

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
Balace 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

Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana*

Laura González**

A partir del año 2000, la frontera colombo-ecuatoriana se convierte en un espacio que atrae la atención de varios sectores: académicos, sociales, gubernamentales, y de la cooperación internacional, entre otros. Tal como lo plantea el libro *Las Fronteras con Colombia*, editado por Roque Espinosa (2008), la frontera norte cobra 'existencia' a partir de esta fecha. Este súbito interés por la zona limítrofe surge de la implementación del Plan Colombia y de la reconfiguración social que éste ha acarreado para nuestro 'lado fronterizo', cuya expresión más visible es la violencia.

La violencia en la frontera norte¹ se ha constituido en el eje transversal de las diferentes investigaciones e informes sobre lo que acontece en este escenario. Así, podemos identificar varios estudios que intentan dar cuenta de las causas de la misma, algunos otros se han limitado a describir las formas que ésta ha adoptado, y finalmente, otros tantos se han orientado a la formulación de recomendaciones y sugerencias para mitigar el problema.

La diversidad de análisis que versan sobre la frontera norte nos plantea una idea central sobre lo que allí sucede: existe una *violencia fronteriza* con

* Este artículo resume la tercera sección de la publicación titulada *Violencia y Seguridad Ciudadana: Algunas Reflexiones*, publicada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - sede Ecuador y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo IDRC, Canadá.

** Antropóloga por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

1 Por frontera norte nos referimos a las provincias limítrofes de Esmeraldas, Carchi y Sucumbios.

características propias que surgen de su contexto físico, político y económico particular. La primera de las particularidades, ser una *frontera*, es uno de los factores que complejiza el escenario cuando se trata la problemática de la violencia y sus posibles soluciones, porque plantea un debate entre las esferas conceptuales desde donde debe ser abordado el problema (seguridad ciudadana, nacional, pública). Además, porque su estudio no puede prescindir (tal como se ha observado en los diferentes textos) de una observación de lo que acontece en el ‘otro lado’.

Por su parte, la variable política ocupa un lugar fundamental en el debate de la *violencia fronteriza* debido a las diferentes dimensiones que adquiere el Plan Colombia en Ecuador. Pues debemos señalar que su implementación es el factor preponderante que atrae la mirada nacional e internacional a este espacio², tanto por la inquietud y preocupación que han generado sus diferentes componentes, como por los cuestionamientos a los impactos que ha traído consigo a lo largo de estos diez años.

La esfera económica también contribuye a que la violencia en la zona de frontera adquiera características particulares en la medida en que varias de las actividades de subsistencia de la población local se articulan a prácticas ilícitas. Lo ilegal versus el control estatal componen un escenario de conflicto que posibilita la generación de dinámicas de violencia.

De esta manera, la *violencia fronteriza* nos plantea un escenario complejo por los actores que intervienen en ella, y por los diferentes fenómenos sociales en los que se plasma. El reconocimiento de esta violencia, como un problema que afecta la calidad de vida de las personas (seguridad ciudadana), nos remite al debate de los mecanismos para combatirla. Para poder distinguir los diferentes tipos de violencia que se encuentran en la zona de frontera y su relación con la seguridad nacional o ciudadana, presentaremos un análisis general sobre la *violencia fronteriza*, para luego comprender el estado del debate sobre las políticas propuestas. Adicionalmente, es importante señalar que el análisis de este fenómeno complejo implica necesariamente la revisión de otros temas asociados al mismo.

2 Es importante reconocer que el conflicto existente en la frontera sur con el Perú, también contribuyó a que el límite fronterizo con Colombia haya sido relegado, anteriormente, a un segundo plano.

La *violencia fronteriza* suele estar relacionada con las medidas de defensa, seguridad y política exterior que el Ecuador ha trazado en la zona. Su relación con las políticas implementadas en estas distintas esferas radica en la concepción de que hay manifestaciones de violencia que son una consecuencia de estas políticas (tal como se ha visto en la bibliografía analizada). Además, dado que el conflicto colombiano es uno de los factores desencadenantes de esta coyuntura, la relación Ecuador-Colombia en materia de política exterior y seguridad es el telón de fondo de gran parte de la literatura fronteriza. Es por estas razones que, si bien se ha propuesto tratar la *violencia fronteriza*, no se ha podido prescindir del debate sobre los otros aspectos mencionados. La *violencia fronteriza* como un fenómeno se expresa en varias dinámicas sociales, las cuales serán abordadas a continuación.

