

Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia*

A partir de 1999 se comenzó a aplicar en Colombia un plan político, militar, social y económico, que tiene como objetivos combatir el narcotráfico y la violencia armada en ese país. El Plan Colombia ha contado en sus tres primeros años de aplicación con el apoyo del gobierno de Estados Unidos de América, el cual ante las reacciones de los gobiernos andinos, y dentro de su política antinarcóticos hacia la región andina, creó un plan de seguridad que abarca al conjunto de la mencionada región, la Iniciativa para la Región Andina (ARI, por sus siglas en inglés).

La Iniciativa Regional Andina está concebida como un programa de asistencia internacional, por un monto de USD 782 millones para el año 2002, que busca asistir a los gobiernos andinos en sus esfuerzos por “fortalecer las instituciones democráticas, mejorar su capacidad para proveer servicios, crear un sistema judicial más transparente y eficiente, proteger los Derechos Humanos, reducir la corrupción, e incrementar las oportunidades de empleo legal”.¹ Aun cuando la ARI presta una mayor atención a la política antinarcóticos, y a Colombia especialmente, los otros gobiernos de la región han buscado activamente participar de la asistencia internacional, bajo el supuesto de que tanto el conflicto violento como el narcotráfico colombianos podrían moverse más allá de las fronteras de este país, involucrando a los otros estados de la región.

El gobierno ecuatoriano ha impulsado firmemente esta posición, considerando que la prevención del “derrame del conflicto colombiano”

* Este informe es el producto de la investigación realizada por el Centro Andino de Estudios Internacionales, de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, bajo la coordinación de Pablo Andrade, con la participación de un equipo de estudiantes del Programa de Relaciones Internacionales y con el financiamiento de la embajada del Reino Unido en Ecuador.

hacia el Ecuador es un tema prioritario en su agenda de seguridad.² La política de seguridad ecuatoriana pretende prevenir que grupos guerrilleros, facciones paramilitares y grupos e individuos vinculados al narcotráfico y la delincuencia de origen colombiano se asienten en el país, trasladando sus operaciones militares o ilegales a territorio nacional. Esta política de seguridad preventiva se pretende además que provea alternativas económicas para las poblaciones residentes en la frontera con Colombia; poblaciones que se caracterizan por un alto índice de pobreza y carencia de fuentes de empleo legal.³

Tanto los factores internacionales que hemos descrito brevemente como las políticas domésticas de seguridad de los gobiernos ecuatoriano y colombiano han determinado, entonces, que la frontera Ecuador-Colombia haya adquirido relevancia en la agenda estatal. Esta nueva relevancia, sin embargo, está marcada por la vigencia e intensificación del conflicto colombiano, de manera que los lentes a través de los cuales se mira a la zona de frontera Ecuador-Colombia están distorsionados por la búsqueda de amenazas para la seguridad de los estados-nación.

La perspectiva con la que hemos trabajado el proyecto de investigación y el presente informe es la de describir cómo el conflicto colombiano, y la política de seguridad del Estado ecuatoriano está afectando a la institucionalidad política, la economía y la sociedad de la frontera Ecuador-Colombia. Desde esta perspectiva, hemos buscado no tanto las amenazas de seguridad a la integridad física del territorio ecuatoriano, o los indicadores de difusión del conflicto colombiano hacia el área controlada por el Ecuador, que es la perspectiva prevaleciente en el discurso de seguridad estatal ecuatoriana, sino identificar los recursos organizacionales (gubernamentales, no gubernamentales y socio-culturales) que podrían servir para seguir la evolución de los conflictos violentos que tienen lugar en la zona fronteriza, y los daños que esos conflictos puedan causar a la seguridad física y a la supervivencia de la población que vive en esa área. De igual manera, hemos buscado precisar qué efectos pueden atribuirse al conflicto colombiano –y a la respuesta estatal ecuatoriana ante lo que considera una amenaza de seguridad–, y cuáles otros dependen de variables estructurales prevalecientes en la zona, y de las políticas domésticas del gobierno ecuatoriano.

La identificación de esos recursos nos ha permitido construir un diagnóstico de línea de base para crear en el futuro inmediato un sistema de observación permanente de la frontera Ecuador-Colombia.

Diagnóstico de la Frontera Ecuador-Colombia

El presente diagnóstico describe la situación actualmente imperante en la frontera Ecuador-Colombia, en el lado ecuatoriano. La información comprende únicamente a las provincias ecuatorianas directamente colindantes con Colombia, a saber: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos (mapa). Los datos recabados abarcan cuatro áreas temáticas clave: presencia institucional del Estado ecuatoriano, seguridad, comercio binacional Ecuador-Colombia y tejido socio-cultural.

Ficha técnica de la investigación

La investigación en la que se basa el presente informe fue realizada por el Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar (CAEI).

El equipo de campo estuvo conformado por cinco estudiantes de los programas de maestría de la Universidad: Yamile León, Alicia Guzmán, Ninfa Patiño, Wilfredy Bonilla y Eva Inés Guitibonza; la coordinación del proyecto estuvo a cargo de Pablo Andrade, profesor del Programa de Estudios Latinoamericanos, y miembro del CAEI.

Hemos buscado precisar qué efectos pueden atribuirse al conflicto colombiano –y a la respuesta estatal ecuatoriana ante lo que considera una amenaza de seguridad–, y cuáles otros dependen de variables estructurales prevalecientes en la zona, y de las políticas domésticas del gobierno ecuatoriano.

El trabajo de campo abarcó tres provincias fronterizas ecuatorianas, Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Se identificaron cuatro áreas temáticas a investigarse (institucional, de seguridad humana y policial-militar, comercio fronterizo binacional y tejido socio-cultural), y seleccionaron indicadores para cada uno de ellos.⁴ La información pertinente a cada indicador fue levantada de bases de datos, documentos oficiales, entrevistas con oficiales nacionales, autoridades locales, responsables de organizaciones no gubernamentales y líderes de asociaciones de la sociedad civil.⁵

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA FRONTERA

La frontera Ecuador-Colombia comprende una extensión de 590 km², y se extiende desde el océano Pacífico hacia el este, pasando por las



Mapa político y geográfico del Ecuador.

dos vertientes de la cordillera de los Andes, hasta la Amazonia (mapa). La población total de las provincias fronterizas, de acuerdo al censo de población del año 2000, es de 668 431 habitantes, siendo la provincia de Esmeraldas, ubicada en la Costa, la más poblada. La mayoría de la población vive en áreas rurales, como puede apreciarse en la tabla 1.

Tabla 1
Composición demográfica de las provincias fronterizas

Provincia	Población total	Área urbana	Área rural
Carchi	152 304	71 803	80 501
Esmeraldas	386 032	157 138	228 894
Sucumbíos	130 095	50 509	79 586

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, VI Censo Nacional de Población y Vivienda, noviembre de 2001, Resultados preliminares, <http://www.inec.gov.ec>

Estamos hablando, además, de provincias en las que existen grandes desigualdades sociales (tabla 2). La pobreza existente debe considerarse para una gran parte de esa población como estructural e intergeneracional. A las condiciones de pobreza existentes en la zona debe añadirse la presencia de una fuerte diversidad étnica, que desde la década de los noventa ha sido crecientemente transformada en diferencias políticas. Así, únicamente Carchi puede ser considerada una provincia étnicamente homogénea, y sin presencia significativa de movimientos etno-políticos, mientras que la población de Esmeraldas es mayoritariamente de ascendencia africana, y en años recientes se ha organizado como “pueblo” bajo el liderazgo del movimiento afro-ecuatoriano,⁶ existiendo además pequeños grupos indígenas organizados. Finalmente, en Sucumbíos nos encontramos con una población mestiza de reciente migración al área, y comunidades y grupos indígenas (cofán, quichua y secoya) de larga residencia y políticamente activos.⁷

Tabla 2
Porcentaje de pobreza en la frontera norte

Provincia	% de pobreza
Carchi	85,00
Esmeraldas	74,55
Sucumbíos	73,78

Fuente: SIISE, 2002.

En suma, cuando nos referimos a la frontera norte estamos hablando de una región geográficamente diversa, relativamente poco poblada, demográficamente rural, étnicamente diversa y pobre, donde la integración de la población al Estado mediante la provisión de bienes y servicios que incrementen el bienestar y las libertades de desarrollo humano de la población ha sido secularmente débil. Esta caracterización, ampliamente conocida en el Estado ecuatoriano, ha sido determinante para elegir el tipo de objetivos y estrategia de seguridad que el gobierno ecuatoriano ha creado para el tratamiento actual de la frontera con Colombia.⁸

PRESENCIA INSTITUCIONAL DEL ESTADO ECUATORIANO

El gobierno ecuatoriano, en su estrategia de seguridad de la frontera norte, ha identificado como una amenaza mayor a la seguridad la débil presencia institucional del Estado. Más allá de la existencia física de destacamentos y bases militares, y oficinas de agencias gubernamentales, el gobierno ecuatoriano ha advertido que la presencia del Estado como parte de la vida cotidiana de los habitantes de las provincias fronterizas es pobre, por lo que la política de seguridad propone objetivos tales como fortalecer la vigencia del Estado de Derecho, e impulsar el desarrollo social y económico (provisión estatal de bienes y servicios).⁹

El gobierno pretende alcanzar esos objetivos mediante acciones políticas, militares y de desarrollo, habiendo otorgado una alta prioridad a estas últimas, y creado una unidad administrativa, directamente dependiente del Presidente de la República, encargada de planificar y ejecutar el desarrollo de la frontera, UDENOR. En este apartado del informe nos ocuparemos entonces en primer lugar de UDENOR.

UDENOR es una agencia gubernamental localizada en Quito, sin

oficinas o representación en las provincias fronterizas.¹⁰ UDENOR, a juzgar por el informe de gestión presentado,¹¹ ha concentrado su esfuerzo en coordinar acciones con otras agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, y en buscar financiamiento interno e internacional (principalmente) para proyectos de desarrollo en seis provincias consideradas “fronterizas”.¹² Los proyectos de UDENOR están integrados en un programa llamado “Programa de Desarrollo Preventivo Alternativo de la Región Fronteriza Norte”.¹³ El objetivo central de este programa es ofrecer alternativas económicas de empleo para los habitantes de la frontera.

De acuerdo con el informe del primer año de gestiones de UDENOR, a enero de 2002, en las tres provincias consideradas en el presente estudio se encontraban en ejecución un total de 29 proyectos de dotación de infraestructura básica a sectores rurales (agua potable, sistemas de alcantarillado y/o letrinas, y caminos), y 9 proyectos de “fortalecimiento de la sociedad civil” (tabla 3).

Tabla 3
Proyectos ejecutados por UDENOR
a enero de 2002, por provincia,
componente y monto de inversión

Provincia	No. proy. infraest. prod.	No. proy. infraest. social	No. proy. fortal. soc. civ.
Carchi	3	5	1
Esmeraldas	2	12	5
Sucumbíos	1	6	3
Total	6	23	9

Fuente: UDENOR, “Un esfuerzo conjunto: informe del primer año de gestión 2001/marzo 2002”, UDENOR, Quito, 2002, pp. 55 (cuadro 4), 56 (cuadro 5), 57 (cuadro 6).

Si se comparan los proyectos realmente ejecutados con los componentes del “Programa de Desarrollo Preventivo...”, se encuentran resultados curiosos. UDENOR concentró sus esfuerzos, en el primer año de gestión del programa, en construir caminos, reparar puentes y proveer servicios básicos, tales como agua potable y alcantarillado o letrinas; los proyectos específicamente diseñados para proveer de alternativas de empleo

fueron escasos y solo atendieron a poblaciones pequeñas. En efecto, el “Programa” contempla cuatro componentes con propósitos claramente establecidos: desarrollo productivo, conservación del medio ambiente, infraestructura productiva e infraestructura social. El componente de desarrollo productivo está específicamente dirigido a crear alternativas de empleo; el componente de infraestructura productiva “considera la construcción de caminos, puentes, obras de riegos, puertos, etc.”.¹⁴ El componente “infraestructura social” no incluye a los proyectos considerados como “fortalecimiento de la sociedad civil”; los objetivos que describen al componente precisan que se trata, una vez más, de construcción de obras de infraestructura básica. De manera que es difícil precisar la articulación de los proyectos ejecutados de fortalecimiento de la sociedad civil con los componentes enunciados en

El gobierno ecuatoriano, en su estrategia de seguridad de la frontera norte, ha identificado como una amenaza mayor a la seguridad la débil presencia institucional del Estado.

la planificación del proyecto que gerencia UDENOR:

Los proyectos de “fortalecimiento de la sociedad civil” son una curiosa mezcla entre proyectos de desarrollo enfocados a la creación de empleo o el acceso a recursos productivos (legalización de la propiedad de tierras, por ejemplo), programas de prevención al uso y consumo de drogas, difusión de información sobre Derechos Humanos y constitucionales (en Sucumbíos), y apoyo al desarrollo de capacidades institucionales de varios grupos étnicos (cofanés, quichuas, awa, chachi y afroecuatorianos). Estos proyectos tienen varios problemas. En primer lugar, solo uno de ellos, el proyecto de legalización de la propiedad de tierras, está directamente relacionado con generación de empleo o acceso a recursos productivos, pero es también el proyecto de menor alcance poblacional, 382 familias entre campesinos e indígenas (UDENOR, *op. cit.*: 57, cuadro 6). En segundo lugar, ninguno de los proyectos tiene una duración superior a diciembre de 2002. Finalmente, es necesario anotar que estos proyectos no se encontraban originalmente contemplados en el plan de UDENOR, fueron incorporados posteriormente.¹⁵

En definitiva, los proyectos que parecerían tener una vinculación más directa con el desarrollo y con el objetivo de “prevenir la expansión del narcotráfico” entre los habitantes de la frontera, sea a través de la ge-

neración de ingresos o mediante la creación de capital social en la zona, son también los proyectos de menor alcance tanto en número de beneficiarios como en continuidad de su financiamiento e impacto social.¹⁶

Aun si dejamos de lado los problemas señalados, queda por resolver el tema de si el programa gestionado por UDENOR está en capacidad de aumentar y consolidar la presencia institucional del Estado en la frontera norte. Estas dudas se encuentran justificadas en dos consideraciones. En primer lugar, UDENOR depende fuertemente de la asistencia financiera internacional. Durante el primer año de funcionamiento de la Unidad, la asistencia financiera y técnica provista por USAID-OIM fueron clave para que UDENOR desarrollara su infraestructura física y capacidades operativas.¹⁷ De igual manera, durante el primer año de gestión operativa, planificación y ejecución de proyectos, la dependencia financiera de la Unidad de fuentes externas se diversificó y profundizó, simultáneamente, incluyendo a la OEA/CICAD, el BID y el Grupo Consultivo de Donantes (países europeos).¹⁸

La dependencia financiera y técnica de UDENOR respecto de la cooperación internacional, se ha traducido en el modelo de trabajo adoptado por esta agencia. En efecto, siguiendo las recomendaciones de las fuentes de cooperación, UDENOR opera mediante subcontratos otorgados a proveedores de bienes y servicios privados: compañías, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base. Este modelo ha generado una división de tareas que puede ser perjudicial para el funcionamiento en el largo plazo de la Unidad, y que ciertamente en lo inmediato no ha facilitado la relación entre agencias gubernamentales centrales (nacionales), gobiernos locales y sociedad local.

