

## **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>	
<b>2. Desplazamiento y refugio</b>		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>		<b>4. Políticas binacionales</b>	
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>	
<b>3. Políticas de cooperación multilaterales</b>		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>	
<b>5. Investigaciones y estudios sobre frontera</b>		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>		<b>7. Economía fronteriza</b>	
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>	
<b>6. Derechos humanos en zonas de frontera</b>		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>	
<b>8. Gobernanza de la seguridad en la frontera norte ecuatoriana</b>	
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>	
<b>Cifras</b> . . . . .	269
<b>Perfiles</b> . . . . .	283

# La institucionalidad de la Fiscalía en la frontera norte: hacia la prevención y sanción del delito

## Diálogo con el Dr. Washington Pesántez\*

Entrevista realizada por Diana Mejía M.

### ¿Cuál es el objetivo del Plan Nacional Emergente de Prevención del Delito y del Plan Nacional de Política Criminal?

En primer lugar, el 2 de octubre de 2009 invitamos a distintos sectores ciudadanos, básicamente a los operadores de Justicia Penal, Policía Judicial, Defensoría Pública, Sistema de Rehabilitación Social, dirigentes barriales encargados de los programas de la Seguridad Ciudadana y Policía Comunitaria.

Con antelación, habíamos diseñado ciertas líneas de acción que tienden a prevenir la delincuencia y, también, mecanismos para reprimirla. Se elaboró lo que llamamos Plan Nacional Emergente de lucha contra la delincuencia.

Los objetivos fueron presentarlo públicamente, socializarlo, discutirlo y alcanzar compromisos institucionales que constan en el Plan de Lucha contra la Delincuencia. En esa oportunidad, hablé de la necesidad de impulsar las reformas del Código de Procedimiento Penal, más bien diría las enmiendas a las reformas –se hicieron más de 130– en el mes de marzo, y que, desde nuestra perspectiva, merecen ser inmediatamente corregidas. Eso tiene que ver con el monto en las contravenciones de los delitos, el paso de ciertas infracciones a delitos de acción penal pública.

En marzo se publicaron como delitos de acción privada el hurto, la estafa. Nosotros creemos que deben regresar a ser delitos de acción penal pública y ser tratados por la Fiscalía aunque no haya acusación particular, de manera que, básicamente, esos son los lineamientos del Plan Emergente

---

\* Ministro Fiscal General del Estado

de Lucha contra la Delincuencia que nosotros presentáramos el 2 de octubre con la asistencia de más de 500 personas.

En segundo lugar, en cuanto al Plan Nacional de Política Criminal, consideramos fundamental que el país cuente con una política criminal, pues nunca la ha tenido y esa es una de sus grandes falencias.

La Política Criminal no es sino el diseño de una serie de estrategias, de medidas que queremos adaptar para que todos los que tenemos que ver con lo que hoy diríamos “más allá de la represión del delito” al concepto evolucionado de la seguridad ciudadana.

En la mayoría de Estados, la política criminal ha sido una política de Estado como lo es la política económica, fiscal, social, de vivienda, entre otras. En muchos países, la ha tomado a cargo el Ministerio de Justicia; el de nuestro Gobierno apenas tiene dos años de creación y quizá no ha habido por eso una institución que pueda formularla.

En la Fiscalía del Estado, creamos la Dirección de Política Criminal hace seis años con el fin de cubrir ese vacío; pero más allá de nuestra preocupación creemos que eso debe ser una política de Estado adoptada desde el Ejecutivo, una política a largo plazo. Estamos empeñados en cubrir ese vacío. Aspiramos que en el futuro, en coordinación con el Ministerio de Justicia, se pueda elaborar un plan más avanzado en política criminal. Esta política criminal estaría diseñada para corregir la serie de falencias que existen en las instituciones encargadas de prevenir la delincuencia y combatirla.

Solicitamos a cada una de las instituciones –más de cincuenta instituciones del país– criterios, análisis y compromisos que han remitido a la Fiscalía. Hemos procesado esa información e invitado a los actores para discutir y socializar las propuestas de estas instituciones. Eso nos ha servido para formular lo que llamamos un Plan Nacional de Política Criminal o Política Criminológica.

Pretendemos contribuir de manera efectiva –aunque no sea una obligación constitucional de la Fiscalía– para prevenir y sancionar el delito siempre buscando la seguridad de la ciudadanía.

