

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

Septiembre 2015 • Nro. 20



Asimetrías de frontera

Integración fronteriza

Situación Ecuador,
Colombia, Venezuela

Galo Chiriboga Zambrano
Fiscal General del Estado



Subsiste la voluntad de generar zonas de integración fronteriza, no tan solo para completar el rompecabezas territorial, sino para producir la ansiada integración de pueblos en busca de respuestas de conjunto para su seguridad y desarrollo.

Igualmente subsiste cierto sometimiento de los Estados a fuerzas transnacionales y, en especial, al extendido fenómeno de la delincuencia transnacional organizada que afecta con mayor inclemencia en los espacios fronterizos. Las víctimas son en general poblaciones de esas zonas que, conforme a la Constitución ecuatoriana, deberían ser priorizadas “para afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico, mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad”

De su parte, esas poblaciones deberían ser atendidas por su bajo índice de desarrollo humano, por la frecuencia con que se encuentran distantes de las políticas públicas centrales y por la visión algo generalizada de que se busca su cooptación solamente en períodos electorales y, mucho menos, para la ejecución de políticas de inversión social.

Los esfuerzos son múltiples y se pone de relieve el alcance de los acuerdos de vecindad en marcha; tanto como presupuestos de desarrollo y voluntad de extender la institucionalidad democrática hacia zonas de integración fronteriza. No obstante, es indispensable insistir en la necesidad sentida de fortalecer los gobiernos locales de la seguridad en espacios fronterizos y la promoción del respeto a los derechos humanos de los pobladores de frontera.

El esquema, de todas formas debe aceptar como prioridad absoluta la respuesta socioeconómica, en que al fortalecimiento de la institucionalidad le sigan las nuevas formas de producción en las fronteras, con el objeto de desalentar el tráfico ilegal y el contrabando, por vía de unas aceptables reglas de conjunto entre países vecinos que revierta a favor de los dos Estados las asimetrías complementarias de sus mercados.

Ésta la interrogante que el presente aporte académico quiere proponer, con miras al perfeccionamiento de respuestas de conjunto y de interés para las zonas de integración fronteriza.

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

Fiscalía General del Estado

Fiscal General del Estado
Galo Chiriboga Zambrano

Coordinador de Recursos
Santiago Velasco Andrade

Director de Política Criminal
Santiago Argüello Mejía

Directora de Comunicación Social
Alexandra Jaramillo

FLACSO Ecuador

Proyecto
“Economía política de la violencia en las regiones fronterizas de América Latina”

Fernando Carrión
Investigador / Profesor

Francisco Enríquez Bermeo
Investigador

Portada:
“Sueño de integración”
del Maestro ecuatoriano
Fernando Torres

Quito, septiembre 2015.
2 000 ejemplares.
Distribución gratuita.
PH Ediciones/industria gráfica.

Fiscalía General del Estado:
Av. Patria y Av. 12 de Octubre,
Edificio Patria
Telf.: (593 2) 3985800 ext. 173024
www.fiscalia.gob.ec
Quito - Ecuador

Los criterios vertidos por los autores no comprometen la opinión institucional

FGE
Fiscalía General del Estado
ECUADOR

FLACSO
ECUADOR

IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Conflictos Fronterizos:

Una oportunidad para reducir la violencia

Francisco Enríquez Bermeo, investigador FLACSO-Ecuador

En el transcurso de las últimas semanas varias fronteras de América Latina y El Caribe han sido visibilizadas. Son los casos de Haití-República Dominicana, Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela y Ecuador-Colombia. En éstas dos últimas han aflorado diferencias en el intercambio comercial que dan ventajas a uno de los dos lados, como consecuencia de la crisis económica regional y mundial, producto de la disminución de precios y de la demanda de “commodities”. Cada conflicto tiene particularidades que los distingue, con consecuencias políticas y sociales complicadas, a pesar de lo cual los conflictos tienen un origen común: las asimetrías o diferencias económicas entre los dos lados de la frontera.

Cambios en la dinámica fronteriza ecuatoriana

La dinámica fronteriza ecuatoriana cambió radicalmente a partir del proceso de globalización y luego de la firma del Acuerdo de Paz con el Perú en 1998. Mientras antes de la globalización la frontera era una línea de demarcación territorial que separaba a dos Estados, a partir de la globalización “se concibe la frontera como un espacio continuo” (Diana Mejía, 2013), en donde “no será el de límite o de muro que separa, sino el de un espacio continuo... que primero debe ser explorado y luego... integrado (Fernando Carrión, 2013). Se asume que el espacio continuo, más conocido recientemente como Zona de Integración Fronteriza (ZIF), tiene más peso que la línea de demarcación o límite.

Con la globalización las fronteras se transforman y adquieren una triple dimensión:

- Una primera dimensión es la Nacional, en donde las zonas de frontera son espacios marginales, periféricos; bordes determinados por el centro, por la capital, en donde la dinámica local está subordinada a las necesidades que el centro considera son los intereses nacionales;

- Una segunda dimensión es la Regional, en donde lo local fronterizo opera como parte de una zona transfronteriza que integra territorialmente a las localidades de los dos países vecinos. Entre las localidades fronterizas existe una importante relación basada en las denominadas asimetrías complementarias, en las que la una frontera abastece a la otra de las mercancías de que ésta carece o los precios de sus bienes son muy competitivos, incluso de bienes demandados por todo el país. En ese sentido, la frontera es un campo de fuerzas que se atraen (imán) y conforman una región. Los Gobiernos Nacionales ignoran esas dinámicas y adoptan políticas restrictivas aduaneras y arancelarias, que hacen que las asimetrías complementarias en lugar de reducirse se acrecientan y sean un incentivo para que grupos delictivos incursionen en actividades ile-



gales. Las restricciones de política pública de cada país hacen que la complementariedad adquiera un carácter predominantemente ilegal (contrabando), y,

- Una tercera dimensión es la Global, en donde las fronteras cumplen funciones que trascienden el territorio nacional y forman parte de circuitos transfronterizos internacionales, por donde circulan bienes y personas destinadas a satisfacer las necesidades de mercados globales, en donde los mercados ilegales tienen cada vez una mayor significación. Las nuevas funciones de las regiones fronterizas no solo se dan a partir de la unión-separación de dos o más países, sino principalmente de la nueva lógica mundial de la globalización, en donde las fronteras, incluidos puertos y aeropuertos, son nodos de circuitos internacionales por donde transitan bienes y personas, administrados por organizaciones criminales de carácter transnacional.