El proceso de toma de decisiones se realiza de manera centralizada en UDENOR, a través de los llamados "comités de gestión", como precisa el informe de la Unidad: "[Los comités de gestión] están constituidos por funcionarios de alto nivel y con capacidad de decisión, delegados por cada una de las partes que intervienen en los proyectos, esto es delegados de: el donante, el ejecutor, UDENOR y los operadores técnicos en los casos que sea necesario". Como lo precisa el informe, esa conformación asegura que "los operadores técnicos", que son los únicos miembros de los comités que están directamente en contacto con la población del área donde se ejecuta un proyecto, sean una voz minoritaria. De manera que la división de trabajo, a pesar de operar con organizaciones supuestamente vinculadas de manera directa a la población beneficiaria de un

proyecto, genera una lógica de gestión de arriba-abajo, en la cual las decisiones son tomadas en la cúpula, con poco "input" de los beneficiarios, y muy pobre (o ninguna) capacidad de los beneficiarios para controlar las decisiones de planificación y ejecución de los proyectos.¹⁹

No es necesario repetir aquí las abundantes objeciones que la literatura contemporánea sobre desarrollo y desarrollo comunitario (véase, por ejemplo, Krishna, *et al.*, 1997) ha hecho respecto a la capacidad de generar desarrollo por parte de proyectos cortos y con una lógica de trabajo "de arriba-abajo". No se trata tampoco de un problema meramente conceptual. En efecto, el modelo de trabajo/relación con la población adoptado por UDENOR ya ha generado tensiones entre el gobierno central ecuatoriano y los gobiernos provinciales. En febrero de 2001 en Sucumbíos, y más recientemente en febrero de 2002 en Orellana y Sucumbíos, los gobiernos locales con apoyo de la población organizaron sendos paros para demandar del gobierno central la provisión de recursos y servicios básicos, tales como construcción de caminos, electrificación y seguridad,²⁰ como resultado de las presiones directas (no institucionales) de los gobiernos locales se incorporaron nuevas actividades y proyectos al plan de UDENOR para el 2002. En el "Acta de Acuerdos y Compromisos" firmada entre el gobierno nacional y la asamblea biprovincial, se lee:

Mesa 1. Infraestructura, Legalización de Tierras, Ambiente y Vivienda:
Infraestructura:

El gobierno a través de UDENOR financiará la construcción de un muro de protección para la planta de tratamiento de agua potable y la construcción de un tanque de reservorio de 1 000 m³ de capacidad para el sistema de agua potable de la ciudad de Coca (p. 5).

UDENOR se compromete a enviar un técnico en elaboración de proyectos para capacitar a miembros de las organizaciones de ambas provincias (p. 16).

Y en el "Acta de Acuerdos y Compromisos entre la Comisión del Gobierno Nacional y la Asamblea Biprovincial de Sucumbíos y Orellana, Mesa de Turismo Empleo y Producción" se lee:

Se solicita que UDENOR y ECORAE, antes de planificación y desarrollo regional, canalicen los recursos y la asistencia técnica que tienen para estas provincias (p. 2).

Como lo muestran las citas anteriores, y la participación de delegados de UDENOR en la comisión negociadora del gobierno en marzo de 2002, desde la perspectiva de los gobiernos locales y de algunas organiza-

ciones de la sociedad civil de la frontera norte, se reconoce la legitimidad de UDENOR como agencia gubernamental que canaliza fondos para cubrir las necesidades de bienes y servicios demandados. Esta legitimidad se ha conformado, sin embargo, dentro de un modelo de relación clientelar: el Estado provee a los clientes provinciales, lo cual atenta contra el logro de vinculaciones institucionales estables entre el gobierno central y los gobiernos locales, y, por tanto, con el logro de una presencia institucional propiamente dicha. Es decir, una presencia estatal que se realiza a través de rutinas e interacciones frecuentes entre las poblaciones, las organizaciones locales y las agencias gubernamentales.

Es necesario expandir ese último punto, tomando como modelo lo ocurrido durante el paro de febrero de 2002, y relacionándolo con los datos proporcionados por nuestro trabajo de campo. La lógica de la acción social clientelar implica la vinculación intermitente y para-institucional (patronazgo directo, paros, etc.) entre los beneficiarios (actuales o futuros) de los recursos, bienes y servicios proporcionados por el gobierno central (representante del Estado); esta vinculación puede ocurrir a través de agencias gubernamentales locales o bien directamente con el gobierno central. En cualquier caso, tanto por ser interacciones episódicas, como por realizarse a través de canales para-institucionales, no se dan oportunidades para que: a) los beneficiarios controlen el proceso de toma de decisiones, con lo cual éstas permanecen en lo externo y como dádivas del poder; y b) se generen lealtades, sentidos de inclusión y formas de interacción cotidiana que actualicen la presencia estatal. En las entrevistas realizadas por nuestro equipo de investigación aparece entonces que las organizaciones de la sociedad civil, los pobladores, e incluso las autoridades que constituyen el gobierno local –y en al menos un caso el Gobernador, representante del gobierno central– dicen que no existe una presencia real de UDENOR, pero sí mencionan la existencia de OIM (la ONG que trabaja con un Estado extranjero, Estados Unidos) o de las organizaciones no gubernamentales ecuatorianas que trabajan en la ejecución de los proyectos gestionados por el gobierno central.

Conclusión

La creación de una agencia gubernamental especializada para el desarrollo de la frontera norte (UDENOR), tanto por su metodología de trabajo como por la corta duración y pequeño impacto de los proyectos implementados, ha creado un efecto paradójico. No se ha fortalecido ni incrementado la presencia institucional del Estado, pero el gobierno cen-

tral ha sido capaz de coordinar y financiar a través de esa agencia acciones que benefician a sectores de la población que habita en la frontera, especialmente en la provincia de Sucumbíos.

Los vínculos creados entre la población beneficiaria y las agencias no gubernamentales y/o gobiernos locales han fortalecido la presencia e institucionalización de éstos y aquéllas, pero no del Estado central; lo cual contradice los objetivos explícitos de la política de seguridad del Estado *nacional*. Este último sí ha logrado fortalecerse en cuanto a su capacidad para recabar y procesar información sobre la situación de las poblaciones, particularmente de los habitantes rurales, así como respecto de la capacidad del Estado para actuar como mediador entre las poblaciones fronterizas y la asistencia internacional.

Por otro lado, el programa planteado por UDENOR tiene importantes limitaciones; se mueve en un horizonte temporal inmediato (dos o tres años, máximo, para cada proyecto), con acciones puntuales de dudosa continuidad (proyectos), en un ambiente político caracterizado por múltiples presiones clientelares, y depende fuertemente de la asistencia internacional. Proponemos que esas limitaciones pueden en el corto y mediano plazos erosionar las capacidades recientemente creadas por UDENOR. En todo caso, su eficacia frente a los objetivos planteados, de crear un desarrollo alternativo que preserve la paz y seguridad en la región y prevenga la penetración del narcotráfico, es restringida.

Presencia institucional internacional y no-gubernamental

En el apartado anterior hemos identificado a UDENOR como un nodo en el cual se cruzan agencias gubernamentales, nacionales y locales, organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, y –en ciertos casos– comunidades de base. En la presente sección describimos esa red de relaciones.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), es la organización no gubernamental predominante en cuanto a asistencia financiera e internacional a la frontera Ecuador-Colombia. Este papel se da en función de la vinculación estrecha entre OIM y USAID; de acuerdo con el informe ya citado de USAID: “Dentro del contexto del acuerdo bilateral firmado con el gobierno del Ecuador... OIM es la entidad paraguas que lo implementa” (p. 2). OIM tiene una oficina central en Quito, y ha creado misiones en las tres provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos; estas oficinas tienen un número limitado de personas, denominadas “enlaces con la sociedad civil”, las cuales coordinan con organizaciones no guber-

namentales locales (el Colegio de Ingenieros Civiles en Carchi, la Fundación Altrópico en Esmeraldas y el Fondo Ecuatoriano Populorum Progreso (FEPP) en Sucumbíos. Por otro lado, OIM ha tomado la iniciativa de coordinar investigaciones de diagnóstico de la situación social en las provincias mencionadas, en coordinación con autoridades políticas, de turismo, y educación y con organizaciones de refugiados.²¹

La misión institucional de OIM está específicamente enfocada a asistir a las poblaciones migrantes, pero en el caso ecuatoriano, por la relación especial establecida con USAID, su actividad se ha desplegado también en apoyar a proyectos de desarrollo comunitario, en lo que la agencia denomina “Fortalecimiento Comunitario de las Provincias del Norte del Ecuador”. Es necesario, entonces, distinguir entre esos dos tipos de acciones, migratorias y comunitarias. En las acciones migratorias, OIM apoya en coordinación con ACNUR y las sedes de la Iglesia católica (Pastoral Migratoria en Carchi, ISAMIS en Sucumbíos, Vicaría en Esmeraldas) a las poblaciones de refugiados, e inmigrantes ilegales colombianos, para regularizar su situación legal en el Ecuador.

En el área de proyectos comunitarios, OIM ha ejecutado obras de infraestructura destinadas a mitigar el impacto del súbito aumento poblacional en los servicios de comunidades receptoras de migrantes colombianos. La tabla 4 expone los proyectos apoyados o directamente ejecutados por OIM en las provincias fronterizas.

La creación de una agencia gubernamental especializada para el desarrollo de la frontera norte (UDENOR), tanto por su metodología de trabajo como por la corta duración y pequeño impacto de los proyectos implementados, ha creado un efecto paradójico.

Tabla 4
Proyectos de desarrollo comunitario ejecutados
por OIM hasta diciembre de 2001

Provincia	No. proyecto	Tipo de proyecto
Carchi	9	Infraestructura básica: provisión de agua, puentes, reparación o mejoramiento de caminos.
Esmeraldas	11	Infraestructura básica: provisión de agua, puentes, baterías sanitarias y salud preventiva.
Sucumbíos	7	Infraestructura básica: provisión de agua, puentes, baterías sanitarias. Legalización de tierras: 1, en coordinación con FEPP.

Fuente: OIM, FEPP, UDENOR, varios informes, diciembre 2001-enero 2002.

Un segundo actor internacional fundamental, en lo que se refiere a las poblaciones colombianas desplazadas al interior de la frontera ecuatoriana, es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, ACNUR. Este organismo ha concentrado su atención en establecer el número de refugiados, legalizar su estatus en el país, y crear centros de atención emergente para quienes solicitan dicho estatus. ACNUR ha establecido un sistema de trabajo en el cual es clave la coordinación con la Iglesia católica y organismos de Derechos Humanos (principalmente la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, CEDHU) para acoger y brindar seguridad a los colombianos que solicitan refugio. Para la legalización de la situación de las poblaciones colombianas desplazadas, ACNUR coordina con la Policía Nacional de Migración y con el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; de igual manera, en los centros de refugiados establecidos (uno por cada provincia investigada) ACNUR brinda asistencia legal a quienes solicitan el estatuto de refugiado.

La descripción anterior nos permite ubicar una última organización que actúa a lo largo de toda la frontera, y tiene una presencia institucional firmemente establecida, la Iglesia católica, la cual ha creado un conjunto de agencias especializadas en cada provincia, usualmente coordinadas directamente por la Diócesis (el obispo), para acoger y proteger a los desplazados colombianos: la Vicaría Pastoral para Refugiados en Es-

meraldas, la Pastoral Migratoria para Carchi, e ISAMIS (Iglesia de San Miguel de Sucumbíos) en Sucumbíos.

