

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SEDE ECUADOR

Maestría en Relaciones Internacionales- Mención en Política Internacional

**ANÁLISIS DE LA ADOPCIÓN DEL PASADO JUDICIAL EN EL
CONTEXTO DEL DEBATE NACIONAL DE LA INSEGURIDAD
CIUDADANA**

Raúl Cadena Palacios

2003 - 2005

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención de grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Raúl Ernesto Cadena Palacios

15 de junio del 2009

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR
SEDE ECUADOR

Maestría en Relaciones Internacionales- Mención en Política Internacional

**ANÁLISIS DE LA ADOPCIÓN DEL PASADO JUDICIAL EN EL
CONTEXTO DEL DEBATE NACIONAL DE LA INSEGURIDAD
CIUDADANA**

Raúl Cadena Palacios

César Montúfar

Quito, 2009

ABSTRACT.

Esta investigación pretende despejar de alguna manera la inquietud y preocupación que se ha generado en la percepción ecuatoriana de asimilar los niveles de violencia y delincuencia común que han azotado al país con la presencia de ciudadanos colombianos.

Desde hace una década atrás aproximadamente el “derrame” del conflicto violento de Colombia ha generado en el Ecuador diversas manifestaciones, entre ellos el flujo masivo, incesante y continuo de inmigración colombiana, violencia en la frontera común, obligando al gobierno ecuatoriano de Gutiérrez a redimensionar su agenda de seguridad, implementando como una medida válida desde el 01 de mayo del 2004 la adopción del pasado judicial como requisito indispensable para regular la inmigración colombiana y buscar reducir los índices de inseguridad que ha caracterizado últimamente al país.

Este trabajo está motivado en la necesidad de encontrar espacios en los que se genere y fomente una riqueza moral y jurídica que permita desarrollar una sociedad menos desigual que abrigue no solamente esperanzas sino realidades en las que encuentren su realización los que nos siguen.

TABLA DE CONTENIDOS.-

INTRODUCCIÓN.....	Pág. 7
METODOLOGÍA.....	Pág. 10
CAPÍTULO UNO	
EL ESTADO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA	
1.1.- La seguridad ciudadana: una de las funciones centrales del estado.....	Pág. 11
1.2.- El enfoque normativo de la seguridad ciudadana, análisis constitucional.....	Pág. 14
CAPITULO DOS	
INMIGRACIÓN COLOMBIANA Y EL PASADO JUDICIAL	
2.1.- La inseguridad ciudadana frente a la inmigración colombiana.....	Pág. 27
2.2.- La implementación del pasado judicial entre las percepciones y la posición oficial del gobierno ecuatoriano.....	Pág. 38
2.3.- Funcionamiento y resultados del pasado judicial entre enero del 2004 y diciembre del 2008.....	Pág. 55
CONCLUSIONES.....	Pág. 65
BIBLIOGRAFÍA.....	Pág. 72
ANEXOS.....	Pág. 75

INTRODUCCIÓN.

Este tema nos convoca hoy por múltiples razones, de las que resaltamos dos. La primera, porque una rápida mirada sobre la región andina nos permite constatar que la inseguridad y la desprotección de las personas, especialmente frente al crimen, está ocupando rápidamente el primer lugar en las preocupaciones ciudadanas de los diferentes países, al punto de desplazar de ese lugar a problemas crónicos y tradicionales, como el desempleo, la educación y la pobreza. Algo grave debe estar ocurriendo entonces alrededor de la seguridad ciudadana para que se produzca este cambio súbito en las prioridades sociales, cambio que merece ser revisado y analizado¹.

La seguridad ciudadana surge como un elemento clave de la nueva noción de seguridad que dejó atrás las doctrinas militaristas de contención a las amenazas externas e internas a la soberanía de los estados mediante el aumento de su capacidad bélica; emergiendo a través de los procesos de democratización que en los años ochenta se desarrollaron en América Latina cuyo objeto referente es el individuo en el que su atención y protección ocupan el eje central del estado como fundamento de la seguridad de la nación.

En nuestro país el problema de la delincuencia se ha tornado alarmante e incesante al menos durante la última década. La crisis de 1999, bajo el régimen de Mahuad se caracterizó por una alta inseguridad ciudadana en el que se perpetraron numerosos asaltos a bancos, financieras, casas comerciales, vehículos de transporte de valores, hogares

¹ Enrique Bernales, *Disertación sobre la seguridad ciudadana y gobernabilidad en la Región Andina*. CAJ. Cartagena, 1999.

saqueados y personas despojadas de sus bienes, manifestado a través de una atmósfera total de desprotección, provocando más pobreza y decrecimiento económico.

El conflicto armado interno que soporta Colombia desde hace más de cuatro décadas atrás, parece ser que a partir de 1999 en adelante - Plan Colombia- se empieza a sentir su “derrame” en nuestro país con mayor intensidad a través de diferentes manifestaciones como la droga, la presencia y operación de insurgentes colombianos, fumigaciones y su consecuente trastorno ambiental, y la inmigración de miles de colombianos -irregulares y refugiados- han configurado la percepción de que los altos márgenes de inseguridad que se presenta en el país están relacionados directamente con la presencia de colombianos. En base a estos antecedentes, el tema **ANÁLISIS DE LA ADOPCIÓN DEL PASADO JUDICIAL EN EL CONTEXTO DEL DEBATE NACIONAL DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA** pretende despejar una interrogante ¿la presencia o permanencia de colombianos en el Ecuador incide en los índices de inseguridad ciudadana?

Para poder responder la misma la presente investigación está diseñado en base a dos capítulos; el primero abarca el análisis en el que se destaca la seguridad como una de las funciones centrales del estado -concepto ambiguo, extenso y de evolución- en el que se concentra esta vez al ser humano mediante una visión amplia y multidimensional como fundamento básico para el desarrollo de la sociedad actual.

Dentro de la pirámide jurídica, en cuya cúspide se encuentra la Constitución -Ley suprema del estado- se plasma también en este capítulo una descripción y análisis de las normas constitucionales que regulan la seguridad ciudadana dentro de la actual Carta Magna ecuatoriana aprobada mediante referéndum el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial No.449 el 20 de octubre del mismo año, haciendo en lo pertinente y necesario una referencia comparativa con la Constitución anterior -1998-, sin

dejar de mencionar aquellos órganos delegados por el estado para el cumplimiento de esta función específica, cual es la seguridad ciudadana.

El segundo capítulo aborda el tema de la migración colombiana hacia el Ecuador y se recoge la opinión de varios actores -civiles, políticos, autoridades policiales y académicos- que en el debate discuten por un lado la pertinencia de exigir a los colombianos no solamente el documento judicial sino incluso la visa para toda la comunidad andina como mecanismo válido en la regulación del flujo migratorio frente a la normatividad andina que prevé la libre movilidad de las personas; y por otro lado señalan que el conflicto interno colombiano ha sido sobredimensionado y politizado en el Ecuador, resaltando además el rol que los medios de comunicación desempeñan en el tratamiento del tema, muchas veces desmesurado.

Dentro del contexto internacional se enfoca el rol de Estados Unidos desde su agenda de seguridad frente a la región andina con relación al conflicto colombiano y en especial su intervención en el Ecuador que ha mantenido una posición tradicional y oficial de “no intervención en los asuntos internos de otros estados” como es el caso colombiano describiendo el escenario político-social del país, desde el régimen de Jamil Mahuad - 1999- hasta el de Lucio Gutiérrez -2005- en el que su política exterior frente a Colombia resultó ser ambigua y cercano a los intereses norteamericanos, siendo defenestrado por el pueblo ecuatoriano, quien una vez más se constituyó en el actor detonante en la caída de regímenes cuyos presidentes han sido elegidos democráticamente.

Finalmente, se ensaya una manejo estadístico del fenómeno delincencial en el país frente al ingreso de colombianos, en base a cifras oficiales proporcionadas por parte de la Dirección Nacional de la Policía Judicial y Dirección Nacional de Migración desde enero de 2004 hasta diciembre de 2008.

METODOLOGÍA.-

La metodología utilizada en el presente trabajo de investigación está diseñada en primer lugar en base a un análisis jurídico de las normas constitucionales relativas al concepto de seguridad ciudadana así como de las instituciones u órganos delegados por el estado para cumplir con esta función específica.

La técnica de investigación utilizada es de carácter documental y está basada en la recopilación y transcripción de citas bibliográficas de varios textos como fuentes de consulta permanente tanto en bibliotecas como en la red virtual.

Como fuentes secundarias que sustentan la opinión de ciertos actores civiles y políticos que se recogen en este documento, se contemplan a través de reportajes contenidos en los diversos medios de comunicación, como son: prensa escrita –artículos de periódicos- revistas, y televisión –espacios de debate político-.

Se recurre además a la investigación de campo, que se ejecuta en la provincia del Carchi –Puente Internacional de Rumichaca- en donde se encuentran las oficinas ecuatorianas de Migración y Policía Judicial a fin de obtener información directa y espontánea en torno al funcionamiento real del pasado judicial.

Por último, se diseña un manejo estadístico en base a cifras proporcionadas por la Policía Nacional del Ecuador a través de sus dependencias como la Dirección Nacional de la Policía Judicial y la Dirección Nacional de Migración, utilizando para ello tres variables: Ingreso de colombianos al Ecuador, Colombianos detenidos a nivel del Ecuador, y Denuncias a nivel del Ecuador por diferentes delitos; análisis que corresponde al período enero 2004 a diciembre 2008

CAPITULO UNO

EL ESTADO Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

1.1._ LA SEGURIDAD CIUDADANA: UNA DE LAS FUNCIONES CENTRALES DEL ESTADO.- Concebido el estado de derecho en el que los miembros de la sociedad se interrelacionan entre sí con apego irrestricto a la ley, la norma jurídica se establece con el propósito de regular aquellas relaciones, por ende, la paz, el orden, la justicia, la seguridad se conceptualizan y se focalizan dentro de este marco, desplazando la fuerza y la voluntad omnímoda.

La seguridad vista desde un plano didáctico se la ha dividido en dos categorías; a saber: 1).- Seguridad Interna y 2).- Seguridad Externa. Recurro a ella por considerar pertinente al desarrollo del presente trabajo, y se las concibe bajo términos institucionales correspondiendo a la primera el mantenimiento del orden público y garantía y protección de los derechos de las personas, mientras que a la segunda la defensa del estado a la que me remitiré solo en caso necesario.

Pese a aquella clasificación aparentemente sencilla, hay una tendencia a confundir una con otra, sus doctrinas, roles, funciones e intervenciones en casos reales, lo cual ha conllevado en mi concepto a crear una atmósfera de incertidumbre más riesgo y más inseguridad y demandar del estado una política puntual, real, responsable y transparente de seguridad, lo dicho en virtud de una visión militarista surgida de la teoría del enemigo interno que consagró la Doctrina de la Seguridad Nacional en sus diversas versiones, doctrina que consideró bajo la teoría del “enemigo interno” a cualquier acción contestataria contra el régimen como atentatorio contra la seguridad interna del estado.

La importante visión evolutiva de la seguridad se refleja en sus múltiples manifestaciones y denominaciones, que dependen de los espacios geográficos que incorpora, de las diferentes situaciones consideradas como amenazas que debe afrontar, del sujeto que debe proteger y de las instituciones, organismos y sectores comprometidos con los diferentes niveles de protección ².

Sin desmerecer interés e importancia a la amplia gama de manifestaciones que comprende el concepto de seguridad pues representan una realidad y se ubican en el tiempo a medida de su evolución, hoy por hoy la atención se centra en la seguridad de las personas, en su protección e integridad frente a amenazas o riesgos.

Una de las mayores preocupaciones de la sociedad actual es la relacionada con su propia seguridad. La preservación de su integridad física y la búsqueda de la garantía necesaria para el ejercicio de los derechos humanos, en un ambiente de libertad, de sana y tranquila convivencia en la que puedan alcanzar su autorrealización, desarrollo y bienestar comunitario³.

El concepto se enfoca en torno al ser humano, a los habitantes de la sociedad tendiente a proteger sus derechos y libertades en un ambiente de paz y estabilidad bajo la promoción de su desarrollo tanto individual como colectivo, lo cual implícitamente demanda del estado garantías para que el individuo como tal y su patrimonio no se vean afectados.

“La amplitud del concepto de seguridad humana tiene su origen en el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (1994); desde entonces se refiere a las

² Oswaldo Jarrín, *Políticas públicas de seguridad ciudadana*. Fundación Esquel. Quito, 2005. Pág.27.

³ *Ibíd.*

condiciones de protección necesarias para la promoción del ser humano, con libertad y capacidad para generar su propio desarrollo individual y colectivo”⁴.

Sin embargo hay que resaltar que la seguridad ciudadana siendo como es un concepto amplio, no se refiere única y exclusivamente al aspecto delictual -delincuente-delito-víctima- también abarca otros factores.

El desempleo, las enfermedades con carencia de acceso a la salud, la ausencia de acceso a la justicia, generan el miedo y todo ello hace la idea de seguridad ciudadana. Sin perjuicio de esto, el concepto de seguridad ciudadana en nuestros países es bastante más estrecho, ya que se reduce a proteger a las personas de la criminalidad⁵.

Y es que coincidentalmente en el Ecuador durante la última década el índice delincencial, el estado de violencia, el perfeccionamiento en la perpetración de hechos delictuales, el pánico o la alarma social se han incrementado por lo que la protección de las personas y sus bienes se ha colocado rápidamente dentro de las prioridades sociales junto con el desempleo, la salud y la educación.

Según datos proporcionados al autor por parte de la Dirección Nacional de la Policía Judicial, sección estadísticas, se registra una tendencia creciente de denuncias a nivel República, por provincias, según el tipo de delito, entre los períodos comprendidos a los años 2004 y 2008. Pichincha y Guayas aparecen como las provincias más inseguras del país, los delitos contra la propiedad y contra las personas como los más comunes –ver anexos-.

Desde una visión tradicional lo expresado corrobora de alguna manera la tendencia de relacionar el delito con la inseguridad ciudadana; sin embargo, actualmente se diseñan

⁴ Oswaldo Jarrín, *Políticas públicas de seguridad ciudadana*. Fundación Esquel. Quito, 2005. Pág. 29

definiciones más amplias en torno al concepto de inseguridad ciudadana, veamos una de ellas:

El sistema que genera un conjunto de condiciones y medidas en los ámbitos social, institucional, jurídico, ambiental, de orden público, y otros, que nos permite ejercer libre y eficazmente los derechos y obligaciones consagradas en los convenios internacionales, la Constitución, las leyes y las políticas de Estado, para vivir de manera segura, armónica, solidaria y lograr una mejor calidad de vida, reduciendo los riesgos.⁶

1.2._ EL ENFOQUE NORMATIVO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, ANÁLISIS CONSTITUCIONAL.- Dentro del sistema democrático, la relación estado-sociedad -relación de poder- se desenvuelve dentro de una normatividad legal.