Relaciones comerciales entre Ecuador y Colombia

Ecuador mantiene con Colombia una frontera terrestre de 586 km y comparte con Perú la mayor frontera que es de 1.420 km. Las relaciones comerciales entre Ecuador y Colombia son muy dinámicas. La Balanza Comercial de los dos países anualmente mueve alrededor de \$ 3.000 millones de dólares, correspondiendo las 2/3 partes a importaciones que hace Ecuador de Colombia y el 1/3 restante a exportaciones de Ecuador a Colombia, por lo que desde hace varios

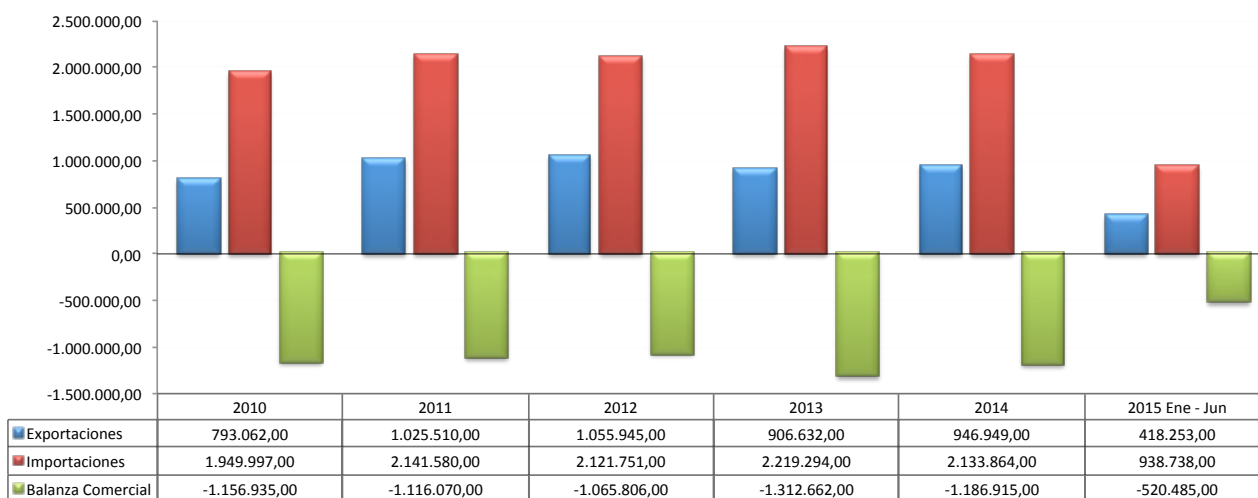
años Ecuador mantiene un relación comercial deficitaria. Colombia está entre los cuatro primeros socios comerciales de Ecuador en los últimos años.

Para Colombia, Ecuador se ha convertido en el tercer destino de sus exportaciones con valor agregado, después de Estados Unidos y China, y de acuerdo a la investigadora Socorro Ramírez, ambos países han ido creando alianzas empresariales que buscan encadenar sus exportaciones, aumentando su complementariedad y competitividad, estimulando y reorientando las inversiones colombianas en Ecuador hacia sectores prioritarios, estableciendo un sistema bilateral de compensación de pagos, reduciendo costos de transporte terrestre, bajando las tarifas aéreas e impulsando el turismo (<http://www.razonpublica.com/>, 21sep2015).

Pero a partir de la caída de los precios del petróleo en 2014, Ecuador empezó a crecer menos, recortó su presupuesto y abultó su deuda estatal. Con la devaluación del peso colombiano en 61,7% entre agosto 2014 y agosto 2015 y la apreciación del dólar, las exportaciones ecuatorianas perdieron competitividad con ese mercado y a nivel mundial.

A ese hecho se sumó la apreciación del dólar respecto a otras monedas, producto de la recuperación de la economía norteamericana luego de la crisis del 2008, lo que también impactó en las exportaciones ecuatorianas, dado que al ser un país dolarizado, éstas se encarecieron más.

Balanza Comercial Ecuador-Colombia 2010-2015
Miles de USD FOB



Fuente: PROECUADOR (Ficha Técnica de Colombia y Ecuador)
Elaboración: FLACSO-Ecuador

Desde julio 2014 hasta la fecha, el dólar se revalorizó en un 9%. Mientras para el 31 dic 2007 un euro equivalía \$ 1,47; para el 31 dic 2014 a \$ 2,21 y para el 8 ago 2015 a \$ 1,12.

Otro factor a considerar es la inflación, en donde se puede observar que el poder adquisitivo del dólar en Ecuador es menor que en los demás países dolarizados.

Ecuador tiene la tasa más alta de inflación de los países dolarizados, por lo que la capacidad adquisitiva del dólar en Ecuador es menor. Para el 2015 la tasa de inflación se situó en 4,14%.

Todos estos factores provocaron que las mercancías ecuatorianas pierdan competitividad y sus zonas de frontera entren rápidamente en una fase depresiva de su economía, toda vez que muchos ecuatorianos dejaron de comprar en su territorio y pasaron a comprar bienes en los países vecinos. Ello condujo al Gobierno de Correa a adoptar medidas de protección de la balanza comercial y para marzo del 2015 elevó los aranceles y estableció salvaguardias para 2.961 items.

Con excepción de los combustibles ecuatorianos que son subsidiados por el Estado, todas las demás mercancías procedentes de Colombia muestran precios muy competitivos. El precio del galón de gasolina en Colombia hasta agosto era el doble del de Ecuador.

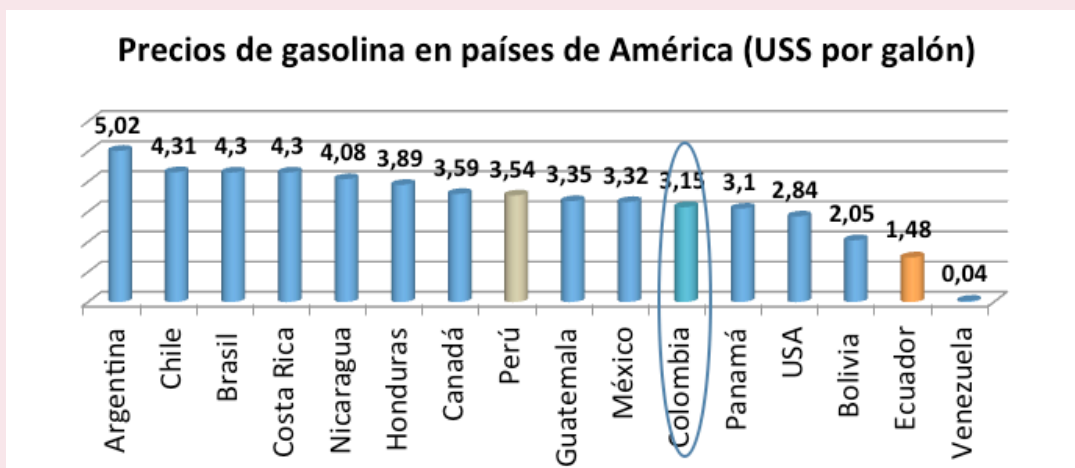
De acuerdo al Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, entre el 2007 y 2014 los subsidios a los combustibles le costaron al fisco ecuatoriano \$ 21.552 millones de dólares. Con la reducción del precio del petróleo, los precios de los combustibles han bajado y con ello el valor de los subsidios.

Tensión entre lo nacional y lo local

Varias son las acciones que desde el Gobierno Nacional se han realizado en las zonas fronterizas. Los gabinetes binacionales con Colombia y con Perú llevados a cabo en varias ocasiones, constituyen una experiencia valiosa con agendas bilaterales que adoptan el nombre de Planes Binacionales y compromisos de ambas partes. Se han realizado con Colombia tres gabinetes y han tenido resultados positivos como la construcción del nuevo puente internacional de Rumichaca, la interconexión petrolera, la construcción del Centro Binacional de Atención de Frontera y de varias obras de infraestructura en las provincias de frontera consideradas dentro del Plan de Buen Vivir.

