,12
Tungurahua	5,59	8,34	5,78	8,22
Bolívar	5,62	7,81	11,65	7,71
Chimborazo	2,08	2,74	4,28	4,23
Cotopaxi	4,42	15,56	8,49	4,16

Cañar	2,26	3,13	4,87	3,5
Loja	0,47	2,78	4,61	3,43
Azuay	5,5	3,45	1,77	3,76
Imbabura	8,41	3,6	6,03	2,95
Galápagos	0	0	0	4,29
TOTAL PAÍS	16,05	17,79	16,71	18,82

* No se incluyen datos de los años 2005, 2006 y 2007 para las provincias de Santo Domingo y Santa Elena, debido a su reciente creación.

** En el año 2008 se observa una importante reducción de la tasa porque se excluyen los datos de Santo Domingo, que pasó a ser una nueva provincia.

Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial

Elaboración: Johanna Espín M.

Un análisis de la Tabla N.º 1 nos permite llegar al menos a tres observaciones importantes. En primer lugar, si bien las tasas de homicidio de Sucumbíos son las más altas del país, éstas han mantenido una tendencia histórica constante. En el caso de Esmeraldas, la evolución histórica de su tasa de homicidios ha mantenido una tendencia creciente, la cual incluso llega a superar a la tasa de Sucumbíos en el año 2009 (ver Gráfico N.º 1). De igual manera, es necesario señalar el notable incremento en las tasas de homicidio de Orellana, Santo Domingo (superada únicamente por Sucumbíos) e incluso que Carchi (la cual se acerca a la tasa de Pichincha, si bien no supera la media nacional).

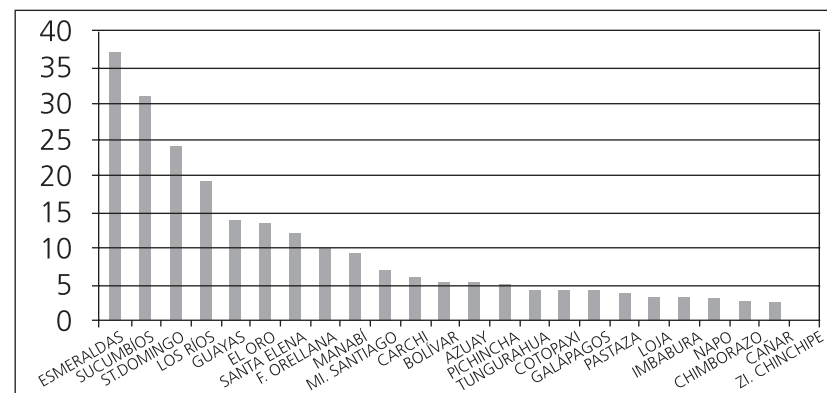
En segundo lugar, se puede observar que existe una coincidencia entre la concentración espacial de las tasas de homicidios más elevadas en el país y aquellas provincias donde la Unidad de Lucha contra el Crimen Organizado (ULCO) ha identificado un mayor número de conflictos² relacionados a la tenencia de tierras, acceso al agua, contrabando, proxenetismo, tráfico de armas y drogas. Si retomamos la idea de que el homicidio constituye la expresión más grave de una relación social conflictiva, podríamos centrar nuestra atención en comprender la relación que quizá exista entre

2 En la revista *Vanguardia*, N.º 205, del 8 al 14 de septiembre, fue publicado el artículo “Los enemigos públicos” sobre crimen organizado en Ecuador. En este artículo se incluye una entrevista al coronel Juan Carlos Rueda, jefe de la ULCO, quien menciona varios de los puntos más conflictivos del país y detalla los delitos y conflictos identificados en cada lugar.

los conflictos mencionados y las altas tasas de homicidios, al igual que identificar a los distintos actores involucrados. Sin embargo, por la complejidad y profundidad del tema, eso debe ser materia de una investigación más extensa.

