

PERFIL

CRIMINOLÓGICO

Septiembre 2015 • Nro. 20



Asimetrías de frontera

Integración fronteriza

Situación Ecuador,
Colombia, Venezuela

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

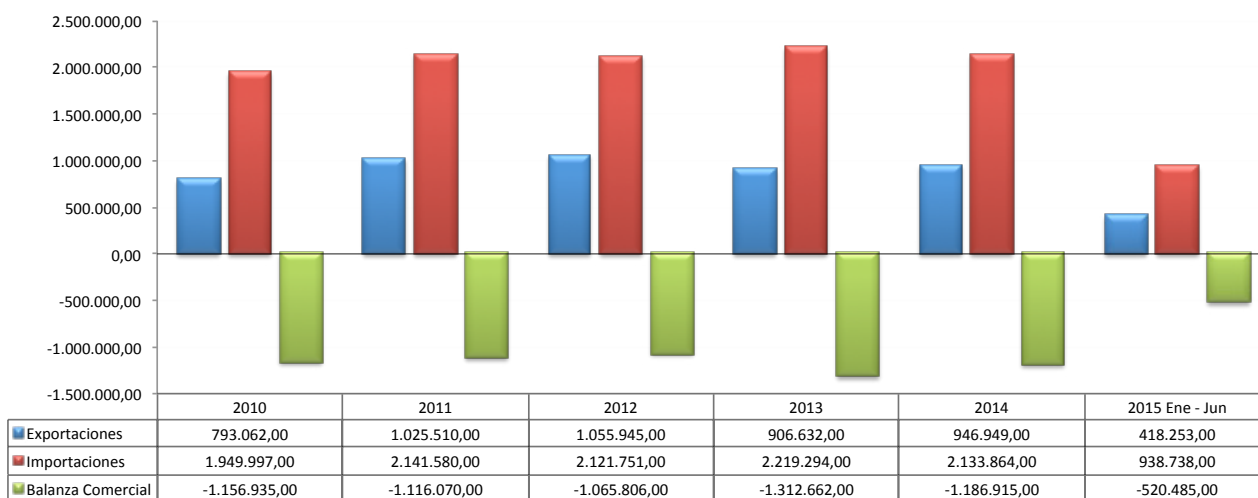
años Ecuador mantiene un relación comercial deficitaria. Colombia está entre los cuatro primeros socios comerciales de Ecuador en los últimos años.

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.

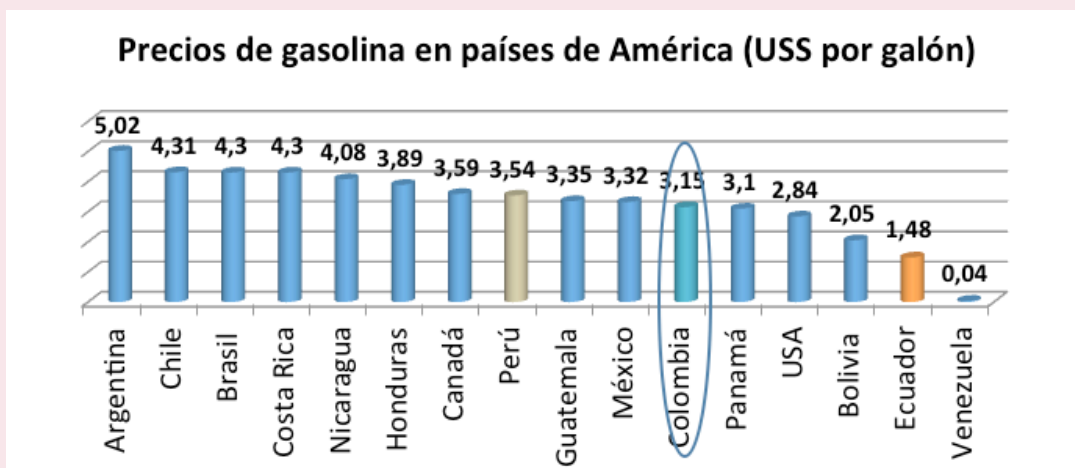
De acuerdo al Instituto de Investigaciones Económicas de la PUCE, entre el 2007 y 2014 los subsidios a los combustibles le costaron al fisco ecuatoriano \$ 21.552 millones de dólares. Con la reducción del precio del petróleo, los precios de los combustibles han bajado y con ello el valor de los subsidios.

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