A ello se suman las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional más recientemente, como las ya anotadas salvaguardias arancelarias a las importaciones, luego ampliadas al comercio terrestre entre fronteras, y las medidas de compensación local como son la exoneración del pago anticipado del impuesto a la renta a los sectores transporte y comercio de las fronteras y la expedición de la Resolución 361 que crea la denominada “canasta básica transfronteriza” para que los residentes de la Zona de Integración Fronteriza (Carchi, Esmeraldas, Sucumbíos e Imbabura), puedan adquirir libres de aranceles productos y bienes en Colombia y luego puedan venderlas en suelo ecuatoriano.

A pesar de ello, se trata de medidas pensadas desde un lado de la frontera y por ello insuficientes para reducir el impacto de la devaluación del peso colombiano, la revalorización del dólar y la consiguiente reducción de precios de los bienes ofertados del lado colombiano. Se requiere de políticas públicas binacionales que re-



Fuente: MinMinas Colombia
Elaboración: Proyecto Fronteras, FLACSO Ecuador

duzcan las asimetrías complementarias, el contrabando y que más bien compensen las desigualdades entre los dos lados. Con ello se reducirían los incentivos a los mercados ilegales, la violencia y la acción delictiva de grupos internacionales.

Integrar los dos lados de la frontera en una región fronteriza implica crear zonas de excepción respecto del territorio nacional. Las políticas deben ser pensadas desde los intereses de los dos lados de la frontera, buscando ir hacia una sola zona de integración fronteriza. Ello reduciría las asimetrías complementarias y el contrabando y propiciaría la legalización de los mercados. En ese proceso deben intervenir además de los Gobiernos Nacionales, los Provinciales y Municipales y, por supuesto, los actores económicos y sociales de las zonas de frontera.

De no hacerlo los grupos ilegales que ya trafican con drogas, hidrocarburos, personas, armas y bienes robados, tienen la posibilidad de ampliar sus negocios, aprovechando la diferencia de precios entre los dos países.

Violencia fronteriza

La presencia de bandas criminales en las zonas de frontera y particularmente con Colombia, ha dado lugar a que esa frontera sea muy violenta puesto que la Tasa de Homicidios en el 2014, fue mucho mayor en esas provincias.

Para el 2014, la Tasa más alta la tenían las provincias de Sucumbíos (22,92) y Esmeraldas (22,35) con tendencia a la baja si se observan los datos desde el 2010 y muy por encima de la Tasa promedio nacional. Si se observan los datos por cantones se ve que la Tasa de Homicidios más alta del país fue de San Lorenzo con 63,08 para el 2014, luego que en el 2012 alcanzó el 125,45. Lago Agrio (29,72) si bien casi cuadruplica al promedio nacional (8,15), está lejos de la tasa de San Lorenzo. Estas 2 ciudades son las de mayor Tasa de Homicidios del país. Llama la atención Tulcán (6,3), que pese a ser fronteriza tiene tasas muy inferiores al resto, incluso que la Tasa promedio nacional.

Para el 2014 las tres ciudades más violentas del mundo eran San Pedro de Sula en Honduras, Caracas en Venezuela y Acapulco en México con Tasas de Homicidios de 171, 115 y 104, respectivamente (www.

forbes.com.mx/las50ciudadesmasviolentasdelmundo).

De no reducirse las asimetrías complementarias con políticas y acciones nacionales que emanen de acuerdos binacionales, que observen la dinámica de las zona fronteriza y por tanto los intereses de los dos lados, lo que no es fácil, se corre el riesgo de fortalecer la acción de grupos criminales que vuelvan más violentas las zonas de frontera.



Lo local fronterizo opera como parte de una zona transfronteriza que integra territorialmente a las localidades de los dos países vecinos. Entre las localidades fronterizas existe una importante relación basada en las denominadas asimetrías complementarias, en las que la una frontera abastece a la otra de las mercancías de que ésta carece o los precios de sus bienes son muy competitivos, incluso de bienes demandados por todo el país. En ese sentido, la frontera es un campo de fuerzas que se atraen (imán) y conforman una región

Estados mafiosos y crimen en la frontera

Ariel Ávila

Fundación Paz y Reconciliación (Colombia)

La frontera entre Colombia y Venezuela podría ser considerada una zona de disputa criminal y de des-institucionalización estatal. Allí la presencia de organizaciones criminales, la existencia de múltiples mercados ilegales y los altos niveles de corrupción han llevado a la creación de verdaderos para-estados, en los cuales municipios y regiones son gobernados por estructuras criminales.

Para finales de la década de los noventa del siglo pasado y los primeros años del nuevo milenio tres realidades se manifestaban en la frontera, hoy todas ellas consolidadas. Por un lado, desde mediados de la década de los años noventa del siglo pasado se constató la presencia de grupos armados ilegales colombianos en la zona de frontera colombo-venezolana y esto se intensificó desde el año 2004, como afirma Claudia López.

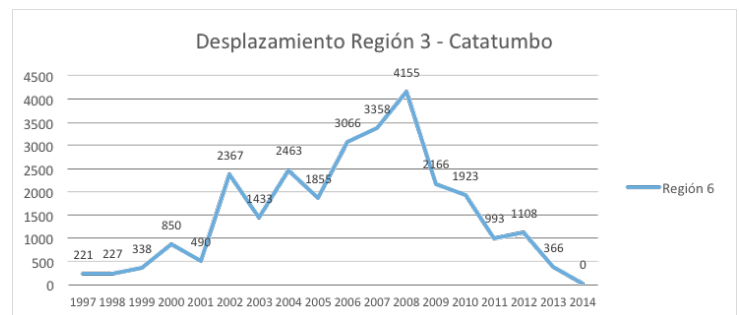
Básicamente hasta el año de 1997 la confrontación armada se concentró en la disputa por el centro de Colombia, particularmente por la cordillera oriental, pero luego de la primera ofensiva paramilitar (1997-1999) se comenzó a combatir en zonas de retaguardia de las guerrillas, muchas de ellas ubicadas en regiones de frontera. Gran parte de sus estructuras se concentraron en el centro del país, muy cerca de la capital colombiana.

Para finales de 1999 comienza la segunda expansión paramilitar, a la vez que se da inicio a una fuerte reestructuración del aparato militar del Estado colombiano. Ya para el año 2003 el gobierno colombiano lanzó diferentes operaciones militares en el centro del país, a la vez que el paramilitarismo atacaba en las retaguardias.

