

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte



Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez,
editores

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte

Zepeda, Beatriz; Fernando Carrión y Francisco Enríquez, editores.

El sistema fronterizo global en América Latina: un estado del arte = The Global Border System in Latin America:

A State of the Art / Editado por Beatriz Zepeda, Fernando Carrión y Francisco Enríquez. Quito: FLACSO Sede

Guatemala : FLACSO Sede Ecuador : IDRC – CDRI: 2017

xiv, 506 páginas : ilustraciones ; cuadros ; mapas – (Colección FRONTERAS)

ISBN:

GUATEMALA ; FRONTERAS ; CRIMEN ORGANIZADO ; NARCOTRÁFICO ; GEOPOLÍTICA ;

INTEGRACIÓN FRONTERIZA ; MÉXICO ; EL SALVADOR ; HONDURAS

305.3 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO Sede Guatemala

3ª calle 4-44

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel.: (+502) 2414 7444

www.flacso.edu.gt

FLACSO Sede Ecuador

La Pradera E7 – 174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (+593-2) 2946800 - Fax: (+593 2) 2946803

www.flacso.edu.ec

IDRC-CDRI

150 Kent Street

Ottawa, ON; Canadá

Tel.: (+1- 613) 236-6163

Tel.: (+1- 613) 238-7320

info@idrc.ca

www.idrc.ca

ISBN: 978-9942-28-939-1

Corrección de estilo: Ana Paola Delgado Ceballos

Cuidado de la edición: Beatriz Zepeda y Hugo de León

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Editorial Ecuador

Quito, Ecuador, 2017

1ra. edición: junio de 2017

© Derecho de autor/copyright 2017 FLACSO

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá

Las opiniones expresadas en este libro son de los autores y no representan necesariamente las del IDRC o su Consejo de Gobernadores.

Esta obra fue sometida a un proceso de revisión por pares anónimos (peer-review).

Colección FRONTERAS

El nombre de la colección FRONTERAS viene de la palabra “frontera” en plural, que resulta un término compuesto entre “front”, que alude a lo que está adelante y “eras”, que hace referencia a distintos periodos históricos marcados por hechos trascendentales. En otras palabras, es una forma de mirar positivamente las eras que están por delante en las zonas de integración –no de muros– entre los Estados.

Índice de contenidos

Presentación	7
Agradecimientos.....	11
Introducción: La permanente construcción de las fronteras en América Latina	13
<i>Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Primera Parte

SUBSISTEMAS FRONTERIZOS

Países productores

El subsistema fronterizo colombiano	31
<i>Ariel Ávila Martínez, Magda Paola Núñez, Camila Obando y Juan Felipe Suárez</i>	

Sistema fronterizo global y mercados ilegales en Perú: apuntes para una agenda de investigación	73
<i>Manuel Dammert Guardia y Viktor Bensús</i>	

Bolivia: tensiones, retos y perspectivas del subsistema fronterizo	109
<i>José Blanes Jiménez</i>	

Países tipo plataforma

El subsistema fronterizo global de Ecuador: de “isla de paz” a plataforma internacional del delito.....	145
<i>Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo</i>	

Fronteras, delitos y respuestas estatales en Argentina. Balance y perspectivas	185
<i>Gustavo González, Luciana Ghiberto, Waldemar Claus y Pablo Spekuljak</i>	

Países estratégicos

El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación 223

Marcel Arévalo y Beatriz Zepeda

**El subsistema transfronterizo de México: tráfico de cocaína
y violencia en la frontera norte 255**

César Fuentes Flores y Sergio Peña Medina

Países plurifuncionales

La cuestión fronteriza en Italia: entre el Mediterráneo y Schengen 295

Federico Alagna

Brasil y sus fronteras: historia y límites de un Estado soberano 329

*Leticia Núñez Almeida, Agnes Félix, Jennifer Silva, Nathan Bueno Macêdo
y Rafael Augusto Masson Rocha*

Segunda Parte

EJES SECTORIALES

**Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y
su expresión territorial en Latinoamérica 369**

Fernando Carrión Mena

Complejos urbanos transfronterizos.

