

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	
El eslabón más débil de la industria de la comunicación en la frontera norte de México	164	Diálogo con el Dr. Fernando Gutiérrez.	197
<i>Diana Mejía M.</i>		<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>	
Invertir en educación, una acción estratégica para la convivencia en la frontera	167	Retos y dificultades de los derechos humanos en la frontera sur de Colombia	
<i>Programa de Estudios de la Ciudad</i>		Diálogo con Martha Melodelgado	200
Nuevas propuestas comunicacionales desde la televisión pública: un acercamiento a lo regional		<i>Entrevista realizada por Andrés Gómez y Víctor Llugsha</i>	
Diálogo con Raquel Escobar.	169	7. Economía fronteriza	
<i>Entrevista realizada por Diana Mejía M.</i>		Economía de frontera: una atracción fatal.	205
Unidades Comunitarias de Comunicación: una alternativa que integra a las poblaciones de la frontera norte		<i>Fernando Carrión Mena</i>	
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

En el límite de la vida: la violencia fronteriza

Fernando Carrión M.

Introducción

En el Ecuador existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto de la contaminación del conflicto militar y de la alta delincuencia que se vive en Colombia. Es decir, que la violencia viene de afuera y que no es ecuatoriana. Dicha noción es más notoria cuando aparecen olas delincuenciales en Quito o Guayaquil, que disparan inmediatamente la atención de los medios de comunicación y de los voceros gubernamentales para explicar el hecho a través de la violencia existente en el país vecino y de la frontera como puerta de entrada. De allí, la necesidad de plantear la construcción de un dique en el cordón fronterizo que impida la internación de la violencia hacia el resto del país. En suma, existe un desconocimiento de la realidad profunda que lleva a tener prejuicios, construir estigmas y a desarrollar políticas ajenas a la realidad. Así, se enfrentan los problemas de seguridad ciudadana como si fueran de seguridad nacional o los flujos migratorios mediante propuestas xenófobas.

Por eso, es necesario posicionar la problemática en las agendas pública (medios) y política (partidos e instituciones), con la finalidad de, por un lado, conocer la realidad de la vida cotidiana de la población fronteriza para definir certeras políticas públicas y, por otro lado, reducir la distancia que existe entre las percepciones y los proyectos desarrollados desde las

capitales (centralidad) y los problemas que tiene la población del cordón fronterizo (periferias).

Las distancias mencionadas han conducido a la existencia de cinco problemas en la zona que deben dilucidarse: primero, las políticas que priman son las de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente las de seguridad ciudadana (convivencia); segundo, los medios de comunicación invisibilizan o estigmatizan la realidad de la frontera (agenda pública); tercero, las condiciones de vida de la población fronteriza son ignoradas por razones de Estado (seguridad nacional); cuarto, la frontera se convierte en un límite excluyente (barrera) y no en un espacio de integración (lugar común); y quinto, surge una economía de frontera que tiende a ser invasiva en espacios cada vez más distantes y discontinuos, así como en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales de la población.

Pero, además es necesario considerar que hay una marcada diferencia entre las violencias de la frontera con las que existen en el resto de un país, bajo dos expresiones: por un lado, que existe una violencia particular en la frontera (violencia fronteriza) distinta a las otras que existen en el resto del país; y por otro, que adicionalmente hay una distinción de las violencias en cada uno los lados de una misma frontera, como también al interior del cordón fronterizo de un mismo lado de la frontera¹. Esto sucede porque la violencia es histórica, plural y heterogénea.