Por último, es posible observar que existe una concentración geográfica de las tasas de homicidio en aquellas provincias cuya población vive –al menos en su mayoría– en el área rural. En los casos de Esmeraldas y Sucumbíos, el 60% de su población vive en zonas rurales, es decir, 20% más que la media nacional³. En este sentido, es importante señalar que, como se menciona en la nota técnica 2 del BID, cuando la tasa de homicidios en una ciudad capital es menor que la tasa nacional, puede indicar la importancia o magnitud de la violencia en otras ciudades o en el área rural (Buvinic y Morrison, *sf*: 5). Esta interpretación de las tasas de homicidio, más allá de estigmatizar un lugar, nos permite identificar el espacio físico en el cual se desarrolla la violencia para poder comprender, de manera más adecuada, sus dinámicas particulares (Gráfico N.º1).

Gráfico N.º 1
Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes
a nivel provincial (enero-julio 2009)



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial. Elaboración: Johanna Espín M.

3 La información correspondiente al porcentaje de la población que vive en áreas rurales en el Ecuador fue calculada con los datos del Censo de Población y Vivienda de 2001.

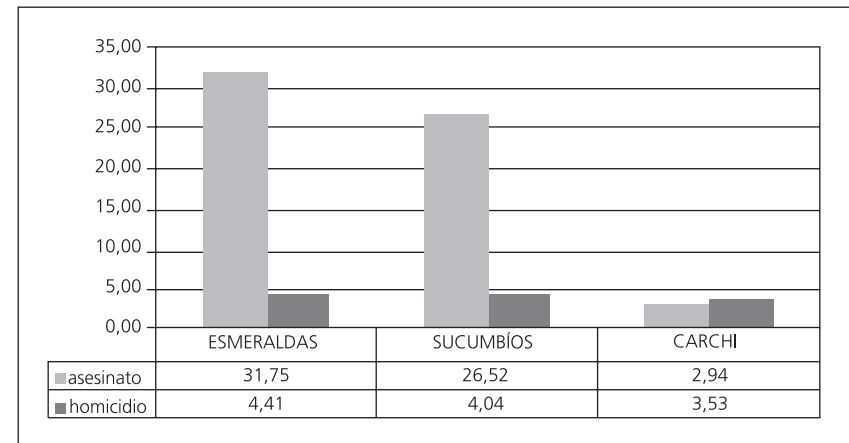
Por otro lado, cabe mencionar que en la legislación ecuatoriana, cuando nos referimos al delito de homicidio, es necesario distinguir entre los conceptos de homicidio y asesinato. Según el Código Penal Ecuatoriano, en el artículo 449 sobre delitos contra la vida, se entiende por homicidio a la acción cometida con la intención de dar muerte, pero sin ningún agravante. Sin embargo, en el artículo 450, se señala que asesinato es el homicidio que se comete con alguna de las diez circunstancias agravantes señaladas⁴. Si revisamos dichas circunstancias es claro que, dentro de esta categoría, se incluiría otro tipo de delitos que no se encuentran tipificados, como el sicariato; y además, se podría presumir que el cometimiento de un asesinato podría estar relacionado con otros delitos como asaltos, narcotráfico o trata de personas.

Para propósitos del presente análisis, decidí precisar esta diferencia de conceptos porque me parece que es importante destacar que en las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos –que presentan mayores tasas de homicidio en general–, existe una diferencia inmensa entre las tasas de asesinatos y las tasas de homicidios.

El problema que esto implicaría es que ambas provincias no sólo tienen las mayores tasas de homicidio del país, sino además que dichos delitos son cometidos de una forma aún más violenta. Cabe señalar que, aunque en el Gráfico N.º 2 se observa la diferencia en las tasas, sólo durante el año 2009 se mantiene una tendencia similar desde el año 2006 hasta la actualidad (Gráfico N.º 2).