La morfología urbana de una estructura global 409

Fernando Carrión Mena y Victor Llugsha

**Una mirada de género en el estudio de los sistemas
fronterizos de América Latina 435**

María Amelia Viteri e Ireri Ceja Cárdenas

**Extensión y severidad penal en América Latina.
Hacia una mirada comparativa entre el derecho
en los libros y el derecho en los hechos 467**

Máximo Sozzo

Presentación

El proyecto de investigación “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral” se desarrolló bajo la coordinación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador y fue posible gracias al apoyo del International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Se realizó en un marco interinstitucional internacional muy amplio, en el que participaron El Colegio de la Frontera Norte de México, FLACSO-Guatemala, Fundación Paz y Reconciliación de Colombia, FLACSO-Ecuador, la Universidad Católica de Perú, el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, el Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras de Brasil, la Universidad del Litoral de Argentina y la Universidad San Francisco de Quito de Ecuador.

El estudio buscó comprender la estructura y las características del sistema fronterizo global de América Latina, a partir de las economías ilegales y de los delitos conexos; esto es, se propuso dilucidar cómo se constituye la relación transfronteriza en Latinoamérica a partir de los actores (red global del crimen) y del “espacio de los lugares” que estructuran los circuitos, las rutas y los nodos de la ilegalidad.

La investigación se impulsó bajo un esquema colaborativo de producción social del conocimiento, concebido desde una perspectiva que intentó superar los estudios de caso, para construir una visión comprensiva de las fronteras en la región, en el entendido

que éstas adquieren una condición sistémica de espectro mundial, es decir, que las fronteras entre los países están integradas por encima de los territorios de los Estados colindantes.

Con ese objetivo se plantearon dos entradas metodológicas convergentes: la de las realidades fronterizas nacionales entendidas como subsistemas (ocho países) y la de las temáticas concebidas como líneas transversales (cuatro temas). Paralelamente, se partió de una concepción en la que el límite es entendido como una línea que demarca el territorio de un Estado con respecto a otro –por lo tanto, acordado entre ellos–, mientras la frontera es una región construida a partir de la confluencia las relaciones interestatales, que nacen donde terminan o empiezan los Estados vecinos. Por eso se puede afirmar que los límites son relativamente inmutables, mientras las fronteras son construcciones sociales que se encuentran en permanente cambio, porque allí se encuentran las dinámicas de cada uno de los Estados y, ahora, de la economía planetaria.

Con este libro se inicia la segunda fase de la Colección FRONTERas,¹ compuesta por un total de doce volúmenes que serán publicados durante 2017. El presente trabajo –que es el primer resultado del proyecto– compila el conjunto de ponencias presentadas en el marco del seminario internacional “Sistema fronterizo global en América Latina: mercados ilegales y violencia”, realizado los días 24 y 25 de noviembre de 2014, en Quito, Ecuador.

Como el seminario que le dio origen, el presente libro busca realizar una aproximación a los estudios de frontera en ocho países de la región (México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina) y uno de Europa (Italia), así como a cuatro temas transversales considerados claves para la comprensión del sistema fronterizo global (mercados ilegales, género, ciudades de frontera y legislación penal comparada). La lectura y el estudio del libro deben, entonces, realizarse comprensivamente, pues el valor añadido de este volumen está en el panorama general que ofrece una vez considerados los textos en conjunto.

¹ La primera fase estuvo compuesta por siete títulos, que pueden ser consultados en FLACSO Andes: <http://www.flacsoandes.edu.ec/>

Presentación

El nombre de la colección FRONTeras viene de la palabra “frontera” en plural, que resulta un término compuesto entre “front”, que alude a lo que está adelante y “eras”, que hace referencia a distintos periodos históricos marcados por hechos trascendentales. En otras palabras, es una forma de mirar positivamente las eras que están por delante en las zonas de integración –no de muros– entre los Estados.

Fernando Carrión M.
Coordinador del Proyecto
FLACSO-Ecuador

Markus Gottsbacher
Oficial principal de programa
Economías inclusivas
IDRC- Canadá

Agradecimientos

Llevar a buen término un proyecto como la publicación de este libro requiere del esfuerzo y apoyo de un sinnúmero de personas e instituciones. Aquí quisiera dejar constancia de mi gratitud a todas ellas.

En primer lugar, deseo agradecer a las y los autores de las contribuciones que conforman este volumen por su trabajo comprometido y riguroso. Si este libro tiene algún mérito es gracias a quienes, desde sus áreas de experticia, se aventuraron a pensar y discutir seriamente el tema aún poco explorado del sistema fronterizo global de América Latina.

Los textos que aquí se incluyen fueron dictaminados mediante un proceso doble ciego. Agradezco a los dos académicos que revisaron el manuscrito sus pertinentes observaciones y sugerencias y espero que este trabajo, que tanto se enriqueció con sus comentarios, haya hecho justicia a su generosa lectura.