En el límite de la vida en la frontera norte

En la frontera norte ecuatoriana se ha instalado con fuerza una paradoja que usaremos metodológicamente como hipótesis central del trabajo: existe un auge de la economía de frontera y esto produce un desarrollo del cordón fronterizo, sustentado en fuertes inequidades y un alto crecimiento de la violencia. De esta manera, el alto riesgo existente en la vida cotidiana

1 La frontera ecuatoriana con Colombia es muy ilustrativa, no sólo por los tipos de violencias existentes (cualitativo), sino también por la magnitud (cuantitativo): el Carchi, en el año 2008, tiene una tasa de 11,9 homicidios por cien mil habitantes, que es inferior al promedio nacional (18), y a las tasas de Esmeraldas (56) y Sucumbíos (40,3); lo cual tiene explicación en la relación transfronteriza y en las condiciones particulares de la provincia.

pasa a un segundo plano para la población que es atraída por este *boom* económico, mientras en un primer plano se sitúa el incremento de las utilidades obtenidas de las actividades económicas.

Además, interesa mostrar algunas de las características relevantes que hacen de la violencia fronteriza un tipo particular de violencia, partiendo del hecho de que existe una diferencia significativa entre lo que se vive en la frontera de un lado y en el otro. A parte de esto, es necesario entender lo que se percibe desde las capitales.

Este hecho está sustentado en los cambios que se viven en la frontera (funcionalidad, asimetrías), producto de las transformaciones en los polos de la ecuación (Ecuador y Colombia) que se expresan —a su vez— en las mutaciones de la violencia fronteriza en el tiempo y en el espacio: es decir, en los cambios del ayer con el hoy y del allá con el acá.

El escenario de la violencia

La violencia fronteriza tiene un escenario específico de expresión, que tiene que ver con los cambios en dos variables fundamentales: el tiempo y el espacio. Para ello se debe señalar que la frontera ecuatoriana no fue siempre una frontera violenta y que sólo en estas últimas dos décadas el fenómeno tiende a acrecentarse.

La violencia fronteriza se hace visible, por magnitud e importancia, recién en la década de los años noventa, cuando ocurren dos hechos importantes: a fines de los años ochenta del siglo pasado se firman los acuerdos de paz con el Perú², cerrándose el antiguo diferendo fronterizo y perdiendo así relevancia en las agendas públicas y políticas de seguridad nacional; por otro lado, en Colombia el conflicto interno se agudiza notablemente al extremo de que la mirada ecuatoriana cambia radicalmente de rumbo: del sur al norte.

2 A partir de este momento, se instrumentan políticas de integración entre las cuales se puede señalar: el relanzamiento del Proyecto Puyango-Tumbes que pretende construir una cuenca hidrográfica de explotación binacional, la constitución del Consejo Binacional Ecuador-Perú, los acuerdos interuniversitarios, entre varios existentes.

Tabla N.º 1
Tasas de homicidios en las provincias de Ecuador
(1990, 1995, 2000, 2005 y 2008)

No.	1990		1995		2000		2005		2008	
	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa	Provincia	Tasa
1	Los Ríos	24,4	Esmeraldas	30,4	Esmeraldas	38	Esmeraldas	50,8	Esmeraldas	56,0
2	Esmeraldas	23,8	Los Ríos	30,2	Sucumbios	34,5	Los Ríos	34,5	Sucumbios	40,3
3	Sucumbios	23,3	Sucumbios	17,9	Los Ríos	32,1	Sucumbios	33,4	Los Ríos	36,4
4	El Oro	13,8	Guayas	17,3	Guayas	20,2	El Oro	23,1	El Oro	26,3
5	Guayas	13,5	Manabí	15,1	Bolivar	19,6	Guayas	22,3	Manabí	23,3
6	Pastaza	13,0	Ecuador	13,4	Ecuador	16,5	Orellana	22,3	Guayas	20,3
7	Bolivar	11,4	Bolivar	13,1	Pichincha	16,1	Ecuador	18,2	Orellana	20,1
8	Ecuador	10,3	Pichincha	12,8	Manabí	13,4	Pichincha	14,3	Ecuador	18,0
9	Carchi	9,6	Carchi	12,8	Imbabura	13	Bolivar	12,9	Carchi	11,9
10	Manabí	9,2	Napo	12,4	El Oro	12,3	Imbabura	10,8	Bolivar	11,0
11	Cotopaxi	7,9	El Oro	9,2	Cotopaxi	11,5	Cotopaxi	10,4	Pichincha	9,1
12	Cañar	7,2	Imbabura	8,1	Pastaza	11,3	Manabí	9,1	Morona S.	9,0
13	Pichincha	6,7	Pastaza	7,4	Carchi	10,2	Tungurahua	7,9	Imbabura	7,9
14	Imbabura	6,3	Cotopaxi	6,7	Morona S.	8,4	Carchi	6,1	Cañar	6,6
15	Morona	5,7	Tungurahua	4,6	Tungurahua	8,3	Cañar	5,9	Loja	6,6
16	Zamora	5,5	Cañar	4,4	Cañar	8,3	Azuay	5,5	Tungurahua	6,3
17	Loja	5,3	Azuay	4,2	Azuay	7,8	Loja	5,1	Napo	6,1
18	Napo	5,2	Chimborazo	2,7	Chimborazo	6,5	Pastaza	5,6	Zamora Ch.	5,8
19	Azuay	4,7	Loja	1,7	Loja	5,1	Morona S.	5,5	Azuay	4,6
20	Chimborazo	2,9	Morona	0,8	Zamora Ch.	4,8	Chimborazo	4,6	Galápagos	4,3
21	Tungurahua	2,6			Napo	3,1	Zamora Ch.	3,6	Pastaza	3,9
							Napo	3,3	Cotopaxi	2,7
									Chimborazo	1,6