Adicionalmente, la Iglesia mantiene un programa autónomo de desarrollo, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio,²² con oficinas regionales en Esmeraldas y Sucumbíos (la oficina regional de Imbabura coordina también los proyectos de Carchi), y proyectos en todas las provincias (tres en Esmeraldas, dos de ellos localizados en los cantones más cercanos a la frontera con Colombia; dos proyectos en Carchi; y cinco en Sucumbíos). Los programas y proyectos de desarrollo apoyados por el FEPP, directamente, o mediante organizaciones de segundo grado en las tres provincias, incluyen legalización de tierras (a través de la empresa PROTIERRAS, en Esmeraldas y Sucumbíos) crédito para pequeños productores campesinos y urbanos (cinco cajas de ahorro y crédito en Esmeraldas, tres en Lago Agrio y Sucumbíos), apoyo a la organización campesina y étnica (34 organizaciones en Esmeraldas, 15 en Lago Agrio), proyectos agro-forestales, microempresas productivas (cuatro en Esmeraldas, 18 en Lago Agrio), empresas de comercialización agropecuaria, agroindustrial y artesanal, e incluso un supermercado en Lago Agrio. La presencia del FEPP en Carchi es, sin embargo, todavía incipiente.²³

Conclusión:

En contraste con la incipiente presencia institucional estatal en las provincias fronterizas, se puede comprobar una fuerte presencia de organizaciones internacionales y no gubernamentales en la región. Sin embargo, esta presencia varía entre intervenciones puntuales, básicamente guiadas por la coyuntura creada por el Plan Colombia (OIM y ACNUR), e intervenciones de largo aliento, con una larga historia institucional, como la de la Iglesia católica y el FEPP. En cualquier caso, el monto de información que tanto las organizaciones internacionales como las organizaciones no gubernamentales católicas (principalmente) han acumulado sobre la región es importante; similar relevancia tiene el grado de sinergia (cooperación interinstitucional) que estas organizaciones han desarrollado entre sí, así como el nivel de experiencia que han logrado en el trabajo con poblaciones rurales, pobres y las autoridades locales.

Otros indicadores de presencia institucional

La descripción sobre la presencia institucional estatal y no estatal en la frontera norte estaría incompleta si no se consideraran formas cotidianas de rutinas establecidas a través del sistema educativo, red vial y sistema de salud en las provincias. La tabla 5 resume esos indicadores.

Tabla 5
Indicadores (aproximados) de presencia institucional:
educación y salud

Provincia	No. establec. educ. públ.	No. hosp. y otros servicios de salud públicos	Km ² vías
Esmeraldas	1 026	138	508,60
Carchi	396	78	181,66
Sucumbíos	551	36	414,69

Fuente: UDENOR, *op. cit.*, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, SIISE.

La información levantada por el equipo de investigación de campo indica que en San Lorenzo, Esmeraldas, existen 87 centros educativos, seis centros de salud que no permiten la hospitalización de pacientes, y que las carreteras de la zona son básicamente caminos lastrados, en malas condiciones en época seca y prácticamente intransitables en invierno.²⁴ Las condiciones son similares en el área rural de la provincia de Sucumbíos, aun cuando en el área urbana (Lago Agrio) se reportan escuelas y colegios funcionales, y un hospital relativamente bien equipado, con capacidad para recibir pacientes internos.²⁵ En la provincia de Carchi, área urbana, se informaron buenas condiciones en las carreteras (vías asfaltadas), educación y al menos dos hospitales funcionales.

SEGURIDAD

La seguridad en la frontera norte es el resultado de la compleja interacción entre poblaciones colombianas forzadas a desplazarse al territorio ecuatoriano, la presencia de guarniciones, puestos de vigilancia policial y militar ecuatorianas, y la acción de grupos delinquentes. A continuación examinamos estos factores por separado, para más adelante ofrecer una interpretación abarcativa de la interacción de esos elementos.

Poblaciones desplazadas y Derechos Humanos

De acuerdo con información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores a OIM, hasta diciembre de 2001, 4 680 ciudadanos colombianos habían solicitado refugio en el Ecuador entre enero de 2000 y diciembre de 2001, de los cuales 2 403 casos (51 por ciento) estaban todavía pendientes de resolución, 1 672 solicitudes habían sido aceptadas (35 por ciento), y 605 solicitudes fueron rechazadas (13 por ciento). En la información correspondiente a 2002, hasta marzo de este año el número de refugiados había aumentado a 1 926 (254 personas más), pero en cambio existía un total de solicitantes de 5 423, es decir un 16 por ciento

más que el total de solicitudes presentadas entre 2000 y 2001. Es posible que una parte de esas solicitudes corresponda a aquellas que no habían sido procesadas hasta diciembre de 2001, la información del Ministerio no precisa cuáles son solicitudes nuevas y cuáles corresponden a años anteriores. Aun así, y suponiendo que parte de los casos que han sido reconocidos como refugiados en el 2002 corresponde en realidad a personas que habían iniciado el trámite oficial el 2001, tenemos que el número de personas nuevas que han pedido ser admitidas como refugiadas en el Ecuador es un 60 por ciento más que en el año 2001.²⁶

El incremento de peticiones de asilo es en sí bastante alto, pero además según los informes de organismos oficiales, como la Policía Nacional, la OIM, organizaciones de Derechos Humanos y nuestros entrevistados, existe un buen número de familias y personas individuales colombianas desplazadas que no solicitan el estatuto de refugiado, sino que se alojan temporalmente con parientes o amistades de la zona, mientras existe actividad guerrillera, paramilitar o del Ejército en sus pueblos de origen. El número de personas desplazadas que no ha solicitado refugio para San Lorenzo, Esmeraldas, sería de aproximadamente 600 personas.²⁷ En igual situación se encontrarían otras 500 personas en Carchi.²⁸ Se desconoce la cifra correspondiente para Sucumbíos, pero según lo reportado por la Curia (ISAMIS) habrían al menos 600 personas que se registraron inicialmente para solicitar refugio, se encuentran todavía en la

En contraste con la incipiente presencia institucional estatal en las provincias fronterizas, se puede comprobar una fuerte presencia de organizaciones internacionales y no gubernamentales en la región.

provincia pero han desistido del pedido.²⁹ Si se toma estos números como aproximaciones imprecisas al problema del número de desplazados que no son tomados en cuenta por las cifras oficiales, tendríamos alrededor de 1 700 personas en esta condición, es decir una imprecisión respecto de las estadísticas oficiales de aproximadamente un 30 por ciento; esta estimación debe considerarse conservadora por las condiciones socio-culturales de la zona.

El marco legal que permite en el Ecuador la acción del ACNUR está dado por el Decreto No. 33016 del 6 de mayo de 1992, el cual permite la aplicación de la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967 de dicha convención. En él se establece que quien otorga la condición de refugiado es el gobierno ecuatoriano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante una "Comisión para determinar la Condición de los Refugiados en el Ecuador". La Comisión se reúne una vez por mes, para conocer las solicitudes presentadas directamente por los interesados (ante la Policía Nacional, de Migración, o de Fronteras), o por el ACNUR.

El procedimiento establecido en el mencionado decreto ha sido considerado tanto por ACNUR como por OIM como "engorroso" e inadecuado para las condiciones de emergencia actualmente imperantes en la frontera norte. Aunque el trámite burocrático no ha sido modificado, el ACNUR, la OIM, la Iglesia católica, a través de varias oficinas provinciales, y los consulados de Colombia en Sucumbíos y Esmeraldas, han creado un mecanismo *ad hoc* para acoger transitoriamente a los desplazados y procesar las solicitudes de refugio. Actualmente existen casas de refugiados, manejadas por la Iglesia católica, en San Lorenzo (Esmeraldas), Lago Agrio (Sucumbíos), la Paz y los Andes (Carchi).

Las condiciones varían entre las distintas provincias. Así, en San Lorenzo existen dos casas-refugio, que fueron construidas con fondos de asistencia internacional de GTZ, acondicionadas por ACNUR y manejadas por la Pastoral Social de la Zona Norte (Iglesia católica, con el apoyo específico de la Misión Comboniana). En esta localidad, la coordinación para el apoyo a los refugiados recae en OIM y ACNUR en cooperación con el Consejo Regional de Palenques (una organización de base afro-ecuatoriana), la Alcaldía de la ciudad y la FEDARPOM (una organización de segundo grado afro-ecuatoriana). En Sucumbíos, la(s) casa(s) refugio es (son) manejada(s) directamente por la curia (ISAMIS), con apoyo de ACNUR. Una situación similar se registra en los centros para refugiados de Carchi, directamente manejados por la Vicaría (Obispado).

Las personas que llegan a estos centros de acogida son, según lo reportado por nuestros entrevistados, personas que no tienen parientes ecuatorianos en los poblados fronterizos, que carecen de recursos económicos, no tienen sus documentos oficiales en regla, y sobre las cuales pesa algún tipo de amenaza de muerte. ACNUR y la Iglesia ayudan a estas personas no solo con el proceso de legalización de su residencia en el Ecuador, sino también con su manutención diaria y cuidados de salud. La OIM ha proporcionado recursos auxiliares tales como transporte para personas que desean repatriarse, mantenimiento y reparación de los centros de acogida y provisión de letrinas.³⁰

Las organizaciones que trabajan con refugiados en el Ecuador, tanto por sus misiones institucionales como por el conocimiento sobre violaciones de Derechos Humanos perpetradas contra desplazados en Colombia, han hecho parte integral de sus políticas la vigilancia de los Derechos Humanos tanto de las poblaciones recibidas como de los grupos que las acogen. En todas las provincias investigadas hemos encontrado la presencia activa de organismos de Derechos Humanos, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Entre los no gubernamentales cabe destacar la existencia específica de un grupo formal de vigilancia y seguimiento del estado de los Derechos Humanos en la frontera norte, el Observatorio Internacional para la Paz (OIPAZ), constituido por el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Andina Simón Bolívar, la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (INRED), el Servicio por la Paz y Justicia del Ecuador (SERPAJ) y la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU). A través de sus organizaciones constituyentes, OIPAZ ha producido un informe sobre Derechos Humanos,³¹ y mantiene un sistema de alerta temprana y vigilancia permanente de la situación de la frontera, para lo cual coordinan con la Pastoral Social de la Zona Norte, en Esmeraldas; la Comisión de Derechos Humanos de Carchi, en Carchi; el ISAMIS y la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos (ASIS), en Sucumbíos.

Del lado gubernamental, cabe destacar la preocupación del Defensor del Pueblo en Esmeraldas, quien ha tomado la iniciativa de coordinar las acciones de su oficina con ACNUR y UDENOR.³² De igual forma, son relevantes las acciones emprendidas en Derechos Humanos por el Comité de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y el Proyecto de Municipios por la Paz, impulsado por la Municipalidad de Tulcán, en la provincia del Carchi.

Conclusión

El aumento del flujo de poblaciones colombianas desplazadas hacia territorio ecuatoriano, a partir del año 2000, se combinó con un proceso

burocrático para la legalización de las poblaciones desplazadas, y con la ausencia de sistemas de acogida. Sin embargo, la acción efectiva y flexible del ACNUR, la OIM, y sobre todo la Iglesia católica, ha permitido que al

La política de seguridad del gobierno ecuatoriano sobre la frontera norte contempla aspectos netamente militares y policiales, que incluyen el incremento de tropas y puestos de vigilancia fronteriza.

menos aquellos desplazados en peor situación encuentren un refugio, protección de posibles ataques y garantías básicas a sus derechos de subsistencia e integridad física. De igual manera, la rápida formación de organizaciones de la sociedad civil, e incluso gubernamentales, para coordinar la vigilancia de los Derechos Humanos, ha contribuido a esa protección y garantías.

Presencia militar ecuatoriana

La política de seguridad del gobierno ecuatoriano sobre la frontera norte contempla aspectos netamente militares y policiales, que incluyen el incremento de tropas y puestos de vigilancia fronteriza. Es necesario, sin embargo, distinguir entre tareas militares propiamente dichas (vigilancia fronteriza), tareas policiales y tareas mixtas. Entre estas últimas deben considerarse aquellas referidas al control antinarcóticos.

Si bien por el ordenamiento jurídico ecuatoriano el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas (CONSEP) es el organismo que diseña y coordina la estrategia antinarcóticos ecuatoriana, las Fuerzas Armadas tienen un rol clave en el apoyo logístico y de inteligencia a la Policía Nacional, para interceptar cargamentos de droga que transitan por el territorio ecuatoriano, así como armamento y precursores químicos empleados en la producción de cocaína y otras sustancias. A partir de 1999 la vinculación de las Fuerzas Armadas con estos aspectos de la política antinarcóticos se ha intensificado por la presencia de un puesto de vigilancia avanzada del Ejército norteamericano en la Base de Manta, así como por la asistencia militar antinarcóticos que Estados Unidos presta a las Fuerzas Armadas ecuatorianas. De los USD 24 428 000 recibidos por el Ecuador en asistencia militar de los EE.UU. hasta fines de

2001, 95 por ciento (USD 23 400 000) fueron para lucha antinarcóticos, 61,4 por ciento de los cuales, algo más de 13 millones de dólares, fueron destinados al fortalecimiento de equipamiento, entrenamiento y capacidad de acción de la Policía y Fuerzas Armadas en tareas antinarcóticos.³³ La importancia de este aspecto para el conjunto de la política de seguridad del gobierno ecuatoriano puede apreciarse en la manera que el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA) se refiere al objetivo de “mejorar la eficacia de la fuerza pública”:³⁴

- Optimizar la cobertura estratégica, para negar y bloquear rutas al narcotráfico y contrabando de armas y precursores.
- Mantener una estrecha cooperación entre las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional para el desarrollo de operativos.

La mezcla entre tareas antinarcóticos y de vigilancia militar también se aprecia en el rol asignado a los nuevos puestos de vigilancia de frontera, que el “Plan de Seguridad...” propone crear en Sucumbíos (localidad General Farfán) y Carchi. Los nuevos puestos son denominados Centros de Atención y Control de la Frontera (CENAF), los cuales combinan tareas migratorias, policiales y militares.³⁵ Los centros permitirían “atender a los refugiados colombianos en coordinación con las entidades internacionales” (COSENA: 6), y “llevar un control estricto sobre los verdaderos desplazados y vigilar los vínculos que puedan desarrollar con organizaciones al margen de la ley” (p. 7).

Como se ha visto en el apartado precedente, los CENAF en la práctica no están atendiendo a la mayoría de las personas que se ven forzadas a desplazarse; estas labores las cumplen el ACNUR y la Iglesia católica (principalmente) a través de otros mecanismos. Los CENAF estarían cumpliendo más bien la tarea de seleccionar quiénes entran al país y “sellar” las fronteras al paso de colombianos involucrados con el narcotráfico o la delincuencia. Incidentalmente, es necesario puntualizar que este objetivo de seguridad –y de hecho la existencia misma de esos puestos de “selección”– está en contradicción con el Decreto No. 33016, de mayo de 1992, que establece la política ecuatoriana sobre refugiados, en el que se determina explícitamente que “ninguna persona será rechazada en la frontera, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su integridad física o su libertad personal esté en riesgo...” (Capítulo V, artículo 13).