Un ordenamiento jurídico escalonado - descrito por algunos juristas como pirámide jurídica - en cuya cúspide está la Constitución y en cuyos planos inferiores cada vez más amplios y diversificados, está las leyes generales, las leyes especiales, las ordenanzas, los reglamentos y las demás normas de rango inferior⁷.

La Constitución Política, conocida como Ley fundamental o Carta Magna ha sido concebida bajo una doble perspectiva, dogmática y orgánica, en la que se contempla la

⁵ Cecilia Medina, *Políticas de Seguridad Ciudadana, Derechos Humanos y administración de justicia*, CAJ. Lima, 2004. Pág.365

⁶ Lautaro Ojeda Segovia, *Seguridad Ciudadana, Sociedad y Estado. Gobierno Local y Seguridad Ciudadana*. Abya-Yala. Quito, 2005. Pág.107.

⁷ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*. Fondo Económico de Cultura. México, 1997. Pág.162.

organización, estructura del estado así como los derechos y garantías de las personas quienes lo integran.

Se hace necesario entonces conocer el marco constitucional que ampara y garantiza a los habitantes del Ecuador la preservación de su integridad física dentro de una cultura de paz, tolerancia y convivencia pacífica.

La actual Constitución Política del Ecuador que derogó la Constitución de 1998 prevé como deberes primordiales del estado, entre otros, el de garantizar a sus ciudadanos una seguridad integral, textualmente se halla consagrado de la siguiente manera:

“Art. 3.-[Deberes del Estado].- Son deberes primordiales del Estado:

8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de *paz*, a la *seguridad integral* y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”. (La cursiva y negrillas son mías).

El referido numeral se encuentra unificado en uno solo, toda vez que en la Constitución de 1998 aquellos deberes o funciones se encontraban estipulados en numerales diferentes; así rezaban:

“Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

2.- Asegurar la vigencia de los derechos humanos, las libertades fundamentales de mujeres y hombres y la seguridad social.

6.- Garantizar la vigencia del sistema democrático y la administración pública libre de corrupción”.

De los dos textos constitucionales descritos, me parece que el actual recoge una visión de seguridad ciudadana más amplia, abierta, compartida y realista en la que la paz y la seguridad integral están considerados como “derechos” de las personas y no solamente

vistas como simples “deberes” del estado; se integra plenamente a los ciudadanos como titulares de derechos lo que implica su participación activa y directa, sin esperar que el estado se acuerde de ellos, no queda restringido al concepto tradicional, sino que se la enfoca en forma integral, total, se habla hoy en día que los ciudadanos tenemos derecho a una seguridad alimentaria, ambiental, institucional, jurídica, etc., dentro de un sistema democrático -estado de derecho- en el que incluso las personas tenemos derecho a vivir en una sociedad libre de corrupción, en la que las instituciones intervienen conjuntamente en la consecución de estos fines más allá de la retórica.

Siguiendo el enfoque conservador, tradicional y hasta restringido del concepto de seguridad ciudadana, la paz y la seguridad integral consideradas como derechos de las personas se encuentran consagradas por la nueva Constitución en su artículo 66 numeral 3 literales a) y b) textualmente expresa:

“Art. 66.-Derechos de libertad.- Se reconoce y garantizará a las personas:

3. *El derecho a la integridad personal* que incluye:

a) La integridad física, psíquica, moral, y sexual.

b) *Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.*

El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud, y la explotación sexual”. (La cursiva y negrilla son mías).

La violencia se presenta a través de diferentes manifestaciones: violencia armada, política, ambiental, contra los animales, doméstica, entre otras, la citada norma constitucional establece una especie de violencia pública y otra privada, de todas formas,

cualquiera de ellas inflige daño. Se suele asimilar generalmente el término violencia con delincuencia, seguramente la alteración de la paz, tranquilidad y seguridad de las personas que se ven afectados en su diario vivir acompañados del factor percepción, alarma social y otros factores han coadyuvado a aquello.

Rodrigo Borja en su Enciclopedia de la Política al referirse a la violencia en el ámbito público manifiesta:

Hay una violencia de arriba, institucionalizada por leyes y sistemas inicuos y una violencia de abajo que se expresa como reacción contestataria contra la primera. La violencia implantada por leyes y sistemas inicuos deja una secuela de pobreza y opresión, y recibe como respuesta la violencia contestataria que combate la violencia con más violencia⁸.

Es decir, cuando la violencia es interpersonal se considera como privada, a esta se le ha dado connotación precisamente por las consideraciones expuestas anteriormente.

En la teoría se establece que la democracia como forma de gobierno ideal y absoluto en el marco del estado de derecho, compromete a la sociedad toda y no solamente a quienes gobiernan, implica que sus instituciones se correlacionen que realmente el pueblo

sea al mismo tiempo quien y con quien gobierne, de todas maneras aunque utópico y

eufemista, pretende ésta ser su meta, para lo cual prevé un mecanismo el de la “participación” de los individuos, la misma que entre más directa y amplia sea, más cerca se hallaría el objetivo de la democracia.

Con los procesos democratizadores que se instauraron en América Latina –década de los 80’- en el Ecuador se ensaya también una renaciente democracia , en la que los

gobiernos y sus instituciones con el devenir del tiempo han experimentado una especie de desgaste y deslegitimación frente a la población en general que ha demostrado su descontento e inconformidad con el establecido sistema imperante –democracia- a través de medidas como paros, huelgas, movilizaciones, etc., en gran medida por el uso y abuso del poder dentro del contexto redemocratizador, lo que sin lugar a duda ha conllevado a generar más violencia y confrontación.

Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado, presume un involucramiento conjunto de ciudadanos e instituciones entre sí, inclusivo y dinámico, en la que se destierre o se regule el uso de la fuerza por parte del estado y de las propias instituciones encargadas de brindar protección y seguridad -policía- orientadas mas bien a interactuar con la sociedad o la ciudadanía en general a quien deben proteger, y de articularse con otras instituciones públicas sean estas centrales, o seccionales.

Para insertar a las instituciones de seguridad en las dinámicas democráticas es necesario revisar sus lógicas cotidianas de gobierno, sus prácticas, sus relaciones con otras instituciones y poderes, sus relaciones internas - necesariamente burocráticas y jerárquicas - y sus vínculos con la sociedad civil⁹.

Continuando con el enfoque normativo constitucional actual el artículo 393 establece las garantías para la seguridad humana, dejando a instituciones específicas en los diferentes niveles del gobierno la planificación y aplicación de políticas y acciones integradas; textualmente reza:

⁸ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*. Fondo Económico de Cultura. México, 1997. Pág.1029.

⁹ Centro de Estudios Legales y Sociales, *Políticas de Seguridad Ciudadana y justicia penal*. Buenos Aires, 2004. Pág.31.

“Art.393.-Garantías para la seguridad humana.-El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. *La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno*”. (La cursiva y negrilla son mías)

Se citaba la norma constitucional en la que el estado reconoce como derecho de las personas el de “vivir en una sociedad democrática”

En los regímenes democráticos el objeto de la política es la consagración del estado de derecho, la democracia y la extensión del goce de los derechos humanos. Las políticas públicas son los planes destinados a garantizar el respeto de todos esos derechos civiles, culturales, económicos y sociales. Debieran decidirse en forma democrática, e implementarse de igual manera¹⁰.

También el estado reconoce el derecho a “la seguridad integral” en la que se incluye la seguridad ciudadana, así tenemos por ejemplo la siguiente reflexión:

El derecho a la seguridad es un derecho que está - creo que debido a una pésima técnica jurídica - dentro del derecho a la libertad personal, pero que no puede sino concebirse como un derecho independiente que dice relación con otros derechos humanos, porque el tener el derecho a la seguridad implica que uno pueda estar exento de riesgos y este riesgo tiene,

¹⁰ Roberto Garretón, *El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas*. CAJ. Lima, 2004. Pág.34

por lo menos, estrecha relación con la vida y la integridad personal de los individuos. Los derechos que deben ser protegidos por el Estado en este campo son el derecho a la seguridad personal, si se lo concibe de manera amplia, o el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal...¹¹.

Antes de analizar el alcance garantista del estado en torno a la seguridad humana vista como seguridad integral de la persona, me parece conveniente distinguir y especificar lo que se entiende por “política” y “políticas públicas” pues al parecer en la precitada norma constitucional contenida en el Art. 393 no se ha utilizado el vocablo adecuado cuando se habla de “políticas y acciones integradas”.

Roberto Garretón en su tema “La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas”, cita al autor Eugenio Lahera quien sostiene “que se trata de cuestiones distintas. La política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las políticas públicas en cambio, corresponden a soluciones específicas de como manejar estos asuntos públicos”. Entonces las políticas públicas generadas por el estado para garantizar y proteger la seguridad humana como lo establece la norma constitucional citada deberán basarse en los siguientes principios:

- 1) El principio de la dignidad humana.
- 2) El principio de la no discriminación, y
- 3) El principio de la democracia.

¹¹ Cecilia Medina, *El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas*. CAJ. Lima, 2004. Pág.368.

El primer principio está dirigido al respeto de la dignidad humana en todo su esplendor, lo que implica que no sea visto como un derecho humano más, sino que a través de éste se orienten los demás como insitos del ser humano, la vida, la salud, educación, etc.

La discriminación o segregación que históricamente ha caracterizado la vida del hombre ha sido motivado por factores de índole político, racial, cultural, económico, sexual y otros, lo que ha provocado una selección inicua de los seres humanos ya sea en forma individual o colectiva; este principio se orienta precisamente a proscribir cualquier forma de discriminación desde la perspectiva de los derechos humanos. El principio de la democracia presupone que es el espacio ideal en el que los derechos y libertades se limitan únicamente cuando están fundados en los derechos de los demás y en la satisfacción y bienestar de la sociedad en general; la democracia se basa en la voluntad del pueblo el actor principal quien decide libremente su propio destino político, económico, social, etc. A través de su plena participación, elemento trascendental en el diagnóstico y diseño de las políticas públicas, de allí que resulta importante el rol que desempeña la sociedad civil - aparentemente resulta sencillo este procedimiento- las necesidades de las personas en general se manifiestan a través de demandas las mismas que son recogidas por el estado por medio de la formulación de políticas públicas.

Sin embargo, el tema central de discusión ha girado en torno a este hecho, pues se acusa al estado de generar políticas públicas ineficientes, irreales y hasta irresponsables lo que ha provocado en la mayoría de los casos la desprotección de los derechos humanos y que por lo tanto han exigido su reformulación.

“Art. 261.- [Competencia exclusiva del Estado central].-

El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

1.- La defensa nacional, protección interna y orden público”.

Establecida la competencia el estado asume el monopolio del poder para garantizar a los habitantes de la República el respeto y cumplimiento de las normas constitucionales, leyes, decretos, ordenanzas y demás. Una de las instituciones u órganos delegados por el estado para cumplir con esta función específica como determina la disposición constitucional citada, la protección interna y el mantenimiento del orden público, es la Policía. El art.158 de la actual Constitución Política al referirse a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, textualmente establece lo siguiente:

“Art. 158.-[Fuerzas Armadas y Policía Nacional].- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos.

Las Fuerzas Armadas tienen como misión fundamental la defensa de la soberanía y la integridad territorial.

La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

Las servidoras y servidores de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se formarán bajo los fundamentos, de la democracia y de los derechos humanos, y respetarán la dignidad y los derechos de las personas sin discriminación alguna y con apego irrestricto al ordenamiento jurídico”.

(La cursiva, subrayado y negrilla son mías).

Por su parte el art. 163 ibídem al referirse específicamente a la misión que debe cumplir la Policía Nacional establece textualmente lo siguiente:

“Art.163.- [Misión de la Policía Nacional].- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional, y altamente especializada cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

Los miembros de la Policía Nacional tendrán una formación basada en derechos humanos, investigación especializada,

prevención, control y prevención del delito y utilización de medios de disuasión y conciliación como alternativas al uso de la fuerza.

Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados”.

De las dos disposiciones constitucionales transcritas surge una interrogante que de alguna manera conserva aún aquella confusión entre la misión de los militares y de los policías, entonces ¿A quién corresponde la misión de cuidar la seguridad de las personas dentro del estado de derecho?

De los dos artículos precedentes, se extraen conceptos como: “protección interna”, “orden público”, y “seguridad ciudadana”, a este último ya me he referido en el subcapítulo anterior. Sus significados y alcances definitivamente resultan complejos y ambiguos, se han ido extendiendo conforme la sociedad ha ido avanzando. Dentro del sistema democrático que vivimos el “orden público” es “constituido” “porque brota de la ley y es la autoridad constitucionalmente establecida la que lo garantiza”¹² ensayando una definición muy sencilla se puede decir que es la ordenación, sistematización u organización del poder sobre la base de respeto y protección de los derechos humanos. “EL ORDEN, que se refiere al ORDEN PÚBLICO, es el estado de legalidad normal en que las autoridades ejercen las atribuciones que les confiere la ley, y los ciudadanos las obedecen y respetan”.¹³ Esta función prevista como privativa del estado -coacción legítima- lo ejerce a través de la Policía Nacional a quien se delega la responsabilidad en su accionar, la misma que interviene en caso de incumplimiento de las normas constitucionales y legales. Sin embargo, el sentido de la palabra policía ha ido variando a través de los tiempos, es desde

¹² Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*. Fondo Económico de Cultura. México, 1997. Pág. 747.

¹³ Vladimiro Álvarez, *Doctrinas de la Seguridad Ciudadana y Política Nacional*. Quito, 2005. Pág.84.

el siglo XIX que se ha direccionado a la defensa de la comunidad ante los peligros internos, actualmente su actuación se ha definido aún más en su función tradicional de brindar seguridad a los individuos y a la sociedad toda. Policía y seguridad se han manejado dentro de un concepto dualista. El primer inciso del artículo 163 citado anteriormente, señala claramente que la misión de la Policía Nacional es atender “la seguridad ciudadana y el orden público” y utilizando una conjunción disyuntiva más adelante expresa: “...y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional” salvando criterios y puntos de vista, al parecer la norma constitucional trata de plasmar diferencias entre la seguridad ciudadana y la seguridad de las personas, considero que la primera abarca todo el espectro de seguridad que le atañe a la persona como mencioné en un subcapítulo anterior -empleo, salud, alimentación, educación, medio ambiente, justicia, etc.- en tanto que la otra asocia el plano meramente delincencial o criminal. Si estoy acertado en esta diferenciación básica y es lo que refleja el espíritu de la ley sería básico también que la institución policial identifique claramente los conceptos lo que permitiría tal vez mayor eficacia en su misión, en todo caso, aquella va dirigida a la protección de los derechos de las personas.