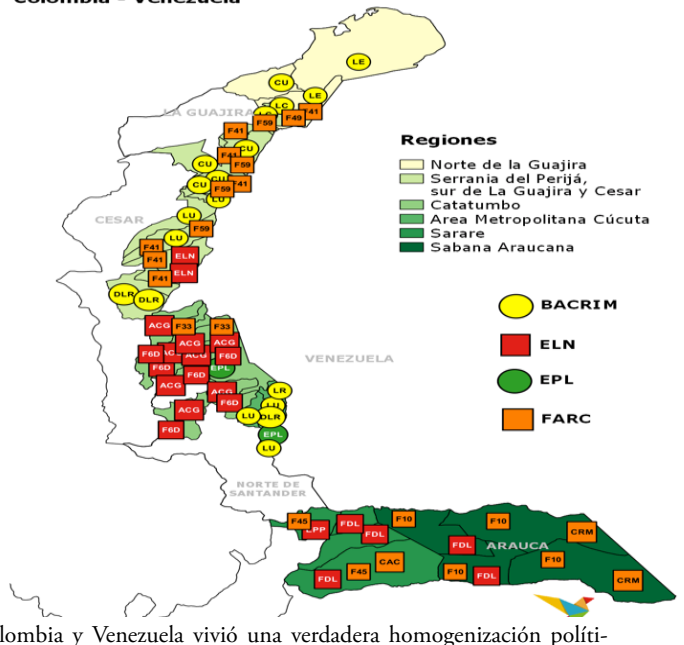
En 2003 el gobierno colombiano lanzó una serie de operaciones militares, la más famosa fue la “Libertad 1” que llevó a que la guerrilla de las FARC tomara la decisión de replegarse hacia sus zonas históricas. Para el período 2003 - 2004 la zona de frontera se convirtió en una zona de guerra. El siguiente mapa muestra la presencia de las FARC para el año 2014, al compararlo con el anterior se puede notar el incremento de la presencia de estructuras de estas guerrillas en las zonas de frontera y la salida del centro del país.

Obviamente el aumento de la confrontación trajo un aumento importante en los niveles de violencia. En total más de cien mil homicidios en algo más de un década y algo más de un millón de desplazamiento forzado dejó la confrontación armada en la zona

de frontera. Por ejemplo, una de las zonas más afectadas fue el Catatumbo colombiano, que se ubica en el departamento de Norte de Santander, en que los grupos paramilitares en complicidad con estructuras de ejército colombiano, asesinaron más de 10 mil personas y desplazaron más de 20 mil personas. La siguiente gráfica muestra la tasa de homicidios por cien mil habitantes para los municipios del Catatumbo. Nótese como aun después del año 2003, cuando termina la segunda expansión paramilitar la tasa de homicidios descendió pero se mantuvo en un piso de cristal.



Actores Armados y organizaciones criminales en la frontera Colombia - Venezuela



lombia y Venezuela vivió una verdadera homogenización política

ca. Miles de personas debieron abandonar sus hogares, como lo muestra la siguiente gráfica en cuanto al desplazamiento. La gran mayoría de ellas pasaron hacia el lado venezolano intentando buscar refugio.

El segundo hecho en la frontera es el aumento de las actividades ilegales. Nuevos mercados y actores. La frontera se convirtió en una zona de disputa y depredación económica por parte de los actores armados ilegales. Cuatro mercados son los que explican esta dinámica fronteriza: narcotráfico, contrabando de gasolina, contrabando de alimentos y tráfico de armas.

Debido a la devaluación de la moderna venezolana y a la inexistencia de leyes contra el blanqueo de recursos se ha producido una emergencia de mercados en las zonas de frontera, que han sido tomados y acaparados por grupos armados ilegales y organizaciones criminales. El tema en este punto, no es que sea un fenómeno nuevo, el contrabando en esta frontera ha existido desde hace décadas, lo que es particularmente reciente, es que este contrabando ha sido monopolizado por organizaciones criminales de gran tamaño. Además se ha creado un proceso simbiótico criminal en esta frontera en la cual una gran cantidad de población vive de esta economía ilegal.

Todo este tráfico y contrabando se hace con la complicidad de autoridades de lado y lado de la frontera. Recientemente el diario del Norte mostraba una foto donde una serie de personas dedicadas al contrabando de gasolina bloqueaban una vía en Albania municipio de La Guajira, protestando por los cobros altos de extorsión que debían pagar a la policía colombiana para que les dejara pasar gasolina de contrabando.

Igualmente el contrabando de alimentos ha llevado a que en promedio más de 400 toneladas de alimentos entre a Colombia desde Venezuela de forma ilegal. Se podría decir que el contrabando de alimentos se puede clasificar en tres grupos:

1. El realizado por cualquier ciudadano que compra una serie de productos del lado venezolano y luego los pasa a territorio colombiano. Este es el tipo de contrabando que más incautan las autoridades de ambos países.
2. Un contrabando un tanto más especializado o mediano, que es realizado por organizaciones criminales locales que se encargan del paso de alimentos en vehículos hurtados o de modelos antiguos de cualquiera de los dos países. Es lo que se conoce como caravanas de la muerte.
3. El tercer grupo está compuesto por el gran contrabando realizado con los denominados camiones cisterna o tractomulas. Aquí es donde operan las bandas criminales y donde se produce los

casos más grandes de corrupción. Los camiones salen de SENIAT (equivalente a la DIAN colombiana), desde allí son custodiados o vigilados por las redes de corrupción de la policía local y una vez salen del centro urbano son custodiados por la Guardia Nacional.

Básicamente en toda la Costa Atlántica colombiana se pueden encontrar productos venezolanos, que son vendidos por debajo del precio colombiano. De hecho, en ciudades como Barranquilla los productos de la canasta familiar venezolana se venden en grandes supermercados. Por ejemplo en el Mercado Público de Miami es posible encontrar productos de fabricación venezolana, que incluso tiene sus precios en bolívares. Igual en supermercados como el Poleo y el Titán.

El tercer fenómeno aceptado en la frontera es la creciente inestabilidad institucional en los municipios y departamentos-Estado fronterizos. En estos departamentos la complicidad entre agentes institucionales y organizaciones criminales es amplia y aceptada. No solo se hace referencia a la policía colombiana o las policías municipales venezolana o la Guardia Nacional venezolana, sino a partidos políticos, alcalde y gobernadores.

En la última década más de 10 gobernadores y alcaldes de la zona fronteriza de Colombia han sido enviados a la cárcel por relaciones con paramilitares y narcotraficantes. Por ejemplo el gobernador del departamento de La Guajira que ganó las elecciones en el año 2011 Francisco Gómez Cerchar actualmente se encuentra preso y procesado por algo más de un centenar de homicidios y relaciones con el narcotraficante Marcos Figueroa. Igualmente sucedió con Hernando Molina, gobernador a principios del nuevo milenio del departamento fronterizo del Cesar. O también a Julio Acosta Bernal, ex gobernador de Arauca.

Del lado venezolano no se encuentran casos de condenas, pero las investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación muestran que este tipo de cooptación institucional es igualmente fuerte y abarca al CENIAT, a varias alcaldías y a la zona fronteriza.

Hoy la frontera es básicamente en Estado mafioso. La organización criminal de "Los urabeños" habrían consolidado su poder en la Costa Caribe colombiana, algunos disidentes habrían formado una nueva organización criminal denominada la Oficina del caribe. La disputa estaría iniciando de nuevo y por ende el control de los mercados ilegales es fundamental para mantener el ritmo de gasto de dinero de esta guerra. Será muy difícil que el cierre de la frontera o la guerra de micrófonos entre ambos presidentes solucionen la situación de la frontera.

Situación fronteriza Colombia-Venezuela:

Más allá de la coyuntura y de los estados de excepción

Gabriel Orozco Restrepo, Profesor-investigador FLACSO- Ecuador.

La tensión entre Colombia y Venezuela vivida hace pocos días en la frontera común de más de dos mil doscientos kilómetros, con un componente de crisis humanitaria, no es nada nuevo para los pobladores de la zona, ni tampoco para periodistas o analistas que han explicado las causas de esta recurrente situación.