Fuente: INEC, Ecuador. Proyecciones de población por provincias. Periodos (1990-2000) y (2001-2010)

Elaboración: Diana Mejía M., Programa de Estudios de la Ciudad FLACSO – Ecuador

Nota: La ausencia de tasas de homicidio en determinados años de algunas provincias y la ausencia de otras provincias se debe a la falta de información de las fuentes referidas.

Si se mira la tabla N.º 1, se puede observar que la tasa de homicidios en las provincias de frontera creció de 18,9 homicidios por cien mil habitantes en el año 1990 a 36,1 en el año 2008; mientras tanto, Ecuador lo hizo de 10,3 a 18 en el mismo período. Esto significa que el crecimiento de la tasa de homicidios en las provincias de frontera fue de 70,7 por ciento, mientras el Ecuador fue de 47,6 por ciento. Estos datos nos muestran que la violencia fronteriza creció significativamente con el paso del tiempo y que también lo hizo comparativamente más que el conjunto del país (23,1 por ciento más, para ser precisos).

En 1990, la provincia de Los Ríos era la que tenía la tasa de homicidios más alta del país. En segundo lugar estaba Esmeraldas, Sucumbios estaba en el tercer puesto y Carchi en el noveno. Para el 2008, esta situación se altera en el sentido de que primera está Esmeraldas, segunda Sucumbios, tercera Los Ríos y novena Carchi. Si ello ocurre en términos relativos, también se debe resaltar lo que sucede en términos absolutos: llama la atención que, en el año 2008, el número de homicidios de la provincia de Pichincha –cuya capital es Quito– sea inferior a los de la provincia de Esmeraldas, teniendo en cuenta que la primera provincia tiene mucho más población que la segunda.

También es interesante el caso de la provincia del Carchi, que tiene un comportamiento muy distinto a lo que ocurre en el resto de las provincias fronterizas. Lo primero y más llamativo tiene que ver con las muertes por causas externas: la tasa de homicidios de la provincia ha estado siempre por debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de 2 homicidios por cada cien mil habitantes en estos 23 años, mientras Esmeraldas y Sucumbios prácticamente la han duplicado.

Además, la tasa de homicidios de la ciudad de Tu1cán –capital de la provincia de Carchi– se mantiene prácticamente estable desde el 2005 con una tasa de 4,2 por cien mil habitantes. Esta cifra es catorce veces menor al promedio de Esmeraldas, diez veces menor al de Sucumbios, cuatro veces menor al promedio nacional y tres veces menor al de Quito. Sin embargo, los suicidios llegan al doble y los accidentes de tránsito alcanzan una cifra un tanto más alta. La mayoría de los fallecimientos por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento. En Carchi, los delitos contra la

propiedad son los de mayor ocurrencia y de mayor connotación social. Generalmente, se cometen en el espacio público. De ellos, el más frecuente es el robo de vehículos, que después son internados en Colombia para su comercialización. Este tipo de delito masivo –y su lógica espacial, cronológica y de alto valor monetario– imprimen una percepción de inseguridad en la población bastante mayor de la que existe.