La “protección interna” otra de las funciones privativas del estado a cargo de la Policía Nacional se introduce en la norma constitucional como nuevo, actual a lo que tradicionalmente se conocía como “seguridad interna” u “orden público” desde una visión militarista en la que bajo la teoría del enemigo interno -Doctrina de la Seguridad Nacional- se combatió a cualquier acción contestataria, rebelde contra los regímenes militares dictatoriales imperantes como enemigos del estado equiparándolo como si fuese un agresor externo.

Se mal entendió la política, se instauró una forma de guerra interna desconociendo las garantías constitucionales en algunos países de América Latina como en Argentina -

1976- 1983- en la que se estableció una especie de “guerra sucia” en la que desaparecieron miles de personas, torturas, muertes, etc., lo mismo ocurrió en Chile bajo la dictadura militar de Pinochet la que incluso dividió la acción gubernativa en política de seguridad y política de desarrollo. En el caso del Ecuador, en la dictadura militar de Guillermo Rodríguez Lara -1972-1976- el eje económico de su gobierno se realizó a través del Plan de Seguridad y Desarrollo.

Bajo la perspectiva militarista, la guerra catalogada como moderna requería un enfoque integral, total para aniquilar al enemigo, se preparaban y adquirían conocimientos en el campo político, económico, industrial; los civiles no estaban preparados para estos altos objetivos nacionales, considerados débiles por lo que se subsumían al poder político-militar. La Policía Nacional no escapó del intento militarizante de convertirse en una más de las fuerzas militares.

La Constitución Política de 1998, refiriéndose a la Policía Nacional en su art.183 inciso 4to establecía que su misión fundamental era garantizar la seguridad y el orden público, fue considerada como fuerza auxiliar de las fuerzas armadas.

“Art. 183.-...La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden público. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional”.

El artículo 189 de aquel cuerpo de leyes recogía la política de seguridad militarista a través del Consejo Nacional de Seguridad como responsable de la defensa nacional. La actual Constitución al parecer ha proscrito del texto esta institución; sería importante conocer cuáles son sus roles y funciones en la actualidad.

“Art. 189.- El Consejo de Seguridad Nacional, cuya organización y funciones se regularán en la ley, será el organismo superior responsable de la defensa nacional, con la

cual los ecuatorianos y los extranjeros residentes estarán obligados a cooperar”.

Al referirse la actual Carta Magna al papel de la Policía Nacional, ésta le otorga a la institución el carácter de estatal y se desprende de las Fuerzas Armadas considerada como auxiliar de estas, pero que en definitiva se somete al poder civil. En cuanto a la misión de las Fuerzas Armadas, la actual Constitución en el precitado artículo 158 inciso 2do establece que le corresponde la defensa de la soberanía y de la integridad territorial funciones tradicionales y fundamentales en la salvaguarda del estado como persona jurídica, en tal virtud sería importante conocer cuáles son los límites de acción de estas dos instituciones, en especial de las Fuerzas Armadas encargadas también -junto con la Policía Nacional- de la protección a los derechos, libertades y garantía de los ciudadanos, según la norma constitucional analizada.

El proceso de redefinición de las Fuerzas Armadas a partir de la terminación de la guerra fría y la consolidación de la democracia en el mundo ha trastocado su misión, pues actualmente se les atribuye nuevas misiones como el desarrollo y la defensa ambiental, el combate contra el narcotráfico, la delincuencia, etc., lo cual implica actualizar los conceptos, las prácticas y riesgos en los que se puede incurrir, tema que tendría que ser analizado en un trabajo aparte; sin embargo, quiero insistir y no dejar pasar por alto la disposición contenida en el 1er inciso del artículo 158 de la Constitución vigente, mediante la cual atribuye también a las fuerzas armadas la protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos, lo cual hace más evidente la necesidad de aclarar su rol e intervención; aunque al parecer su función sería de apoyo a la Policía, encargada de proteger el libre ejercicio de los derechos de las personas.

Cuando el estado ha declarado la emergencia a causa de una criminalidad avanzada y avezada, Fuerzas Armadas han intervenido conjuntamente con la Policía Nacional a

través de operativos antidelinquenciales, y que al parecer han resultado eficaces y que han merecido el respaldo total de la población en general.

CAPITULO DOS

INMIGRACIÓN COLOMBIANA Y EL PASADO JUDICIAL

2.1.- LA INSEGURIDAD CIUDADANA FRENTE A LA INMIGRACION COLOMBIANA.- “El movimiento de la población entre países o entre regiones del mismo país, para cambiar de lugar de residencia recibe el nombre de migración”¹⁴. La “enmigración” es aquella que se produce de adentro hacia afuera; y la “inmigración” la que se produce de afuera hacia adentro. La pobreza, la falta de recursos económicos y sociales, las condiciones políticas y la falta de perspectivas de desarrollo, la violencia y la guerra han sido las causas que han motivado a los individuos a buscar medios de subsistencia lejos de sus países de origen.

En el caso sudamericano, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay han sido tradicionalmente grandes receptores de migraciones provenientes de todo el mundo. Este fenómeno en la actualidad se manifiesta a través de dos grandes vertientes: una de carácter intra regional fronteriza y otra que se dirige hacia los países desarrollados como Estados Unidos y Canadá, España e Italia en Europa. En las últimas dos décadas el mayor movimiento de población en la subregión andina se ha producido entre Colombia, Ecuador y Venezuela, siendo este último el mayor receptor y Colombia el mayor emisor.

El caso específico de la inmigración colombiana hacia el Ecuador ha estado relacionado de varias maneras con la historia económica nuestra. En las primeras décadas

del siglo XX la explotación del caucho y madera en las provincias de Esmeraldas y Napo se constituyó en la principal actividad económica de los colombianos que ingresaron al Ecuador.

Posteriormente en los años sesenta y setenta se caracterizaron por un desarrollismo ligado al proceso de reforma agraria y colonización, se impulsaron las fronteras vivas y se dinamizó la ocupación del suelo en áreas de expansión agropecuaria como en el caso de Santo Domingo de los Colorados, hoy de los Tsáchilas. Aquellas motivaciones de índole laboral, comercial, de parentesco, se transformaron y se alteraron a finales de la década de los noventa por la presencia de flujos no típicos de inmigrantes colombianos que esta vez lo motivaron los conflictos internos violentos que no han podido ser resueltos por los diferentes gobiernos colombianos.

En Colombia el desplazamiento forzado como salida de una localidad hacia otra región ha constituido una respuesta obligada al conflicto armado. La cifra de desplazados - principalmente de los Departamentos del Cauca, Valle, Antioquia y Chocó- sobrepasa el millón y medio de personas en los últimos cinco años¹⁵.

En esta perspectiva, el Ecuador se convierte en país receptor de cientos y miles de inmigrantes forzados colombianos motivados por la violencia interna de su país que buscan refugio y protección humanitaria debido a las amenazas provenientes de los

¹⁴ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*. Fondo Económico de Cultura. México, 2007. Pág. 672.

¹⁵ Guillermo Sunkel, *Cultura, Conflictos y formas de Convivencia. América Latina, otras visiones desde la cultura*. Convenio Andrés Bello. Bogotá, 2005. Pág. 52

distintos actores armados y la conjunción de la aplicación militar del Plan Colombia en 1999.

En el capítulo anterior analizamos el concepto de seguridad y se mencionó que aquel ha venido transformándose principalmente a partir de los años noventa. El concepto tradicional enfocaba básicamente al estado, la protección de su territorio y su soberanía, hoy la nueva concepción se centra más en el individuo -la pobreza, la falta de educación, alimentación, vivienda, la degradación ambiental, la migración, el tráfico de drogas y el terrorismo, entre otras- y de sus principales amenazas a su seguridad humana. De hecho existe una estrecha relación entre estos conceptos, migración y seguridad humana.

En el caso concreto de la seguridad ciudadana, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas –PNUD- la aborda desde un enfoque multisectorial, es decir sin reducirla al ámbito de lo delictivo, sino que hace énfasis en las causas estructurales que la subyacen –desempleo, crisis socioeconómica, pobreza, violencia intrafamiliar, migración- de todas maneras estos factores constituyen una amenaza a la seguridad personal.

- **Seguridad personal:** ausencia de violencia física. Involucra amenazas del estado (tortura física) amenazas de otros estados (guerra) amenazas de otros grupos de población (tensión étnica) amenazas de otro individuo (violencia).

- **Seguridad proporcionada por la comunidad, familia o grupo étnico:** involucra tensiones étnicas por limitado acceso a oportunidades. Se refiere al hecho de que la pertenencia a un grupo social, étnico o racial genera una competencia por la preservación cultural, lo cual puede derivar en situaciones de conflicto, violencia o discriminación.

Dentro de esta perspectiva se ha ido construyendo la imagen de Colombia y del colombiano como una amenaza para la supervivencia del estado ecuatoriano y de sus

habitantes. Efectivamente en el caso concreto de la inmigración colombiana al Ecuador, ésta ha merecido un tratamiento de especial atención no solamente en razón de la ubicación geográfica por la frontera que comparten ambos países, en la que por un lado se desarrolla un conflicto armado y en el otro se pasa la factura de lo que muchos autores han denominado “el derrame” de aquel conflicto cuyos costes ha tenido que asumir obligadamente el Ecuador, sino que precisamente estas consecuencias han sido percibidas como amenazas para la seguridad interna del estado, representando un tema de relevante importancia lo que ha generado malestar, zozobra y preocupación en la ciudadanía común hasta impases a nivel diplomático.

Solo para tener una idea, según cifras proporcionadas al autor por la Dirección Nacional de Migración, el flujo migratorio colombiano al Ecuador a partir del año 2001 se registra de la siguiente manera:

<i>AÑO</i>	<i>INGRESO DE COLOMBIANOS</i>
2001	210.000
2002	194.321
2003	193.808
2004	164.094

Fuente: Dirección Nacional de Migración.
Elaboración: Raúl Cadena, 2009.

El conflicto interno colombiano ha provocado en la última década un constante flujo de ciudadanos de ese país hacia Ecuador, buscando protección y trabajo. Se calcula que aproximadamente existen 500.000 colombianos al margen de la legalidad, 12.000 refugiados aprobados, 9.000 solicitudes de refugio en trámite. Se trata en su mayoría de campesinos pobres, jornaleros, indígenas, pequeños productores; es evidente también la presencia de personas vinculadas a los grupos irregulares de Colombia, delincuentes y narcotraficantes. Lamentablemente existe una gran dificultad para controlar el ingreso y regular pues existen a lo largo de 630 kilómetros de frontera, 72 pasos que se utilizan ilegalmente¹⁶.

La vida en sociedad del Ecuador desde su separación de la Gran Colombia -1830- se ha condicionado a una suerte de inestabilidad política y repercusiones de carácter social y económico. El común denominador al parecer ha sido el desorden manifestado a través de golpes de estado, poca observancia de la ley y el derecho, distanciamiento con la democracia, el autoritarismo, y el despotismo se ha denotado en algunos hechos; los más recientes, que no escapan a la memoria de los ecuatorianos son los producidos en el gobierno de León Febres Cordero -1983-1987- en el que se perpetraron muchas violaciones a los derechos humanos, muertes, desaparecidos, propio de una dictadura civil, las repetidas caídas y destituciones de presidentes elegidos democráticamente Abdalá Bucaram -1997-, Jamil Mahuad -1999-, Lucio Gutiérrez -2005-, a pesar de aquello Ecuador ha sido considerado como una “isla de paz”.

¹⁶ Raúl Baca Carbo, *Elementos para una política de extranjería, Relaciones del Ecuador con sus países*

El país había gozado de una relativa paz social y política y no estaba alertado frente a la posibilidad de una amenaza externa que ponga en riesgo elementos sociales, culturales, económicos, políticos y ecológicos de la reproducción cotidiana de muchos ecuatorianos/as no solo de la frontera sino de todo el país¹⁷.

Para Pablo Andrade, profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, el conflicto colombiano le podría afectar al Ecuador a través de cuatro grandes procesos:

1) el problema de las drogas; 2) la operación de grupos irregulares colombianos en territorio ecuatoriano y el incremento de violencia en la frontera común; 3) destrucción del medio ambiente en zonas aledañas a las áreas de cultivos ilegales, fumigadas por el gobierno colombiano; 4) el flujo de desplazados y refugiados y colombianos hacia el Ecuador.

El fenómeno de la droga en sus diversas manifestaciones en el caso del Ecuador a partir de la década de los noventa y merced a su ubicuidad geográfica se ha convertido en un eslabón de la cadena internacional del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas -heroína, marihuana, cocaína- y precursores químicos -látex de opio, gasolina blanca- convirtiéndolo en una zona de tránsito de las mismas; lo que ha ocasionado sin duda alguna que el Ecuador sea vulnerable ante este fenómeno, incluso gracias a la permeabilidad de su frontera norte.

Los efectos del narcotráfico no solo se sienten en la inestabilidad económica -exceso de liquidez, aumento de economía informal, uso de mecanismos fraudulentos como la

vecinos (Colombia - Perú) Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 2006. Pág. 244.

sobrefacturación de exportaciones para el lavado de dinero- sino que amenazan a la vida, la paz, las instituciones y la democracia.¹⁸.

La frontera norte con Colombia se ha constituido en el escenario de luchas insurgentes y ha convertido al territorio ecuatoriano en su base de operaciones especialmente en las zonas fronterizas –Carchi, Sucumbíos, Esmeraldas- cuyas poblaciones se han sentido desprotegidas e inseguras, lo propio con la controversial aspersión aérea de glifosato como herbicida para eliminar cultivos ilícitos en las cercanías de la frontera colombo-ecuatoriana.

El informe de la ONU tiene argumento contundente. Al referirse a los efectos del glifosato señala que esta sustancia no sólo va por la sangre sino que actúa dentro de las células, así es como mata al ser viviente. Además, en los compuestos con que se fumiga se añade sustancias que potencian cientos de veces la acción de glifosato, por ello es capaz de causar daño neurológico a las personas y otra serie de afecciones.

Consideradas estas aspersiones como un atentado contra la vida, el gobierno interino de Alfredo Palacio -2006- exigió al gobierno de Álvaro Uribe que no fumigue en 10 kilómetros desde la frontera colombiana adentro previo el planteamiento de un estudio prospectivo a fin de prevenir sus efectos. De todas maneras como mencioné anteriormente, nuestra población ha tenido que pasar la factura de las consecuencias generadas de la dinámica del conflicto interno que vive Colombia.

