

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores y funcionarios que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
Epílogo	375

Violencia en frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana

Daniel Pontón

Introducción

En la última década ha existido la percepción generalizada de que la seguridad ciudadana de todos los ecuatorianos se ve afectada por la incidencia del conflicto armado colombiano. Este constante sentimiento de inseguridad se ha visto respaldado por el crecimiento de ciertos tipos de delitos contra la propiedad y las personas sobre todo en las principales ciudades del país como Quito y Guayaquil. Esto ha generado una ola expansiva de atención mediática (prensa escrita, televisión) que ha incidido notablemente en las agendas de las instituciones de control (Fuerzas Armadas, Policía)², del gobierno central, gobiernos locales, ONG, y la opinión pública en general.

Tradicionalmente, la seguridad ciudadana ha sido mirada en América Latina como un concepto íntimamente ligado al mundo

- 1 El debate sobre el crecimiento de la tasa de delitos no es un tema en discusión en este artículo; sin embargo podemos partir diciendo que el crecimiento de las tasas de denuncias sobre delitos en general han mantenido tendencias irregulares en los últimos años. Existe ciertos tipos de delitos como asaltos, robos, agresiones, intentos de homicidios, entre otros, que sí han crecido en los últimos años, pero en el promedio general estos delitos inciden poco. Con esto no queremos decir que la violencia y la delincuencia no hayan crecido pues todos sabemos los problemas de las estadísticas de denuncias de delitos (cifra negra, manipulación, entre otras cosas).
- 2 Prueba de ello es la mayor presencia militar en la frontera norte en los últimos años, se estima alrededor de 8000 elementos de las fuerzas armadas presentes de manera constante en esta zona.

urbano. Si partimos del hecho que existe una relación entre violencia e inseguridad, es lógico suponer que para este enfoque este fenómeno nace, crece y se reproduce en la ciudad. En el caso ecuatoriano, el tema de la frontera norte nos presenta un panorama diferente. En el imaginario social se percibe a la frontera como un foco constante de inseguridad y el lugar por donde se filtra la violencia y la delincuencia a las grandes ciudades; sin embargo, ¿qué conocemos de ella? ¿Cuál es la realidad en cifras? ¿Guarda alguna relación la violencia en frontera con la violencia en las ciudades?

El objetivo de este documento es aportar algunos datos que nos ayude a esclarecer la realidad de la violencia en las provincias de la frontera norte desde una perspectiva de la seguridad ciudadana. Para ello empezaremos realizando una aclaración para saber de qué estamos hablando en materia de seguridad, luego, se expondrá algunos indicadores socioeconómicos comparados entre provincias con el resto del país para tener una aproximación a su realidad social. Luego, se analizará algunos indicadores de violencia comparados por provincias para comprender el comportamiento de la misma en esta región del país y, por último, se propondrá algunos lineamientos generales a manera de conclusión. Por otra parte, a pesar de que la realidad de la frontera norte puede variar considerablemente de una localidad a otra, nuestro ámbito de análisis serán las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos por ser las tres provincias limítrofes con Colombia.³

¿De qué estamos hablando?

Según Oswaldo Jarrín⁴ (ex Ministro de Defensa del Ecuador), la conflictividad de la frontera norte hace que sea muy difícil establecer límites entre estos niveles de intervención y de competencias ya que un

3 Este nivel de análisis se lo realiza debido a que los datos de violencia en su mayoría solo están discriminados por provincia y no por cantones y parroquias.

4 Conferencia dictada en el foro "Violencia e inseguridad en ciudades fronterizas" el día 30 de Noviembre del 2006 en FLACSO Sede Ecuador.

solo hecho de violencia puede desplegar la movilidad de actores y de lógicas distintas. Esta confusión complejiza nuestra escala de análisis pues al hablar de la violencia en frontera no se sabe si se trata de un asunto concerniente a la seguridad nacional (bajo la lógica de combate a la amenaza del enemigo del Estado, interno o externo), de seguridad regional (políticas coordinadas de cooperación internacional para el combate contra el narcotráfico, terrorismo), o de seguridad ciudadana (control de la violencia y la delincuencia común). Esta característica de la zona también dificulta nuestro campo de análisis pues muchas veces se involucra y securitiza las políticas sociales, la intervención de actores locales y de organismos internacionales y de las ONG y, por otro lado, se involucra a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en labores que no son de su competencia como la labor social entre otras cosas.