En el aspecto estrictamente militar, el gobierno ecuatoriano, desde la adopción del Plan Colombia, ha buscado “reforzar la capacidad opera-

tiva de las Fuerzas Armadas”; “alcanzar un elevado grado de alistamiento y capacidad de acción inmediata”; y mejorar la inteligencia para operaciones militares en la zona. Esos objetivos han llevado, por un lado, a incrementar la presencia militar en las provincias fronterizas, especialmente en Sucumbíos³⁶ y Esmeraldas. De acuerdo con informaciones de prensa, a diciembre de 2001, las Fuerzas Armadas ecuatorianas aplican tres planes de seguridad en las provincias de Sucumbíos y Orellana: “defensa interna”, “seguridad ciudadana” y “apoyo antinarcóticos”.

Solamente el plan de defensa interna es de responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas. El plan comprende a once batallones del Ejército, con un total de 10 000 hombres, una unidad helitransportada, estacionada en Coca, dos grupos de combate y transporte de tropas (uno en Lago Agrio, el Ala de Combate 31, y otro en Puyo, provincia del Napo); además existen dos grupos de fuerzas combinados (de la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea) estacionados en Sucumbíos. La coordinación entre las tres alas de las Fuerzas Armadas en la frontera norte se realiza a través de la IV División, en la Fuerza de Tarea Conjunta 4 (la Marina tiene dos capitanías de puerto con barcos para operaciones fluviales en Puerto El Carmen y Shushufindi, en Sucumbíos y Orellana, y una capitanía en San Lorenzo, Esmeraldas).³⁷ De igual manera, la presencia militar en Carchi ha sido reforzada con dos brigadas de Fuerzas Especiales, instaladas en Tulcán. Más recientemente, declaraciones de los comandantes de la I y IV divisiones del Ejército afirmaban que la I División podría movilizar rápidamente 6 000 hombres, helicópteros (una unidad helitransportada), y aviones (un grupo aéreo con sede en Quito) a las provincias de Esmeraldas y Carchi, en 48 horas.³⁸

La información disponible indica entonces que las Fuerzas Armadas disponen de recursos de inteligencia, armamento y hombres suficientes para realizar patrullas permanentes de las fronteras, y organizar respuestas armadas ante posibles incursiones de grupos irregulares colombianos.

El incremento de la presencia militar ecuatoriana no ha pasado desapercibido para la población. Según informes de OIPAZ, la mayor presencia militar ha estado acompañada por “una notable inversión en infraestructura”,³⁹ así como por la ejecución de operativos de control (retenes en las vías de comunicación) e intervención directa de las Fuerzas Armadas en la vida cotidiana de los pobladores de la región.⁴⁰ Este último aspecto ha generado tensión y según los informes de grupos de Derechos Humanos, inclusive episodios de acoso contra indígenas y campesinos

de la zona. Dos casos son expresamente mencionados en el informe de OIPAZ, el de la comunidad shuar Taruka de Asociación Bermeja (invasión militar de la comunidad y secuestro de un campesino), en Sucumbíos, y el de las escuelas Tarabita y Gualpi en Carchi (los militares ocuparon las casas comunales y convirtieron los espacios de recreación de las escuelas en helipuertos temporales).⁴¹

A pesar de que en el año 2001 los gobiernos de Ecuador y Colombia llevaron a cabo negociaciones entre altos funcionarios (el Vicepresidente colombiano visitó al Ecuador y el Ministro de Defensa del Ecuador habló en varias ocasiones de conversaciones con su contrapartida y los comandantes colombianos) para coordinar acciones conjuntas en la zona fronteriza, esa coordinación parecería no haber avanzado gran cosa. Existen controles fronterizos compartidos y mayor vigilancia común en los aeropuertos y puertos fluviales fronterizos; sin embargo, según la inteligencia militar ecuatoriana, un poco más de cinco mil hombres armados de ejércitos irregulares estarían operando cerca de la frontera ecuatoriana.⁴² Por otro lado, testimonios de habitantes de la zona apuntan a que los grupos irregulares colombianos “ante la falta de institucionalidad estatal, determinan reglas y se convierten en instancias de resolución de conflictos sociales”.⁴³ Las acciones de los irregulares colombianos se notarían especialmente en “limpiezas sociales” (asesinato de delincuentes comunes), secuestros o amenazas de secuestro y extorsión a hacendados en la provincia del Carchi, combate a la piratería fluvial en Esmeraldas (San Lorenzo, El Juncal) y “ajuste de cuentas” en Sucumbíos.⁴⁴

Conclusión

La política de seguridad militar y policial implementada por el Estado ecuatoriano, aunque ha mejorado la coordinación entre los efectivos de las Fuerzas Armadas, y entre éstas y la Policía Nacional, también ha creado nuevas fuentes de tensión con la población residente en la zona, y parecería haber avanzado solo parcialmente hacia el propósito de sellar la frontera al paso y acción de grupos irregulares y delincuentes comunes procedentes de Colombia (véase además la siguiente sección).

Por otra parte, la política de seguridad vigente ha contribuido a incrementar la participación directa de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en tareas anti-narcóticos; una tendencia que de continuar y acentuarse en el futuro estaría activamente redefiniendo el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad del Estado ecuatoriano.

Criminalidad

Aun cuando la información de prensa ha enfatizado sobre el aumento de la delincuencia en las provincias fronterizas desde la implementación del Plan Colombia, y ha atribuido tal incremento a la mayor presencia de ciudadanos colombianos en esa región, la ausencia de estadísticas oficiales claras, que permitan establecer series temporales comparativas, tanto para las provincias en cuestión como con respecto a las tendencias nacionales, impide afirmar o negar que tal incremento se haya producido.

La información disponible al momento es anecdótica, o en el mejor de los casos fragmentaria. Sin embargo, es cierto que *la percepción* de los habitantes de las provincias fronterizas es de inseguridad personal. Tanto en el informe citado de OIPAZ, como en las observaciones y entrevistas de campo realizadas para la presente investigación, pobladores y autoridades dicen que los delitos que atentan contra la seguridad física de las personas han aumentado, entre ellos: amenazas, extorsiones, secuestros y asesinatos. Lo que resulta difícil de precisar es si esos delitos pueden ser atribuidos a ciudadanos colombianos o ecuatorianos, a grupos irregulares o a bandas delincuenciales. Las situaciones de inseguridad varían en cada provincia investigada. Sucumbíos es una zona de alta criminalidad e inseguridad, Carchi sería un área relativamente segura y pacífica, Esmeraldas sería un caso intermedio.

En Esmeraldas es necesario distinguir entre la capital, Esmeraldas, y San Lorenzo.

En Esmeraldas se percibe a San Lorenzo como una zona especialmente violenta, mientras que la capital misma sería relativamente segura. Sin embargo, según las declaraciones de ex-funcionarios de la Policía Judicial a nuestro equipo de investigación, en la capital se registra un promedio de siete asesinatos por mes; el origen de esos hechos violentos estaría en la presencia de pandillas juveniles, bandas de delincuentes y episodios individuales, más en relación con el deterioro social y económico del país y de la provincia, en especial, que con la presencia de ciudadanos colombianos violentos. La percepción es similar en San Lorenzo; se reconoce que existe violencia, especialmente en la forma de asesinatos o actos contra la seguridad física de las personas, pero se atribuye esa inseguridad a la presencia de pandillas juveniles o grupos de delincuentes residentes en la localidad, no se identifica a los paramilitares o guerrilleros colombianos como causantes de inseguridad. Por el contrario, éstos son descritos como "personas pacíficas que solo vienen a abas-

tecerse de alimentos y a descansar y luego retornan a sus lugares”.

La información proporcionada por OIPAZ permite establecer un contraste; según esta fuente, en San Lorenzo es frecuente encontrar personas asesinadas en las calles o las inmediaciones del pueblo; sin embargo la mayoría de estos casos “no son procesados por la administración de justicia, se llega a arreglos económicos (con los perpetradores) o simplemente los cuerpos son recogidos por los familiares y allegados”.⁴⁵ OIPAZ tomó como fuente de información el número de personas atendidas por hechos violentos (heridas por arma de fuego o cortopunzantes) en el hospital de San Lorenzo, encontrando que éste había aumentado en siete veces entre el año 2000 y el 2001.⁴⁶

En Carchi, las autoridades entrevistadas (Alcalde de Tulcán, Gobernador y Prefecto), sostuvieron que la criminalidad en la provincia es manejable, pero que la atención prestada por la prensa a los secuestros ocurridos el año pasado estaría exagerando el estado de la criminalidad en la provincia. En efecto, de acuerdo con las estadísticas policiales,⁴⁷ entre marzo de 2001 y marzo de 2002 habían ocurrido doce casos de heridas y lesiones, cinco asesinatos, cuatro intentos de asesinato, cuatro secuestros y doce casos relacionados con posesión ilegal de armas y municiones. Estas estadísticas, aparte del hecho de que no permiten establecer comparaciones intertemporales, tampoco estarían reflejando la verdadera situación de la zona; según OIPAZ, las manifestaciones típicas de violencia en la zona “se expresa(n) en caso de secuestro o amenazas (de secuestro), boleteo o vacunas (extorsión), robo de vehículos (especialmente de doble tracción), asaltos en carreteras principales y secundarias, principalmente a personas que disponen de importantes recursos económicos”, las poblaciones de la región se habrían adaptado a estas formas de violencia, desarrollando un *modus vivendi* con los perpetradores.⁴⁸

En la única provincia en la que coinciden las informaciones de prensa, las observaciones de campo y entrevistas realizadas por nuestro equipo de investigación, los informes de grupos de Derechos Humanos y las estadísticas policiales disponibles es Sucumbíos. Esta provincia padece de una grave situación de alta criminalidad e inseguridad. En efecto, se-

Por otra parte, la política de seguridad vigente ha contribuido a incrementar la participación directa de las Fuerzas Armadas ecuatorianas en tareas anti-narcóticos.

gún los informes de la Jefatura Provincial de la Policía Judicial de Sucumbíos, entre 1999 y el 2000 se habría incrementado en 364 por ciento el número de fallecidos por muerte violenta, y volvió a aumentar un 49 por ciento en el año 2001. La tendencia se habría mantenido; hasta mayo del presente año la Policía registraba 63 muertes violentas (número equivalente al del total producido en el 2000, y a 2/3 partes del número registrado para el 2001); en el fin de semana que nuestra investigadora realizaba sus observaciones de campo, ocurrieron siete asesinatos. Según lo reportado por la Policía, una buena parte de las víctimas son mujeres ecuatorianas y colombianas, y choferes de taxi y camionetas de renta (los cuales se supone operan como “mulas”), en al menos un caso (que tuvo lugar en marzo de este año) la cooperativa de taxis de Nueva Loja tomó represalias matando a los supuestos asesinos.

El imperio de la ley, a un nivel elemental, es cuestionable en Lago Agrio, no solo por la presencia constante de asesinatos, sino también porque el destacamento policial en esta localidad ha sido atacado en al menos dos ocasiones por bandas armadas de delincuentes, quienes abalearon el destacamento —en una ocasión propiciando la muerte de un teniente de Policía y dos miembros de tropa— y liberaron a los presos. Este clima de inseguridad ha creado, según observaciones de campo, un toque de queda informal (las calles de la ciudad están casi desiertas luego del anochecer), y una diferenciación entre aquellas personas que trabajan para la compañía constructora del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), quienes cuentan con protección privada, y el resto de la población, que está desprotegida.⁴⁹

Conclusión

El Estado ecuatoriano está fallando en proveer seguridad para las poblaciones residentes en la frontera norte. Aunque se pueden distinguir grados de inseguridad en las poblaciones investigadas, desde situaciones extremadamente graves, como la que impera en Lago Agrio, hasta otras relativamente manejables, como la que posiblemente existe en Carchi, no puede dejarse de lado el elemento común a esa inseguridad, la ausencia del Estado como Estado de Derecho, es decir como marco legal que garantiza la seguridad física de las personas. Esta ausencia abarca un amplio espectro que va desde la ausencia de estadísticas confiables, y de acceso público, hasta la incapacidad del Estado para proteger inclusive a sus propios agentes de seguridad (policías y autoridades asesinadas o amenazadas). El fracaso del Estado ecuatoriano en asegurar la vida de las

personas es tanto más preocupante porque según la información disponible se estaría incorporando como un modo de vida cotidiano y aceptado. Este elemento podría estar poniendo en riesgo al conjunto de la política de seguridad del gobierno ecuatoriano para la frontera norte.

Aún más importante, hemos señalado en páginas anteriores que las poblaciones de la región han desarrollado prácticas de adaptación a formas cotidianas de violencia, y a la ausencia de garantías de la vigencia de los derechos básicos de las personas. Esta situación podría legitimar la violencia criminal, al mismo tiempo que erosionar la autoridad del Estado.

COMERCIO

El comercio legal de bienes y servicios entre Ecuador y Colombia ha sido intenso durante la mayor parte del siglo veinte, pero especialmente a partir de la década de los setenta. Para el año 2001 ese flujo de intercambio había alcanzado un total de 286 millones de dólares en exportaciones ecuatorianas a Colombia, y 691 millones de dólares en exportaciones colombianas a Ecuador. Estos montos mostraban un crecimiento positivo respecto del flujo comercial en el año 2000. El movimiento de exportaciones puede apreciarse en la tabla 6.