¹⁷ César Montúfar, *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Corporación Editora Nacional. Quito, 2003. Pág. 211.

¹⁸ Carlos Espinosa, *¿Es posible una nueva política de narcotráfico en Ecuador? Relaciones del Ecuador con sus países vecinos. (Colombia - Perú)* Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 2006. Pág. 118.

Y que podemos decir de los colombianos que ha buscado refugio en nuestro país huyendo de la violencia, aquellos al parecer se han convertido en un problema de carácter humanitario que han demandado la injerencia no solamente del estado ecuatoriano sino además de instancias internacionales como ACNUR. Más adelante me referiré al grupo de refugiados y desplazados.

Es evidente que el conflicto interno armado se ha venido progresivamente regionalizando y comienza a ser percibido de un tiempo para acá en una “amenaza” para varios países de la región. Pero una amenaza “no en los términos clásicos de enfrentamientos entre estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares puede tener sobre los países colindantes¹⁹.

Recordemos el conflicto limítrofe Ecuador- Perú en el que el estado y la ciudadanía apuntaba a aquel como amenaza a la soberanía nacional y que una vez que se alcanzará la paz con nuestro vecino del sur, aquel tema quedó superado.

Titulares de prensa nacional han ocupado las páginas centrales de los principales periódicos del Ecuador²⁰ que mes a mes y año tras año han centrado la atención en los procesos que han generado el conflicto colombiano: drogas, operaciones de grupos irregulares en el Ecuador e incremento de violencia en la frontera común tal como lo señala el profesor Pablo Andrade.

¹⁹ Alejo Vargas, *La Política de los países vecinos, respecto a Colombia*. . Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito, 2006. Pág. 136

²⁰ El Comercio de Quito titula: “Capturan 10 guerrilleros colombianos en Quito” 24 de febrero del 2005, “Un supuesto jefe de las FARC preso en Quito” 13 de marzo del 2005, “Instrucción Fiscal para siete secuestradores, siete colombianos y dos ecuatorianos” 6 de abril del 2005, “Los sicarios tienen en vilo a Sucumbíos” 9 de mayo del 2005, “La policía decomisó 2 toneladas de cocaína, está relacionada con carteles colombianos” 30 de julio del 2005, “Empresa de EE.UU. contrata mercenarios colombianos en Manta” 13 de agosto del 2005, “4 presuntos guerrilleros fueron detenidos en Ecuador, los detenidos pertenecen al frente 48 de las FARC” 12 de enero del 2006, “Policía detuvo a presuntos asesinos de Blanca Cando, 2 ciudadanos colombianos implicados” 22 de enero del 2007, “La violencia colombiana se traslada al lado ecuatoriano” 11 de febrero del 2007, “Policía detiene a 3 personas con armas para grupos irregulares de Colombia” 12 de marzo del 2007. Internet. www.elcomercio.com. Acceso: 15 de mayo de 2009.

Según el estudio Auditoria de la Democracia: Ecuador 2006 del Latin American Public Opinion Project de la Universidad de Vanderbilt, el 74% de los ecuatorianos no están de acuerdo con la llegada de inmigrantes colombianos a Ecuador porque los percibe como amenaza a la seguridad personal y económica del país, aunque el 49% tolera la llegada de colombianos a causa del conflicto armado en Colombia, y el 73% considera que les quitan el trabajo a los ecuatorianos²¹.

Desde el ámbito académico, ha quedado claro que el tema de la inmigración colombiana al Ecuador ha sido satanizado y sobredimensionado. Son los sectores políticos y los medios de comunicación y yo diría incluso de algunas autoridades policiales responsables del tema los que han influenciado en la opinión nacional y han creado ese imaginario de afectación y estigmatización al ciudadano colombiano que al asentarse en suelo ecuatoriano lamentablemente lo adquiere forzosamente.

Yo mismo escribí un texto en el que afirmaba que el problema colombiano era el principal problema de seguridad de Ecuador. Ahora querría retractarme. Tengo como tesis que en Ecuador hemos exagerado las magnitudes de este impacto porque el debate ha estado sobredeterminado por ciertos actores que incorporan el problema interno de Colombia en el contexto de su debate político y de otros temas que hacen parte de la política nacional. En esa perspectiva no hemos ubicado bien el problema desde Ecuador, ya que hemos

²¹ Alejo Vargas, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos* (Colombia- Ecuador) Cercanos y distantes. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, 2007. Pág. 168

mezclado lo que son problemas de seguridad o amenazas a la seguridad con otros problemas y no hemos tenido una mirada objetiva²² .

“Vemos irreflexivamente a la inmigración internacional como si fuese un problema y como si hubiese alguna virtud intrínseca en el hecho de que las personas no se muevan de sus países...Eso es precisamente el problema, el convertir la migración en un problema”²³ .

De igual forma podría llenar el texto de varias citas de estudiosos que coinciden en esta visión, más si considero relevante enfocar el tema de la inmigración colombiana desde la perspectiva de las percepciones, como menciona el Doctor Enrique Ayala Mora, en el texto “Relaciones del Ecuador con sus países vecinos” Pág. 264 del Ministerio de Relaciones Exteriores “el nivel de xenofobia anticolombiana a que hemos llegado en el Ecuador si bien no es generalizada es preocupante”. Y es más preocupante aún cuando los sectores de interés “politizan” el tema y demagógicamente lo aprovechan para réditos propios, los medios de comunicación para obtener “rating” a través de informaciones sensacionalistas y parcializadas, así como de ciertos jefes y autoridades de Policía preocupados por sus ascensos y condecoraciones marcados también por un sesgo político basados en simples estadísticas y números más que en reflexiones serias y profundas, apuntan a incrementar la percepción de la ciudadanía en general, a la que llega el mensaje

²² César Montúfar, *Relaciones del Ecuador con sus países vecinos* (Colombia- Ecuador) Cercanos y distantes. Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, 2007. Pág. 91.

²³ Fernando Bustamante. *Ibíd.* Pág.71

y ésta la receta, de allí la necesidad de crear un debate en torno a este tema en aras de desarraigar del ciudadano común este sentimiento de rechazo y discriminación al colombiano que a la final más daño le hace al propio ecuatoriano en su convivir diario.

Los medios de comunicación, según lo dicho, cuya información está basada en gran parte en anécdotas y opiniones puntuales, contribuyen a construir una visión distorsionada de la realidad y, en el caso que nos ocupa, de los problemas de seguridad. Parecería que los y las periodistas no asumen con responsabilidad social el hecho de que sus palabras y sus silencios influyen decididamente en la opinión de las personas²⁴

El Observatorio Internacional por la paz OIPAZ en un análisis de la relación entre titulares y contenidos de las noticias publicadas en el Ecuador alerta sobre el influjo que un mal manejo de la información podría tener en el aumento de la xenofobia hacia los colombianos...En la televisión el concepto de la seguridad se da de espaldas al derecho²⁵.

Entonces la filosofía de los medios de comunicación, especialmente la televisión y ciertos periódicos de tinte sensacionalista, deberán reorientarse y orientar a la ciudadanía bajo la visión y apego irrestricto a la norma constitucional y legal que consagra el respeto a los derechos y libertades de las personas base de una agenda pública.

2.2.- LA IMPLEMENTACIÓN DEL PASADO JUDICIAL ENTRE LAS PERCEPCIONES Y LA POSICIÓN OFICIAL DEL GOBIERNO ECUATORIANO.- Se ha discutido la real dimensión que el conflicto interno armado en

²⁴ Lautaro Ojeda Segovia, *Seguridad Ciudadana: entre la vigilancia y el respeto a los derechos humanos: Seguridad Ciudadana, Sociedad y Estado*. Alcaldía Metropolitana de Quito. Ecuador, 2006. Pág. 118

²⁵ Lautaro Ojeda Segovia, *Seguridad Ciudadana: entre la vigilancia y el respeto a los derechos humanos: Seguridad Ciudadana, Sociedad y Estado*. Alcaldía Metropolitana de Quito. Ecuador, 2006. Pág. 121

Colombia y sus efectos podrían tener en el Ecuador, así como de las percepciones que surgen a su alrededor.

Otro de los grandes procesos que el conflicto colombiano podría generar en el Ecuador a decir el citado profesor Pablo Andrade tiene que ver con el flujo de desplazados y refugiados colombianos hacia nuestro país.

Es necesario hacer una breve precisión de los vocablos “refugiados” y desplazados” a fin de evitar confusiones a su alrededor.

La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, define al refugiado como la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país, de su nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de tal país o no quiere regresar a el a causa de dichos temores

Sin embargo en 1984 la Declaración de Cartagena sobre Refugiados amplía aquella definición agregando otro motivo de refugio: la amenaza de la violencia generalizada, la agresión interna y la violencia masiva de los derechos humanos

Por su parte, los “desplazados” son personas obligadas a huir de sus hogares por alguna crisis, pero que, a diferencia de los refugiados permanecen dentro de las fronteras de su país de origen

En 2002 un Informe de las Naciones Unidas define a los desplazados como las personas internamente cambiadas de sitio, que han sido forzadas o se han obligado a huir o dejar sus casas o lugares de residencia habitual en particular como resultado de o para evitar los efectos de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, las violencias de derechos humanos o los desastres naturales y quien no ha cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

En el caso de Colombia debido al conflicto entre el gobierno y las FARC y otros grupos armados, de acuerdo a ACNUR el número de desplazados internos es cercano al millón de personas

A partir de la activación del Plan Colombia se marca un “después” en la percepción del colombiano en el Ecuador, catalogándolos de personas “no deseables” “peligrosos” y de relacionarlos con la inseguridad ciudadana.

Esta percepción no siempre fue negativa, el “antes” miraba al colombiano como el “emprendedor, trabajador, entrador, de negocio” a quien incluso se lo admiraba por estas cualidades y se constituía en un referente para el compatriota ecuatoriano, sin dejar de destacar las relaciones bilaterales entre ambas naciones de amistad, cooperación, comercio y turismo. Gran responsabilidad, como se advirtió anteriormente, se atribuye a los medios de comunicación y autoridades de gobierno por la irreflexión e insinceridad en el tema. En todo caso se ha forjado un estigmatismo cruel en contra del colombiano que ha devenido del propio conflicto.

Estos hechos convierten a la zona fronteriza en un nuevo espacio al que se desplazan no solo las personas sino también las consecuencias y sucesos de una guerra que traspasa los “límites” del conflicto colombiano; zona en la que los desplazados creen hallar la tranquilidad de estar viviendo y habitando por “fuera” del conflicto y de la guerra, lógica que traspasa el límite imaginario fronterizo, sin saber que también se está desplazando el escenario de guerra²⁶.

Para los ecuatorianos la llegada de colombianos se ha convertido en un factor de preocupación que se ha insertado en las altas esferas gubernamentales quienes a través de sus declaraciones oficiales han denotado el malestar y angustia.

Los problemas de violencia y crisis económica han generado una inmigración incontrolable de colombianos al Ecuador que tiene que parar porque han desbordado las posibilidades de continuar recibéndolos. Tenemos problemas por el tema de la violencia, sobre todo por los efectos de la venida de miles de ciudadanos colombianos que han pasado al país²⁷

Hay un afán estigmatizador que se está haciendo costumbre en nuestro medio de atribuir todos los males que ocurren en el país a los ciudadanos foráneos, en este caso a los colombianos, se está volviendo normal escuchar historias discriminativas en este sentido, nadie quiere alquilar un departamento, contratar servicios, o peor aún mantener algún tipo de negocios cuando de colombianos se trata, pues al parecer hasta su acento juega en contra que a decir del imaginario de la gente causa temor y desconfianza. Como no producirse este sentimiento “si cada vez más estas actitudes anti colombianas se legitiman entre distintas instituciones oficiales, algunos políticos y los cuerpos de seguridad”²⁸.

El actual régimen de Correa no escapa a esta realidad, sus diferentes autoridades han mantenido un discurso fuertemente anti colombiano y utilizado políticamente sobre la base de la soberanía nacional “hay que garantizar que no entren delincuentes al país provengan de donde provengan”, “existe una amplia percepción en muchos sectores de la ciudadanía, judicatura y fiscalías de que el libre ingreso de colombianos ha contribuido a la inseguridad ciudadana en este país”²⁹, entonces ¿qué esperamos del ciudadano común y corriente, del que día a día hace ingentes esfuerzos para mantener a su familia, si sus representantes o mandatarios encargados de guiar a sus mandantes exteriorizan de esta

²⁶ Marcela Zapata, Tesis “Discursos frente a la Migración Transfronteriza de Colombia a Ecuador”. Págs. 38-39. Área de Estudios Sociales y Globales. Quito, 2005. UASB.

²⁷ Patricio Zuquilanda, *la Migración colombiana*. Internet. www.eluniverso.com. Acceso: 2 octubre 2003

²⁸ Catalina Lobo Guerrero. *Los Refugiados Colombianos* Internet.cloboguerrero@conexioncolombiana.com. Acceso: 2 junio 2009

²⁹ Gustavo Larrea y Fernando Bustamante, *El Pasado Judicial*. Internet. www.hoy.com.ec. Acceso: 20 enero 2009.

manera sus posiciones? la respuesta es evidente; al respecto Catalina Lobo Guerrero, citada en el pie de pagina anterior, recoge un informe realizado por Freddy Rivera y Salomón Cuesta de la FLACSO el tema de las percepciones de la siguiente forma:

Percepción sobre los refugiados: instituciones vinculadas y entornos poblacionales:

- El refugiado es percibido por varias instituciones como delincuente y/o perteneciente a grupos armados. En caso de mujeres que se dedican al trabajo sexual.
- La mayoría de refugiados colombianos son mano de obra no calificada.
- Las autoridades policiales y migratorias desconocen con prácticas represivas, el estatus y condición del refugiado.

Percepción de las instituciones no vinculadas directamente sobre la migración colombiana

- Desconocimiento y conocimiento superficial sobre lo que es un refugiado.
- El refugiado debe ser confinado y separado.
- El colombiano interpretado como una amenaza.
- Un discurso discriminatorio de carácter xenofóbico sobre lo que son los ciudadanos colombianos.
- La inseguridad ciudadana en el Ecuador causada por la presencia de colombianos.³⁰

³⁰ Catalina Lobo Guerrero. *Los Refugiados Colombianos* Internet.cloboguerrero@conexioncolombiana.com. Acceso: 2 junio 2009

Esta percepción parte de un conocimiento limitado de la realidad y en muchos de los casos hasta distorsionados, el ciudadano común, el que trabaja día a día en busca de un bienestar propio y de los suyos, desconoce la otra parte.