⁴ Entre las circunstancias agravantes se encuentran: alevosía, por promesa remuneratoria, por medio de inundación, veneno, incendio o descarrilamiento, con ensañamiento, cuando se ha imposibilitado a la víctima para defenderse, por un medio capaz de causar grandes estragos, cuando se haya buscado a propósito un lugar despoblado o la noche, con el fin de que no se descubra o detenga a un delincuente, con el fin de preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito y con odio en razón de raza, religión, origen nacional o étnico, orientación sexual, edad, estado civil o discapacidad.

Gráfico N.º 2
Tasas de asesinato y homicidio por cada 100 000 hab. (ene-jul 2009)



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial
Elaboración: Johanna Espín M.

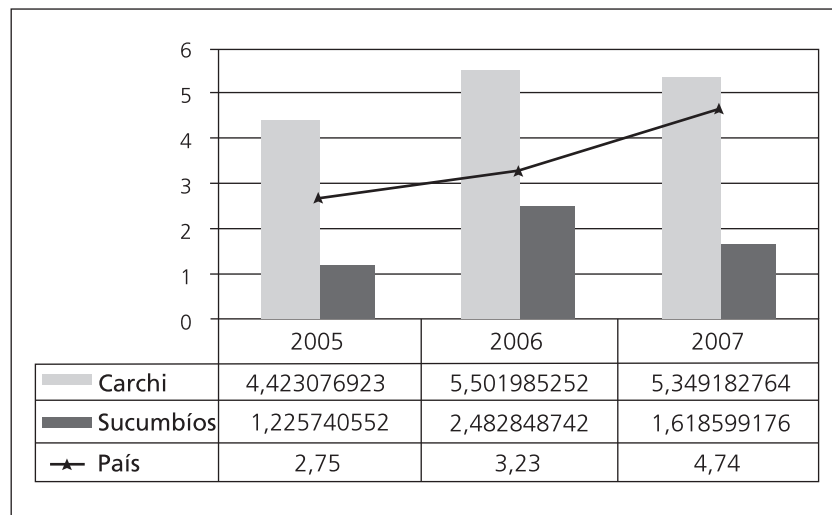
Para terminar este apartado, considero que es necesario revisar algunas cifras sobre impunidad en las provincias de Carchi y Sucumbíos (no se pudo acceder a datos de Esmeraldas). Esto, con el fin de realizar una comparación entre la dimensión del problema de impunidad en la zona, con las respuestas que las autoridades implementan y determinar si se corresponden.

En el Gráfico N.º 3, se observa que existe una gran brecha entre el porcentaje de respuestas dadas a las denuncias no desestimadas por el sistema judicial en Carchi y Sucumbíos. Esta situación, más que brindar algún tipo de explicación, plantea una serie de interrogantes. Por ejemplo, ¿un número bajo de respuestas se debe a que existen deficiencias en las estructuras institucionales, como la falta de recurso humano para atender el elevado número de denuncias o a otro tipo de problemas como la falta de una investigación rigurosa de las denuncias?

Para autores como Rubio (1998: 6), en lugares con niveles críticos de violencia como las provincias fronterizas de Esmeraldas y Sucumbíos, existe un alto grado de ignorancia respecto a las causales de los homicidios. Esta afirmación nos remitiría a un círculo vicioso, ya que donde existe mayor violen-

cia es más difícil realizar una investigación. Sin embargo, si no se realiza un cuidadoso examen criminal, será difícil determinar los móviles del delito y, más aún, comprender la violencia. Pero, por otro lado, según Simon (2008: 5), la Corte Interamericana es determinante al señalar que la autoridad es la encargada de cumplir con el deber de conducir una investigación seria de los casos, la cual no debe ser considerada “una formalidad infructuosa condenada de antemano al fracaso”, por lo que se deben realizar todas las actuaciones y averiguaciones necesarias. En todo caso, lo que es de vital importancia es que tanto las autoridades como otras instituciones académicas y de la sociedad civil realicen esfuerzos orientados hacia el desarrollo de investigaciones que permitan comprender el fenómeno de la violencia a cabalidad.