Refugio y desplazamiento

Siendo el tema del refugio uno de los más difundidos en relación al conflicto colombiano y dada la incidencia del enfoque de derechos humanos en esta temática, la atención estatal y de la cooperación internacional han orientado la mayor parte de recursos bajo estas directrices, en “temas que si bien son importantes no son fundamentales y ha invisibilizado otros problemas asociados” (Espinosa, 2008: 521).

De esta manera, se puede comprender que existe una polarización sobre el tratamiento de esta problemática que se centra en restringir el ingreso de personas colombianas a nuestro país.

Otra de las características de la bibliografía analizada es la importancia que se le ha dado al enfoque de género. En cuanto al escenario de estudio de las diferentes investigaciones sobre refugio, podemos anotar que si bien esta problemática se analiza mayoritariamente en espacios de frontera, los estudios se extienden a otros escenarios a nivel nacional. Las principales ciudades de estudio fuera del ámbito fronterizo son Quito, Ibarra y Santo Domingo. Dichas urbes han llamado la atención por ser lugares en donde se ha recibido la mayor cantidad de población colombiana desplazada a lo largo del conflicto. Es pertinente recalcar que éste es el único elemento de

la violencia fronteriza que trasciende el espacio limítrofe, es decir, que tiene un alcance nacional.

En relación a los espacios de estudio, es importante notar que las investigaciones se han realizado en zonas urbanas, y salvo en pocos informes se describe la situación de la población desplazada en áreas rurales. Otro elemento en común son los métodos de investigación utilizados: el carácter predominante de las mismas es cualitativo. En cuanto al desplazamiento interno, entendido como las personas ecuatorianas que han salido del cordón fronterizo por diferentes motivos relacionados a la violencia fronteriza ha sido muy poco documentado si se lo compara con la preocupación que ha generado la temática del desplazamiento de colombianos y el refugio.

Las fumigaciones con glifosato

Con la finalidad de denunciar las afecciones provocadas por el glifosato, varias organizaciones de derechos humanos formaron el Observatorio Internacional por la Paz, y sus investigaciones (2002 y 2004) tuvieron como objetivo recoger los testimonios de la población de frontera sobre las afecciones que estaban viviendo en el marco del Plan Colombia. En estos informes se describen los problemas en materia de salud (enfermedades respiratorias y gastrointestinales), contaminación medio ambiental (daño de cultivos, muerte de animales de consumo), y economía (disminución de ingresos, pobreza).

Guerrillas y paramilitares

La presencia de la guerrilla de las FARC en el cordón fronterizo ha sido reportada como un hecho histórico (Gallardo, 2005; Espinosa, 2008; González, 2010); pero es importante notar que a partir del año 2000, es cuando se empiezan a estudiar las actividades de este grupo subversivo en el lado ecuatoriano³. El primer informe de OIPAZ (2002) señala que

3 A modo de excepción es importante resaltar la investigación elaborada por Salomón Cuesta y Patricio Trujillo (1999), "Putumayo: la frontera de fronteras; violencia, narcotráfico y guerrillas",

si bien su presencia ha sido histórica, con la implementación del Plan Colombia ésta adquiere una nueva connotación ya que se genera una *guerra transfronteriza*, lo que desencadena un clima de violencia y temor en la población civil.

De la bibliografía revisada que describe algún tipo de violencia generada por las guerrillas colombianas, se desprenden varios elementos. En primer lugar, podemos señalar que las principales afecciones causadas por este agente armado se relacionan con secuestros, extorsión, amenazas, reclutamiento y la vinculación de la población ecuatoriana a la economía del narcotráfico (recolección de la hoja, procesamiento). Sin embargo, la magnitud verdadera de cada una de estas problemáticas en la zona de frontera y la verdadera culpabilidad de la guerrilla es todavía un objeto de debate.