El conflicto interno colombiano, la permeabilidad de la frontera con Ecuador, la economía dolarizada del país, entre otros factores serían las causas que han provocado durante la última década un flujo constante e ingente de colombianos hacia el Ecuador, lo que ha obligado a que el estado ecuatoriano rediseñe e implemente una política exterior acorde a esta nueva realidad, dejando constancia que la inmigración colombiana hacia nuestro país es de larga data no así sus connotaciones.

Se ha acusado por parte de la sociedad ecuatoriana en general que la presencia de ciudadanos colombianos en el país ha incrementado la inseguridad, ciertamente que dentro de ese gran contingente de inmigrantes la policía ha detenido a delincuentes colombianos dedicados a robos, asaltos, narcotráfico, entre otros; también se ha acusado a los sectores políticos de manosear el tema y sobredimensionarlo, me parece que tampoco habría que descartar la inestabilidad institucional y los cambios abruptos y repentinos de gobierno que el Ecuador ha atravesado.

Desde la perspectiva de los Estados Unidos el conflicto colombiano para los países andinos, implica una amenaza a la seguridad regional, por lo tanto se anunció que las drogas eran un problema de seguridad y que habría que combatirlo abiertamente bajo prioridades militares y policiales contenido en el denominado “Plan Colombia” proclamado en enero de 1999 y aprobado por el congreso norteamericano en julio de 2000.

Con ese objetivo y en lo que al Ecuador le concierne bajo el gobierno de Mahud se firmó un acuerdo con el gobierno norteamericano mediante el cual, la base de la Fuerza

Aérea Ecuatoriana -FAE- en Manta se transformaba en un puerto avanzado de operaciones -FOL-³¹.

El gobierno de ese entonces consideró que ante la situación de inseguridad que vive Colombia, y a fin de evitar que ésta se infiltre al país y convierta al territorio ecuatoriano en su base de operaciones era necesario ejecutar todas las acciones necesarias para proteger a la población que habita las zonas limítrofes y a las actividades productivas locales, particularmente las relacionadas con el petróleo como parte de una política de seguridad interna.

Las consecuencias del conflicto colombiano se han agravado desde 1997: desplazamiento de miles de colombianos al Ecuador, la afectación del ecosistema nacional a través de las fumigaciones y de la posibilidad del asentamiento de cultivos de coca y amapola en territorio ecuatoriano³².

En cuanto a los componentes de índole militar y policial contenidos en el Plan Colombia, desde la visión estadounidense en este gobierno aquellos se justificaron a través de la ejecución de acciones conjuntas, entre los Ministerios de Gobierno y de Defensa tendientes a controlar, prevenir y combatir las conductas antisociales; así por ejemplo, en el campo específico de la Policía Nacional se contrataron créditos externos para la implantación de la red nacional de comunicaciones móviles y la adquisición de 1200 vehículos destinados a las tareas de seguridad, capacitación especializada a las unidades especiales de la policía -GIR-GOE-UNASE-UIES-³³.

³¹ El acuerdo se firmó el 12 de noviembre de 1999 y fue publicado en el R.O N.340-16-dic-1999 como “acuerdo de cooperación entre el gobierno de la República del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la fuerza aérea ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcoóticos”.

³² César Montúfar, *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Corporación Editora Nacional. Quito, 2003. Pág. 96

³³ Jamil. Mahuad. *Informe a la Nación 2000*. ODEPLAN. Quito, 2000. Pág.66

Hay que destacar que en este gobierno uno de los graves problemas que debió enfrentar, fue el de la alta inseguridad ciudadana “luego y como efecto de los anuncios oficiales de Estados Unidos sobre el Plan Colombia, hizo carrera la percepción de que Colombia se había convertido en amenaza para la seguridad del Ecuador y la región andina”³⁴.

La política tradicional del país en relación a Colombia se ha diseñado en base al principio universal de la “no intervención de asuntos internos de otros estados” lo que implica un no involucramiento en el conflicto armado que vive Colombia; no hay que olvidar la grave crisis económica que se originó en el país en 1999, que devino en una crisis política que fraccionó una vez más la institucionalidad del estado; en esta etapa coincide la emigración de miles de compatriotas hacia el exterior con la inmigración a su vez de colombianos y peruanos hacia nuestro país; si bien es cierto que la inseguridad ciudadana se posesionó en la agenda del gobierno como prioridad, no se la vincula aún con la entrada de colombianos a territorio ecuatoriano, al menos la atención y la opinión pública estaba fijada en ese momento a la problemática política-económica interna - quiebre de instituciones bancarias-derrocamiento del régimen-21 de enero del 2000.

En 1999, la prensa escrita de Colombia reveló que la frontera colombo-ecuatoriana se había convertido en una zona estratégica para los secuestros, campamentos, refugiados, enfrentamientos armados, lo que provocó el inicio de la tensión en las relaciones bilaterales.

Con el nuevo gobierno de transición, Gustavo Noboa -enero 2000 a enero 2003- dentro de su plan consagró primordial el fortalecimiento en las relaciones con los países vecinos y su apoyo al desarrollo integral de las zonas fronterizas con énfasis en la frontera norte. Se destina también el fortalecimiento de la capacidad operativa de las Fuerzas

³⁴ Francisco Leal Buitrago, *La seguridad en la frontera de Colombia y Ecuador. Colombia Ecuador*

Armadas, así como la preparación, entrenamiento y equipación de la fuerza pública - Policía Nacional- para el cumplimiento de sus misiones. En su libro denominado “Gustavo Noboa Bejarano 2000-2003 Primer Presidente del milenio” editado por la Oficina de Desarrollo y Planificación –ODEPLAN- Pág. 59, resalta que durante su administración en torno al tema de la seguridad se incorporaron 12.000 nuevos policías; se entregaron 1.550 vehículos nuevos para ser distribuidos en todo el país y destinados a las tareas específicas de control vigilancia y protección ciudadana; se entregó recursos destinados a la construcción de nuevos cuarteles en todas las provincias orientales, a la adquisición del edificio de la Comandancia general; se implementó un nuevo sistema integrado de información, estaciones de comunicación fijas y móviles y se dotó de armas y chalecos antibalas. “entre el 2001 y el 2003 Estados Unidos aumentó su asistencia a Ecuador de 16 a 60 millones de dólares y coadyuvó en la construcción de puestos estratégicos en la frontera”.³⁵

La relación Estados Unidos y Ecuador en este gobierno al igual que el anterior se acentúan por un gran intervencionismo y cooperación de este último caracterizada por una actitud sumisa y complaciente. Para Carlos Espinosa el “no involucramiento” ha sido relativo; se ha tratado precisamente de poner límites a la cooperación militar Ecuador-Estados Unidos y policial Ecuador-Colombia; lo que significaría desde mi punto de vista mas allá de una violación al principio de la “no intervención” consagrado por el derecho internacional, la trasgresión o atropello de los derechos humanos; en tal virtud, el discurso prevaleciente en el Ecuador de no intervencionismo en el conflicto colombiano debería medir las reales dimensiones que se presentan con mayor incidencia y que coinciden

Cercanos y distantes. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Bogotá, 2007. Pág. 89.

³⁵ Carlos Espinosa, *Relaciones del Ecuador con los Países vecino*. Colombia Ecuador. Cercanos y distantes. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Bogotá, 2007. Pág. 301

inexorablemente con la implementación del Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina, Plan Patriota y su consecuente recrudecimiento de la violencia.

Otro de los efectos o procesos que genera el conflicto colombiano en este período - 1999-, tiene que ver con el flujo migratorio en el que cientos y miles de colombianos han buscado protección internacional en calidad de refugiados.

Durante la década de los 80 y 90 la demanda de protección mantiene niveles limitados de incidencia registrando 260 casos de refugio, con 709 personas solicitantes. Pero a partir del año 2000 hasta el 2005 esta demanda va a tomar un giro drástico y un crecimiento inusitado llegando a alcanzar un total de 36.665 solicitudes³⁶.

Gina Benavides, señala en el texto antes citado que de acuerdo a INREDH entre enero del 2000 y marzo del 2004, de un total de 127.627 detenidos, 1.986 eran colombianos y de ellos tan sólo 49 son refugiados, lo que evidencia que no se puede vincular la presencia de colombianos con la delincuencia del país y considera que a partir de estos prejuicios se les ha discriminado restringiéndoles en el ejercicio de sus derechos, laborales, salud, vivienda, etc. Resalta que el discurso estatal está fortalecido por los medios de comunicación que conlleva la discriminación y exclusión de la población colombiana.

Hablar del 9/11 -11 de septiembre del 2001- significó para la potencia del norte extender su visión contranarcóticos a la lucha contrainsurgente. Este nuevo enfoque ya en el discurso oficial representó el cambio de la política de los Estados Unidos, en su agenda interna, con la región andina y en especial con Colombia. Los grupos guerrilleros como las

³⁶ Gina Benavides, los refugiados colombianos en Ecuador, relaciones del Ecuador con sus países vecinos. Colombia Perú. Pág. 261

FARC son calificados por Estados Unidos como “terroristas” y que están relacionados con el narcotráfico

Esta visión identifica además como nuevas amenazas o riesgos a la seguridad estadounidense -drogas-narcotráfico-terrorismo- a los estados débiles o fallidos, caracterizados por su poca institucionalidad, desapego a la ley, corrupción, crisis económica propicios para el emergimiento de grupos y redes de terroristas y narcotraficantes ante lo cual se prevé una acción militar de carácter preventivo.

Con la región andina, Estados Unidos plantea “...una estrategia activa para ayudar a los países andinos a ajustar sus economías, hacer cumplir sus leyes, derrotar a las organizaciones terroristas y cortar el suministro de drogas...”³⁷.

Desde la visión ecuatoriana el narcotráfico, el terrorismo y el populismo radical, ninguna de las tres implica una amenaza inminente a su seguridad. El estado ecuatoriano ha sido muy cauteloso frente a la retórica estadounidense antiterrorista y ha preferido rehusarse o negarse a clasificar a los grupos guerrilleros como grupos terroristas.

La posición oficial del gobierno ecuatoriano no tardó en mostrar su respaldo a las políticas de Bogotá y Washington tan pronto como se posesionó del cargo como nuevo presidente del Ecuador, Lucio Gutiérrez -15 de enero del 2003 - tras una oferta de campaña demagógica de defender la soberanía nacional oponiéndose al ALCA, al Plan Colombia y a la base de Manta.

Las políticas de la Embajada Norteamericana eran aplicadas por Gutiérrez y Zuquilanda al pie de la letra, este es el caso de las fumigaciones...En lo referente a la firma del tratado de libre comercio (TLC), el anterior gobierno tuvo una representante incondicional en la ministra de comercio Ivon Baki que defendía a rajatabla la firma de ese tratado...En lo

³⁷ Alejo Vargas, *El impacto internacional del conflicto colombiano*. Relaciones del Ecuador con sus países vecinos. Colombia Perú. Quito, 2006. Pág. 152.

referente a la base de Manta, Gutiérrez siempre justificó la vigencia de este convenio con el argumento de la supuesta lucha contra el narcotráfico³⁸.

En marzo de 2003 Ecuador firmó un compromiso con el gobierno de Uribe para el fortalecimiento de la coordinación en la lucha contra el terrorismo y el problema mundial contra las drogas y los delitos conexos. En la reunión de Río celebrada en mayo del mismo año, Gutiérrez instó a los asistentes a dicha reunión para que soliciten al Secretario general de la Organización de Naciones Unidas -ONU- Kofi Annan, requiera de los grupos guerrilleros de Colombia depongan las armas y dialoguen con el gobierno a fin de iniciar un proceso de paz.

Sin embargo días antes, el mismo Gutiérrez firmó un decreto de carácter secreto publicado en el Registro Oficial Reservado No.358-5 de “Delimitación de las áreas reservadas temporales en el territorio continental, mar territorial y espacio aéreo nacional”³⁹ en él se establecía mayor rigidez en el control de la frontera norte, el control y neutralización de aquellos elementos o asociaciones nacionales o extranjeras antagónicas a los intereses de la seguridad interna y externa del estado; el empadronamiento y control de extranjeros y residentes; controles estrictos en el tráfico de armas, narcotráfico, tránsito vehicular y de personas así como de instalaciones públicas y privadas.

Resultó curiosa la actitud del presidente Gutiérrez, ya que mientras firmaba este documento se ofrecía como mediador en el conflicto colombiano con las FARC.

³⁸ Adriana Puruncajas, *Política exterior del Ecuador. Internet.* www.periodicopcion.net/article128896.html. Acceso: 2 mayo 2009

³⁹ Luis Santacruz, *El Plan secreto entre Ecuador y Colombia.* Vistazo. Quito, 15 septiembre 2008. Págs.22-25

Posteriormente, en septiembre del mismo año el ex-Canciller Patricio Zuquilanda sin autorización del Congreso Nacional firmó con Estados Unidos un acuerdo para la instalación de “puestos de acopio” en Sucumbíos, Azuay y Guayas.

Según el gobierno norteamericano, aquellos eran parte de una ayuda humanitaria en caso de catástrofes, que a la final representaban puestos estratégicos de control, ya que lo que se pretendía era que Ecuador negara a las FARC el uso de su territorio como “corredor estratégico” bajo la perspectiva de cooperación.

La estrategia de seguridad ecuatoriana en realidad estaba orientada precisamente para apoyar y cooperar con el Plan Colombia lo que llenaba grandemente de satisfacción al hegemon del norte. “A nivel de las policías la cooperación entre Ecuador y Colombia ha sido mediada por Estados Unidos, por ejemplo en la colaboración de la policía ecuatoriana con la colombiana en la captura de Simón Trinidad y también en el intercambio de inteligencia para el control del narcotráfico aunque refractado por la DEA”⁴⁰ este hecho, la captura de Simón Trinidad ocurrió en enero del 2004.

Se mencionó anteriormente que uno de los procesos que provoca el conflicto colombiano es el flujo masivo de colombianos, en especial hacia nuestro país, mostrándose entre el 2001 y el 2005 un aumento considerable en ingreso y solicitudes de protección.

Efectivamente este fenómeno es un indicador del derrame del conflicto interno colombiano y que se ha constituido en una preocupación nacional el hecho de que la frontera norte “corredor estratégico” sea el escenario en el que se desarrolla las dinámicas de este conflicto transnacional -no hay que olvidar que el 2005 fue el año de la ofensiva militar de las FARC y de su combate militar por parte del gobierno de Uribe- como el tráfico de armas, sustancias estupefacientes y precursores químicos, presencia de guerrilleros en esta zona, conllevando obligatoriamente a que se desarrolle también una

economía ilegal, ya que se ha detectado en zonas fronterizas, laboratorios clandestinos de procesamiento de droga, compra de víveres, venta de uniformes militares, etc.