Tabla 6
Exportaciones bilaterales 2000-2001,
en millones de dólares

Dirección del comercio	2000	2001	Variación
Ecuador a Colombia	259	286	11,7%
Colombia a Ecuador	462	691	49,6%
Déficit comercial para Ecuador	-203	-405	199,5%

Fuente: Comunidad Andina de Naciones, http://www.comunidadandina.org/estadisticas/docu_esta.htm

Como puede observarse, aun cuando el intercambio comercial entre los dos países ha crecido, tanto en términos absolutos como relativos, también lo ha hecho el déficit de la balanza comercial para el Ecuador; el

cual prácticamente se ha duplicado. Estas dos comprobaciones nos permiten interpretar la percepción generalizada entre nuestros informantes de que el comercio con Colombia en la frontera norte ha disminuido significativamente.

Según las cámaras de Comercio de Esmeraldas, Carchi, y Sucumbíos, el comercio con Colombia habría disminuido entre un 70 y un 40

Las relaciones económicas en la frontera norte no se reducen; sin embargo, al intercambio comercial incluyen también flujos turísticos –sobre todo en Esmeraldas y Carchi–, y de trabajadores temporales.

por ciento desde hace dos años (1999). Se aducen varias razones para esa reducción, las más citadas no hacen referencia al conflicto colombiano, sino a factores domésticos ecuatorianos. En efecto, los

factores de deterioro más mencionados son el impacto primero de la crisis financiera (1999-2000), y luego (2000 al presente) de la dolarización en los precios de los productos ecuatorianos. Entre 1999 y el 2000 los precios de los productos ecuatorianos frente a los colombianos eran muy favorables, por lo que los comerciantes de la zona vivieron un cierto auge. Sin embargo, con los efectos combinados de la inflación acumulada entre 1999 y 2001, la dolarización y las devaluaciones del peso colombiano, los comerciantes ecuatorianos –especialmente de la ciudad de Tulcán, el principal puesto de intercambio por carretera con Colombia– han visto sensiblemente disminuida su actividad.

La percepción existente en la zona, especialmente en la provincia del Carchi, es que se vive una depresión generalizada de la actividad comercial, especialmente en sectores tales como comercio de electrodomésticos, textiles, calzado, confitería y productos básicos de la canasta familiar. Simultáneamente, según la Cámara de Comercio de Tulcán, la compra de esos bienes por parte de ecuatorianos en Ipiales se habría incrementado. Además de los efectos producidos por variables macroeconómicas (inflación, dolarización y devaluación del peso colombiano), existe la percepción de que el transporte de bienes por vía terrestre ha sido afectado por la inseguridad de las carreteras colombianas, que afectaría a los bienes transados entre ciudades como Cali, Medellín y Bogotá (desde Colombia), y Quito, Guayaquil y Cuenca (desde Ecuador).

El pequeño comercio también estaría en crisis en la provincia de Es-

meraldas, donde la mayoría de las transacciones comerciales con Colombia se hacen por vía marítima. Cabe distinguir, sin embargo, entre lo que ocurre en el puerto de la capital Esmeraldas, y lo que estaría sucediendo en San Lorenzo; en la primera situación el pequeño comercio de bienes con Colombia se realiza una vez por semana, a través de barcos que combinan el transporte de carga (enlatados, pequeños productos elaborados como panadería, cocos, café instantáneo, y otros alimentos) con el transporte de personas, que estaría afectado.⁵⁰ En San Lorenzo, en cambio, la pequeña producción artesanal de la zona, la pesca artesanal y el pequeño comercio se habrían visto parcialmente favorecidos por la mayor presencia de ciudadanos colombianos en la zona; de igual manera, habría aumentado el transporte terrestre entre San Lorenzo y la capital.

A pesar de la grave situación de inseguridad que se registra en Sucumbíos, también aquí la inflación doméstica y la dolarización son citadas como las causas principales del deterioro del intercambio comercial con Colombia. Una vez más encontramos que ese deterioro ha afectado más a los pequeños comerciantes.⁵¹ La disminución en el comercio habría ocurrido a pesar de la presencia del OCP, que ha compensado solo parcialmente la pérdida del consumo colombiano y local,⁵² y de la inauguración del puente sobre el río San Miguel, el cual se esperaba fuera un importante paso comercial entre Ecuador y Colombia.

En ese último punto comercial, es más fácil identificar relaciones entre la intensidad del conflicto colombiano, la violencia en la que vive la región y el aumento del control de flujo de mercancías. En efecto, la presencia de choques entre los paramilitares de la AUC y las guerrillas de las FARC del lado colombiano de la frontera,⁵³ el cambio de alianzas entre poblaciones locales ecuatorianas y los grupos irregulares colombianos, que ha intensificado el clima de violencia local, y la presencia de mayores efectivos policiales y militares ecuatorianos inspeccionando las mercancías que salen y entran al Ecuador para prevenir el tráfico de droga, precursores y armas, ha hecho más difícil movilizar mercancías por este punto fronterizo.

Las relaciones económicas en la frontera norte no se reducen; sin embargo, al intercambio comercial incluyen también flujos turísticos –sobre todo en Esmeraldas y Carchi–, y de trabajadores temporales. El turismo colombiano hacia Esmeraldas es estacional, y al momento en que se realizó la presente investigación, la temporada alta de turismo había finalizado; con todo, según la Cámara de Turismo de Esmeraldas, el flujo

de turistas colombianos hacia las playas de la provincia se ha mantenido dentro de lo normal, aun cuando el consumo demandado por los turistas colombianos ha disminuido ligeramente, básicamente porque el precio de hospedaje y alimentación ha aumentado en el Ecuador por la dolarización. La situación en Carchi es distinta, según la Cámara de Turismo, el flujo de ciudadanos colombianos a la zona como turistas ha sido tradicionalmente mínimo, la capacidad hotelera y de restaurantes de Tulcán estaba más bien dirigida a atender las necesidades de comerciantes, al haber disminuido el flujo de éstos, también los negocios relacionados se han afectado.

En Sucumbíos tanto el tipo de turismo recibido como su origen es diferente al de las otras dos provincias. En Sucumbíos se localizan áreas protegidas (Cuyabeno y Limoncocha) que atraen más bien a turistas norteamericanos y europeos; este turismo había crecido significativamente en la década de los noventa, pero ha descendido desde el año 2000, cuando se registraron 6 000 visitantes, hasta el presente año, cuando se ha proyectado un total de 800 visitantes.⁵⁴ Las cifras muestran un descenso significativo que afectaría no solo a los servicios turísticos instalados en Lago Agrio (aeropuerto, terminal terrestre, hoteles), sino también a pequeñas empresas de ecoturismo operadas por comunidades indígenas de la zona.

En cuanto a otros flujos de población, tales como trabajadores temporales o estacionales, un indicador aproximado son los registros de migración elaborados por la Dirección Nacional de Migración del Ecuador; lamentablemente este indicador no permite precisar cuántos de los ciudadanos colombianos que ingresan por la frontera norte realizan algún tipo de labor temporal o estacional en la frontera ecuatoriana, tampoco es posible precisar esa información para el caso de ecuatorianos que pasan al otro lado de la frontera. En Sucumbíos el flujo de ciudadanos colombianos tiende a incrementarse; en efecto, en el año 2000 ingresaron 9 852 ciudadanos extranjeros (100 por ciento más que en 1995), para el 2001 fueron 10 276 (4 por ciento más que en el 2000), para el 2002 hasta abril habían ingresado 4 490 personas (100 por ciento más que para un período similar en el 2001). En Carchi, en cambio, el flujo de ciudadanos que ingresan por el puente internacional de Rumichaca⁵⁵ ha disminuido entre 2001 (25 555) y 2002 (6 111), dato que concordaría con los informes sobre la inversión del tráfico comercial entre las ciudades de Tulcán e Ipiales. En Esmeraldas, como se estableció anteriormente, el principal flujo poblacional ocurre por razones turísticas y por temporadas.

Información cualitativa, de alguna manera anecdótica, indica que hay un flujo demográfico constante de trabajadores agrícolas colombianos hacia Carchi, y ecuatorianos desde Sucumbíos y Esmeraldas; esas fuentes establecen además que una parte significativa de los trabajadores agrícolas ecuatorianos que se desplazan a Colombia ofrecen sus servicios para recolectar hojas de coca y/o trabajar en la elaboración de pasta básica de cocaína.⁵⁶ La información oficial ecuatoriana niega la existencia de ese tipo de vinculación, o al menos ha sido incapaz de registrarla. La ausencia de investigación sistemática sobre este tema recomienda tomar con precaución tanto la afirmación radical sobre la existencia e importancia de flujos poblacionales para actividades ilegales, como su radical negación.

Más allá de los aspectos estrictamente demográficos de la economía regional, es necesario también considerar las condiciones locales de la economía. En páginas anteriores hemos descrito a las tres provincias como estructuralmente rurales, con poca o ninguna actividad industrial, y presencia limitada de pequeñas actividades artesanales (incluida la pesca, para el caso de Esmeraldas). Las estadísticas oficiales disponibles no permiten al momento distinguir con claridad las condiciones del empleo en la región, ni tampoco los niveles salariales. Las cifras oficiales confirman, sin embargo, que se trata de una región secularmente deprimida, con poca capacidad para generar empleo e inversión productiva; según el Banco Nacional de Fomento de Tulcán esas condiciones estructurales se habrían intensificado en la crisis económica ecuatoriana, disminuyendo tanto la captación de ahorro como de solicitudes de créditos para el mejoramiento o creación de empresas agrícolas, ganaderas, artesanales y comerciales. En Esmeraldas se reportó una situación similar.

En Sucumbíos, la debilidad de la economía local para generar empleo ha sido citada por UDENOR como uno de los motivos principales para emprender un plan de desarrollo económico en la zona. En páginas anteriores hemos visto que el crédito que llega a Sucumbíos a través del FEPP podría tener un impacto positivo en la economía de la provincia. También el problema de la generación de empleo fue una de las demandas centrales del paro de febrero-marzo de 2002. Como resultado de este paro –y del de febrero de 2001–, el gobierno nacional acordó con la Asamblea Biprovincial Sucumbíos-Orellana aprobar una “Ley de Protección del Empleo”, que fue presentada como proyecto al Congreso Nacional; este último había acogido una parte del mencionado proyecto en una reso-

lución que establece que la compañía constructora del OCP contratará con recursos locales la realización de obras de infraestructura, así como de servicios complementarios tales como transporte de personas, materiales de construcción y otros servicios.⁵⁷ De igual manera, las negociaciones entre el gobierno y la asamblea acordaron decretar un “Estado de Emergencia Agropecuaria” para los productores agrícolas de las provincias de Sucumbíos y Orellana, vigente desde el 18 de marzo de 2002, para asistir a los productores cafetaleros de la zona con créditos y asistencia técnica, hasta que las condiciones del precio del café mejoren en los mercados internacionales. Finalmente, ese mismo acuerdo establecía créditos para titulación de tierras por un monto de USD 350 000.⁵⁸ Es difícil precisar al momento el nivel de cumplimiento de estos acuerdos.

Conclusión

En la actualidad dos factores se combinan para producir una situación de depresión económica en la frontera norte, que es una amenaza mayor a los objetivos de protección y garantía a la subsistencia económica de las poblaciones ecuatorianas de la región. En primer lugar, la grave inestabilidad económica traída por la crisis financiera ecuatoriana de 1999-2000, y la dolarización de la economía han deprimido la actividad del pequeño comercio (y el autoempleo a él asociado) en la zona. En segundo lugar, las carencias estructurales que padece la región para generar empleo y proporcionar a los habitantes de la región medios suficientes para una vida económicamente viable. Estos factores han profundizado la depresión económica estructural de la región. El aumento de la inseguridad por acciones criminales que ocurren en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, podría postularse que estaría interactuando con estos factores económicos y de política económica doméstica, pero atribuir la depresión del pequeño comercio al conflicto colombiano sería erróneo.

TEJIDO SOCIO-CULTURAL

Las situaciones de violencia detectadas en la frontera norte, inseguridad, déficit de presencia institucional del Estado y recesión económica, no agotan las condiciones ni las dinámicas sociales presentes en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. En efecto, existen vínculos familiares, comunitarios, organizacionales y comerciales de larga data, que han conformado en la zona una sociedad regional transfronteriza. Tanto

en calidad como en cantidad ese tejido socio-cultural varía en cuanto a su potencial para convertirse en un recurso que amortigüe los impactos de la violencia en las distintas provincias. Así, por la existencia de organizaciones sociales activas, tanto al nivel local como nacional, Esmeraldas se encuentra en mejor situación que Sucumbíos, donde el proceso de creación de una sociedad civil activa es reciente, y que Carchi, provincia en la cual la vida asociativa parecería ser débil. A continuación examinamos esas diferencias.

El gobierno local de Esmeraldas, a través del Consejo Provincial y en coordinación con el Consulado de Colombia, ha impulsado la afirmación de la identidad cultural común con la ciudad colombiana de Tumaco, creando y fortaleciendo el desarrollo de una literatura común (esmeraldeña-tumaqueña).⁵⁹ Este esfuerzo está en relación no solo con la buena amistad entre los dos países fronterizos, sino que se asienta en la presencia de vínculos familiares (de parentesco político y consanguíneo), y de comunidad histórica entre los pobladores afro-ecuatorianos y afro-colombianos, así como indígenas del área.