Narcotráfico

Sobre las diferentes descripciones que se han hecho de la *violencia generalizada* en el cordón fronterizo, es importante notar que el tema del narcotráfico aparece como un eje transversal de la misma. La vinculación de la población civil ecuatoriana a la economía de la coca se describe en varios textos (OIPAZ, 2004; Espinosa, 2008; Sander, 2009; González, 2009); sin embargo, hay que subrayar que no se constituye en un tema de análisis aislado de problemas como la relación con la guerrilla colombiana o la precariedad de las condiciones socioeconómicas de esta población. Los libros que investigan, exclusivamente, el rol del Ecuador y de la frontera norte en el circuito del narcotráfico, son en su mayoría textos que analizan el problema de la región andina en general y desde un enfoque de relaciones internacionales⁴.

la cual no ha sido incluido en este trabajo por estar fuera de nuestro corte temporal de estudio. En éste se describen algunos elementos de la presencia histórica de las FARC en la provincia de Sucumbíos.

4 Entre estos estudios podemos mencionar el artículo de Fredy Rivera, "Seguridad multidimensional en América Latina" (2008), el libro de Guillermo Navarro: *Plan Colombia: ABC de una tragedia* (2000); y a algunos artículos publicados en el libro *La seguridad del Ecuador: del 11 de Septiembre al Plan Patriota*, editado por Javier Ponce (2005).

Fuerzas Armadas ecuatorianas

Las políticas de seguridad tomadas por Ecuador para combatir el narcotráfico y a los grupos irregulares colombianos han sido criticadas por su limitación al componente militar y por las violaciones de derechos humanos que ha acarreado consigo.

Los informes provenientes de organizaciones de derechos humanos consideran que entre las principales afecciones de la militarización del cordón fronterizo figuran: el temor en la población civil debido a que los efectivos militares actuarían con cierta prepotencia (OIPAZ, 2004), las irrupciones abruptas a las viviendas y la criminalización a población civil.

En relación a las instituciones estatales presentes en la zona limítrofe, debemos mencionar también a los textos que tratan las prácticas de la policía ecuatoriana en relación a la violencia. Así, podemos mencionar el reciente informe de la Comisión de la Verdad (2010) en que se critica severamente los abusos de poder provocados por esta institución. El informe señala que las Juntas de Seguridad Ciudadana, que involucran a varios sectores civiles y militares, habrían degenerado en un proceso de ‘limpieza social’ como una solución frente a la delincuencia. Cabe señalar que las fuentes de información de este informe son testimonios de la población local, fuentes periodísticas e informes de organizaciones de derechos humanos. Este texto fue recogido por el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para las ejecuciones extrajudiciales, quien visitó Ecuador en julio del presente año 2010, y en base a una nueva investigación de campo, concluyó que

[...] el conflicto en Colombia está pasando cada vez más hacia el Ecuador y los civiles quedan atrapados entre las FARC, los ex paramilitares, los narcotraficantes, y las Fuerzas Armadas del Ecuador y de Colombia [...]. Los ciudadanos se ven forzados a cooperar con un grupo armado, y luego viene otro grupo rival, que abusa de ellos y los mata. El ejército ecuatoriano no está bien equipado para hacer frente a la situación, y como sus relaciones con la ciudadanía se han deteriorado, su dependencia de tácticas abusivas para la obtención de información es cada vez mayor⁵.

5 Organización de las Naciones Unidas. El relator independiente de la ONU considera “asombrosa-

Otro tipo de violencias

Además del tipo de violencias que se analizaron anteriormente, en la literatura de frontera podemos encontrar otro tipo de textos que abordan problemas como la *violencia de género*. La Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de las Mujeres (UNIFEM) ha trabajado junto a otras instituciones en esta problemática.