El movimiento migratorio colombiano incesante al Ecuador, que subyace incluso discusiones en torno a la defensa de la mano de obra nacional, en temas de índole laboral, percepciones negativas de su presencia y relacionados con el incremento de la inseguridad ciudadana, las crecientes economías ilegales en algunos sectores de la frontera, entre otros factores al parecer obligaron a Gutiérrez ha adoptar acciones y medidas frente a la población colombiana dentro de una agenda de seguridad nacional, como la exigencia del “pasado judicial” como requisito para su ingreso al Ecuador; la militarización del cordón fronterizo; restricciones a procesos de regularización de población extranjera, controles laborales a extranjeros y restricciones al campo laboral; restricciones en los procesos de solicitudes de refugio; y que en la realidad reflejó la subvaloración de los derechos humanos, fomentó la discriminación y la explotación laboral en este campo.

El Pasado Judicial como se explicara verá más adelante, es un certificado de antecedentes policiales que se exige a todo ciudadano colombiano que quiera ingresar al Ecuador como un mecanismo de control frente al incesante movimiento migratorio colombiano hacia nuestro país. El objetivo originario de aquella medida adoptado por el régimen de Gutiérrez fue el de impedir que grupos insurgentes colombianos ingresen a suelo ecuatoriano y desplieguen en él sus operaciones irregulares.

El gobierno de Colombia mostró su total preocupación e inconformidad en torno a la medida adoptada por el Ecuador –Pasado judicial- por estar al margen de los acuerdos regionales –CAN- a través de los cuales se permite el libre ingreso o tránsito de personas dentro de la comunidad andina. Efectivamente los países andinos han decidido sumar esfuerzos para lograr que sus habitantes puedan circular libremente por la subregión, ya

⁴⁰ Carlos Espinoza, *Estados Unidos en la relación colombo-ecuatoriana*. Colombia Ecuador Cercanos y

sea cuando lo hagan por razones de turismo, trabajo, o fines que impliquen cambio de residencia actual.

La Comunidad Andina de Naciones, mediante Decisión 503 de junio de 2001, reconoció que los documentos nacionales de identificación son el único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Posteriormente la Decisión 504 de mayo de 2006, estableció el Pasaporte Andino como documento válido para la movilidad dentro de la subregión andina.

Con relación a las fumigaciones, el gobierno de Gutiérrez autorizó tácitamente las mismas ya que con el pretexto de que no existía un informe técnico de las consecuencias de las aspersiones de glifosato provocadas en las poblaciones fronterizas, jamás se requirió del gobierno colombiano explicación alguna, peor aún se impidió dichas acciones.

La política exterior de Gutiérrez fue considerada ambigua, el pueblo ecuatoriano prontamente percibió que lo habían traicionado; nepotismo, Corte Suprema ilegítimamente constituida, despotismo, entre otros, fueron los factores que conllevaron a que ciudades en especial la de Quito, a través de marchas auto denominadas “forajidos” inicien una serie de rebeliones que culminaron con la caída o derrocamiento de Gutiérrez como presidente del Ecuador el 20 de abril del 2005. Para Estados Unidos este hecho representó que su mejor aliado ahora se encuentre lejos de sus manos, evidenciándose otra vez la crisis de legitimidad que padece desde hace muchos años el sistema de representación política en el Ecuador. En su lugar fue posesionado como nuevo mandatario el que hasta ese momento ejercía las funciones de vicepresidente, Alfredo Palacio.

Un nuevo episodio en el marco de las relaciones internacionales con Colombia se inaugura con el gobierno de la “Revolución Ciudadana” que asume el poder desde el 15 de

distantes. Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador. Bogotá, 2007. Pág. 303.

enero del 2007, después de que el ejército colombiano bombardeara un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia en territorio ecuatoriano -1 de marzo del 2008- en donde fallecieron cerca de 26 personas entre ellos Raúl Reyes el segundo al mando de este grupo guerrillero, hecho ante el cual el Presidente Rafael Correa asume una posición extrema de ruptura de las relaciones político-diplomáticas con Colombia.

Romper relaciones por un incidente de frontera no es normal. Estamos llenos de ejemplos de incidentes de esta naturaleza en muchísimas partes del mundo sin que eso produzca una ruptura de relaciones. Un posicionamiento de esta naturaleza tiende a dar créditos internos. Aquí se está manejando esto en términos de opinión pública para fortalecer la posición del gobierno en este período electoral⁴¹.

Entre tanto las relaciones comerciales entre ambos países se mantuvieron, tal es el caso de la decisión adoptada por el gobierno ecuatoriano en febrero del 2008 de promover los vínculos que unen a los ciudadanos ecuatorianos y colombianos -comercio y turismo- bajo el principio de la libre circulación de las personas a través de la eliminación del pasaporte judicial desde el 1 de junio del 2008, lo que significó que a partir de esa fecha los ciudadanos colombianos que ingresaron al Ecuador lo hicieron sin la necesidad de presentar su documento judicial. Como era de esperarse las reacciones en torno a esta decisión gubernamental no tardaron. Washington Pesántez, Fiscal General de la Nación aseguró que “sin este requisito cualquier delincuente puede ingresar al país y cometer delitos sin un registro”⁴². De su parte el ex- Ministro de Gobierno del régimen actual,

⁴¹ Antonio Navarro, *Quito y Bogotá muy lejos de la frontera*. Revista Vanguardia. Quito. 15 septiembre 2008 Pág. 28.

⁴² Carlos Escalante. *Ecuador volverá a exigir el Pasado judicial* Internet. judicial_dicial@elcomercio.com Acceso: 2 mayo de 2009

Gustavo Larrea reconoció que el pasado judicial no es suficiente garantía de seguridad porque puede ser falsificado.

Luego de transcurrido cinco meses desde la eliminación del pasado judicial -1 de junio del 2008- el gobierno de Correa justificado en los altos índices de inseguridad que registra el país en especial en la zona de frontera, en noviembre del 2008 restablece la exigencia del pasado judicial a todos los colombianos que quieran ingresar al Ecuador, según el actual Canciller Fander Falconí “es para controlar el posible ingreso de delincuentes y que a la vez busca también salvaguardar a los colombianos de bien que están en el Ecuador”⁴³ acompañado además de un conjunto de requerimientos mínimos hacia Colombia con el fin de mejorar las relaciones.

Estas exigencias que se formularon en la Cancillería ecuatoriana pretende que el gobierno colombiano muestre claras manifestaciones de respeto a la soberanía nacional; los requisitos son: 1.- Desvirtuar y dar fin a la campaña de vincular al Ecuador y sus autoridades con las FARC. 2.- Comprometer la presencia efectiva de la fuerza pública colombiana en la zona fronteriza. 3.- Viabilizar la entrega de la información al Ecuador sobre la incursión armada colombiana de 1 de marzo del 2008 a territorio nacional y entrega de la información sobre las computadoras encontradas en ese campamento. 4.- Contribución de Colombia a través de la ACNUR para la asistencia de refugiados colombianos en el país.

De su parte el régimen de Uribe por medio de su Canciller Jaime Bermúdez manifestó que existen dos condiciones mínimas básicas para poder avanzar en las relaciones con nuestro país en algún sentido. 1.- Cooperación de Quito en la lucha contra las drogas. 2.- Lucha contra la guerrilla en zona de frontera. Estimó además que junto con este compromiso es necesario que haya prudencia y discreción en las declaraciones

públicas y un mecanismo definido de cooperación eficaz en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo especialmente a lo largo del cordón fronterizo⁴⁴.

En esta perspectiva la agenda exterior del Presidente Correa ha sido calificada como “personalista” ahondando y agravando a mi criterio el problema de las percepciones que tenemos los ecuatorianos sobre nuestros vecinos colombianos.

En regímenes fuertemente personalistas, el Presidente toma las decisiones en política exterior con base en sus obsesiones y prejuicios. Así se explica por ejemplo, el ambiente beligerante que el régimen activa frente a Colombia de mes en mes. Una necesidad de antagonistas. La continuación de la riña con Uribe obedece a un cálculo político⁴⁵.

2.3.- FUNCIONAMIENTO Y RESULTADOS DEL PASADO JUDICIAL ENTRE ENERO DEL 2004 Y DICIEMBRE DEL 2008.- Bajo el régimen de Lucio Gutiérrez se adoptó la iniciativa de exigir la presentación del pasado judicial a todo ciudadano colombiano que ingrese al Ecuador -1 de mayo del 2004- como una medida que permita regular el flujo creciente de colombianos y de filtrar el ingreso de delincuentes -guerrilleros- al país.

El pasado judicial es un certificado de antecedentes penales, lo que en nuestro país equivale al récord policial. Aquel documento se expide en Colombia a través del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- y en el que se recoge el

⁴³ Fander Falconi, *Ecuador y el Pasado judicial*. Internet. www.soitu.es/soitu/2009/01/26/info/1232989612-147394.html. Acceso: 2 mayo 2009

⁴⁴ Juan Martínez, *Las relaciones Diplomáticas con Colombia*. El Comercio. Quito, 23 diciembre 2008. Pág. 3

⁴⁵ Carlos Espinosa, *¿el país entra en la Egodiplomacia?* Revista Vanguardia. Quito, 4 noviembre 2008 Pág. 27.

comportamiento judicial de los ciudadanos del vecino país del norte y establece si su portador tiene antecedentes penales o no.

A la implementación de este documento se acompañaron otros como parte de la medida, estos son: la tarjeta de control migratorio, el pasaporte andino -exigido desde diciembre del 2005- y la cédula de ciudadanía; es decir, se suman cuatro documentos sin los cuales los documentos no podrán ingresar a suelo nacional. Se exceptúan aquellos a quien el Ecuador ha otorgado visa de residentes, visa de no inmigrantes, los menores de

edad, los refugiados reconocidos por ACNUR y la Cancillería, y los tripulantes de aviones.

Desde mi opinión esta política no tiene coherencia.

Las organizaciones de Derechos Humanos, las Cámaras de la producción y los representantes del transporte de Tulcán, ciudad fronteriza con Colombia, han criticado el establecimiento del Pasado Judicial porque, según sostienen, restringirá la presencia de turistas e inversionistas...Las autoridades de Tulcán, 200 Km al norte de Quito, solicitaron a la Cancillería que el Pasado Judicial no se revise en el Puente Internacional de Rumichaca sino en el Control Integrado de Mascarilla (Imbabura), 100 Km al norte de Quito ...Pedro Velasco, alcalde de Tulcán, explicó que así se evitará que se afecten las relaciones comerciales, turísticas y de hermandad en la zona fronteriza que han compartido tradiciones, costumbres y negocios ⁴⁶.

Mientras esto sucedía en zona de frontera, en las ciudades principales como Quito y Guayaquil se debatía la necesidad incluso de solicitar la visa a los ciudadanos colombianos. En el programa de opinión “cero tolerancia” ⁴⁷ transmitido por Ecuavisa se discutieron las causas que generan la inseguridad ciudadana, los participantes entre ellos

el ex-Comandante general de la Policía Nacional, General Jorge Povéda señaló que uno de los factores que incrementa la delincuencia es la presencia de elementos extranjeros, en especial de Colombia pues según mencionó ciertos delitos como el secuestro, el sicariato son industrias colombianas -en el 2004 se produjeron en el país varios atentados que se los relacionó con el sicariato que ocurre en Colombia por ejemplo el asesinato al funcionario de petrocomercial Patricio Campana, tentativa de asesinato al dirigente indígena y su familia Leonidas Iza- sugiriendo la necesidad de exigirles visa y el certificado de antecedentes penales a los colombianos que quieren ingresar al país, con lo cual coincidió el presidente en ese entonces de la Cámara de Pesquería Ing. César Rohon, quien señaló incluso que la visa debe ser exigido no solamente a los colombianos sino a toda la comunidad anida, pues a través de ésta se establecería un mecanismo de control.

En otro programa similar “Detrás de la noticia” también transmitido por Ecuavisa en marzo del 2004, el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot instó al gobierno de Gutiérrez ha adoptar alguna medida para frenar la delincuencia en el país, aduciendo que delincuentes de alta peligrosidad del área andina se infiltran al Ecuador, ante lo cual consideró que era necesario solicitar a los extranjeros visa, pasaporte o récord policial señalando que esta omisión perjudica a la sociedad, lo propio señaló Alberto Dassum como presidente de la Federación de Cámaras de Industrias del Ecuador, al afirmar que la adopción de la visa sería un mecanismo plenamente válido de control específico sobre ciudadanos de otros países que ingresan al Ecuador como parte de un decisión soberana.

En todo caso adoptado que fue la medida en el afán de garantizar la seguridad en el país, buscó evitar que insurgentes colombianos o personas con problemas judiciales y/o policiales ingresen a suelo ecuatoriano al menos por los pasos oficiales de migración.

⁴⁶ Álvaro Reyes. *El Pasado judicial*. Internet. www.elmercurio.com. Acceso: 2 mayo 2009

⁴⁷ Cero Tolerancia. Televisión. Conductor: Carlos Vera. Guayaquil, 19 abril 2004: 10h00

En una observación de campo que realicé al trasladarme en junio del 2004 al Puente Internacional de Rumichaca ubicado entre las provincias del Carchi e Ipiiales pude recoger la siguiente experiencia:

Las oficinas de migración del Ecuador se encuentran ubicadas en la línea de frontera y que son las encargadas precisamente de controlar el ingreso de ciudadanos colombianos, observé unos carteles pegados en las ventanillas en los cuales se hacía conocer al público los documentos o requisitos válidos para ingresar al Ecuador:

Mayores de 18 años

- 1.- Pasado Judicial actualizado -vigencia de 1 año
- 2.- Tarjeta andina colombiana
- 3.- Cédula de identidad; y
- 4.- Tarjeta andina ecuatoriana.

Menores de 18 años

- 1.- Registro Civil
- 2.- Tarjeta andina colombiana; y
- 3.- Tarjeta andina ecuatoriana.

Las personas que se presentaban con estos documentos a las ventanillas de migración, tenían que registrarse previamente en las oficinas de antinarcóticos y policía judicial en ese orden -oficinas ubicadas en el mismo edificio en donde funciona migración- si reunían todos aquellos requisitos se autorizaba su ingreso. Aquellos documentos eran

revisados y sellados por miembros de la policía ecuatoriana. En el pasado judicial existe un número el mismo que queda registrado en un documento denominado tarjeta de migración.