Tensión y crisis fronteriza que ha movilizadado a más de 18.000 colombianos deportados o retornados por un gobierno venezolano temeroso del empeoramiento de su situación interna. El Decreto del estado de excepción, el cierre de la frontera y la llamada a consulta de los embajadores, como la presencia de actores regionales que han acudido a la diplomacia y vías internacionales para buscar soluciones frente a los hechos que ambas partes endilgan a su vecino, son algunas acciones presentes en el conflicto.

La ausencia del Estado en la zona de frontera, la organización burocrática, tanto como la cooptación de intereses estratégicos de los grupos ilegales se analizarán en este espacio. Se plantean alternativas y formas de desactivar el conflicto para atender los problemas de ingobernabilidad y crisis humanitaria.

Fronteras sin ley central y periferias cooptadas por fuerzas ilegales

El análisis de la situación fronteriza tiene su punto de inicio en la pregunta sobre la crisis humanitaria y los llamados “estados de excepción” o “cierre de frontera” entre ambos países. Lo que sorprende es la baja capacidad de los gobiernos centrales de ambos países para lograr la inclusión de los habitantes de esas zonas, para integrarlos a los objetivos y planes nacionales de desarrollo; no solo desde la perspectiva de la seguridad y control del territorio, sino desde los componentes de educación, sanidad, infraestructura, tributación o gestión administrativa. Una mirada general a los indicadores permite constatar el bajo índice de desarrollo

humano en la frontera de ambos países, la cooptación de la población en estructuras paralelas que gobiernan bajo el paraguas de la ilegalidad, el contrabando y la delincuencia común.

La primera respuesta es que hay una desinstitucionalización, en donde el poder político local ha perdido fuerza y arraigo en la población, frente a las fuerzas ilegales que se propagan en zonas altamente vulnerables y permeables como son las de frontera colombo-venezolana. Desde la globalización las fronteras se han convertido en un espacio difícil de controlar para los poderes centrales de los Estados, agravado por problemas como el narcotráfico, tráfico de gasolina, de productos alimenticios y personas. Hay una frontera casi ingobernable que cada cierto tiempo requiere la atención de autoridades locales y estatales para reinstitucionalizar la frontera.

Sin embargo, hay algo ajeno a la lógica del gobierno: los espacios ingobernados o lugares vacíos. La función del gobierno consiste en cooptar aquellos espacios que no han sido tomados, para introducirlos dentro de su lógica, ya sea para la tributación, para el crecimiento del espacio estatal o por simple orgullo nacional. Los Estados y dinámicas de quienes lo presiden están obligados –no por leyes, sino por la razón de Estado– a gobernar y esto implica ante todo la cooptación de espacios. Cuando nos referimos a una frontera no podemos pensar que esa es un resquicio molesto para el gobierno, por el contrario es el signo máximo de su existencia y por ello pone en ella mucho empeño por conservarla. Pero ¿por qué en el caso colombo-venezolano es objeto de descuido y de incapacidad de los gobiernos centrales sobre ella? La respuesta es que no es por descuido o desconocimiento, es porque los gobiernos centrales requieren de la frontera y la utilizan cada cierto tiempo para beneficio de su agenda interna y para llamar la atención de su situación a fin de con-

vocar audiencias internas que les permitan un grado mayor de aceptabilidad.

La dinámica de centro-periferia en el gobierno del estado

En el ámbito del Estado democrático y de la gestión administrativa, el poder central requiere de la periferia local para que el Estado se vea articulado, coherente y arraigado en su relación con los ciudadanos. Sin embargo, el gran dilema que tienen los Estados democráticos, descentralizados o federados, es que en muchas ocasiones los poderes locales no coinciden con la agenda programática del Estado central, ya sea por cuestiones de diferencias de partidos políticos o por desconexión entre la realidad local y el gobierno central. En este sentido, la frontera se utiliza como un mecanismo de afirmación del poder central y connivencia con el poder local; cada vez que surge un problema de carácter económico, de seguridad o humanitario, el poder central recurre a la frontera para tomar control o para mostrar la incapacidad del ente local de gestionar sus asuntos internos.

Esto le sirve al gobierno central en la medida en que le da licencia para establecer una conexión con el votante local sin necesidad de recurrir a los poderes locales de gobierno, toda vez que invoca la incapacidad de estos para satisfacer las demandas reales de sus ciudadanos. En todo caso, los poderes locales saben que por su conexión con el territorio y su arraigo en las tradiciones culturales y dinámicas cotidianas de los habitantes, al final serán ellos quienes seguirán gobernando, inclusive con la connivencia del poder central.

Esta reflexión permite comprender que no se trata solo de una coyuntura específica, sino de una lógica de poderes central y periféricos, que hacen parte del gobierno del Estado. En la medida en que el gobierno de Venezuela ha perdido influencia con los Estados fronterizos o que tiene cierta tolerancia con las lógicas locales de ilegalidad (como tráfico de estupefacientes, contrabando, movilización de grupos al margen de la ley, entre otros), recurre a la frontera en momentos que requiere movilización nacional para garantizar apoyo y promover gobernabilidad interna. De igual manera, cuando el Estado central colombiano, requiere unidad para legitimar su agenda nacional, muestra a la frontera como el punto más problemático en que los poderes locales no pueden gestionar, ni contener los factores

que amenazan la estabilidad política interna.

Es necesario reconocer que estas crisis coyunturales, en la lógica del gobierno, tienen que ser puntuales y esporádicas, no pueden ser permanentes. Decir que en la frontera colombo-venezolana hay una desinstitutionalización o una falta de presencia del Estado, es decir una perogrullada, ambos gobiernos centrales no solo saben de la problemática, sino que se valen de la misma, dependiendo de la coyuntura interna, para utilizarlas como mecanismo de convocatoria o de afirmación de su poder central.

Alternativas más allá de la coyuntura.

Entrever alternativas a esta situación es un real desafío, máxime cuando hay una población afectada, cooptada por fuerzas ilegales y utilizada por las lógicas de los poderes centrales. Ahí es donde irrumpe con más fuerza la necesidad de plantear alternativas, en dónde las fuerzas transnacionales de la sociedad civil y los entes supranacionales son mecanismos de mediación y formas creativas para soluciones permanentes.

Los estudios de la globalización muestran la supremacía y centralidad del Estado-nación en el ámbito internacional y la emergencia de nuevos actores, no solo intergubernamentales que han condicionado y modificado el comportamiento del mismo Estado, sino también de fuerzas transnacionales que han permitido abrir las fronteras, traspasar dinámicas que antes encajaban única y exclusivamente dentro de la lógica de los Estados.

Venezuela ha perdido influencia con los Estados fronterizos. Tiene cierta tolerancia con las lógicas locales de ilegalidad, y recurre a la frontera en momentos que requiere movilización nacional para garantizar apoyo y promover gobernabilidad interna. De igual manera, cuando el Estado central colombiano, requiere unidad para legitimar su agenda nacional, muestra a la frontera como el punto más problemático en que los poderes locales no pueden gestionar, ni contener los factores que amenazan la estabilidad política interna.

En estas fuerzas transnacionales están las grandes corporaciones multinacionales, las Organizaciones No Gubernamentales que representan la sociedad civil global organizada, y también los grupos ilegales, mafias, narcotraficantes, grupos terroristas, entre otros; y, es en el entramado de actores que las fronteras se convierten en zonas no solo difusas, sino permeables, susceptibles de intromisión de parte de esos actores para su propio provecho.