En relación a las *fuentes cuantitativas* de varias investigaciones de frontera es importante notar que la mayoría de indicadores sobre las condiciones de la población de la zona en salud, economía y educación, provienen de los resultados del censo nacional realizado en el año 2001, que es recogido en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador. Algunos trabajos se han preocupado por recoger nuevos indicadores estadísticos. Este esfuerzo se aprecia también en algunas investigaciones sobre las fumigaciones, principalmente aquéllas en las de Acción Ecológica y el informe del Comité Científico.

Por su lado, el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Sede Ecuador se ha propuesto la implementación de Observatorios de Violencia y Seguridad Ciudadana en cada una de las provincias de la frontera norte. Hasta el presente momento, se ha constituido el Observatorio correspondiente a la provincia del Carchi, en un trabajo conjunto con autoridades locales. El objetivo de esta institución es aportar con información técnica que contribuya a la generación de políticas públicas en esta materia, para lo cual se ha previsto la utilización de datos estadísticos actualizados de las distintas instancias insertas en esta problemática (Policía Judicial, Fiscalía, entre otras).

Así, se puede reconocer que existe un esfuerzo por generar fuentes actualizadas de información de la *violencia fronteriza*, utilizando como variables de estudio la tasa de homicidios, los delitos contra la propiedad, los derechos vulnerados y el refugio.

En el artículo “Observatorios de seguridad ciudadana en la frontera norte ecuatoriana” escrito por Johanna Espín (2009), publicado en el libro

mente altas las tasas de impunidad por muertes en el Ecuador”. Quito, 15 de julio de 2010. Disponible en: http://www.un.org.ec/pages/interna_noticias.php?txtCodiCate=I&txtCodiNoti=66

Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia, señala cuáles son los objetivos de este proyecto, así como las dificultades que se han encontrado para la recolección de información. Entre las dificultades se encuentran: la heterogeneidad de la zona de frontera, la inestabilidad política que caracteriza al Ecuador en general y que se refleja en estos escenarios (instituciones sin poder de convocatoria, cambio constante de autoridades), el distanciamiento geográfico y la agenda de seguridad que se ha determinado por intereses de carácter militar (seguridad nacional). Cabe señalar que el reconocimiento de que la zona de frontera no se constituye en un todo homogéneo ha sido reconocido también por otros autores. Para Espinosa (2008), se debería hablar de *fronteras* y no de una sola frontera; para Carrión (2010), las dinámicas de violencia son diferentes en cada una de las provincias; y González (2009) sostiene que las estrategias e impactos del Plan Colombia son diferentes en cada espacio.

Los primeros resultados de este proyecto de investigación se encuentran en el “Boletín N.º 1 del Observatorio de Seguridad Ciudadana”, que presenta indicadores comprendidos en el período de enero de 2005 a diciembre de 2007. Los indicadores utilizados en este caso fueron: *muertes por causas externas* (homicidios, suicidios, accidentes y otras causas indeterminadas), *delitos contra la propiedad* (robo, asalto, hurto), y *violencia intrafamiliar*. En esta misma línea, tenemos que mencionar a la investigación realizada por Daniel Pontón (2008), “La violencia y sus cifras en la frontera norte”, cuyo objetivo es presentar una evaluación sobre la situación general de la violencia y la inseguridad ciudadana en las tres provincias de la frontera norte. Este texto sirvió como línea de base para los Observatorios de Seguridad Ciudadana de FLACSO. El autor señala, entre algunas de sus conclusiones, que las provincias de frontera norte, según la percepción generalizada, son uno de los lugares más problemáticos en cuanto a la incidencia de la violencia social en el Ecuador; pero todavía no hay estudios que permitan conocer la incidencia real de este fenómeno en la población. Además, sostiene que la posición geográfica de estas provincias hace que esta población sea más susceptible a la violencia, por factores externos e internos.

El Programa de Estudios de la Ciudad también ha publicado una serie de boletines denominados “Fronteras”. Hasta la presente fecha, se han pre-

sentado cuatro números. El objetivo de éstos es difundir los problemas que viven los pueblos fronterizos y las propuestas de seguridad diseñadas en la zona. El primero de los boletines tiene como tema central a la violencia contra la vida en el área limítrofe. El segundo boletín aborda la institucionalidad estatal en el control de la violencia y la cooperación transfronteriza e integración. El tercer boletín incluye la problemática del refugio. Por último, el cuarto boletín analiza las políticas públicas de seguridad de Colombia y de Ecuador desde una visión comparada. En cada uno de los números se incluyen entrevistas realizadas a personas vinculadas a las diferentes temáticas.