El trabajo de las agencias gubernamentales tiene una contraparte importante en los procesos de organización (en algunos casos incipiente todavía) de asociaciones de resi-

dentados colombianos (promovidas por el Consulado de Colombia), organizaciones indígenas (como por ejemplo la Federación de Comunidades Chachis del Ecuador, FECCHE), y organizaciones del pueblo negro (entre las principales la UONNE, Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas, y el Consejo Regional de Palenques Afroecuatoriano). En cuanto a las organizaciones étnicas, es necesario distinguir dos niveles y tipos de acción. En el nivel local las organizaciones étnicas han contribuido a organizar a la población y difundir entre ésta los derechos colectivos a ella garantizada por la Constitución ecuatoriana. En esta tarea las organizaciones afro han puesto énfasis en el rescate, fortalecimiento y evolución de la identidad del pueblo negro en los dos lados de la frontera, des-

Las situaciones de violencia detectadas en la frontera norte, inseguridad, déficit de presencia institucional del Estado y recesión económica, no agotan las condiciones ni las dinámicas sociales presentes en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos.

tacando la comunalidad de tradiciones alimentarias, origen en la diáspora africana, música (existen recopilaciones de composiciones musicales tradicionales realizadas por organizaciones étnicas afro, en coordinación con el gobierno local y nacional ecuatorianos), y parentesco. El parentesco, especialmente, es un recurso socio-cultural que se ha demostrado potente para facilitar la acogida y adaptación de las poblaciones negras colombianas desplazadas a territorio ecuatoriano, así como en general para amortiguar los efectos del conflicto colombiano en la población. Estos elementos (organizativos formales, culturales y de tejido social comunal) han afirmado, según lo hemos comprobado en entrevistas, una conciencia común de que los asentamientos fronterizos de afros han vivido una larga historia de interacción e interrelación, la mayor parte amistosa.

Las organizaciones étnicas cumplen también un segundo papel relevante para la seguridad humana en la provincia de Esmeraldas. Estas organizaciones buscan explícitamente integrar a las poblaciones afro de la zona en una sola organización transnacional, como por ejemplo en la iniciativa del Consejo de Palenques por crear la Gran Comarca Afropacífica, con la integración de afro-descendientes de Colombia, Ecuador y Panamá. Finalmente, tanto los colectivos afros como los indígenas son las unidades que permiten el trabajo de ONG como la OIM y el FEPP, en tanto que éstas dirigen los fondos de proyectos de desarrollo a través de las organizaciones étnicas tanto en lo provincial como en los niveles local y micro-local.

El nivel de activismo social en Carchi es el menor de las tres provincias investigadas; como hemos señalado en páginas anteriores, la organización más activa en la provincia es la Iglesia católica (e incluso el FEPP muestra un menor grado de actividad en esta provincia que en otras localidades del Ecuador). En Carchi no fue posible comprobar la existencia de iniciativas que tiendan a afirmar los vínculos culturales y sociales con Colombia, ni incluso de la provincia del Carchi como una sociedad integrada culturalmente. Ese rol lo cumplen de manera informal y esporádica agrupaciones tales como las cámaras de comercio y turismo, escuelas y colegios públicos (a través de campeonatos de fútbol con sus similares de Ipiales), y pequeñas agrupaciones culturales. Desde nuestra perspectiva, la ausencia de esfuerzos sistemáticos por fortalecer la vida social común resulta preocupante.

En Sucumbíos, aunque en menor grado que en Esmeraldas, sí existen organizaciones sociales que han tomado como una de sus tareas la

afirmación de una identidad común con los ciudadanos colombianos. Es necesario distinguir aquí entre las organizaciones de la población mestiza, y las de los habitantes indígenas de la zona. Entre las primeras están grupos barriales, el Consejo Provincial y la Casa de la Cultura, que han tomado iniciativas para organizar a la población, presentar demandas ante el gobierno nacional, e integrar a los desplazados colombianos en la sociedad local. Entre estos últimos esfuerzos destacan la formación de una asociación de colombianos residentes en Lago Agrio, y las iniciativas de la Casa de la Cultura de Sucumbíos por publicar dos libros sobre la historia de Sucumbíos, y la realización de varios eventos culturales dirigidos a propiciar el encuentro entre ecuatorianos y colombianos. En cuanto a las organizaciones indígenas, destacan la del pueblo Cofán, y la ONISE (Organización de la Nacionalidad Indígena Siona del Ecuador); ambas organizaciones han comprobado la presencia en los dos lados de la frontera de poblaciones cofán, siona, quichua, awa y kanza, vinculadas entre sí por lazos de parentesco y rituales.⁶⁰ De igual manera, estas organizaciones indígenas –y en algunos casos de campesinos colonos– han sido operativas en establecer vínculos entre personas desplazadas por la violencia en Colombia y Ecuador, y OIM, la Iglesia católica y ACNUR.⁶¹

Habíamos indicado anteriormente que la presión de la sociedad civil de Sucumbíos y Orellana fue el factor clave para que se incluyeran proyectos de desarrollo local y acciones de fortalecimiento de la sociedad civil en la política de seguridad del gobierno ecuatoriano. En efecto, los dos paros (febrero de 2001 y febrero-marzo de 2002), aun con sus características de alta movilización social e incluso violencia, mostraron, en primer lugar, la presencia de una sociedad organizada más allá del Estado, pero con capacidad para organizarse y otorgar autoridad a los gobiernos locales y, en segundo lugar, el potencial de esa sociedad civil para negociar con el gobierno central, llegar a acuerdos y ejecutarlos. Es por tanto importante retomar brevemente el análisis del paro biprovincial de 2002.

El paro comenzó el 23 de febrero de 2002, y debe considerarse una continuación de la movilización social de febrero de 2001. Si bien los gobiernos locales (el Consejo Provincial de Orellana, varias municipalidades de las dos provincias y el Consejo Provincial de Sucumbíos) fueron instrumentales en organizar a los activistas de las dos provincias y en proveer la infraestructura física del paro, las organizaciones de la sociedad civil que participaron en la movilización abarcaron un amplio espectro: juntas parroquiales, asociaciones barriales, sindicatos, federaciones estu-

diantiles, grupos de empresarios, agricultores y ganaderos, y la Iglesia católica.⁶² También resulta interesante el tipo de acción social implementado por estas organizaciones para presionar por sus demandas y negociar con el gobierno. Las organizaciones crearon dos asambleas provinciales, es decir cuerpos constituidos por delegados, que toman decisiones según procedimientos parlamentarios.⁶³ Las asambleas tienen el potencial de incrementar la incorporación de procedimientos de deliberación demo-

crática en la población. Por otra parte, las asambleas se constituyeron en interlocutores directos con el gobierno central, forzando la creación de mecanismos *ad-hoc* de negociación.

Si bien las mesas de negociación no son mecanismos formalmente establecidos en la legisla-

No es posible simplificar el análisis de las amenazas a la seguridad democrática, económica y humana de los ciudadanos ecuatorianos que viven en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos a una clara relación de causa-efecto con el conflicto colombiano.

ción ecuatoriana, su empleo regular para la negociación de conflictos ha mostrado ser eficaz,⁶⁴ y tienen el potencial para incrementar la legitimidad del gobierno central entre localidades débilmente incluidas en el Estado. Este fue, al menos, el resultado en el caso de Sucumbíos y Orellana; las negociaciones llevaron al gobierno central a abandonar su política inicialmente concentrada en la movilización de fuerzas policiales y militares para contener las demostraciones de la población, lo cual contribuyó a disminuir el nivel de conflictividad y permitió precisar las demandas e intereses en conflicto. Este cambio, a su vez, hizo posible que el gobierno incorporara a su agenda de seguridad temas tales como: mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos de la zona fronteriza, dotación básica de infraestructura, y un cierto control democrático de las poblaciones involucradas sobre la política estrictamente policial y militar del gobierno central.

Conclusión

La concurrencia de una sociedad civil activa, manifestada en asociaciones de varios tipos, y de vínculos culturales históricamente fuertes, ha sido frecuentemente señalada como un recurso de gran potencial para lograr niveles aceptables de seguridad humana. Ese recurso se encuentra

desigualmente presente en las provincias investigadas. Esmeraldas, tanto al nivel provincial como local de la frontera en sí, y trans-fronterizo, nos parece la provincia con un mayor potencial humano para el manejo y resolución de conflictos violentos.

De entre las otras dos provincias, destaca la pobre correlación entre conflictividad violenta abierta, presente en Sucumbíos, pero relativamente ausente en Carchi, y la existencia de una sociedad civil activa, ausente en Carchi y presente en Sucumbíos. Al momento actual de la investigación es difícil comprender y explicar ese hecho; se puede, sin embargo, proponer hipótesis tentativas para dar cuenta de las distintas situaciones en las dos provincias.

La ausencia de activismo social en Carchi, compensado por la presencia fuerte de la Iglesia católica como organizador social, parecería haber debilitado también la capacidad de la sociedad en su conjunto para negociar la atención de las necesidades de la población tanto con el gobierno central ecuatoriano (la presencia de UDENOR es más débil en Carchi que en Sucumbíos, por ejemplo) como con organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, la cercanía con las poblaciones fronterizas colombianas, y el aprendizaje desarrollado en transacciones comerciales parecería estar en el origen de algunos de los procesos de adaptación al tipo de violencia relativamente amortiguada, que habíamos anotado como característica de esta provincia.

En Sucumbíos, la actividad y organización de la sociedad civil se ha centrado en conseguir beneficios concretos en infraestructura básica para los habitantes de la zona, con lo que ha avanzado la eficacia frente al Estado y al gobierno nacional. Sin embargo, la debilidad o ausencia de lazos históricos fuertes entre los habitantes de la provincia y con los ciudadanos colombianos, es un factor más que contribuye al estado de cuasi anomia e inseguridad que vive la provincia. A ello debe sumarse el hecho de que los procesos organizativos sociales en esta localidad son bastante recientes, tanto para las poblaciones mestizas como para las indígenas.

CONCLUSIONES GENERALES: LAS DIMENSIONES DE INSEGURIDAD EN LA FRONTERA NORTE

No es posible simplificar el análisis de las amenazas a la seguridad democrática, económica y humana de los ciudadanos ecuatorianos que viven en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos a una clara

relación de causa-efecto con el conflicto colombiano. Existen amenazas derivadas del conflicto colombiano; sin embargo, éstas varían en cuanto a su acción y grado de influencia, no solo a través de las dimensiones involucradas (institucionales, económicas y humanas), sino también según localidad geográfica.

Encontramos un espectro de situaciones que varían entre situaciones extremadamente graves, como la de Sucumbíos, hasta otras en las que los ciudadanos ecuatorianos han creado modos de adaptación a distintas formas de violencia que comprometen su seguridad física, como es el caso de Carchi y Esmeraldas. La interacción de otras dos variables juegan en las diferencias geográficas anotadas: primera, solidez de la presencia institucional del Estado –y en menor medida de otras instituciones–, y segunda, la existencia y capacidad de acción de un tejido socio-cultural rico, diverso e históricamente continuo. Cuando la presencia institucional del Estado es débil, y el tejido socio-cultural incipiente o está ausente, el manejo de conflictos asume formas de criminalidad abierta (Sucumbíos) o relativamente encubierta (Carchi y Esmeraldas).

La presencia institucional del Estado, a su vez, ha sido afectada por las políticas adoptadas por el gobierno nacional. Las políticas del gobierno ecuatoriano, en su diseño inicial, tendieron a ignorar las voces de los afectados por su diseño de seguridad, esto creó presiones que han sido temporalmente resueltas a través de vinculaciones del tipo patrón cliente con agencias estatales (UDENOR) o con organizaciones no gubernamentales. El tipo de institucionalidad así creado, y la dependencia financiera de las agencias gubernamentales y ONG de la asistencia internacional, resultan problemáticas para la construcción de interacciones cotidianas fuertes entre el Estado y los ciudadanos residentes en la frontera.

Esto no quiere decir que no se esté produciendo institucionalización; éste es un proceso cuyos efectos son variables para el gobierno central y los gobiernos locales. La institucionalidad que está creando el gobierno nacional en la frontera norte está concentrada en núcleos poblacionales pequeños, en mejorar la calidad de la información que el Estado posee acerca de su frontera, y en reforzar la presencia militar en la zona. El gobierno nacional efectivamente ha mejorado la presencia y coordinación militar en la frontera norte, trasladando el énfasis de la seguridad territorial de la frontera sur al norte; este proceso ha estado acompañado, además, por un incremento en la capacidad de las Fuerzas Armadas para contar con información sobre las actividades militares de los grupos irregulares colombianos.

Adicionalmente, la creación de UDENOR ha permitido que el gobierno nacional cuente con una agencia central capaz de recopilar y usar información de relativamente buena calidad acerca de las condiciones sociales y de desarrollo de las poblaciones de la frontera norte; aparte del hecho de que el gobierno ha aprendido a usar esa información para conseguir asistencia financiera y técnica internacional. Finalmente, y con grados de éxito variable, tanto por la nueva presencia militar como por la necesidad de las poblaciones de lograr la atención de UDENOR –y del gobierno nacional en general– sobre sus condiciones de vida, el gobierno nacional –aparentemente sin estar preparado y probablemente sin buscarlo– ha logrado que se cree una participación más activa de los ciudadanos de la frontera norte como demandantes de derechos, bienes, servicios e infraestructura básica.

Las consecuencias de la nueva institucionalidad para los gobiernos locales son variables no solo en relación a su capacidad organizacional, sino también en cuanto a su permanencia. Los gobiernos locales de las tres provincias, parecería ser, no tienen capacidad para convertirse en agentes de desarrollo vinculados a UDENOR, o esta agencia no los considera socios potenciales; sin embargo, en Esmeraldas, y en menor medida en Carchi, los gobiernos locales podrían tener capacidad para exigir mayor presencia militar y avanzar en iniciativas civiles que potencialmente contribuirían a aliviar los efectos del conflicto colombiano sobre las poblaciones de ambos lados de la frontera (es el caso de las poblaciones desplazadas, por ejemplo). No es éste el caso, necesariamente, con los gobiernos locales de Sucumbíos, que si bien tuvieron un papel destacado en la incorporación de sus demandas a la agenda gubernamental, no han logrado en cambio dotar de un orden relativamente seguro para sus ciudadanos.

Los logros tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales tienen oportunidad de consolidarse por la acción de organizaciones no gubernamentales presentes en la zona. Este potencial se encuentra, sin embargo, amenazado en dos frentes. Primero, por la fuerte dependencia financiera de la asistencia internacional, sin la cual los proyectos de desarrollo y los incipientes procesos de organización de los campesinos de las zonas en conflicto, especialmente, no tendrían continuidad. Una debilidad similar enfrenta UDENOR.