La acción colectiva de las NN.UU se ha revitalizado en zonas fronterizas que son puntos de tensión y amenaza para la paz y seguridad mundial. Las grandes corporaciones multinacionales de ensamblaje textil, se han ubicado en zonas de frontera en países con mano de obra barata para exportar ensamblados a los países más desarrollados. Asistimos al influjo de mafias y grupos ilegales en trata de personas, armas, estupefacientes, órganos, entre otras, que traspasan fronteras. Ante eso, el Estado-Nación no aparece como entidad atiborrada de amenazas o problemas que no puede controlar, en muchos casos es promotor de aquellas y cómplice con su permisividad a la hora de tratar-enfrentar esos problemas. Por ello, para el análisis de los problemas fronterizos en globalización es necesaria una mirada crítica que permita comprender la utilización de la frontera en el contexto del gobierno democrático del Estado contemporáneo.

La vía para visibilizar esta problemática y buscar mecanismos de presión para que los Estados y otros actores de la globalización no utilicen la frontera, es con la sociedad civil organizada, la que a través de la denuncia, presión o investigación, puede llevar a instancias internacionales, las reclamaciones y solicitudes de protección de los derechos humanos. La gran dificultad que tienen las organizaciones de la sociedad civil frente a la utilización de la frontera, es el avance de fuerzas que irrumpen en su territorio, con tecnología o uso de mecanismos coactivos que desarticulan su organización y la protección de derechos. Por ello son necesarias las sinergias entre estas organizaciones y los organismos supranacionales con el fin de fortalecer su capacidad operativa y de movilización.

En la situación fronteriza entre Colombia y Venezuela, las organizaciones de la sociedad civil en asocio con organismos como NN.UU difundieron información sobre la crisis humanitaria, aunque no lograron

contener la situación con alertas que pudieran prever el escalonamiento de la tensión. Si bien la CELAC y UNASUR mediaron para hallar una salida a la crisis desde la perspectiva de los gobiernos centrales, no lograron impactar en las demandas y necesidades de los pobladores afectados.

Fue a posteriori con mayor presión, a través de denuncias y mecanismos diplomáticos que se logró una solución momentánea y provisional. Por esto, la mejor forma de lograr un verdadero desarrollo de la región fronteriza no viene única y exclusivamente de los gobiernos centrales, viene también de las necesidades de actores y fuerzas que la globalizan.



Ernesto Samper

Ex Presidente de Colombia y actual Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR

Por: Francisco Enríquez Bermeo, Investigador FLACSO



La cuestión fronteriza entre Colombia, Venezuela y Ecuador

¿Cuáles son los principales problemas en la frontera entre Colombia y Venezuela?

Colombia ha tenido durante mucho tiempo una relación fronteriza con dificultades, que se ha agudizado en los últimos 20 años por la presencia de grupos armados irregulares. Al ser fronteras abiertas, los fenómenos asociados con la violencia se pasan de un lado de la frontera al otro, más aún cuando la presencia del Ejército colombiano es limitada. Esa situación se ha agravado ahora por factores dados por la distorsión de precios de los bienes intercambiados. Siempre hubo períodos de auge en una frontera, que atraía a los habitantes de la otra, y a la inversa. Era un fenómeno de ida y venida. Esta vez hay factores estructurales que hacen que las diferencias sean mayores, con tasas de cambio oficial cien veces por encima a la del mercado negro, lo que hace imposible que los habitantes de la frontera no pasen a comprar a Venezuela, lo que es entendible a nivel familiar, aunque no cuando grupos delictivos se organizan en bandas criminales con delincuentes de ambas fronteras, quienes se dedican al contrabando, tráfico de gasolina, entre otras. Hay además otros factores que exacerbaban los problemas como con la escasez de productos, la presencia de subsidios estatales y los temas cambiarios.

¿Guardan esos problemas alguna similitud con la situación de la frontera colombo-ecuatoriana?

La presencia de grupos armados en Sucumbíos hace que esa situación sea similar, no así en lo económico porque a pesar de la devaluación del peso colombiano, la situación es muy diferente en la frontera con Venezuela respecto a la con Ecuador. Las asimetrías existentes entre Colombia y Ecuador no han generado una situación de desestabilización de las fronteras. Las fronteras están firmes, aunque están sobre bases móviles, cambiantes; más aún cuando una de las partes tiene una economía dolarizada que le limita. Esta experiencia ha mostrado algo, en lo que tiene razón Fernando

Carrión, y es que la situación de las fronteras es un tema de fondo, allí se está cocinando una nueva forma de relacionamiento binacional para bien y/o para mal.

¿Qué propone la UNASUR para superar estos problemas?

Tienen que haber respuestas conjuntas de ambos lados de las fronteras. La UNASUR preparó un documento para superar el conflicto colombo-venezolano y allí se proponen 3 elementos sobre: a) la situación de los derechos humanos de los habitantes de frontera, lo que tiene mucho que ver con las deportaciones; b) las asimetrías económicas, y c) la lucha conjunta de los dos países contra las bandas criminales. Cuando fui Presidente de Colombia las FARC invadió Venezuela y mató 14 guardias venezolanos. Allí nació la COMBIFRON, mecanismo combinado de las FFAA colombianas y venezolanas para responder en conjunto a las amenazas. El Presidente Caldera creó la noción de la “persecución en caliente”, que establecía de que si había una invasión a Venezuela de fuerzas irregulares de lado colombiano, Venezuela se reservaba el derecho “en caliente” de perseguir incluso en territorio colombiano a los grupos armados, lo que era exagerado porque en ese momento debía proteger a los venezolanos. Quien conocía el área y la capacidad de la guerrilla era el ejército colombiano, por ello propusimos un mecanismo conjunto que fue aceptado para controlar el contrabando.

¿Cómo está pensando la UNASUR actuar frente a conflictos fronterizos entre países en la región?

La UNASUR tiene que incluir en su Agenda el tema de la seguridad en las fronteras no solo frente a la delincuencia, sino también frente a la seguridad social, a la seguridad económica de las poblaciones. Las fronteras viven una nueva realidad, sirven como nodos de interconexión entre países, dinámica que tiene que ser bien entendida.

Disputas históricas en territorios “limítrofes”

Lina Magalhaes

Investigadora Proyecto “Fronteras” FLACSO-ECUADOR

El surgimiento de conflictos entre países es tan antiguo como su demarcación de fronteras: espacio a la vez de exclusión y de integración. Es el caso de Francia-Alemania; China-Tíbet; Rusia-Chechenia; India-Paquistán; Ecuador-Perú; Argentina-Uruguay, entre muchos otros.

Los últimos acontecimientos entre Colombia y Venezuela, y Chile y Bolivia, volvieron a visibilizar los espacios de fronteras muchas veces olvidados por los gobiernos centrales. Acontecimientos que nos hacen recordar que las zonas de frontera son mucho más que los puentes, muros o barreras naturales que los separan. Existe de por medio toda una vida de relaciones fronterizas, que más que aisladas son integradas y presentan dinámicas propias, autónomas e independientes de las lógicas nacionales.