Violencia fronteriza: ¿seguridad nacional, seguridad ciudadana?

La mayor parte de la literatura considera que la violencia fronteriza resulta del ‘desborde’ del conflicto colombiano. Algunos informes de derechos humanos (OIPAZ, 2002 y 2004) sostienen que las distintas violaciones de derechos humanos de la población residente en la línea limítrofe son consecuencia de las medidas de *defensa y seguridad* que ha tomado Ecuador en el marco del Plan Colombia. Por su lado, González (2010) sostiene que estas agresiones se originan como una estrategia de guerra dictaminada por el Plan Colombia, cuya finalidad sería provocar una ruptura en el tejido social.

La interpretación del *desborde* del conflicto también es recogida por Jarrín (2004), pero desde otra perspectiva. Para el autor, la generación de violencia en el lado ecuatoriano se debe principalmente a la incursión de grupos irregulares colombianos. En el libro editado por Roque Espinosa, *Las fronteras con Colombia*, encontramos una crítica frente a la lectura del *desborde*, los autores sostienen que considerar que la violencia fronteriza es una consecuencia del Plan Colombia, implica dejar de observar cuál es la injerencia de los *agentes internos* en ella. Entre estos actores se encontrarían empresas madereras, palmicultoras, mineras, entre otras.

Por otro lado, Johanna Espín (2009) plantea en relación a uno de sus objetos de estudio (homicidios), que en la zona limítrofe se evidencia la

debilidad de la institucionalidad estatal (poca capacidad para resolver este delito), lo que generaría impunidad y falta de credibilidad. Adicionalmente, sostiene que en este espacio existe falta de cohesión social que se refleja en el poco respeto a la vida de los otros.

Las diferentes explicaciones que se han desarrollado para comprender las causas de la violencia fronteriza han permitido generar también un debate sobre la esfera desde donde se deberían construir las medidas para mitigarla (seguridad nacional, seguridad ciudadana). Sin duda alguna, el enfoque que ha primado en las políticas de seguridad en la frontera norte ha provenído desde la seguridad nacional.

La violencia fronteriza aparece como un ámbito de la seguridad nacional y pública, frente a esto, Johanna Espín (2009) reflexiona que, si bien en este espacio no hay una distinción entre seguridad pública y ciudadana, el tratamiento de los homicidios debería ser materia de la seguridad ciudadana. De igual forma, Fernando Carrión en su artículo “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”, publicado en el boletín “Fronteras” N.º 3 concluye que:

[...] los enfoques de política pública prevaecientes 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. Estos 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 (Carrión, 2010: 9).

Conclusiones

La conclusión más notoria que pudimos obtener de esta investigación es que la literatura sobre la frontera norte es extensa y diversa. Su heterogeneidad radica tanto en los objetivos que persiguen las diferentes investigaciones, en los métodos de estudio, así como en el enfoque teórico desde el

cual se han abordado los distintos tópicos. Además, es importante recalcar que las instituciones desde las cuales han partido los estudios de frontera también son de todo tipo: instancias académicas, eclesiásticas, organizaciones no gubernamentales e internacionales, entre otras.

La mayoría de estas instituciones se encuentran concentradas en la ciudad de Quito, y para realizar el trabajo de campo se ha previsto el desplazamiento temporal de los investigadores a la zona. Esto nos permite comprender que no ha habido un seguimiento constante y periódico sobre los diferentes tipos de violencia fronteriza, sino que la producción bibliográfica ha resultado ser más coyuntural. Además de la concentración de los centros de investigación en la ciudad de Quito, los estudios coinciden en que hay ciertas dificultades en la recolección de información en la zona, entre las que podemos mencionar: cansancio de la población de frontera de tantas investigaciones y dinámicas propias de la violencia fronteriza (como alta movilidad de las personas desplazadas, presencia de agentes armados, ausencia de fuentes estadísticas actualizadas, entre otras).