Este artículo se concentrará en aportar algunos lineamientos para establecer un enfoque de seguridad ciudadana en la zona de frontera desde el punto una visión local. Por seguridad ciudadana se entienden las políticas destinadas a garantizar prioritariamente la seguridad y la convivencia de los individuos o habitantes de un determinado territorio a través del reforzamiento de lazos sociales y cultura ciudadana.⁵ Para ello es necesario comprender a la violencia, la criminalidad y la delincuencia desde un enfoque multidimensional que nos permita establecer estrategias de prevención a través de la identificación de factores de riesgo (enfoque epidemiológico), la necesidad de integrar sistemas de información sobre violencia y rendimiento institucional cuyo objetivo es comprender, monitorear y evaluar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana; y por último, la necesidad de liderar la coordinación de redes sociales e institucionales por parte de los gobiernos locales como una estrategia de intervención que promueva el proceso de integración (capital social) y evite la superposición de competencias y de sectores.

5 El individuo puede entenderse también como el objetivo último de la seguridad nacional y pública mediante la defensa del estado y el orden público; sin embargo, esta lógica muchas veces entra en tensión lo cuál causa grandes distorsiones a la seguridad individual.

Frontera diversa

Si bien existen algunos aspectos comunes que caracterizan a esta zona (su posición geográfica fronteriza con Colombia, grandes carencias socioeconómicas de la zona y la presencia de la violencia e inseguridad como uno de los principales factores que afectan la calidad de vida de la población), la frontera norte, en toda su extensión, es un lugar demasiado heterogéneo y diverso como para una comprensión uniforme. Los 620 Km. de línea fronteriza entre Ecuador y Colombia está atravesada por tres regiones (costa, sierra y oriente) disímiles desde todo punto de vista en sus características geográficas, climáticas y sociales. Esta diversidad no solo se encuentra determinada por el tema regional. En un mismo sector pueden existir diferencias notables en cuanto a la vulnerabilidad de la población por motivos de carencias de servicios básicos, falta de carreteras, telecomunicaciones, y su cercanía a lugares problemáticos debido al conflicto armado colombiano, entre otras. Esto convierte a la frontera en un espacio muy complejo para establecer dinámicas de intervención homogéneas, razón por la cual, vamos a presentar a continuación algunos elementos que nos permita conocer más a fondo las especificidades de la región.

Realidad social

Al realizar un análisis comparado de algunos indicadores del Sistema Integrado de Indicadores Sociales (SIISE) vemos que los problemas como pobreza, educación, salud, empleo y servicios básicos son más acentuados en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas en comparación con el resto del país. La provincia del Carchi por su parte se encuentra por encima de los promedios nacionales en indicadores de pobreza, analfabetismo y servicios básicos y no así en cuanto a indicadores de salud. (Ver cuadro 1)

Estos datos si bien nos dan un acercamiento más próximo a la frontera norte en cuanto a su realidad social, no nos dice mucho con

Cuadro I					
Indicador	Medida	Esmeraldas	Carchi	Sucumbíos	País
Pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	%(población total)	76,04	59,64	81,73	61,26
Extrema pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI)	%(población total)	42,44	31,67	40,16	31,95
Analfabetismo	%(15 años y más)	11,62	7,21	8,46	9,02
Escolaridad	Años de estudio	6,19	6,34	5,97	7,29
Tasa de mortalidad neonatal Tasa por 1.000 nacidos vivos		4,2	11,49	2,18	8,78
Tasa de mortalidad infantil (método directo)	Tasa x1.000 nac. vivos	11,46	18,83	9,03	17,22
Tasa global de participación laboral	Porcentaje	47,58	51,72	54,54	51,07
Hacinamiento	%(hogares)	31,26	29,51	30,71	26,4
Agua entubada por red pública dentro de la vivienda	%(viviendas)	32,72	52,45	13,93	48
Red de alcantarillado	%(viviendas)	30,47	67,36	26,66	48
Servicio eléctrico	%(viviendas)	75,62	94,33	64,84	89,67
Servicio telefónico	%(viviendas)	22,31	30,53	10,58	32,18
Déficit de serv. residen. básicos	%(viviendas)	78,6	52,9	90,9	63,1

Fuente: SIISE 2001

respecto a la realidad específica en la zona de frontera. Al discriminar los indicadores sociales por cantones vemos que en San Lorenzo (cantón limítrofe con Colombia de la provincia de Esmeraldas), los niveles de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) crecen de 76,4% (promedio de la provincia) a 82,72% (promedio cantonal). Los indicadores de pobreza por NBI en las parroquias fronterizas del cantón San Lorenzo como lo son: Mataje y Ancón, asciende al 93,79% y 100% respectivamente.⁶ Esto nos da la pauta para decir que a medida que nos acercamos a la realidad de frontera en la provincia de Esmeraldas, las condiciones socioeconómicas de la población son aún más graves.