Una segunda fuente de amenaza es la débil recuperación económica del Ecuador en su conjunto, que ha afectado de manera significativa al

pequeño comercio y al turismo en la frontera. Debe recordarse que aun si el Estado pudiese lograr un mejor control territorial, nuevas formas de presencia institucional, e incluso iniciar procesos de desarrollo que beneficien a los habitantes de la frontera norte, el efecto recesivo de las políticas macroeconómicas del gobierno ecuatoriano han reducido el mercado en la frontera, tanto del lado de la oferta (menos producción de bienes y servicios, y por tanto menor empleo) como del de la demanda (menor poder adquisitivo de los consumidores). Es necesario además tomar en consideración que no solo los mercados existentes en la frontera norte son pequeños, sino que además han demostrado ser fuertemente vulnerables a la crisis económica ecuatoriana (contracción del crédito, el empleo y la productividad) y a los factores derivados de la violencia colombiana (como por ejemplo, el paso del comercio binacional de vías terrestres a marítimas).

Es innecesario repetir la descripción tanto de la criminalidad como de los potenciales recursos que se encuentran en el tejido socio-cultural de la región, sin embargo, sí es preciso indicar que esos altos índices de criminalidad no solo que atentan contra la vigencia del Estado de Derecho en la zona, sino también con la capacidad de las comunidades de la frontera para trabajar en coordinación con organismos internacionales y nacionales en acoger y, lo que es más importante, proteger a las poblaciones colombianas y ecuatorianas forzadas a desplazarse por la violencia. Hasta el momento, la presencia de fuertes identidades culturales (Esmeraldas), y la acción clave de la Iglesia católica han cumplido un rol decisivo para alcanzar los objetivos de una política de seguridad humanitaria hacia los desplazados colombianos, pero la incapacidad del Estado para controlar y disminuir la violencia criminal está erosionando a la una, y haciendo más difícil el trabajo de la otra. En este último aspecto es necesario resituar el rol del Estado en la región; éste tiene la obligación de garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. Esta obligación no puede ser delegada en los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, o incluso las Fuerzas Armadas; solo el Estado, a través de una fuerza policial eficiente, protegida, respetuosa de los Derechos Humanos y acompañada de un sistema de justicia adecuado, puede cumplir ese papel. Los datos analizados en el presente informe nos permiten asegurar que la política de seguridad adoptada por el gobierno ecuatoriano no ha logrado que las garantías institucionales a los derechos básicos de las personas se consoliden en la región.

Anexo 1
Entrevistas realizadas según localidad
y tipo de organización

Nacional Institución	Tipo	Cargo del entrevistado
COSENA (Consejo de Seguridad Nacional)	Seguridad, gobierno nacional	Dirección de Inteligencia
UDENOR (Unidad de Desarrollo del Norte)	Agencia estatal, adjunta a la Presidencia de la República	Presidente ejecutivo
Ministerio de Educación	Agencia estatal, gobierno nacional	Dirección de Estadísticas
Lago Agrío (Sucumbíos)		
Municipio	Gobierno local	Alcalde
Consejo Provincial de Sucumbíos	Gobierno local	Prefecto
Empresa Eléctrica de Sucumbíos	Agencia estatal/local	Director técnico
ISAMIS (Iglesia de San Miguel de Sucumbíos)	No gubernamental, Iglesia católica	Jefe de Programa de Refugiados
ONISE (Organización de la Nacionalidad Indígena Secoya del Ecuador)	No gubernamental	Coordinador encargado
Federación de Cámaras de la Producción	No gubernamental	Presidenta
Federación de Comerciantes Minoristas	No gubernamental	Presidente
ACNUR	Internacional	Responsable de Sucumbíos
Escuela Fiscal de Lago Agrío	Gubernamental	Rector
Tulcán, Carchi		
Dirección Provincial, MBS	Gubernamental	Directora provincial

Nacional Institución	Tipo	Cargo del entrevistado
Jefatura Provincial, Policía Nacional	Gubernamental	Jefe provincial Antinarcóticos
Defensoría del Pueblo	Gubernamental	Defensor del Pueblo
Gobernación de la Provincia del Carchi	Gubernamental	Gobernador
Departamento de Nacionalización del VI Distrito de la Corporación Aduanera Ecuatoriana	Gubernamental	Director encargado
Banco Nacional de Fomento	Gubernamental	Gerencia
Municipio de Tulcán	Gobierno local	Alcalde
Consejo Provincial del Carchi	Gobierno local	Prefecto
Pastoral Social de la Diócesis de Tulcán	No gubernamental, Iglesia católica	Vicario episcopal, coordinador
Diario del Norte	No gubernamental	Subdirector
Cámara de Comercio de Tulcán	No gubernamental	Presidente
Asociación de Transporte Pesado del Carchi	No gubernamental	Presidente
Cámara de Turismo de Tulcán	No gubernamental	Presidente
Cruz Roja Tulcán	No gubernamental	Representante zonal
Junta Provincial de Seguridad Ciudadana y Defensa Civil del Carchi	No gubernamental	Coordinador
Fundación Sara Espíndola	No gubernamental	Presidente
Esmeraldas y San Lorenzo, Esmeraldas		
Gobernación	Gubernamental	Gobernador
Comando de Operaciones Norte de Esmeraldas	Gubernamental	Jefe del Comando

Jefatura Provincial de Migración	Gubernamental	Jefe provincial
Defensoría del Pueblo	Gubernamental	Defensor del Pueblo
Jefatura de Policía, San Lorenzo	Gubernamental	Jefe
Capitanía del Puerto, San Lorenzo	Gubernamental	Jefe de Puerto
Consejo Provincial de Esmeraldas	Gobierno local	Vicepresidente
Municipalidad de Esmeraldas	Gobierno local	Concejal
Alcaldía de San Lorenzo	Gobierno local	Alcalde
Curia de Esmeraldas	No gubernamental	Coordinadora de Refugiados
ACNUR-Curia, San Lorenzo	No gubernamental	Coordinador
OIM Enlace San Lorenzo	No gubernamental	Enlace con la sociedad civil
Asociación Solidaridad y Acción, Esmeraldas	No gubernamental	Coordinadora
Aldea de Niños	No gubernamental	Director
Consejo Regional de Palenques/Movimiento Afroecuatoriano, San Lorenzo	No gubernamental	Presidenta
FEDARPOM/ Movimiento Afroecuatoriano, San Lorenzo	No gubernamental	Presidente
FEPP Esmeraldas	No gubernamental	Coordinador
Consulado de Colombia	Gubernamental, Colombia	Cónsul

Anexo 2

Información levantada según área temática

Área de trabajo	Indicadores	Técnica de levantamiento	Fuente y área geográfica
Institucional	<p>1) Presencia de oficina o proyectos coordinados por UDENOR.</p> <p>2) Servicios públicos: Número y localización de escuelas públicas en área de frontera. Número y tipo de carreteras existentes. Número y localización de hospitales, centros de salud y otros servicios de salud pública.</p> <p>3) Organización político-administrativa: Existencia reconocida de juntas parroquiales, organizaciones cantonales y oficinas del Consejo Provincial.</p>	<p>Encuesta a autoridades locales: alcaldes, prefectos, presidentes de juntas parroquiales.</p> <p>Recopilación de información existente.</p> <p>Consulta al SISE.</p>	<p>Encuesta <i>in situ</i>. Información oficial de ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas. Bases de datos oficiales, de organismos internacionales.</p>
Seguridad	<p>1) Derechos Humanos: presencia de organizaciones especializadas en Derechos Humanos y poblaciones desplazadas Información sobre violaciones de Derechos Humanos.</p> <p>2) Presencia militar ecuatoriana.</p> <p>3) Criminalidad.</p>	<p>Encuesta a autoridades locales y organismos de la sociedad civil. Proyecto UASB de Derechos Humanos.</p> <p>Información oficial.</p> <p>Información oficial.</p>	<p>Encuesta <i>in situ</i>. Información oficial disponible. Informes sobre Derechos Humanos y refugiados disponibles en ACNUR, ONG.</p>

Comercio	<p>1) Comercio: Presencia de puestos de aduanas, puertos y otros puestos de paso comercial internacional. Registros estadísticos. Presencia de cooperativas de transporte terrestre y/o fluvial.</p> <p>2) Registro de actividades permanentes, o por temporada de flujo de mercancías, mano de obra o turistas.</p> <p>3) Condiciones de vida: empleo y salarios.</p> <p>4) Crédito.</p>	<p>Encuesta a autoridades locales.</p> <p>Entrevistas a comerciantes de la zona.</p> <p>Encuesta de opinión a empresas.</p> <p>Entrevistas a bancos de la zona.</p> <p>Información oficial de las distribuidoras de energía sobre consumo.</p>	<p>Registros oficiales de esas empresas en las respectivas localidades.</p> <p>Archivos de la Federación Nacional de Transportistas del Ecuador.</p> <p>Archivos del Ministerio de Turismo.</p> <p>Archivos de las cámaras de Turismo, Comercio y otras actividades en la zona.</p> <p>Información oficial de las distribuidoras de energía sobre consumo.</p>
Tejido socio-cultural	<p>Comprobación de la existencia de organizaciones de empresarios locales con relaciones claramente establecidas con contrapartes colombianas.</p> <p>Comprobación de la existencia de organizaciones culturales que tomen en cuenta la relación con comunidades fronterizas colombianas.</p> <p>Comprobación de la existencia de archivos de historia oral, memorias (publicaciones) que explícitamente incorporen la noción de una comunidad viviendo de los dos lados de la frontera.</p>	<p>Encuesta a las autoridades locales.</p> <p>Entrevistas con los dirigentes de tales asociaciones.</p>	<p>Encuestas <i>in situ</i>.</p> <p>Archivos de las organizaciones empresariales existentes.</p> <p>Entrevistas <i>in situ</i>.</p> <p>Archivos de las organizaciones en cuestión. (publicaciones, folletos, registros de eventos, etc.)</p>

Anexo 2.A

Encuesta para autoridades y líderes de la sociedad civil de la frontera ecuatoriano colombiana

Datos generales

1. Nombre de la organización:
2. Tipo de organización:
 1. No gubernamental
 2. Municipio
 3. Consejo Provincial
 4. Dirección Nacional de Defensa Civil
 5. Fuerzas Armadas ecuatorianas
 6. Otra organización gubernamental.
3. ¿Qué cargo ocupa Ud. en su organización?
 1. Alcalde
 2. Prefecto
 3. Concejal
 4. Consejero
 5. Asesor del Alcalde o Prefecto
 6. Jefe de Departamento (anote el nombre del departamento u oficina)
 7. Presidente o Secretario General o equivalente para organizaciones civiles.
 8. Director o Jefe de una organización gubernamental
 9. Otros (especifique)

Institucional

4. ¿Cuáles han sido los principales efectos en esta su comunidad (alternativamente aquí en la ciudad, aquí en la provincia) de la situación de violencia que se vive en Colombia?
5. ¿Cómo se han sentido esos efectos en su organización?
6. ¿Qué ha hecho su organización para manejar esos efectos?
7. ¿Con qué otras organizaciones coopera su organización para enfrentar los efectos de la violencia en Colombia? (Pídale al informante que identifique a cada organización por su nombre y si es posible tipo de institución: militar, Defensa Civil, gubernamental, privada, ONG, etc.)
8. ¿Existen aquí en..... proyectos coordinados o financiados por UDENOR? (Si existen, pídale al informante que identifique el tipo de proyecto de que se trata).

Seguridad ciudadana

9. ¿Existen aquí en..... instalaciones o proyectos para acoger a pobladores colombianos desplazados? (Si el informante responde que sí, pregunte 10).

10. ¿Diría Ud. que esas instalaciones son suficientes y adecuadas?
11. ¿Ud. o su organización han sido contactados por ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados)?
12. ¿Para qué fue ese contacto?
13. ¿Tiene su organización datos sobre el número de colombianos que actualmente viven en esta ciudad?
14. (En caso de que la persona espontáneamente mencione un número) ¿Es ese número mayor que el que había hace dos años?
15. ¿Cree Ud. que ha aumentado el número de crímenes (asaltos, robos, secuestros de ganado, secuestros de personas, etc.) en esta ciudad?
16. ¿Cree Ud. que la causa de ese aumento es porque hay más personas colombianas viviendo en la ciudad?

Información sobre actividad comercial

7. ¿Hay una actividad comercial frecuente entre esta ciudad y ciudades o pueblos colombianos?
18. ¿En qué áreas? (señale todas las que indique el entrevistado).
 1. Comercio mayorista
 2. Comercio minorista
 3. Cambio de moneda
 4. Turismo
 5. Trabajadores
 6. Otros (especifique)
19. Solo para dueños de hoteles o restaurantes o representantes de cámaras o asociaciones turísticas (hoteles, restaurantes, etc.) ¿Cuántos turistas colombianos están actualmente en su establecimiento?
20. ¿Es ese un número normal para esta época del año?
21. Solo para representantes o miembros de cámaras o asociaciones de comercio. ¿Cuánto depende el comercio de esta ciudad de las relaciones comerciales con Colombia?
22. En comparación con lo que ocurría hace dos años, diría Ud. que el comercio con Colombia ha crecido, se ha mantenido igual o ha disminuido?
23. Para todos los informantes. ¿Cuál de los siguientes factores diría Ud que es el que más ha afectado a los negocios de esta ciudad con Colombia?
 1. Los precios de los productos y servicios ecuatorianos son más altos que los de los colombianos.
 2. Los precios de los productos y servicios ecuatorianos son más bajos que los de los colombianos.
 3. La situación de violencia en Colombia.
 4. La inseguridad del Ecuador.
 5. La inseguridad de Colombia.