La decisión del presidente venezolano de cerrar las fronteras al país vecino, a finales de agosto, generó una crisis política y diplomática en la región. Desde Caracas se alega una crisis económica y de seguridad introducida por los paramilitares colombianos. Desde Bogotá, se sospecha de una estrategia política de Maduro para suspender las elecciones parlamentarias en diciembre, generando una “crisis humanitaria” a los miles de colombianos deportados.

Lo cierto de este episodio es que la crisis no se siente igual en Bogotá como en Cúcuta, tampoco en Caracas como en San Antonio del Táchira. La preocupación de ambos gobiernos es más por las implicaciones del conflicto en los centros de poder, es decir, por la forma en que el conflicto fronterizo desborda hacia cada nación, e inclusive a escala regional.

Las fronteras y sus dinámicas nunca despertaron tanto interés como en el presente, por sus consecuencias para la “paz y tranquilidad” al interior de cada Estado. Es decir, que Bogotá nunca puso tanta atención en el contrabando en esa zona, en los millares de colombianos que viven y sobreviven de las relaciones con Venezuela y tampoco en la violencia que se genera. En otras palabras, las fronteras solo son visibilizadas cuando se transforman en temas a escala nacional, con afectación política, económica o social.



Otra frontera cercana, objeto de una controversia histórica, es la chileno-boliviana. Frente a la última decisión de la Corte Internacional de Justicia de Haya, que se consideró competente para juzgar el reclamo boliviano, los bolivianos celebran lo que los chilenos lamentan. No significa que Santiago y La Paz estén interesadas en la vida de los pueblos de frontera, sino más bien están interesados en la integridad territorial, en la seguridad nacional y especialmente en temas económicos y políticos vinculados a la salida al mar.

América Latina es la región con más disputas en La Haya y es de lamentar su reducida capacidad de resolución al interior. Es tiempo de repensar nuestros mecanismos de resolución de conflictos y de establecer posibilidades regionales para no recurrir a instrumentos más allá de nuestras fronteras.

Iniciativas para la integración fronteriza

Juan Pablo Pinto

Investigador del Proyecto de Fronteras FLACSO - Ecuador



Poner en ejecución modelos de gestión municipal binacional: los gobiernos locales fronterizos deben construir mecanismos de cooperación intermunicipal transfronteriza para impulsar iniciativas que ensamblen, al uno y otro lado de la frontera, cadenas productivas y proyectos multidimensionales en educación, salud, ambiente y otros. Iniciativas como la canasta básica transfronteriza, el Plan Integral de Desechos Sólidos entre los municipios de Tulcán e Ipiales, el Centro Unificado de Frontera –espacio que agrupa a las autoridades de Argentina y Brasil en temas de seguridad, agricultura, transporte y ambiente–, o la creación de escuelas binacionales en la frontera Brasil - Uruguay, programas que evidencian una notable contribución a la integración y desarrollo de las regiones de frontera.

Promover modelos consensuados de gobernanza fronteriza: los gobiernos locales de frontera han padecido de un cierto reduccionismo, direccionado a la economía y la seguridad, cuyo desarrollo ha sido pensado históricamente desde una óptica central. Se trata, entonces, de pensar las fronteras desde las fronteras, de convertir a la “periferia” en una centralidad. Esto significa tomar en cuenta la heterogeneidad fronteriza e incluir a la sociedad civil en las iniciativas de desarrollo e integración, con la finalidad de construir un modelo consensuado de gobernanza fronteriza, al margen de la “atención preferencial para afianzar una cultura de

paz y desarrollo socioeconómico”, que marca la Constitución.

Consolidar las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF): los planes binacionales de desarrollo e integración de Ecuador con sus países vecinos contienen propuestas que, en el papel, permitirían superar el carácter nacionalista que ha primado en las políticas de frontera. No obstante, también es necesario diseñar instrumentos de armonización legal y económica en las zonas de frontera, para así reducir las asimetrías complementarias; se deben contemplar planes anuales operativos basados en el principio de corresponsabilidad, para que las propuestas adquieran un sentido práctico; es necesario promocionar alianzas público – privadas, articuladas a directrices estatales, para fomentar la inversión en proyectos binacionales; asimismo, son imprescindibles los mecanismos de control ciudadano a los compromisos y planes binacionales, así como la exigencia de una rendición de cuentas.

Crear un fondo binacional con aportes derivados del cobro de aranceles en zonas de frontera: se puede contemplar la posibilidad de que una parte de las rentas que ingresan por el pago de aranceles se quede en las regiones fronterizas. Este sistema podría asegurar la sostenibilidad de proyectos conjuntos y la focalización de recursos a partir de la especificidad de las problemáticas transfronterizas.

La frontera entre Ecuador y Colombia

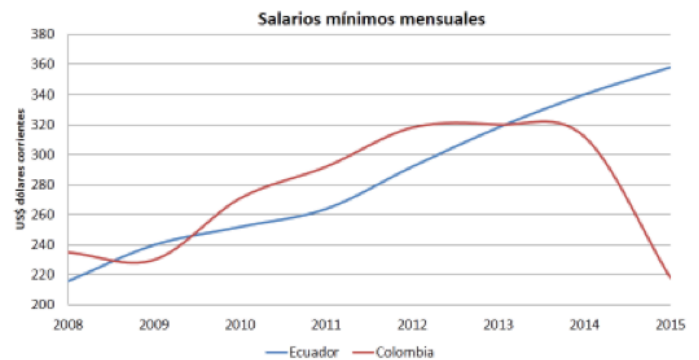
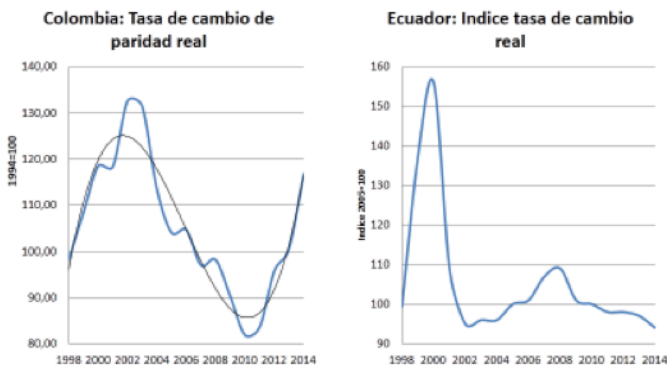
Salomón Kalmanovitz, Profesor Emérito de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá

Las tasas de cambio real favoreció a Ecuador hasta el 2012

- Colombia sufre un proceso de desindustrialización y freno a la agricultura.
- Ecuador no tiene ese problema y con sus inversiones en infraestructura y subsidios al combustible aumenta su productividad general y por lo tanto su capacidad exportadora no petrolera.
- También tiene Ecuador un mayor crecimiento de su industria y agricultura (contrabando de arroz hacia Colombia).

El flujo comercial y de inversión extranjera favorecieron al Ecuador

- Los colombianos encontraban un país muy accesible para viajar y los de la frontera iban a merca con los pesos fuertes a comprar bienes en dólares débiles.
- Las inversiones por ejemplo en floricultura fueron hacia Ecuador, donde era más barata la mano de obra y menores los costos de producción. Ahora se están devolviendo hacia Colombia.