Esta característica también se presenta en Sucumbíos. El promedio provincial de pobreza por NBI es del 81,73% de la población y se

6 Este problema también se presenta en otros indicadores sociales; sin embargo, por cuestiones de espacio hemos tomado solamente el indicador de pobreza por NBI por considerar es el que más representativo de la realidad socioeconómica de un determinado lugar.

ubica 20 puntos por encima del promedio nacional (Ver cuadro 1). En los cantones fronterizos como Sucumbíos, Lago Agrio, Putumayo y Cascales, la pobreza por NBI fluctúa entre 74,93%, 84,2%, 94,46% y 80,81% respectivamente. Si nos remitimos a analizar la incidencia de la pobreza por NBI en algunas parroquias fronterizas, en Nueva Loja (parroquia urbana de cantón Lago Agrio) la pobreza decrece al 76,63% de la población; sin embargo, asciende en las otras parroquias rurales fronterizas como lo son: General Farfán (98,59%), Pacayacu (93,22%) y Jambelí (96,94%). Por otro lado, en el cantón Putumayo la pobreza en las parroquias Puerto el Carmen y Puerto Rodríguez (parroquias fronterizas) desciende respecto del promedio provincial al 92,12%, 75,73% respectivamente y asciende en la parroquia Santa Elena al 100% de la población.

En el Carchi, a pesar de que la pobreza por NBI a nivel provincial (59,64%) se encuentra por debajo del promedio nacional (61,26%), la situación de la frontera es igual de dramática que las otras dos provincias. El cantón Tulcán (único cantón limítrofe con Colombia) presenta niveles de pobreza que lo ubican por debajo del promedio provincial (50,02%); sin embargo, gran parte de este promedio se debe a la parroquia urbana de Tulcán cuya pobreza por NBI representa al 37,69% de la población. En las parroquias rurales fronterizas, este indicador crece bruscamente al 82,21% en el Carmen, 74,35% Julio Andrade, 90,6% Maldonado, 99,31% Tobar Donoso, 78,32% Tufiño, 85,44% Urbina, y 93,79% el Chical.

Estos datos nos dan una panorámica general del problema socioeconómico de la zona limítrofe. Se puede decir de manera determinante (salvo algunas excepciones) que a medida que nos acercamos a la frontera norte, las condiciones socioeconómicas son más deficitarias. Esta incidencia de la pobreza tiene mayor repercusión en el mundo rural que el urbano. En definitiva, la pobreza y la carencia de servicios básicos parece ser un elemento común en este contexto regional atravesado por problemas de violencia e inseguridad.

Violencia en cifras

Tradicionalmente, cuando se habla de violencia en la frontera norte, se tiene la creencia que la inseguridad es producto exclusivo del conflicto armado colombiano, la violencia, producto de este conflicto, como la única posibilidad de expresión de la misma y el colombiano como el principal y potencial ofensor. Por otro lado, se privilegian frente a este escenario las intervenciones mili-tar/policial destinadas a combatir, neutralizar y frenar el paso de la violencia proveniente del otro lado de la frontera. Sin embargo, asumir esta posición sería caer en un simple reduccionismo y estaríamos perdiendo de vista todas las manifestaciones posibles de la violencia; más aún cuando tenemos una región marcada por contextos geográficos y sociales tan diversos.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) la violencia se define como "el uso intencional de la fuerza o del poder físico, de hecho o como una amenaza, que puede ser autoinflingida, a otra persona, grupo o comunidad, y que produzca o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muertes, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones.... se excluye de este análisis los incidentes no intencionales, como son la mayor parte de los accidentes de tránsito y las quemaduras, los desastres naturales, entre otros" (Krug G. Etienne, Dahlberg L. Linda, Mercy James A, 2003). Esta descripción nos lleva a abrir el abanico de posibilidades en cuanto a las manifestaciones de la violencia.⁷ Cuatro son los indicadores que hemos seleccionado para conocer el comportamiento de la violencia en la frontera norte: homicidios, delitos, derechos vulnerados, y refugio.⁸

7 Múltiples pueden ser las formas de medir la violencia y la inseguridad ciudadana; sin embargo, mucho de estos indicadores se remiten a denuncias oficiales que no siempre se corresponden a la realidad social. Muchos tipos de violencia no se denuncian y son un constante foco generador de inseguridad ciudadana en la población como en el caso de la violencia intrafamiliar. Otra forma de medir la violencia y la inseguridad ciudadana es a través de las encuestas de victimización y percepción ciudadana. Los indicadores escogidos nos dan en parte un aproximamiento a la realidad de la frontera aunque debemos tomar en cuenta sus limitantes.