Gráfico N.º 3
Porcentaje de respuestas proporcionadas frente al total de denuncias no desestimadas



Fuente: Fiscalía General del Estado (2005-2007)

Elaboración: Johanna Espín M.

Otra interrogante que surge es si la brecha existente podría significar que la mayoría de delitos de homicidio quedan en la impunidad. Si ocurre de

esta manera, se debería considerar que la impunidad puede convertirse en un factor estructural de la violencia, debido a que genera pérdida de legitimidad estatal por los niveles de desconfianza y debilitamiento de los consensos sociales ante la falta de garantías de justicia (Antioquia se toma la palabra, 2006: 12) (ver Gráfico N.º 3)

Respuestas gubernamentales

Históricamente, en la zona de la frontera norte, la única respuesta del gobierno al incremento de la violencia e inseguridad ha sido la militarización. Esto ha generado que tanto los efectivos militares como los policiales desplegados a lo largo de la zona de frontera se conviertan para muchas poblaciones en el primer y, en ocasiones, único rostro del Estado en el tema de seguridad y justicia, e incluso en ámbitos de política social. No obstante, en la actualidad, se están ejecutando tres políticas públicas enfocadas específicamente en brindar atención a la zona de la frontera norte. Debido a las características de este boletín, a continuación se mencionará brevemente el contenido y enfoque de dichas políticas. Sin embargo, dado que se encuentran en su fase de ejecución, no se han presentado aún datos que nos permitan evaluar su verdadero desempeño.

La primera política, conocida como Plan Ecuador se fundamenta en la idea de que la seguridad humana en la frontera únicamente puede ser resultado de la paz y el desarrollo y no del incremento de la presencia militar. Esta política fue presentada en abril del año 2007 como una respuesta a los impactos del conflicto interno colombiano. Los principios fundamentales que orientaban al Plan eran la paz y la cooperación como sistema de convivencia entre Estados, el repudio a la agresión externa, la cooperación y corresponsabilidad entre las instituciones del Estado y la sociedad para implementar soluciones en conjunto ante la pobreza, el desplazamiento forzado, los impactos a la salud por las aspersiones de glifosato y el incremento de la delincuencia que afecta a la seguridad ciudadana. Los resultados del Plan han sido muy cuestionados ya que, aunque se habla de una cifra de inversión elevada –aproximadamente 135 millones para el año

2007—, no se han observado mayores cambios ni en la sociedad ni en el fortalecimiento de las instituciones de la zona.

Ante esta situación, dicho Plan fue relanzado en los años 2008 y 2009. En la actualidad, se plantearon nuevos ejes de intervención como el fortalecimiento institucional, la reactivación económica y generación de empleo, el mejoramiento de la infraestructura social básica, el manejo sostenible de los recursos naturales, la administración de justicia y control de ilícitos, el respeto a los derechos humanos, la asistencia humanitaria y refugio, y la protección de la soberanía nacional e integridad del Estado. A pesar de las modificaciones realizadas y de los montos de inversión, el impacto de esta política en la zona aún resulta leve y confuso. Sin embargo, ante la situación de la frontera, lo importante sería que la propuesta conceptual y metodológica del plan logre consolidarse en la práctica.

En segundo lugar, en el mes de marzo del presente año, empezó la implementación del Registro Ampliado, el cual constituye la política de Estado en materia de refugio. El propósito de esta política —llevada a cabo por la Dirección General de Refugiados de la Cancillería y ACNUR— es otorgar la condición de refugiado a aquellas personas colombianas que han llegado a Ecuador con necesidad de protección internacional, ya sea porque han sufrido los efectos del conflicto interno de su país o porque provienen de lugares que presentan altos índices de violación de derechos humanos. Para esto, se organizaron brigadas que, acompañadas de una brigada de veeduría de la sociedad civil, visitarían distintas localidades de las cinco provincias más próximas a la frontera en un intento por otorgar la condición de refugiado a unas 50 000 personas, mediante un sistema rápido de entrevistas y resolución de solicitudes.