6. Otros (especifique).

Tejido socio-cultural

24. ¿Hay aquí en esta ciudad familias ecuatorianas que tienen parientes colombianos?
25. ¿Cuán común es esa situación?
26. ¿Es habitual tener un compadre colombiano?
27. ¿Existen aquí en esta ciudad asociaciones, clubes deportivos u otras organizaciones a las que pertenezcan tanto ecuatorianos como colombianos? (En caso de que el entrevistado responda afirmativamente, pregunte por el nombre de esa asociación)
28. ¿Existen aquí en esta ciudad asociaciones o clubes dedicados a recoger y preservar la historia o la memoria de la ciudad? (En caso de que el entrevistado responda afirmativamente, pregunte por el nombre de esa organización).

NOTAS

1. U.S. Department of State, International Information Services, *Fact Sheet: Andean Regional Initiative*, 25 March, 2002, <http://usinfo.state.gov/topical/global/drugs/02032502.htm>. La traducción es de Pablo Andrade.
2. Según el Departamento de Estado (véase nota 1), la asistencia para el Ecuador dentro de la ARI asciende a un total de USD 46 855 millones, de los cuales USD 15 000 millones serán destinados a operaciones anti-narcóticos y seguridad y USD 31 855 millones a asistencia para el desarrollo económico.
3. Consejo Nacional de Seguridad de la República del Ecuador, "Política de Seguridad para la Frontera Norte", 27 de febrero de 2002, pp. 1-3.
4. Véase Anexo 1.
5. Véase Anexo 2.
6. La Constitución ecuatoriana reconoce la existencia de sujetos colectivos, denominados "pueblos" o "nacionalidades", y garantiza sus derechos colectivos. Los pueblos y nacionalidades indígenas y afroecuatorianos se encuentran políticamente representados en el CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador).
7. Según el PNUD, en 1999 la población de Esmeraldas estaba compuesta por 51,2 por ciento de afroecuatorianos, 1,2 por ciento de indígenas, y 47,6 por ciento de mestizos. La composición étnica de Sucumbíos para ese mismo año era de 11,7 por ciento, siendo el resto de mestizos y afroecuatorianos de reciente migración.
8. Así, en la introducción del "Informe del primer año de gestión, marzo 2001-marzo 2002", publicado por la Unidad de Desarrollo del Norte (UDENOR), la principal agencia gubernamental a cargo del desarrollo de la frontera se lee como motivo de su creación: "...nuestro país es extremadamente vulnerable al narcotráfico internacional... lo que sumado a precarias condiciones de vida de los habitantes de la frontera norte son caldo de cultivo para el inicio de actividades de narcotráfico y delitos conexos... Esmeraldas, Carchi (y) Sucumbíos, provincias

- ubicadas en la frontera norte del Ecuador, muestran índices de pobreza y necesidades básicas insatisfechas muy altos...” (UDENOR, 2002, pp. 10-11).
9. Consejo Nacional de Seguridad, *op. cit.*, pp. 5-7.
 10. Las entrevistas realizadas para la presente investigación y las observaciones hechas por el equipo de trabajo de campo confirman que UDENOR no tiene oficinas o representantes oficiales en las áreas donde desarrolla su trabajo.
 11. Véase nota 6.
 12. Además de las tres provincias consideradas en el presente informe, la “autoridad” de UDENOR incluye las provincias de Imbabura, Orellana y Napo. Como puede verse en el mapa 1, estas provincias no pueden ser consideradas limítrofes usando un criterio geográfico, su inclusión en el programa que maneja UDENOR siguió un criterio político: implementar “proyectos de desarrollo” en provincias que también tienen déficit significativos de bienes y servicios públicos, aprovechando el interés internacional sobre el país. La divergencia entre criterios geográficos y criterios políticos puede seguirse en los decretos ejecutivos que crearon a UDENOR, primero en agosto de 2000 (D.E. No. 640) y luego en marzo de 2001 (D.E. No. 1357), para finalmente “incluir a la provincia de Imbabura entre los beneficiarios del Programa de Desarrollo” en diciembre de 2001 (D.E. No. 2146).
 13. UDENOR, *op. cit.*, p. 27.
 14. *Ibíd.*, p. 29.
 15. Esta incorporación tardía queda clara en el informe de actividades de USAID, la principal fuente de financiamiento de UDENOR y de la totalidad de los proyectos llamados de “fortalecimiento de la sociedad civil”. El informe de USAID precisa: “A febrero de 2000 OIM [la Organización Internacional para la Migración, la ONG encargada de ejecutar el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte de AID] ha establecido un procedimiento de implementación rápida de proyectos de construcción de sistemas de aprovisionamiento de agua y caminos... OIM y USAID están colaborando cercanamente con UDENOR para incorporar actividades rápidas de generación de ingresos *que no fueron previstas originalmente*. La duración de este componente dirigido a crear “barreras económicamente productivas” a la difusión de la economía de la coca dependerá del monto de fondos adicionales que se vuelvan disponibles en los años fiscales 2001 y 2002 bajo la ARI” (<http://www.usaid.gov/country/lac/ec/518-013.html> p. 2. La traducción y el destacado son míos).
 16. Esta última afirmación podría parecer precipitada; sin embargo, cuando se examina la sección del informe de UDENOR que contiene la ficha técnica de los proyectos, en el caso de los proyectos que llevan a instalar infraestructura física, queda claro qué agencia del gobierno local o nacional, u ONG, cuidará del mantenimiento de lo instalado. No sucede lo mismo con los proyectos de “fortalecimiento de la sociedad civil”, los cuales ni siquiera tienen ficha técnica (*op. cit.*, pp. 69-81).
 17. USAID, 2002, p. 2, y UDENOR, 2002, p. 6.
 18. UDENOR ha logrado convenios de cooperación financiera por un monto de USD 266,4 millones, de los cuales 50,18 por ciento son donaciones, y 36,85 por ciento son créditos. El 28,45 por ciento de las donaciones corresponde a fuentes

- americanas, el 38,18 por ciento a la Comisión Europea. La totalidad de los créditos son concedidos por el BID (UDENOR, *op. cit.*, pp. 45-47).
19. Estas observaciones se confirman con la percepción que tiene UDENOR de su relación con las poblaciones beneficiarias, quienes no son concebidas como actores de su propio cambio, sino como "clientes".
 20. OIPAZ, "Testimonios de Frontera. Derechos Humanos y Plan Colombia", Quito, 2002, p. 13. Diálogo 21, documento "Asamblea Biprovincial Orellana-Sucumbíos, Acuerdo", marzo 2 de 2002.
 21. OIM, "Resultados Obtenidos de la Investigación en Coordinación con la OIT", noviembre de 2001, documento fotocopiado.
 22. El FEPP se define como una fundación privada con acción social, auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. En este sentido, no es parte de la Iglesia católica, puede tomar decisiones autónomamente, sus fuentes de financiamiento son diversas e incluyen a varias otras iglesias, pero su directorio está presidido por un Obispo. Véase FEPP, Presentación, ¿Quiénes somos y qué hacemos?, Quito, 2000, pp. 3, 11-13.
 23. FEPP, Informe Anual de 2000, "De Cambiar se Puede a Cambiar se Debe", Quito, 2000.
 24. Informe de campo San Lorenzo.
 25. Informe de campo Lago Agrio.
 26. OIM, "Estadísticas de Migración y Refugiados, marzo de 2002", documento fotocopiado.
 27. OIM, "Informe de Evaluación sobre Desplazados, Refugiados de Colombia en el Cantón San Lorenzo", documento fotocopiado, s.f.
 28. OIM, "Dinámicas Migratorias en la Provincia del Carchi", documento fotocopiado, s.f.
 29. ISAMIS, "Estadísticas sobre refugiados en Sucumbíos", documento fotocopiado, s.f.
 30. OIM, "Dinámica Migratoria Fronteriza Colombo-Ecuatoriana (Provincia de Sucumbíos)", marzo de 2002, documento fotocopiado.
 31. OIPAZ, "Testimonios de Frontera. Derechos Humanos y Plan Colombia", Quito, 2002.
 32. Entrevista con el Defensor del Pueblo en Esmeraldas.
 33. Center for International Policy, "Just the Facts" e "International policy report, Ecuador" en <http://www.ciponline.org>. Según informes de prensa, las operaciones antinarcóticas se realizan en coordinación entre el Ejército y el Grupo Especial Móvil Antinarcóticos (GEMA) de la Policía Nacional, entrenado por Estados Unidos (*El Comercio*, 3 de diciembre de 2001, p. A-7).
 34. COSENA, "Política de Seguridad para la Frontera Norte", febrero de 2002, documento fotocopiado, pp. 7-8. Nótese que el documento confunde bajo la denominación de "Fuerza Pública" tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía Nacional.
 35. Según informaciones de prensa, existen o están planificados CENAF en Santa Bárbara, La Bonita (Carchi), General Farfán, Puerto Nuevo, Palma Roja y Puerto El Carmen de Putumayo (*El Universo*, 25 de febrero de 2002, p. 25).

36. El documento del COSENA precisa que se debe “reorganizar y reforzar el Comando Provincial de Sucumbíos y Orellana” (p. 8).
37. *El Comercio*, 3 de diciembre de 2001, p. A-7.
38. *El Comercio*, 9 de mayo de 2002, p. A-8.
39. OIPAZ, *op. cit.*, p. 28.
40. *Ibid.*, p. 29.
41. *Ibid.*, pp. 32-33.
42. *Ibid.*,
43. OIPAZ, *op. cit.*, p. 33.
44. *Ibid.*, p. 34. Véase también los informes sobre el secuestro de hacendados del Carchi en junio y diciembre de 2001, el asesinato del Teniente Político de San Lorenzo y su familia en agosto de 2001, y los atentados contra un equipo de periodistas, en octubre de 2000, contra una comunidad campesina en General Farfán en abril de 2000, contra el cuartel de Policía en Lago Agrio en abril de 2001, contra el Prefecto de Sucumbíos en octubre de 2001, y en ese mismo mes contra el Intendente de Policía en Lago Agrio (Sucumbíos). *El Universo*, 29 de octubre de 2001, p. 5.
45. OIPAZ, *op. cit.*, p. 36. Según esta misma fuente, y lo reportado por los entrevistados, el asesinato del Teniente Político de Mataje y su familia, en abril del año pasado, fue un excepcional “ajuste de cuentas” (venganza) perpetrado por la guerrilla.
46. *Ibid.*, y p. 37.
47. Jefatura de la Policía Judicial del Carchi, “Estadísticas de detenidos por diferentes causas registradas en la Jefatura de la Policía Judicial correspondientes a los meses de marzo de 2001 a marzo de 2002”, documento fotocopiado.
48. *Ibid.* Un reportaje del diario *El Comercio* confirma la existencia de prácticas de extorsión por amenaza de secuestro, así como el desarrollo de acuerdos informales entre ganaderos de la zona y grupos de delincuentes para prevenir el ser secuestrados. Según este reportaje, en los diez meses anteriores al reportaje habrían ocurrido tres secuestros, los cuales serían excepcionales y mostrarían más bien fallas en el *modus vivendi*, puesto que en cinco casos a los que tuvo acceso el diario, los ganaderos reportaban haber recibido amenazas de secuestro y establecido un sistema de pagos mensuales, que oscilan entre 1 000 y 1 500 dólares, a los potenciales secuestradores para evitar que los secuestros se produzcan. De acuerdo con el reportaje, las áreas donde se habría establecido esta convivencia son el cantón Montúfar (la principal localidad ganadera de la provincia), poblados cercanos a Tulcán y la parte nororiental de la provincia. Véase *El Comercio*, 1 de mayo de 2002, p. A-7.
49. La protección preferencial para quienes trabajan con OCP también fue reportada por OIPAZ.
50. Según informes de la oficina consular de Colombia en Esmeraldas y la Jefatura de Migración de Esmeraldas.
51. Según la Federación de Comerciantes Minoristas, el volumen de ventas, e incluso el número de negocios dedicados al pequeño comercio, descendió en un 60 por ciento en los últimos dos años.

52. La OIM reporta que la presencia del OCP ha contribuido a incrementar la inflación en la zona.
53. De acuerdo con información de prensa que cita como fuente al Comandante del Ejército Ecuatoriano, a mayo de 2002, las AUC habrían desplazado a las FARC como el grupo irregular dominante en el área; sin embargo, ese desplazamiento había dejado a 1 700 efectivos de la AUC y cerca de 1 000 hombres de las FARC operando en el área (*El Comercio*, 28 de mayo de 2002, p. A-8).
54. Cifras proporcionadas por operadores de turismo de la región y la Gerencia Nacional de Planificación y Cooperación Externa del Ministerio de Turismo del Ecuador.
55. El número de personas que ingresan o salen por el aeropuerto de Tulcán es mínimo, y en todo caso las estadísticas no permiten registrarlos, porque estos casos usualmente se reportan en los aeropuertos de Quito y Guayaquil.
56. OIM, *op. cit.*, pp. 23-24.
57. Mesa de Diálogo entre el Gobierno Nacional y la Asamblea Biprovincial Sucumbíos-Orellana, "Acta de Acuerdos y Compromisos", 16 de marzo de 2002. También Congreso Nacional, Resolución R22-098, 5 de julio de 2001.
58. Mesa de Diálogo, *Ibíd.*
59. Véase Gobierno de la Provincia de Esmeraldas, "Acuerdo de Integración Fronteriza Esmeraldas-Tumaco".
60. OIPAZ, *op. cit.*, p. 43.
61. *Ibíd.*
62. Véase "Asamblea Biprovincial Orellana-Sucumbíos, Considerando", manifiesto a la prensa del 2 de marzo de 2002, documento fotocopiado, pp. 2-5.
63. Este tipo de organización no es ni exclusiva del paro de febrero-marzo de 2002, ni tampoco de la sociedad civil de las provincias de Sucumbíos y Orellana; de hecho, es un modelo que se encuentra ampliamente difundido en la sociedad ecuatoriana, desde por lo menos la segunda mitad de la década de los noventa.
64. Un ejemplo válido es la experiencia de Diálogo 21.