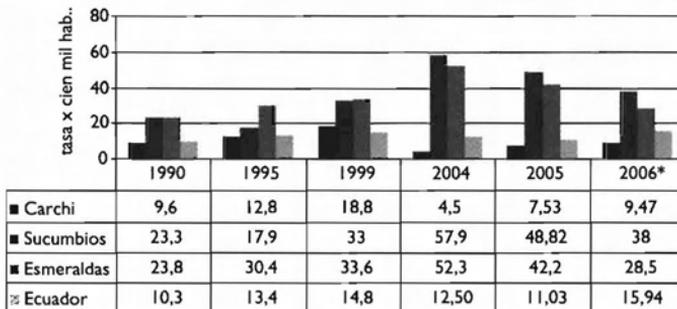
8 Los indicadores seleccionados tendrán solamente representatividad provincial. Mayor discriminación (cantonal y parroquial) no se podrá lograr debido a la que las fuentes no dispone de ese tipo de información.

Homicidios

Según la ficha técnica del BID (1999), el homicidio es el indicador más representativo para medir la magnitud de la violencia en una población. Esto se debe a que casi el 100% de los homicidios son registrados en las fuentes institucionales, lo que permite tener un dato más aproximativo de lo que pasa en una realidad social en particular; además nos permite establecer comparaciones por tasas tanto en el tiempo como en el espacio.

El gráfico 1 nos muestra la evolución de las tasas de homicidios por cien mil habitantes en las provincias de la frontera norte comparada con la tasa nacional en los últimos 16 años. En el año 1990, la tasa en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas se ubicaban por encima del promedio nacional con alrededor de 13 puntos. En esta fecha, la ofensiva a gran escala del gobierno colombiano contra la guerrilla y el narcotráfico aún no daba inicio; sin embargo, las tasas de homicidios en estas dos provincias limítrofes se ubicaban muy por encima del promedio nacional. En este sentido, se puede inferir de partida que estas

Gráfico 1:
Tasa comparada de homicidios en la frontera norte



Fuente: Los datos de los años 1990, 1995 y 1999 son del Informe sobre violencia y Seguridad Ciudadana (2003) de FLACSO sede Ecuador. Los datos del 2004, 2005 y 2006 son del Grupo ARMOR (2006)

* Solo se registran los homicidios hasta Septiembre del 2006.

dos provincias han estado marcadas por contextos sociales históricamente más violentos que el resto del país. La provincia del Carchi por su parte, se ubica por debajo del promedio nacional.

En el año 1995, la tasa de homicidios en la provincia de Esmeraldas tuvo un crecimiento de alrededor de 7 puntos, mientras que la tasa en Sucumbíos bajo de 23,4 a 17,9. El Carchi por su parte creció de 9,6 en 1999 a 12,8, y la tasa nacional creció alrededor de 3 puntos. En el año 1999, la tasa en Sucumbíos asciende por sobre los 30 puntos, la de Esmeraldas también registra un crecimiento de 3 puntos, Carchi crece de 12,8 a 18,8 homicidios por cada cien mil habitantes y el promedio del país crece más de un punto. Se puede decir que durante la década de los años 90, la violencia, según la tasa de homicidios, en la frontera norte y el país tuvo un crecimiento continuo.

En el año 2004 y en pleno desarrollo del Plan Colombia, Sucumbíos y Esmeraldas presentan un crecimiento brusco en su tasas y se ubican por sobre los 50 homicidios por cada cien mil habitantes; Carchi y el promedio del Ecuador descienden por el contrario a 4,5 y 12,50 respectivamente. En el año 2005, por su parte, tanto Esmeraldas y Sucumbíos descienden en sus tasas, el Carchi presenta un incremento de 3 puntos y el país a su vez desciende un punto más. En el año 2006, la tasa de homicidios (medidos hasta septiembre) crece en el Carchi 2 puntos; desciende otra vez en Sucumbíos y Esmeraldas, pero crece casi 5 puntos en el Ecuador.