Una vez que inició el proceso pudieron observarse varios problemas que no habían sido considerados en la etapa de planificación. Sin embargo, en especial, fue evidente que la concurrencia de asistentes sobrepasó las expectativas. 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 confundir el número de asistentes al proceso con el número de refugiados que viven en la frontera ya que, como se mencionó, la mayoría provenía de otros lugares del país. En

otras palabras, si bien esta política permite otorgar la calidad de refugiado a un número mayor de personas, la misma no puede ser utilizada como base para diseñar otras políticas enfocadas en este grupo de la población. En particular, aquéllas que requieran una identificación clara sobre los lugares en los cuales se concentra un mayor número de refugiados.

En tercer lugar, frente a los alarmantes indicadores en delincuencia e inseguridad en la zona se ha establecido un seguimiento militar y policial permanente. En el ámbito de la seguridad, el gabinete sectorial ha considerado necesario implementar tres acciones específicas. Primero, la creación de una fuerza de tarea conjunta para la zona norte; segundo, el establecimiento de una base de operaciones en Atuntaqui y la creación de nuevos destacamentos militares y policiales en la zona; y tercero, el establecimiento de una zona de seguridad de 20 km en la frontera⁵.

Como se puede observar, esta última política tiene básicamente un enfoque de seguridad orientado hacia la implementación de acciones coercitivas mediante el incremento militar y policial. Esta política, implementada de manera conjunta con otra política orientada al desarrollo (como Plan Ecuador), podría mejorar la situación de violencia en la región. Sin embargo, la posibilidad de que el gobierno centre su atención únicamente en la implementación de esta política es preocupante porque se continuaría atendiendo a las necesidades de la frontera únicamente con el incremento de la presencia militar y policial. Esto nos llevaría incluso a considerar que en la zona de frontera no se ha logrado establecer una clara diferencia entre los problemas de seguridad pública y los de seguridad ciudadana. Por esto, se prioriza la seguridad del Estado y se proporciona un tratamiento único a ambos problemas en detrimento de la poblaciones localizadas en la zona fronteriza.

5 La información sobre las estrategias de seguridad planteadas por el gabinete sectorial de seguridad proviene del artículo “Los enemigos públicos”, publicado en la revista *Vanguardia*, N.º 205: 17-22, del 8 al 14 de septiembre.

Reflexiones finales: aproximación a la violencia desde el estudio de los homicidios

Si partimos de la idea de que el conflicto es inherente a toda sociedad, proponer su eliminación no sería posible. Por esta razón, la manera más adecuada para llegar a controlar dichos conflictos es mediante un exhaustivo análisis de los mismos. En dicho análisis se haría un detenido estudio de los distintos elementos que constituyen un conflicto, tales como los actores y sus lógicas de acción, los conflictos entre actores, el espacio o territorio en el cual se desenvuelven, las relaciones de poder y el contexto histórico. Desde esta perspectiva, la violencia se convierte en el objeto central del análisis sociológico. A través de dicho análisis, se lograría una comprensión profunda del fenómeno de la violencia, que permitiría llegar a consensos o establecer estrategias para enfrentarla.

Si bien la violencia es una forma de conflicto, esto no significa que todo conflicto se tornará violento. Sin embargo, si nos enfocamos solamente en la violencia entendida como un conflicto social, se asumirá al delito de homicidio como una de las múltiples relaciones sociales que se pueden generar entre los actores involucrados dentro del ámbito de la violencia. Debido a que el homicidio implica no sólo la eliminación sino la negación total y definitiva del otro (Antioquia se toma la palabra, 2006: 5), éste constituye una de las relaciones más graves dentro de dicho ámbito. Por esto es sumamente importante identificar todos los actores estratégicos, al igual que sus intereses, sus comportamientos, sus estrategias, sus espacios de relación, las normas existentes, y las dinámicas temporales (Velásquez, 2007: 9-12).