Entre las instituciones académicas que más se han preocupado por la situación de la zona de frontera están la Universidad Andina Simón Bolívar y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, lo cual nos permite comprender que gran parte de la producción académica sobre frontera se realiza a nivel de postgrado. Las investigaciones de estas instancias se realizan desde una multiplicidad de disciplinas: Antropología, Sociología, Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Cabe anotar también que se han encontrado una gran cantidad de textos en materia de derecho que analizan la violencia fronteriza, principalmente el tema de movilidad, aunque éstos no fueron incluidos como objeto de estudio de esta investigación.

Además de lo expuesto, hay que mencionar la tendencia de la metodología en las investigaciones. La mayoría de trabajos se basan en el uso de fuentes primarias, es decir, que ha primado el trabajo de campo. Por otro lado, el carácter de estos estudios ha sido principalmente cualitativo. Las técnicas de investigación que más se han utilizado son las entrevistas y los grupos focales.

Por su lado, las fuentes estadísticas citadas en los textos son, en su mayoría, desactualizadas, y suelen basarse en la utilización de los datos pre-

sentados por el censo nacional del año 2001, o proyecciones del mismo. Por lo que, el enfoque cuantitativo no ha tenido mayor importancia en los textos mencionados en este trabajo. Se evidencian algunos esfuerzos por actualizar ciertas bases estadísticas sobre violencia fronteriza (Programa de Estudios de la Ciudad, ACNUR), pero este esfuerzo es reciente, así que se encuentra aún en vías de consolidación.

Sin duda alguna, el tópico predominante de toda la bibliografía sobre violencia fronteriza es el refugio y desplazamiento de colombianos hacia Ecuador. Este fenómeno ha sido abordado en todas sus etapas: las causas de su movilización, sus condiciones de vida en el Ecuador, y las respuestas del Estado para su protección. Además, es en esta problemática en donde más se pueden encontrar investigaciones con enfoque de género. La diversidad de perspectivas de los estudios sobre refugio y desplazamiento se ha podido lograr gracias a la gran cantidad de trabajos existentes en esta materia. Así, la limitada bibliografía existente sobre los otros tipos de violencia no ha permitido generar esta diversificación.

El refugio y el desplazamiento constituyen el único tema que ha sido estudiado a nivel nacional; el resto de fenómenos de la violencia fronteriza se circunscribe a las tres provincias limítrofes. Esto corrobora lo sostenido al inicio de este trabajo: que en la zona de frontera la violencia adopta características particulares. Además, el fenómeno de la violencia fronteriza adquiere dimensiones distintas en cada una de las provincias de frontera. Por ejemplo, cada una de estas unidades territoriales se caracteriza por manifestar diferentes dinámicas frente al conflicto armado.

En relación al factor espacial de los estudios, también podemos decir que la tendencia predominante ha sido el análisis de las zonas urbanas. La realidad de las áreas rurales y de las comunidades asentadas en línea de frontera no aparece con tanta frecuencia en la bibliografía de la violencia. El segmento social sobre el que más se ha documentado es la población colombiana desplazada. La problemática de violencia que afecta a los ecuatorianos residentes en la frontera y que más ha sido documentada se relaciona con las fumigaciones.

En cuanto al debate sobre la causalidad de la violencia fronteriza, podemos evidenciar varios elementos. En primer lugar, podemos decir que uno

de los actores más criticados tanto por la generación, como por el solapamiento de los problemas en la zona limítrofe es el Estado ecuatoriano. El Estado aparece en la literatura como responsable en esta materia, porque no se ha preocupado por formular respuestas integrales que no se limiten a la variable militar. Además, se ha criticado severamente el incumplimiento de los acuerdos firmados a nivel internacional (protección de refugiados, derechos humanos).