Si bien Esmeraldas y Sucumbíos son las dos provincias que mayores niveles de violencia han registrado en el país en los últimos 16 años (según sus tasas de homicidios por cada cien mil habitantes), se puede decir que el plan Colombia, a partir del año 2000, contribuye o exacerba estos niveles de violencia. Prueba de ello es el crecimiento de la tasa de homicidios en el año 2004. Por otro lado, en los años 2005 y 2006*, las tasas en estas dos provincias presentan descensos significativos frente al 2004, mientras que la tasa en estos mismos años en Carchi y Ecuador tienden a aumentar. Se podría argumentar a manera de hipótesis que los esfuerzos en materia de seguridad en Esmeraldas y Sucumbíos están logrando un mejor control de los altos

niveles de violencia en estos contextos y esto ha permitido un desplazamiento de esta violencia a otros lugares del país.

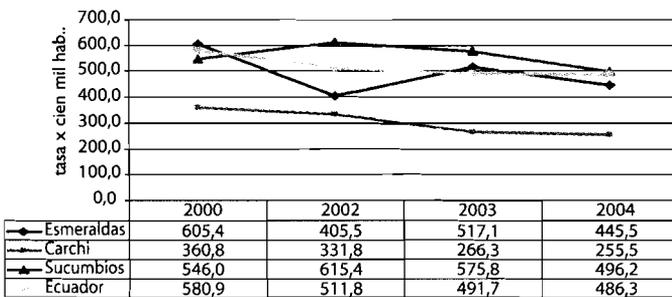
Carchi presenta en la década de los años 90, un crecimiento importante en su tasa de homicidios y disminuye, al contrario de las dos provincias anteriores, en el año 2004. Sin embargo, en los últimos dos años esta tasa ha presentado crecimientos importantes, aunque aún se encuentra muy por debajo del promedio nacional. Los lugares de menor incidencia de la violencia (considerados lugares tranquilos históricamente) tienen el riesgo de presentar más amplios niveles de percepción de inseguridad ciudadana al momento de aumentar, aunque sea de manera leve el nivel de homicidios o delitos comunes. Aquí entra en juego mucho el poder mediático.

Delitos

Los delitos contra la propiedad entre los años 2000, 2002, 2003, 2004 presentan un comportamiento irregular si se los compara entre provincias y el promedio del país. La tendencia principal en general es que estos delitos tiendan a la baja en estos cuatro años en las provincias de

Gráfico 2:

Tasa comparada de delitos contra la propiedad

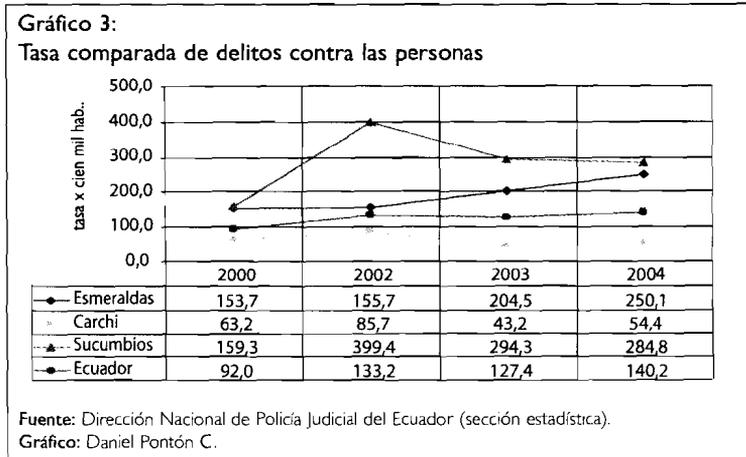


Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

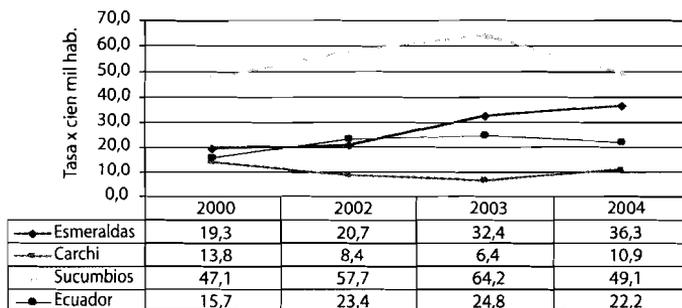
Gráfico: Daniel Pontón C.

frontera norte.⁹ Carchi se mantiene siempre por debajo del promedio de estas provincias y el nacional. Sucumbíos, por su parte, a excepción de año 2000, presenta las tasas más altas de delitos contra la propiedad. Esmeraldas presenta fluctuaciones considerables en estos cuatro años pero su tendencia es también decreciente. (Ver gráfico 2).