Dentro de este marco metodológico, el análisis de las tasas de homicidio aporta a la identificación de varios de los elementos mencionados. En primer lugar, proporciona información acerca de la concentración geográfica, lo cual revela que las tasas de homicidio más elevadas se encuentran en la frontera norte, en su mayoría, un área rural. Por otro lado, nos permite ubicar tendencias en el tiempo, al igual que su evolución histórica y cambios importantes: por ejemplo, las tasas de homicidio de Esmeraldas durante el año 2009 llegaron a niveles superiores que las tasas de Sucumbíos. En tercer lugar, el análisis revela ciertas características de los actores

estratégicos, tales como la presencia de instituciones gubernamentales débiles en la zona, con poca capacidad de enfrentar este delito, que dicho sea de paso genera impunidad y falta de credibilidad. Al igual que la evidente inexistencia de cohesión social se refleja en el poco respeto por la vida del otro. De igual manera, se pudo observar la postura de actores, como los victimarios, frente a la validez de las normas establecidas. Por último, se incluyó un breve examen de las políticas implementadas por el gobierno, con el fin de evidenciar la posición del Estado frente al problema.

Para finalizar, es necesario mencionar que el análisis de las tasas de homicidio nos llevó a plantearnos algunas consideraciones que se deberían tener presentes al momento de plantear estrategias para manejar este problema. En primer lugar, si bien en una zona de frontera es difícil establecer una diferencia clara entre seguridad pública y seguridad ciudadana, el tratamiento de los homicidios debería plantearse en términos de la segunda y no de seguridad pública. Esto debido a que los homicidios registrados en la zona de frontera son la expresión de una relación conflictiva dentro de una sociedad, es decir, no son producto de relaciones conflictivas entre Estados. Asimismo, el respeto a la vida debe lograrse con políticas de seguridad, vinculadas a políticas sociales que procuren el establecimiento de condiciones básicas adecuadas para una mejor calidad de vida de las poblaciones fronterizas. Por esta razón, consideramos que es necesario invertir en el diseño, implementación y evaluación de políticas de seguridad ciudadana como respuesta a la violencia, pero sin caer en excesos. El uso indiscriminado de la violencia 'legítima' —aquella ejercida por el Estado— debido a una excesiva presencia militar o policial, podría terminar por causar impactos contrarios a los esperados.

Bibliografía

Antioquia se toma la palabra (2006). *Cartilla No. 9: Homicidio*. Medellín: Antioquia se toma la palabra. Visitada 10 de octubre de 2011 en www.lapalabra.gov.co/descarg/CARTILLAS/Cartilla%209%20Homicidio.pdf

- Arcos, Carlos, Fernando Carrión y Edison Palomeque (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (s/t). “Nota Técnica 2: ¿Cómo se mide la violencia?”. Washington: Departamento de Desarrollo Sostenible, BID.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). “Las cifras de la violencia: un lenguaje colectivo en construcción”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comps.): 9-31. Quito: FLACSO.
- Espín, Johanna (2009). “Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana”. En *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Fernando Carrión y Johanna Espín (Comps.): 179-194. Quito: FLACSO.
- Rubio, Mauricio (1998). “Los costos de la violencia en América Latina: una crítica al enfoque económico en boga”. Ponencia presentada en el Foro sobre convivencia y seguridad ciudadana en el Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana, Junio 2-4, en San Salvador. [Versión electrónica en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=361976>]
- Simon, Farith (2008). “Proceso penal e impunidad”. Boletín *Ciudad Segura*, N.º 27: 4 8. Quito: FLACSO.
- Velásquez, Elkin (2007). “La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional”. *Borradores de Método*, N.º 48. Bogotá: Fundación Método. [Versión electrónica en <http://www.grupometodo.org/gobernanz.pdf>]