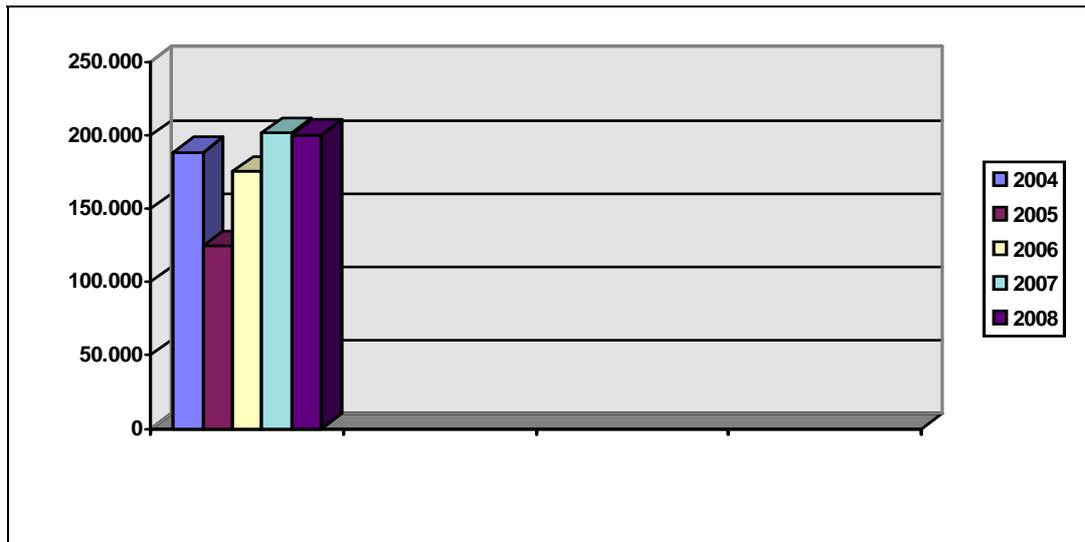
Los datos del inmigrante colombiano se registran en una base de datos computarizado que por cierto es a nivel local, en la cual digitando la fecha de nacimiento y primer apellido el sistema arroja el historial migratorio de la persona. Este procedimiento resultaba sencillo. El documento judicial se lo adquiere en el DAS que está ubicado casi contiguo al edificio de migración del Ecuador pero ya en territorio colombiano.

Finalmente pude observar el trabajo que realizaba los policías ecuatorianos en esta zona, a través de cacheos a vehículos que ingresaban por el puente de Rumichaca; debo destacar, que sus tareas no eran lo suficientemente exhaustivas que permitan un control serio, seguro y eficiente, se reducían mas bien a unas de carácter subjetiva y de azar. Si, ciertos vehículos que las autoridades policiales creían o consideraban según ellos como sospechosos se los detenía, sus ocupantes salían de los mismos y el cacheo o registro no demoraba mas de 2 a 3 minutos, y otros automotores casi en su gran mayoría circulaban ya en territorio ecuatoriano sin ninguna restricción, debiendo resaltar que durante este trabajo de campo se evidenció una ausencia total de personal militar en esta zona de la frontera.

Según datos proporcionados por la Policía de Migración del Ecuador en el período comprendido entre el 2001 y el 2004, el Ecuador ha recibido a 786.629 colombianos, correspondiendo al 2001 con 210.010 ciudadanos colombianos como el año de mayor flujo migratorio, seguido por el 2002 con 194.321, el 2003 con 193.808 y el 2004 con 188.490 colombianos.

Figura 1.-

**Ingreso de Colombianos al Ecuador
Enero 2004- Diciembre 2008**



Fuente: Dirección Nacional de Migración.

Elaboración: Raúl Cadena, 2009

El Sistema Informático Integral de la Policía Nacional a través del Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional de Migración, en lo referente al movimiento migratorio colombiano al Ecuador, durante los últimos cuatro años registra las siguientes cifras que se encuentran representadas en la Figura 1.- año 2004= 188.490 ciudadanos colombianos ingresaron al país, año 2005= 124.763, año 2006= 175.570, año 2007= 201.546, y año 2008= 200.328 sumando un total de 890.697 colombianos, aparte de 62.489 que han ingresado al país registrados hasta mayo del 2009.

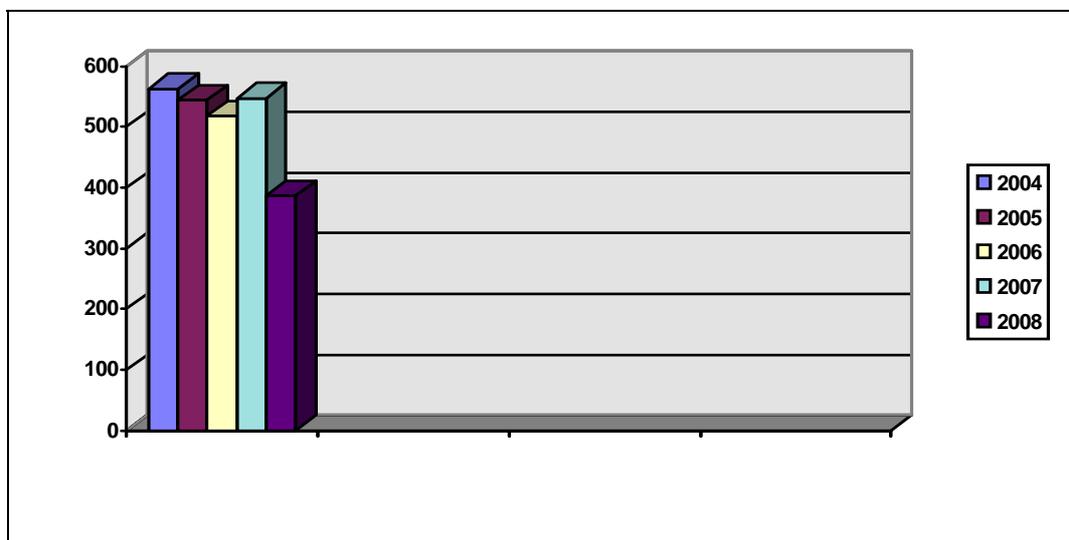
En este último período de cuatro años, desde 2005 hasta 2008 el Ecuador ha recibido a un total de 702.207 colombianos, cifra casi similar al período comprendido de 2001 a 2004 que se calculó el ingreso de 786.629 vecinos de Colombia.

En esta figura se puede observar que 2007 y 2008 son años que reflejan mayor ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador con relación a los tres años anteriores - 2004, 2005 y 2006-, y que si comparamos 2007 y 2008 con el año 2001 en que se registró un ingreso de 210.010 colombianos se nota casi similitud en las cifras.

Revisemos ahora cuantos ciudadanos colombianos han sido detenidos durante el mismo período comprendido entre los años 2004 y 2008

Figura 2.-

**Colombianos Detenidos a nivel República
Enero 2004- Diciembre 2008**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial
Elaboración: Raúl Cadena, 2009

Como se demuestra en la Figura 2.- el Departamento de Estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial -ver anexos- durante al año 2004 la Policía Nacional ha detenido a 563 colombianos por diversos delitos, el año 2005= 545, el año 2006= 518, el año 2007= 548 y el año 2008= 386 detenidos colombianos, dando un total de 2.560 colombianos detenidos.

Es importante señalar que los ciudadanos colombianos detenidos en su gran mayoría obedecen a delitos cometidos contra la propiedad como el asalto y robo de domicilios, de vehículos, y en otros casos de estafa.

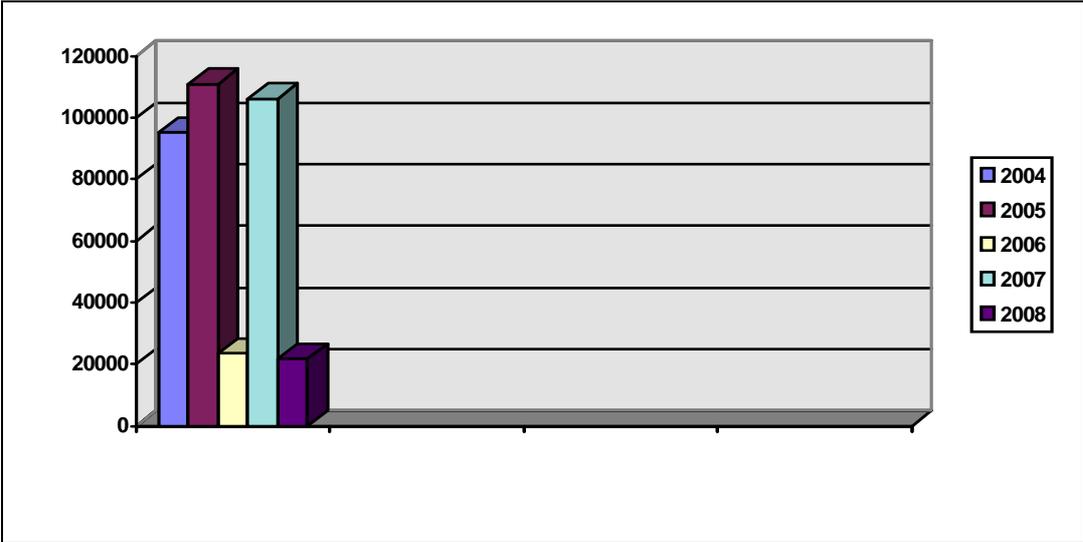
Si hacemos un análisis comparativo de las dos figuras anteriores, encontramos que durante el 2004 que ingresaron al Ecuador un total de 188.490 colombianos, en ese mismo año se detuvieron a 563 colombianos por la comisión de algún tipo de delito. En el año 2005= 124.763 de los cuales fueron detenidos 545, en el año 2006= 175.570 con 518 colombianos detenidos, año 2007= 201.546 con 548 detenidos, y finalmente en 2008 se registra un total de 200.328 colombianos que ingresaron al país, con un número de 386 detenidos por la Policía del Ecuador. Lo dicho representaría un 0,28% del total de colombianos que han ingresado al país durante estos cuatro años -2004-2008-, menos del 1% porcentaje que de ninguna manera refleja los índices de inseguridad que se manifiesta en el Ecuador tal como lo podemos apreciar a través de la próxima figura con lo que la pregunta central de la presente investigación queda despejada descartando que la presencia o permanencia de ciudadanos colombianos en el Ecuador no son la causa de la inseguridad ciudadana nacional, más que percepciones encerradas que se están afincando en el imaginario del ecuatoriano.

El pasado judicial, creado como medida de selección de colombianos con antecedentes delictivos que impida su ingreso a suelo nacional para evitar así la

inseguridad en el país -según las percepciones de los diferentes sectores- no se justifica, veamos a continuación las cifras oficiales a nivel del Ecuador sobre la tasa de inseguridad.

Figura 3.-

**Denuncias a nivel República por diferentes delitos
Enero 2004- Diciembre 2008**



Fuente: Dirección Nacional de la Policía Judicial
Elaboración: Raúl Cadena, 2009

En esta figura se observa que los años 2004, 2005 y 2007 reflejan altos índices de inseguridad. La sección de Estadísticas de la Dirección Nacional de la Policía Judicial registra en el 2004 un total de 95.272 denuncias a nivel nacional por diversos delitos. Este año resultó ser bastante conflictivo si tomamos en consideración los atentados que se produjeron en contra de funcionarios y dirigentes nacionales, como es el caso de la muerte de Patricio Campana, funcionario de Petrocomercial, tentativa de asesinato en contra del ex dirigente de la CONAIE Leonidas Iza y su familia, contra el directivo de Telesistema Carlos Muñoz Insua, que causaron malestar y preocupación social y que conllevó a pensar que aquello constituía el nacimiento de un terrorismo de estado -desvirtuado por las autoridades oficiales del gobierno de Gutiérrez-

En este mismo período de 2004 fue pública la captura en territorio ecuatoriano de Simón Trinidad, Comandante de las FARC; y se dio marcha al denominado Plan Patriota.

En el 2005 se registró un total de 110.950 denuncias a nivel nacional, mientras que el 2007, 106.263 denuncias. Recordemos que 2005 fue un año agitado políticamente y de gran ebullición social, cayó el Régimen de Gutiérrez y en su lugar Alfredo Palacio quien se desenvolvía hasta ese momento como Vice-Presidente asumió la primera magistratura del país. Este gobierno de transición termina el 15 de enero del 2007 con la posesión de Rafael Correa como nuevo Presidente de los ecuatorianos bajo el auspicio del movimiento político creado por él denominado "PAIS".

Los períodos 2005 y 2008 en cambio muestran índices bajos de denuncias a nivel de la República: 23.567 y 21.675 respectivamente. Si sumamos el número de denuncias registradas en los años 2004 al 2008 nos da un resultado total de 357.727 frente a 2.560 detenidos colombianos en el mismo período 2004 a 2008 lo que equivaldría a un 0,71% en relación a las tasas de inseguridad ciudadana, menos del 1%.

CONCLUSIONES.-

Partiendo de la complejidad de acomodar una definición adecuada a la noción de seguridad en virtud de la época, la región o el país en que ha sido empleada, sería jactancioso pretender plasmar conclusiones precisas a su alrededor.

El concepto clásico de seguridad ha sido entendido fundamentalmente como la amenaza que pone en riesgo la supervivencia de un estado derivada del ataque físico por parte de otro estado a través del empleo del poder militar “el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar”⁴⁸. Esta concepción resaltó el factor militar que emergió en el contexto de la guerra fría bajo la visión de Estados Unidos de contrarrestar el avance comunista en los países del Tercer Mundo y que se transpolaron en aquellos países en los años sesenta bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional con el propósito de subsumir los objetivos nacionales del estado bajo regímenes de dictaduras militares frente a las democracias de corte liberal.

Desde la perspectiva de Hobbes el hombre buscó desde siempre enfrentarse con sus semejantes ya sea por beneficio propio, defensa de su seguridad o gloria, por lo que

⁴⁸ Definición de Seguridad según Stephen Walt citado por el autor José Manuel Ugarte en el texto “*Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y defensa*” Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, 2003. Pág. 14

consideró como el único medio para evitar el estado de violencia, instituir un poder -pacto social- a través del cual los hombres conferirían su fuerza y libertad a una autoridad concentrada en la que se vean reproducidas sus voluntades, aspiraciones –paz, seguridad, defensa común- en el que impere el orden consentido por los súbditos como obligación del soberano, reemplazado posteriormente por el estado de derecho tan pronto cuando las funciones soberanas se extralimitaron bajo un poder absolutista.