Los delitos contra las personas entre los años 2000, 2002, 2003, 2004 en general, a diferencia los delitos contra la propiedad, tienden a subir en estos cuatro años a excepción de la provincia del Carchi., la cual desciende su tasa progresivamente. Esmeraldas es la provincia que más crece en estos años y sube un 62,7% entre el año 2000 y 2004, 31% entre los años 2002 y 2003 y 22% entre los años 2003 y 2004. La tasa en Sucumbíos muestra un comportamiento más irregular: Entre los años 2000 y 2002 crece bruscamente: 150,72%, siendo el crecimiento promedio más alto encontrado en este cuadro comparativo, pero desciende 26,31% en el año 2003 y 28% en el año 2004. En general, si se compara las tasas entre los años 2000 y 2004,



9 Los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador en su clasificación, no contempla a los asaltos como delitos a las propiedad sino como delitos a las personas. Nosotros hemos colocado a los asaltos como delitos contra la propiedad según lo dispuesto en el código penal.

Gráfico 4:**Tasas comparadas de delitos sexuales**

Fuente: Dirección Nacional de Policía Judicial del Ecuador (sección estadística).

Gráfico: Daniel Pontón C.

vemos que los delitos contra las personas en Sucumbíos tienen un crecimiento del 78,78%. El Ecuador por su parte muestra una tendencia creciente sostenida en estos cuatro años a excepción de 2003 que presenta un ligero decrecimiento con respecto al año 2002. (Ver Gráfico 3)

Por otro lado, Sucumbíos es la provincia que comparativamente tiene las tasas más altas de delitos sexuales. Esta tasa tiende a subir del año 2000 al 2002 en un 22,5%, del año 2002 al 2003 en un 11,26% y decrece del año 2003 al 2004 en 23,52%, prácticamente hasta ubicarse a los niveles del año 2000. Esmeraldas también muestra un incremento sostenido significativo. Del año 2002 al 2003 esta tasa crece en un 56,52%, y del año 2003 al 2004 en un 12,03%. La tasa nacional se ubica por debajo del promedio de Esmeraldas y Sucumbíos aunque su tendencia es creciente en los años 2000 2002 y 2003 y decreciente en el 2004. Por último, Carchi se ubica en el extremo más bajo. Su tasa de 13,8 delitos sexuales por cada cien mil habitantes cae para el año 2002 a 8,4 y el 2003 a 6,4. Esto significa una reducción de 39,13% y 53,62% respectivamente. En el año 2004 esta tasa sufre un ligero incremento y se ubica en 10,9, lo que significa un incremento del 70,13% respecto del año 2003. (Ver gráfico 4)

Derechos vulnerados

Según los datos presentados por la Defensoría del Pueblo de las tres provincias de la frontera norte, Sucumbíos presenta la tasa más alta de denuncias por derechos vulnerados por cada cien mil habitantes con 145,9; le sigue Carchi con 80,7 y, por último, Esmeraldas con 40 (Ver cuadro 2). El grueso de las quejas en Sucumbíos son por violaciones a los derechos del consumidor: el 30% del total. Le siguen los derechos contra la seguridad jurídica, indemnizaciones y derechos contra la propiedad. Las empresas o compañías más demandadas son la empresa eléctrica, las petroleras estatales y la Policía Nacional. En Carchi, las demandas por derechos del consumidor ocupan el 30% del total de quejas, seguido por violaciones a los derechos contra el trabajo y la educación en el 2005. Las compañías más demandadas son: la empresa eléctrica, las personas en particular y los comercios. En Esmeraldas, los derechos del consumidor son aproximadamente el 50% de las denuncias, seguidos de por los derechos a la indemnización. Las instituciones más demandadas son los comercios, la empresa eléctrica y la telefonía en general.

Cuadro 2			
Denuncias en la defensoría del Pueblo comparadas			
	Instituciones demandadas	Por derecho vulnerado	Tasa x 100.000 habitantes
Carchi	119	120	80,7
Esmeraldas	144	144	40,0
Sucumbios	135	156	145,9

Fuente: Defensoría del Pueblo, Carchi, Esmeraldas, Sucumbios
 * Total de denuncias por derecho vulnerado para el número de habitantes.

Refugio

Según las cartillas migratorias del ILDHIS, "durante el 2002, alrededor de 21.800 colombianos cruzaron las fronteras para resguardarse de

ataques, amenazas o acciones armadas dirigidas contra la población civil. Desde el año 2000, la cifra acumulada de colombianos que cruzaron estas fronteras asciende a 49.545, y se mantiene una tendencia creciente, especialmente hacia Ecuador y Venezuela."