De estos datos se pueden extraer algunas conclusiones interesantes: reafirmar el principio de la heterogeneidad de la violencia en la frontera norte (en lo cualitativo y cuantitativo). Esto se expresa, por un lado, en que la provincia del Carchi posee instituciones sólidas, representativas y legítimas comparativamente con el resto de la región fronteriza. Por otro lado, es el único segmento del territorio donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes de un lado y de otro de la frontera, lo que la convierte en una región unificada con dinámicas complementarias. Dos grandes lecciones para la seguridad ciudadana: fortalecer las instituciones democráticas y generar sociedades más integradas.

Sin embargo, estos datos también señalan –en relación al tiempo y al espacio– que hubo un importante incremento de la violencia y, adicionalmente, un tránsito y movilidad espacial de la misma en el país. Para que la violencia llegue con fuerza a la frontera norte se produjo un viraje en lo que se podría denominar un itinerario territorial: la violencia fue de la Sierra a la Costa gracias al modelo de agroexportación (se regionalizó); del campo se trasladó a la ciudad debido a la concentración de la economía y la política (se urbanizó); y, ahora, del sur hacia el norte (se estableció en la zona limítrofe) con el auge de la economía de frontera.

De todos modos, también se debe tener en cuenta que los grados de violencia fueron mayores y que aparecieron nuevos delitos y nuevas formas de violencia; lo que, a su vez, produjo la emergencia de nuevos actores vinculados al crimen como, por ejemplo, el paso de contrabandista a traficante y el apareamiento de otros (mulas, sicarios).

Por otro lado, la violencia fronteriza tiene una geografía definida que se expresa en el hecho de que es distinta a las violencias del resto del país y a las que existen en las otras fronteras. Así, las violencias se caracterizan por su heterogeneidad y porque en cada hecho delictivo hay un *sistema*

de ilegalidades. En otras palabras, el cometimiento de un hecho delictivo conlleva la realización de delitos anteriores, simultáneos y posteriores al delito principal, porque nunca un delito es el único: se trata de un sistema.

Cada ilegalidad está asociada a otras, porque siempre tras un delito principal se estructura o despliega una secuencia en cascada, un efecto dominó o una simultaneidad con otros delitos conexos. Por ejemplo, una persona se emborracha, conduce un vehículo, produce un accidente, intenta sobornar a un policía y lo agrede cuando éste rechaza su dinero. Éste es un caso en secuencia tipo cascada donde hay un orden serial de ilegalidades que se estructura a partir de un hecho inicial (emborracharse). En otros casos pueden existir enlaces delictivos simultáneos o desplazados en el tiempo: en un homicidio común puede ocurrir el porte de armas ilegal, la adquisición fraudulenta de la misma, la intromisión violenta en un domicilio y el asesinato. Esto es así también en los casos de robo de vehículos, contrabando o narcotráfico, donde existe un circuito mucho más amplio de fases enlazadas.

De allí que se deba confirmar que la violencia no sólo es plural (heterogénea), sino también múltiple (sistémica). Por eso la violencia fronteriza es distinta en magnitud a la que sucede al interior del país (la tasa de homicidios es mayor en la frontera que en el resto del Ecuador) y además es diferente en términos cualitativos (la violencia fronteriza es distinta a la de género). Por eso, la idea y concepción de que las violencias están articuladas bajo un *sistema particular de violencias o delitos* es muy importante –por la complementariedad y las sinergias que tienen entre ellos– para entender el fenómeno y, adicionalmente, para actuar con políticas de seguridad. Se trata de desarticular el sistema y no sólo uno de los delitos, por más importante que sea éste, puesto que la *cadena de violencia* se reconstituye inmediatamente.