De las diferentes manifestaciones de la violencia fronteriza, el refugio y desplazamiento es la problemática que nos ha permitido identificar con mayor claridad cuál es la institucionalidad responsable en su intervención. Frente a ésta, aparecen una diversidad de actores; además del Estado ecuatoriano, podemos encontrar a organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, instancias académicas y grupos eclesiásticos. A diferencia del refugio y desplazamiento, en el resto de dinámicas de la violencia fronteriza no se puede establecer una participación institucional tan diversa, sino que la competencia de éstas se remite directamente al Estado.

Es en este mismo sentido —del Estado como el agente responsable de la violencia fronteriza—, se observa que la mayoría de soluciones para la mitigación de esta problemática provienen de la seguridad nacional. Esto es una consecuencia del debate sobre el origen de la violencia fronteriza, en el que se cataloga principalmente al conflicto colombiano como el culpable de los problemas que afectan actualmente a la zona limítrofe, ignorándose así a las dinámicas internas (locales) de la misma (competencia de la seguridad ciudadana).

Las causas de la violencia fronteriza presentan una profunda relación con las características espaciales del escenario. Ser una frontera provoca que la violencia adquiera dimensiones particulares, ya que la mayoría de los fenómenos se relacionan estrechamente con el 'lado colombiano'. Los problemas del 'lado ecuatoriano' se constituyen en una suerte de espejo de la violencia que viven los departamentos de Nariño y Putumayo en Colombia. Así, en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos se refleja o proyecta lo que acontece en el vecino país: presión de grupos al margen de la ley, militarización, fumigaciones y desplazamiento; pero estos problemas no se asumen como *proprios* del Ecuador.

El no reconocimiento de estos fenómenos como dinámicas internas o como problemas que adquieren características particulares en cada una de las localidades es lo que ha provocado que se sigan implementando medidas de seguridad nacional, mismas que conciben la necesidad de la defensa y seguridad del Ecuador frente a ‘enemigos externos’. De esta manera, podemos concluir que la seguridad ciudadana, como una alternativa a las distintas expresiones de la violencia fronteriza, es aún una propuesta naciente.

Bibliografía

- Carrión, Fernando (2010). “En el límite de la vida: la violencia fronteriza”. Boletín “Fronteras” N.º 3: 9. Quito: FLACSO, IDRC.
- Comisión de la Verdad (2010). *Informe de la Comisión de la Verdad. Ni silencio ni impunidad. Relatos de Casos. Periodo 1988-2008*. Quito: Comisión de la Verdad.
- Cuesta, Salomón y Patricio Trujillo. (1999). *La Frontera de Fronteras: Putumayo*. Quito: FIAAM
- 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, ICLEI, Municipio Metropolitano de Quito.
- Espinoza, Roque (Ed.) (2008). *Las fronteras con Colombia*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Gallardo Román, José (2005). *El Plan Colombia y sus efectos sobre el Ecuador*. Quito: Eskeletra.
- González, Laura (2009). *Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador*. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- (2010). Militarismo en el San Miguel. Los imaginarios sobre los Grupos Armados. Tesis de licenciatura, escuela de Antropología. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

- Jarrín, Oswaldo (2004). “La Junta de Seguridad Ciudadana: el caso de Sucumbíos”. En “Memoria del proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana”. *Revista Nueva Sociedad* N.º191: 147-156, mayo-junio.
- Navarro, Guillermo (2000). *Plan Colombia: ABC de una tragedia*. California: BPR Publishers.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana de Carchi (2007). “Boletín No. 1. Indicadores 2005-2007”. Quito: Gobierno Provincial de Carchi, FLACSO, ICLEI.
- Observatorio Internacional por la Paz (2002). “Testimonios de frontera”. Primer informe. Quito.
- (2004). “Testimonios de frontera”. Segundo informe. Quito.
- Ponce, Javier (Ed.) (2005). *La seguridad del Ecuador: del 11 de septiembre al plan patriota*. Quito: Abya-Yala
- Pontón, Daniel (2008). “La violencia y sus cifras en la frontera norte”. Boletín “Ciudad Segura N.º1: 4-9.” Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Programa de Estudios de la Ciudad (2009). Boletín “Fronteras”. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rivera, Fredy (Ed.) (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Sander, Lauret (2009). *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano: las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Abya-Yala.