**¿Cuál es el enfoque de trabajo que tiene la Fiscalía en la frontera norte del Ecuador y cómo aporta la Fiscalía para mejorar la seguridad ciudadana?**

En la frontera norte estamos trabajando en coordinación directa con el Ministerio de Seguridad Interna y Externa. La naturaleza delictiva, la naturaleza de los conflictos sociales en la frontera norte, implican que se le dé un tratamiento distinto a lo que sucede en urbes como Quito o Guayaquil. Inclusive en las fronteras no es el mismo tratamiento que se le da a la frontera norte que a la frontera sur.

Atendiendo la invitación del Presidente de la República formamos una Comisión de Seguimiento a la problemática de la frontera norte. Hemos diseñado y fortalecido planes de trabajo conjunto con estos Ministerios de Seguridad Interna y Externa, de Gobierno y Justicia.

Convoqué a todos los funcionarios que tienen a su cargo fiscalías en los lugares fronterizos: Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. Se estableció –lo que llamaría– una Unidad de Reacción Inmediata compuesta por policías especializados, miembros de las Fuerzas Armadas y fiscales; ése era un mecanismo para responder a la necesidad de reprimir cierto tipo de delincuencia y, de esa manera, cumplir un rol disuasivo. Eso está funcionando aproximadamente desde hace más de seis meses en la frontera norte.

Hemos puesto en consideración algunos aspectos que los ministerios deberían atender con respecto al problema de refugio, que no es un problema estrictamente jurídico y peor penal; pero muchos de los refugiados han terminado involucrados en asuntos delictivos. En el Registro Ampliado, algunos ciudadanos de nacionalidad colombiana han encontrado el escudo protector necesario y están haciendo uso indebido de ese estatuto para cometer infracciones –algunos con antecedentes penales–.

Respetamos la concepción y el criterio de los Estados modernos y del Presidente de la República sobre la Ciudadanía Universal y las posibles fronteras abiertas; sin embargo, debe haber ciertas formas de establecer una migración selectiva, diseñando una política que permita precautelar los bienes jurídicos, la seguridad de los ecuatorianos.

**¿Qué elementos están cambiando desde su gestión en las Fiscalías de la frontera norte?**

La Fiscalía General ha cambiado totalmente. Comenzamos por el fortalecimiento con la selección adecuada e incremento de personal. He



llamado permanentemente a concurso de méritos y oposición para incrementar el número de fiscales en la frontera norte y muy poca gente se presenta; no existen muchos abogados que cumplan con los requisitos como en las provincias centrales, de tres años para alcanzar un puntaje.

Modifiqué el reglamento, y he dado mayores facilidades proponiendo menor puntaje para que concursen más personas y se puedan llenar esas vacantes. Les he dado un tratamiento especial rebajando el puntaje y me ha dado algún resultado en los últimos concursos en los que estoy nombrando fiscales titulares.

En la frontera norte, también es importante la presencia institucional. Hace poco entregué a la ciudadanía de Sucumbíos, un edificio de la Fiscalía decente –la Función Judicial no lo tiene– y fui a Orellana por idéntica situación; adquirimos edificios decentes donde la ciudadanía pueda tener mejor atención por parte de los fiscales. Los edificios se quedan con nosotros de manera definitiva y hemos incrementado el equipamiento. Si compramos edificios que pueden albergar a cincuenta personas y nosotros somos veinte, hemos invitado a la Policía Judicial a compartir nuestras oficinas para responder inmediatamente.

Fortalecemos además el Programa de Atención a Víctimas y Testigos. Estoy permanentemente dándoles asistencia jurídica a los fiscales en los casos importantes. He estado incluso enviando fiscales de Quito para dar asistencia a los colegas.

### **En cuanto a la seguridad de los fiscales que trabajan en la frontera norte, ¿qué medidas se ha tomado al respecto?**

Existe una seguridad diseñada para dar protección a los fiscales provinciales por la Policía Nacional.

Desde mi gestión tenemos aproximadamente un centenar de policías instalados en las fiscalías del Estado colaborando con los Programas de Protección a Víctimas y Testigos; los otros participantes en el proceso penal, no son otros que jueces, fiscales, defensores que son amenazados, de manera que estos policías nos dan protección.