Otra acepción de la expresión seguridad y que en nuestra vida cotidiana ha tenido mayor connotación una vez superada aquella versión clásica centrada en el estado y los sectores militares, es la que tiene que ver con la seguridad personal o seguridad ciudadana en la que se recoge además del estado, al individuo como objeto referente -de allí el interés en descubrir aquellos conceptos reflejados en las normas constitucionales y sus consecuencias políticas- buscando su protección frente a amenazas de posibles agentes agresores, didácticamente ubicada dentro de la tradicional clasificación de seguridad, de la seguridad interna, encargada tradicionalmente a la policía -institución garantista del orden público- y que emergió como desafío para el estado en el cumplimiento de sus funciones básicas.

El impacto de las dinámicas del conflicto colombiano en el Ecuador como la expansión de economías ilegales, tráfico de armas, estupefacientes, operaciones de grupos guerrilleros, nuevas rutas para el tráfico de drogas y precursores químicos especialmente en la zona de frontera se han convertido en factores de tensiones entre los gobiernos ecuatoriano y colombiano y han incidido en la adopción de medidas especialmente por parte del Ecuador frente a la población colombiana como la exigencia del Pasado judicial como requisito para los ciudadanos que quieran ingresar a Ecuador a partir de 2004 como parte de la agenda de seguridad nacional.

Dentro del concepto moderno de seguridad ciudadana, el Pasado judicial se adopta como una medida tendiente a evitar que los factores expresados en el párrafo anterior se trasladen a suelo ecuatoriano a fin de generar condiciones en diversos ámbitos –social, económico, jurídico- que nos permitan vivir de manera segura, armónica y solidaria.

Sin embargo esta iniciativa del gobierno ecuatoriano –Pasado judicial- ha sido cuestionada especialmente por el gobierno de Colombia, que ha considerado dicha medida contraria a los procesos de integración regional como la Comunidad Andina de Naciones –CAN- que prevé el Pasaporte Andino como el único requisito para la circulación de las personas dentro de los países miembros.

Aquella especie de seguridad obtiene un protagonismo como resultado de una serie de fenómenos reducidos por la violencia que se ha incrementado –narcotráfico, terrorismo, migraciones masivas, deterioro ambiental, la pobreza, la marginalidad, delincuencia común, etc- y que han sido percibidas como amenazas distintas a las tradicionales que no solamente se han insertado como prioridades dentro de la agenda interna de los estados sino que han trascendido al ámbito de las relaciones internacionales. En el caso de América Latina existe una tendencia marcada militarista como respuesta a estas nuevas amenazas produciendo un perjuicio a la sociedad en general y lo propio a la institución por medio de su desprofesionalización y politización de lo cual han sido criticados al menos en el Ecuador durante la última década.

Pasa también su protagonismo por la “securitización” de las referidas circunstancias o hechos considerados por la sociedad como amenazas existenciales, muchos autores han coincidido que aquello no significaría darle a este hecho o asunto una prioridad absoluta ni tampoco significaría que su “securitización” sería una medida acertada.

Lejos de dichas discusiones teóricas, en el Ecuador aquellos hechos, asuntos o circunstancias -delincuencia común avezada y violenta, desempleo, pobreza, crisis política, emigración, etc.- sin lugar a duda se han desarrollado e incrementado a finales de la década de los noventa en que emergió el Plan Colombia frente al conflicto armado colombiano con características dramáticas y de expansión.

Frente a la regionalización o internacionalización que ha provocado el conflicto colombiano y sus repercusiones en los países andinos matizado por Estados Unidos como una amenaza para la seguridad regional, nuestro país ha asimilado a título gratuito sus efectos: drogas, fumigaciones, actividades guerrilleras en línea de frontera y desplazamientos.

La inmigración colombiana independientemente de las causas que la motivan se ha convertido en una dimensión real que ha tenido impacto en la convivencia social ecuatoriana “en este sentido, el desplazamiento forzoso constituye un proceso generador de fragmentaciones espaciales y de fronteras internas, provocadoras de dinámicas de construcción y reconstrucción de referentes, de identidad y de territorio que se constituyen en nuevos códigos de relacionamiento social”,⁴⁹ códigos que lamentablemente se han convertido en formas de discriminación, estigmatización, explotación y xenofobia en contra de aquellos colombianos que han traspasado la frontera ecuatoriana.

El incremento constante de inmigración colombiana que ha venido soportando el Ecuador a partir de la implementación del Plan Colombia -1999- bajo el auspicio del gobierno norteamericano se produce frente a una crisis económica, política y social que se derivó en ese año en el país, y el auge delincencial fue emergiendo dentro de este escenario, fue creciendo y tornándose cada vez más violento, sofisticado y asimilado por la

⁴⁹ Guillermo Sunkel, *Cultura, conflictos y formas de convivencia. América Latina otras visiones desde la cultura*. Convenio Andrés Bello. Bogotá, 2005. Pág.52.

naturaleza de ciertos delitos -secuestro exprés, saca pintas, sicariato, aunque éste último permaneció en el debate de su existencia misma- como de tinte colombiano.

En el marco de las relaciones interestatales Ecuador y Colombia han mantenido tradicionalmente una buena relación de amistad, fraternidad y cooperación; sin embargo, aquella se vio afectada al momento que trastocan los intereses de la Nación, el bienestar de sus ciudadanos y la integridad de su territorio. Así por ejemplo el problema de las aspersiones con glifosato como herbicida para eliminar cultivos ilícitos en las cercanías de la frontera y su consabido daño en la salud de la población; el uso de suelo ecuatoriano para combates guerrilleros, tráfico de armas, de sustancias químicas y el desarrollo de economías ilegales en las que participan ciudadanos ecuatorianos marginados y excluidos por la pobreza, entre otras características, han provocado que esas relaciones se vean debilitadas y en fricción como consecuencia en gran medida a la política Washington-Bogotá.

Ciertamente que dentro de este proceso masivo de flujo colombiano hacia nuestro país, se introducen o se infiltran ciudadanos cuyos fines no son necesariamente positivos y se han dejado ver en las operaciones anti delincuenciales que la policía ecuatoriana ha efectuado con sus capturas y que han ocupado las primeras páginas de los principales diarios del país y de televisión a través de los diferentes espacios noticiosos. Dentro de este proceso, que por sí mismo ha resultado complejo, el rol que han desempeñado los medios de comunicación en especial la televisión y prensa escrita ha sido gravitante dentro de la relación comunicacional, muchas veces cuestionados por carecer de objetividad y veracidad en la información.

Se ha establecido por otra parte, que la multiconsecuencialidad del conflicto colombiano ha sido sobredimensionado y politizado por sectores interesados dentro de la sociedad ecuatoriana quienes han hecho juego desde sus diversas posiciones coadyuvando

a que el fenómeno sea percibido como una amenaza “ninguna teoría relativa a la seguridad ha proporcionado una medida objetiva acerca de si determinada circunstancia es realmente una amenaza, pues lo fundamental es su percepción”⁵⁰ e inadvertidos de objetividad han incidido negativamente en nuestra percepción. Efectivamente desde la percepción del ciudadano común aquel mensaje que proviene de los diferentes sectores han calado sus sentidos y se han radicado en ellos manifestándose a través de sentimientos anti-colombianistas y de estigmatización que han relacionado su presencia en el Ecuador con la inseguridad que ha soportado y soporta el país, en especial con la que tiene que ver con su propia seguridad y de sus bienes frente a acciones violentas o de peligro.

La presión de actores sociales, actores políticos, percepción ciudadana y una criminalidad avezada que caracterizó el 2004 obligó a que el régimen de Gutiérrez implemente desde el 01 de mayo de ese mismo año el pasaporte judicial como requisito para el ingreso de ciudadanos colombianos al Ecuador, con el ánimo de enervar el auge delincencial que atravesó el país por aquellos años, en el que se creía que los colombianos incidían. La iniciativa de Gutiérrez en la práctica tuvo sus propios resultados que a la final no reflejaron su naturaleza.

La posición tradicional del Ecuador frente al conflicto interno colombiano ha estado basado en el principio de no intervención, esto no ha significado que el Ecuador adopte una posición de brazos cruzados, sino que más bien le ha tocado efectuar una serie de acciones para contener y evitar que aquel contagie a nuestro país -despliegue militar a zonas de conflicto en frontera, lucha contra el narcotráfico - también hay que reconocer que dicha posición se ha ido encuadrando dentro del vaivén político nacional de inestabilidad, cuya atribución exclusiva constitucional, la de definir y dirigir la política exterior ha correspondido primordialmente al Presidente de la República, se ha

⁵⁰ Buzan, citado por José Manuel Ugarte en el texto “*Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la*

caracterizado por su inconsistencia y en otros casos por una ausencia total que se han derivado en gran medida por la corta permanencia de los presidentes en el poder que luego de poco tiempo fueron destituidos y reemplazados por presidentes interinos y de transición.

En el caso particular del Régimen de Correa, la política exterior se ha ido marcando paso a paso por el estado de ánimo del mandatario, cuya personalidad bastante temperamental y reactiva no ha permitido diseñar una política sostenible como se evidencia con las relaciones con el país de Colombia. Elimina el pasado judicial luego lo reestablece, ¿es una especie de retaliación política en contra del Régimen de Uribe? ¿hay un desborde de su facultad constitucional? resulta curioso que mientras rompe relaciones político-diplomáticas con Colombia, las relaciones de carácter comercial y financiera entre ambas naciones se mantienen inalteradas.

BIBLIOGRAFÍA.

BELLO, Martha. *Migraciones, Redes Sociales y Ciudadanía América Latina, otras visiones desde la cultura*. CAB. Convenio Andrés Bello. Bogotá-Colombia 2005.

BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México. DF. 1997.

CARRIÓN, Fernando. *Seguridad Ciudadana, ¿espejismo o realidad?* FLACSO. Sede Ecuador. Quito-Ecuador 2002.

CARVALLO, David. *La delincuencia y la seguridad pública: Un diagnóstico global. Seminario Internacional. Lima Gestión y Ciudadanía*. Lima-Perú. Primera Edición. 1999.

CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales. *Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal*. Buenos Aires 2004.

Constitución Política del Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito 2008.

ESPE. Facultad de Ciencias Militares. Seminario Internacional. *Los Desafíos de Sudamérica y su incidencia geopolítica en el Ecuador*. 2002.

FRANCO, Galo Leoro. Informe a la Nación. *Instrumentos Internacionales suscritos por el Ecuador*. Volumen 3 Tomo III. 1995.

GALLEGOS, Bertha. *Los Espacios de la Defensa y de la Seguridad Pública y ciudadana en el estado de derecho*. Gestión de las Políticas de Defensa y de Seguridad ciudadana en el estado. Ecuador. Impresión: V&O Gráficas. Mayo 2005.

GARRETÓN, Roberto. *La perspectiva de los derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas*. El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Comisión Andina de Juristas. Lima 2004.

GONZALEZ, Luis. *Ciudades Seguras V. Percepción ciudadana de la inseguridad*. Universidad Autónoma Metropolitana. Primera Edición. México 2002.

JARRÍN, Oswaldo. *Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana*. FLACSO-ESUEL-ILDIS-FES. Quito-Ecuador. 2005.

MAHUAD, Jamil. Presidencia de la República del Ecuador. *Informe a la Nación*. ODEPLAN. Quito-Ecuador. 2000.

MENDOZA, Raúl. *Seguridad Ciudadana. Cambios recientes. La seguridad ciudadana en los países andinos: medidas adoptadas*. Comisión Andina de Juristas. Lima 1999.

MOELLER, Heinz. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Informe a la Nación*. Quito-Ecuador. 2001.

MONTÚFAR, César y Whitfield Teresa. *Turbulencia en los Andes y Plan Colombia*. Centro Andino de Estudios Internacionales. UASB. Corporación Editora Nacional. Quito 2003.

NOBOA, Gustavo. *Plan de Gobierno 2000-2003. Por un nuevo país*. ODEPLAN. Quito-Ecuador 2000.

OJEDA, Lautaro. *Seguridad ciudadana, Sociedad y Estado. Ecuador en el año 2005* Primera Edición 2006.

PALACIO, Alfredo. *Ecuador, Soberanía y Democracia. Siembra fecunda*. Agosto 2007. Primera Edición. Quito-Ecuador.

PLANEX 2020. *Relaciones del Ecuador con sus Países Vecinos (Colombia - Perú)* 2006.

RAMÍREZ, Socorro. *Colombia. Tensiones y perspectivas. Nueva sociedad*. Quito. 2004.

UGARTE, José. *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y defensa*. Primera Edición. Buenos Aires. 2003.

VERDUGA, César. *Las agendas del capitalismo global*. Libro de Edición. Argentina. Grupo Editorial Lumen. 2003.

VILLAVICENCIO, Gaitán. *Democracia Formal, ciudadanía y violencia cotidiana en el Ecuador. Entre las amenazas y el miedo*. VII encuentro de Historia y realidad económica y social del Ecuador y América Latina. Volumen V. Cuenca-Ecuador. 1994.

YÉPEZ, Fernando. *Política Internacional del Ecuador en el Siglo XXI*. Primera Edición. Impresión Artes Gráficas. Quito 2001.

ANEXOS

POLICIA NACIONAL DEL ECUADOR

DIRECCION NACIONAL DE LA POLICIA JUDICIAL

UNIDAD SECCION ESTADISTICA

DETENIDOS EXTRANJEROS REGISTRADOS EN LA POLICIA JUDICIAL A NIVEL REPUBLICANA

CONCORRENDE AL PERIODO : ENERO, DICIEMBRE 2004

DETENIDOS

TIPO DE DELITO	ASIA	AFRICA	AMERICA	EUROPA	OCIDENTAL	ORIENTAL	OTROS	TOTAL	PERIODO ENERO	PERIODO DICIEMBRE	PERIODO ENERO	PERIODO DICIEMBRE	TOTAL
R. PROPIEDAD	12	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	12
Adulterio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausilio Criminal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Esclavo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Furtivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Destrucción de Bienes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turbo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo Dinámico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo Carro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo Bultos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Robo Robos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C. PERSONAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Abandono Menor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agresión Física	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto Bancos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto Comercio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto C. Social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto y Robo Vehículos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto y Robo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asesinato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asesinato Personero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Heridas Lesiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Homicidios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turbo Homicidio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Muerto accidental	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Muerto Intencional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tentativa Muerte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tentativa Ataque Sexual	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
STATALES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Esquipo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turbo Violación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asalto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turbo Asalto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Violaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C. P. PUBLICA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mercaderías Ilicitas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ilicito (Banco) Moneda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tentativa Licitaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C. P. PUBLICA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Falsificación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Falsificación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C. ADMINISTRACION P.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Corrupción	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turbo de Bienes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Turbo y Asistencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desarrollo Participación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
OTROS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inversiones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Violaciones	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALES	12	0	0	0	0	0	0	12	0	0	0	0	12
%	100	0	0	0	0	0	0	100	0	0	0	0	100