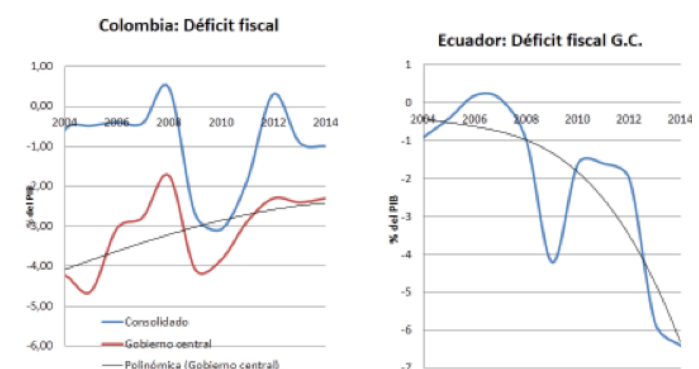
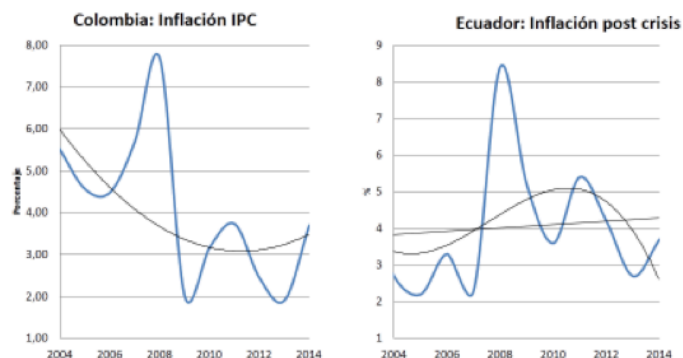


La inflación fue más elevada en Ecuador

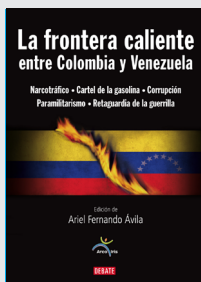
- Hubo un mayor gasto público en términos del PIB, lo que ha profundizado el déficit fiscal cuando se reducen los ingresos petroleros del gobierno.
- La inflación contribuyó a reevaluar la tasa de cambio de Ecuador, lo que se tornó más serio cuando se fortaleció el dólar frente al resto del mundo.

Colombia controla el déficit fiscal, Ecuador lo profundiza

- El déficit fiscal colombiano se va a empeorar durante 2015 y sobre todo 2016 por el deterioro de los ingresos fiscales, posiblemente alcanzando 5% del PIB.
- Mientras la devaluación compensa la caída de los ingresos petroleros del fisco en Colombia, en Ecuador se manifiestan en un recorte igual a la caída de los ingresos, lo que hace prever un recrudecimiento del déficit del gobierno, mayor al 7% del PIB.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

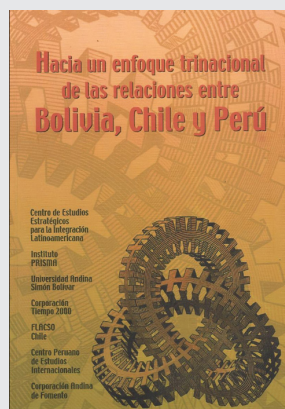


La frontera caliente entre Colombia y Venezuela

Ariel Fernando Ávila

La violencia en la frontera entre Colombia y Venezuela ha aumentado descomunalmente en los últimos años.

Treinta mil homicidios en una década, un millón de galones de combustible ilegal transportados cada año y la captura de decenas de narcotraficantes, paramilitares y guerrilleros son algunas de las cifras que ilustran las dinámicas del conflicto armado y el crimen organizado en la región. La situación es crítica y la forma tradicional de abordarla insuficiente. En el desarrollo de este estudio se encontró algo en verdad escandaloso: algunos grupos neoparamilitares se formaron en Venezuela y de ahí se expandieron hacia Colombia. La consolidación violenta de estas estructuras criminales a lado y lado de la frontera estuvo acompañada de procesos de parapoltica, ascenso de élites políticas locales asociadas a la criminalidad y reconfiguración de la disputa territorial con grupos guerrilleros. Este hallazgo revela la inestabilidad y el cambio permanente de la frontera. Dicho de una manera enfática, se está manifestando en la zona el creciente ascenso de un Estado virtualmente-mafioso, donde no se puede distinguir las acciones del crimen organizado de algunas instituciones estatales.



Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú

Aranibar Quiroga, A.
2001

La necesidad de abordar desde una óptica moderna los viejos problemas de las

relaciones entre Bolivia, Chile y Perú, así como la convicción de que los retos de la globalización y los crecientes peligros de marginalidad y exclusión que acechan a países pequeños requieren respuestas audaces a la altura de los tiempos, están en la base de un estudio que con los auspicios de la Corporación Andina de Fomento (CAF) tuvo la oportunidad de desarrollar en el Woodrow Wilson International Center (WWIC) y que con el título de “Bolivia, Chile y Perú: Hacia un futuro compartido”, publicó en agosto del pasado año.

MEDIOS

¿Dónde está ‘Tres Fronteras’?

Gabriela Ruiz, investigadora del proyecto fronteras de FLACSO

La frontera Ecuador-Colombia se extiende alrededor de 586 km y comprende las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos en el lado ecuatoriano; y los departamentos de Nariño y Putumayo del lado colombiano. Más de 70 pasos ilegales en Carchi y Sucumbíos mapeados por la Policía, evidencian la cotidianidad real de los ‘fronterizos’: un permanente transitar. Este es quizá uno de los acontecimientos más importantes de nuestros tiempos en un mundo globalizado.

El Eje Amazónico que vertebra la llamada frontera ‘norte’ recorre poblaciones fronterizas como El Palmar, Santa Elena, Puerto El Carmen, Puerto Asís, Puerto Leguizamo, La Concepción, La Reforma, Puerto Rodríguez hasta llegar a Tres Fronteras. Esta última comunidad no existe para la prensa nacional. Su invisibilización refleja el imaginario que lee de oeste a este, que prioriza las centralidades y las urbes por sobre las periferias y lo rural en la agenda mediática.

Tres Fronteras es el punto donde empieza y termina el Ecuador en los límites fronterizos con Colombia y Perú. Para llegar allí, se debe hacer un viaje de tres horas en canoa desde Puerto El Carmen a través del río Putumayo. Acaba

de recibir luz eléctrica después de 40 años, como tantas otras comunidades marginadas por el poder estatal. Los datos de prensa demuestran que la Amazonía es propiamente una frontera interna que se levanta hacia el este y se cobija con un velo de ignorancia.

Hay un seguimiento de poca profundidad sobre los alcances de las acciones binacionales emprendidas por el gobierno de Rafael Correa. La Zona de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia (ZIFEC) es el resultado del proceso contenido en el Plan Binacional de 2014, y que hoy es un modelo a seguir en la región, por ejemplo, para superar crisis como la que recientemente se produjo entre Colombia y Venezuela.

La prensa ha dado mayor cobertura a los horizontes políticos. En ese orden, el conflicto y el crimen, han sido elevados a categorías hermenéuticas desde donde se leen las relaciones comerciales e históricas de las relaciones vecinales. El resultado es la representación de los intereses hegemónicos de la política de seguridad exterior de Estados Unidos, legitimados en el ‘ojo del observador’. ¿Dónde está ‘Tres Fronteras’? ¿Dentro del territorio soberano fuera de la memoria y la identidad nacional?