En el Ecuador, las provincias de Esmeraldas y Carchi no registran representativamente mayor importancia en el flujo de solicitudes de refugios y refugiados en el Ecuador desde el año 2000 hasta el 2005. Esta apenas cubre el 9,05% del total nacional de las solicitudes de refugio y el 7,12% de refugiados. Por otro lado, la ciudad de Lago Agrio ocupa el segundo lugar en cuanto al monto de solicitudes con 12,21% y el tercer lugar en la cantidad de refugiados con 13,14%. (Ver cuadro 3) Esto demuestra a las claras que la mayor parte del flujo migratorio producto del conflicto colombiano se dirige principalmente a las grandes ciudades como Quito y Santo Domingo.

Cuadro 3				
Refugio 2000-2005				
Localidad	Solicitudes de refugio	%	Refugiados reconocidos	%
Quito	16.371	44,65%	5.139	45,47%
Sto Dom. de los Col.	2.658	7,25%	930	8,23%
Lago Agrio	4.477	12,21%	1.485	13,14%
Coca	488	1,33%	59	0,52%
Ibarra	4.015	10,95%	1.633	14,45%
Lita	979	2,67%	269	2,38%
Tulcán	1.632	4,45%	103	0,91%
Cuenca	4.359	11,89%	982	8,69%
San Lorenzo	664	1,81%	105	0,93%
Esmeraldas	1.023	2,79%	597	5,28%
TOTAL	36.665	100,00%	11.302	100,00%
Fuente: Oficina de Refugiados-Ministerio de Relaciones Exteriores				

A manera de conclusión

Al evaluar los indicadores sociales vemos que la pobreza y la carencia de recursos básicos es un problema común en las tres provincias de la frontera norte. Si hacemos una evaluación de manera general de los indicadores sociales con los indicadores de violencia (homicidios y delitos) provinciales, vemos que se presenta una relación directamente proporcional entre estos dos fenómenos. Así, las provincias con mayores niveles de pobreza en la frontera norte como son Esmeraldas y Sucumbíos son las que registran mayores niveles de violencia. Carchi, que presenta paradójicamente indicadores de pobreza más bajos (incluso por debajo del promedio nacional), es la provincia que posee menores niveles de violencia por homicidios y delitos en esta región.

La falta de información con respecto al lugar de cometimiento de los delitos y los homicidios en las fuentes institucionales, hace que sea imposible buscar relación a nivel cantonal y parroquial entre pobreza y violencia en la frontera. En el caso de las parroquias fronterizas del cantón Tulcán que poseen altos índices de pobreza, la violencia según los datos provinciales (por homicidios y delitos) parece no ser un problema mayor. Esto, por consiguiente, desmitificaría toda esta relación causal entre pobreza y violencia y nos conduciría a establecer explicaciones más ligadas a contextos culturales específicos. De todos modos, los indicadores sociales son una buena herramienta para contextualizar el problema de la violencia en esta región.

En el tema de los homicidios, Esmeraldas y Sucumbíos presentan tasas muy superiores a los promedios nacionales y provinciales. Estas dos provincias son las de mayor incidencia de este tipo de violencia en el país. Es complicado establecer políticas de prevención para este tipo de delitos si no se dispone de la información que identifique sus múltiples causas y relaciones. En el imaginario social el problema siempre estará relacionado con el conflicto colombiano; sin embargo, según la Policía Nacional de Colombia en el año 2005, solo el 14% del total de homicidios cometidos en ese país son producto del conflicto

armado. Los restantes son homicidios comunes de los cuales se pueden establecer estrategias efectivas de prevención.

Tanto Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos presentaron tasas descendentes de delitos contra la propiedad desde el año 2000 al 2004 según los datos de la Policía Judicial del Ecuador. Este datos contrastan con la realidad del mundo urbano donde más bien este tipo de delitos tendieron a subir en los últimos años, como los son los robos de automóviles, los secuestros express, robos y asaltos a domicilio y centros comerciales, entre otros. Se puede argumentar, a manera de hipótesis, que los delitos contra la propiedad en mucho de los casos son delitos que están atravesados por una lógica de costo/oportunidad y son las grandes ciudades las que mejores condiciones dan debido a la alta concentración de la riqueza. Los altos niveles de pobreza registrados en las provincias de la frontera norte pueden ser una buena razón para que este tipo de delitos tiendan a desplazarse a las grandes ciudades del Ecuador en los últimos años.