Es más, en el caso de la frontera de Ecuador con Colombia, se puede afirmar que la violencia fronteriza es heterogénea, porque el cordón fronterizo ecuatoriano y la articulación con Colombia son altamente desiguales, lo cual produce cadenas de violencias o sistemas delictivos distintos y diferentes, aunque en el conjunto tengan una lógica transfronteriza común.

Las tres provincias fronterizas se caracterizan por tener geografías, densidades demográficas, migraciones, empleos y pobreza distintas; así como

una precaria comunicación y escasos vínculos entre ellas, al extremo de que se puede afirmar que es menor la relación entre ellas, en comparación con la de sus pares del otro lado de la frontera. En otras palabras, hay más relaciones norte-sur que este-oeste, lo cual fortalece la lógica de una región transfronteriza.

La dinámica de la frontera es *heterogénea*, porque contiene cuatro espacios con especificidades propias, que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes: primero, en Sucumbíos, provincia amazónica, hay una confluencia de las fuerzas irregulares propias del conflicto interno colombiano (narcos, paras, guerrilla) con un mercado interno que se sustenta en las actividades ilícitas. Es la provincia con más baja densidad institucional y poblacional de la frontera (del lado ecuatoriano), por ser la más nueva y por ser una receptora demográfica bajo distintas modalidades: colonización, refugio y atracción migratoria.

El segundo en el Carchi, provincia de la serranía, existe la mayor densidad institucional de todo el cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán), lo cual le asigna la condición de frontera viva. El tema delictivo central es la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que se funde con las condiciones económicas asimétricas de cada lado.

El tercero, en Esmeraldas, provincia costeña, existe una población mayoritaria de origen afrodescendiente. Es una frontera porosa donde el narcotráfico ha producido una zona de paso que requiere de actores que desbrocen el camino (sicarios, mercado ilegal) así como también problemas típicamente interétnicos. Debido al gran incremento de palmicultoras y tala de madera, además hay muchos conflictos ambientales. Esta zona es la más problemática de la frontera de Ecuador e, incluso, de las fronteras de América Latina (excepto por la frontera entre Estados Unidos y México).

Y el cuarto, en el océano Pacífico, se ha conformado una cuarta región que actúa como un espacio delictivo para el tránsito de la migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, lo que se tiene es una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la de Carchi y ésta es diferente a la de Esmeraldas,

porque el cordón fronterizo ecuatoriano no puede ser considerado como una región homogénea (tampoco el colombiano). Además se debe tener en cuenta que la *violencia fronteriza* no se expresa exclusivamente en los territorios limítrofes sino que tiene un radio de influencia que lo supera ampliamente. Ejemplo de ésta afirmación puede ser la existencia en Quito de la llamada Calle Ipiales³ o en Bogotá de los San Andresitos⁴, que muestran con sus nombres la influencia del ámbito territorial de una frontera. Pero quizás lo más sintomático tenga que ver con el narcotráfico, donde la frontera es simplemente el lugar de paso hacia los lugares principales de consumo en Europa y los Estados Unidos.

Conclusiones

En el caso de la frontera del Ecuador con Colombia, la dinámica relacional tiene más fuerza en términos binacionales (norte-sur) que nacionales (este-oeste). Este hecho es una razón adicional para formular políticas transfronterizas que partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y que, por lo tanto, también se debe considerar esta situación para diseñar políticas acordes a la realidad.

Para llegar a comprender las características de la *violencia fronteriza* es preciso generar un reconocimiento sustentado en el siguiente triple sentido:

En primer lugar se debe *reconocer lo que fue la violencia fronteriza* (mirar hacia atrás), con la finalidad de tener un sentido del devenir y de la memo-

3 Hace referencia a la ciudad de Ipiales, que es la primera (si seguimos la secuencia de la carretera panamericana) del lado fronterizo colombiano y que representa la puerta de entrada de las mercaderías que posteriormente se comercian en Quito, precisamente en la calle que lleva su nombre.