En las provincias de frontera norte, al contrario de los delitos contra la propiedad, los delitos contra las personas y los sexuales presentan una tendencia creciente desde el año 2000. No se tiene información sobre donde se produce con mayor incidencia estos delitos; sin embargo, se podría decir que son los que están causando mayores niveles de inseguridad en la población. A este tipo de delitos hay que sumarle las denuncias por amenazas e intimidación que han crecido considerablemente en estos últimos años.

El estigma al ciudadano colombiano como causante de inseguridad ciudadana es un polémico tema de la seguridad ciudadana y que tiene que ser superado. Muchas acciones, legitimadas públicamente, están a favor de cerrar las fronteras para evitar el paso de la delincuencia proveniente de ese país. Según la cartilla sobre migración No 5, del ILDIS, los datos de la Policía Judicial del Ecuador revelaron que en el año 2003 se registró la detención de 22.657 personas de los cuales apenas el 3% eran de nacionalidad colombiana. Esto demuestra el fuerte proceso de estigmatización construida alrededor del colombiano, lo cuál genera efectos negativos que afectan la normalidad y la calidad de vida

de las poblaciones fronterizas. En el caso de Carchi, es vital el intercambio histórico comercial que se tiene con Colombia y que ha contribuido al desarrollo y progreso de esa provincia. La convivencia ciudadana con el colombiano es parte de la cotidianidad de carchense.

La presencia de la violencia y altos índices de pobreza en la frontera norte ha llevado al gran debate sobre la pertinencia de invertir en desarrollo social en esa región como una buena alternativa para la prevención social de la violencia. Muchos creen que estas acciones nos está llevando a una securitización de la política social; es decir, a una preponderancia del discurso de la seguridad por sobre otro tipo de campos más importantes desde el punto de vista estructural como lo son la salud, la educación, seguridad social, entre otras. Consideramos que la violencia y la inseguridad ciudadana producidas por este motivo son un problema que afecta la calidad de vida de las personas y limita el progreso y desarrollo de un determinado territorio; razón por la cual, la frontera norte debe ser como un lugar prioritario y estratégico de desarrollo para el país a propósito del problema de la violencia.

Esto nos lleva a la necesidad de manejar el tema del control de la violencia e inseguridad ciudadana desde una perspectiva más técnica y racional. Políticas de esta naturaleza requieren fuentes de información precisas que nos permitan efectuar análisis, monitoreos y evaluaciones de las intervenciones. Es necesario el mejoramiento de las fuentes de información disponibles que nos permitan detallar de mejor manera los hechos con el objetivo de mejorar la toma de decisiones en prevención de la violencia. Es necesario también mirar los datos de violencia e inseguridad ciudadana por fuera de la visión política, esto nos permitirá ampliar el abanico de información.

Los gobiernos locales se presentan como las instituciones claves para liderar y coordinar redes sociales e institucionales encaminados a reforzar lazos sociales, invertir en capital social y establecer parámetros de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana

Refugio y Desplazamiento y Fuerzas Armadas en América Latina y algunos países del mundo

País	Refugiados ¹				
	Desplazados internos (miles) 2003 ²	Por país de asilo (miles 2003)	Por país de origen (miles 2003) ³	Total Fuerzas Armadas (miles 2002)	Índice (1985=100 2002
Chile	0	(.)	1	81	80
Uruguay	0	(.)	(.)	24	75
Argentina	(.)	70	65
México	0	6	(.)	193	149
Panamá	0	1	(.)
Costa Rica	0	14	(.)
Cuba	0	1	3	46	28
Brasil	0	3	(.)	288	104
Venezuela	0	(.)	(.)	82	168
Colombia	2040	(.)	16	158	239
Perú	0	1	2	110	86
Ecuador	0	6	(.)	60	140
Bolivia	0	1	(.)	32	114
Paraguay	0	(.)	(.)	19	129
Honduras	0	(.)	(.)	8	50
El Salvador	0	(.)	4	17	40
Guatemala	0	1	4	31	99
Nicaragua	0	(.)	4	14	22

1: Los datos corresponde al finales del año 2003.

2: Los datos corresponden a personas desplazadas que reciben asistencia o protección del ACNUR.

3: Se desconoce o no se ha informado el país de origen de algunos refugiados. Por consiguiente estos pueden ser subestimados.

Países con desarrollo humano alto. Países con desarrollo humano medio.

Fuente: PNUD (2004) Informe sobre Desarrollo Humano.