4 “Los San Andresitos comercian bienes finales importados y nacionales; su principal característica es la transgresión a la norma, bien sea por contrabando, subfacturación de importaciones, evasión de impuestos o cambio de marquillas. El control de los San Andresitos, incluyendo los negocios lícitos e ilícitos, genera alrededor de 7,4 billones de pesos al año (2 500 millones de dólares al cambio de 2003)” (Garzón, 2008: 63).

ría, respecto de cómo y cuándo la frontera cambió en sus componentes y, sobre todo, tener conciencia que la frontera no siempre fue violenta. Si ello es así, ayudaría encontrar históricamente la coyuntura en que se produce el cambio y cuáles fueron los elementos que cambiaron para que la violencia fronteriza se ancle de la manera en que lo ha hecho.

Adicionalmente, hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* (mirar hacia la realidad) en sus verdaderas manifestaciones y magnitudes; las asimetrías complementarias; las violencias “externas” como expresión de un espacio unificado para el delito; las heterogeneidades manifiestas de sus territorios; y las relaciones sociales, económicas, culturales y políticas que la constituyen. Pero también en el sentido de superar las concepciones tradicionales que muy poco han aportado al conocimiento de la violencia y, de manera específica, de la violencia fronteriza.

Finalmente, se debe partir de la necesidad imprescindible de *reconocer al otro* (mirar la alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional (del tipo entre nosotros y ellos). Si uno de ellos no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar este problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza no puede comprenderse de otra manera: relacional (complementariedad de asimetrías) y múltiple (enlaces con varias violencia).

Los *enfoques de política pública* prevalecientes han sido los de seguridad nacional, que tiene por objetivo la defensa de la soberanía nacional, y los de seguridad pública, que atacan los problemas de los enemigos internos en la búsqueda de la conservación del orden público. Éstos deben dar paso a los enfoques orientados desde la seguridad ciudadana. Así se producirían dos cambios importantes: por un lado, el tema se plantea en objetivos puntuales y como un espacio para la toma de decisiones de la política pública y, por otro, existe una priorización en la vida cotidiana de la población residente en la región transfronteriza.

Ahora bien, no cabe duda que un tema central en el gobierno de la seguridad ciudadana tiene que ver con el desarrollo, creación, fortalecimiento y configuración de las instituciones públicas. Uno de los problemas detectados tiene que ver con el hecho de que la violencia se vale de la ausencia de instituciones, utilizando la coima, la corrupción y la extorsión. Incluso,

a la hora de trasladar las políticas del centro hacia la frontera, la carencia o la debilidad de las instituciones es fundamental⁵. Otro componente central a la hora de establecer políticas contrarias a la violencia fronteriza parte del conocimiento de la economía de la frontera, porque da la impresión que la mejor política de gobierno de la seguridad ciudadana debería venir de las políticas económicas y no sólo de las políticas de control o represión militar. Resulta preferible enfrentar la violencia económica desde su propia esencia (es decir, lo económico) y no con medidas policiales.

La región transfronteriza tiene que constituirse en un espacio particular de inclusión y un encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, articular las diferencias de lo nacional y conectar los territorios distantes que le dan sentido a lo interfronterizo. Para que ello ocurra, se requieren políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, así como políticas económicas, culturales, políticas y sociales.

La frontera debe ser un espacio para el reconocimiento de la diferencia y no un lugar para la repulsión entre los Estados; porque, cuando ello ocurre, la única forma de integración existente es la de los ilegales (la legalidad se informaliza). Todo comercio ilegal produce dinero que algún momento debe lavarse. Es decir, hay una cadena de ilegalidades. Esta forma de violencia debería ser controlada desde el ámbito de la seguridad ciudadana.

Bibliografía

Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Editorial Planeta.

5 La mayoría de las entidades de cooperación internacional dirigen los proyectos –a control remoto– desde Quito. Hay una suerte de “modelo zapping” de realización de las políticas, con el hecho singular de que no se puede optar por otra política.