Tengo también enormes deudas de gratitud con varias organizaciones y sus representantes. El Dr. Virgilio Reyes, director de FLACSO-Guatemala, dio siempre su respaldo irrestricto al proyecto; mientras que el Lic. Hugo de León asumió con gran profesionalismo la coordinación editorial de esta obra. Por su parte, la Maestra Claudia Barrientos apoyó con la búsqueda de algunos de los mapas que se incluyen aquí. A todos ellos, muchas gracias.

En FLACSO-Ecuador un competente equipo de investigación apoyó la coordinación de los trabajos, así como las actividades que se realizaron en el marco del proyecto “Explorando la economía política de la violencia

Agradecimientos

en las regiones fronterizas de América Latina: Hacia una comprensión integral”. Gracias a Lina Magalhaes, Juan Pablo Pinto, María José Rodríguez y Gabriela Ruiz por la colaboración tan fructífera.

Mi sincero agradecimiento al Dr. José Ignacio Chapela y el Ing. Yosú Rodríguez Aldabe, del CentroGeo, México, por el apoyo brindado en las últimas etapas de producción de este libro, así como a la Maestra Gabriela Quiroz-Cázares, por el diseño cartográfico de algunos de los mapas que ilustran el capítulo sobre Ecuador.

Finalmente, quisiera expresar mi profunda gratitud a International Development Research Center (IDRC) de Canadá por su generoso auspicio de este proyecto y, en especial a Markus Gottsbacher, Oficial Especial de Programa, por su apoyo incondicional y por compartir con todos quienes participamos en la elaboración de este libro la convicción de que el estudio de las fronteras de América Latina, lejos de ser un interés marginal, resulta central para comprender el presente y el futuro de nuestra región.

Beatriz Zepeda
Guatemala y México, mayo de 2017

Introducción: La permanente construcción de las fronteras en América Latina

Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo
FLACSO-Ecuador

“Las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse”.

Marc Augé

En noviembre de 2014 arrancó formalmente el proyecto “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral”. Lo hizo con la realización de un seminario internacional denominado: “Sistema fronterizo global en América Latina: mercados ilegales y violencia”, en el que participaron los coordinadores de los equipos de investigación dedicados al estudio de los subsistemas fronterizos de nueve países: México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina e Italia, así como de cuatro temas transversales: género, ciudades fronterizas, mercados ilegales y justicia penal. Con las trece ponencias presentadas en el seminario, enriquecidas por los debates que se llevaron a cabo en el evento y los comentarios y sugerencias de dos dictaminadores anónimos, se elabora el presente volumen.

Los capítulos que aquí se presentan fueron solicitados expresamente a cada uno de los investigadores/coordinadores, dentro de la estructura general de la investigación, lo cual supone la existencia de una lógica general del conjunto del libro y permite que cobre sentido la comparación y agregación a cada uno de los artículos presentados. De ahí que este trabajo tenga un doble objetivo: ser un insumo al proyecto de investigación y, al mismo tiempo, un producto final de aquél. El texto se convierte, así, en materia prima de la investigación general, en el sentido que busca situar la problemática, delimitar sus espacios y comprender lo que se ha

estudiado; además de ser un trabajo académico autónomo, que ayuda a comprender las fronteras y su dinámica, desde la perspectiva de los avances en la interpretación de la temática en la región. Es, además, un trabajo de investigación colectiva que muestra el balance del conocimiento sobre las fronteras de los países de América Latina y de cuanto hemos aprendido respecto de las relaciones transfronterizas.

Es necesario mencionar que uno de los mayores desafíos que ha enfrentado este proyecto ha sido la falta de información confiable y rigurosa. Obtener datos duros y comparables sobre la seguridad en las fronteras ha sido una tarea complicada, debido, entre otras razones, a que los indicadores y las variables no están homologados internacionalmente y a que predomina la información construida bajo signos nacionalistas y, por lo tanto, de difícil acceso.

Tampoco se puede negar la dificultad que existe para obtener información confiable sobre los mercados ilegales y la violencia en las regiones fronterizas. Ello ocurre porque las mismas teorías económicas apenas empiezan a considerar la economía ilegal y por los estigmas que se han construido sobre estas zonas y sobre la inseguridad misma.

Las fronteras

En los años noventa del siglo XX parecía que las fronteras nacionales en América Latina iban a desaparecer, debido a dos fenómenos interrelacionados: por un lado, la reforma del Estado, encarnada en la desregulación estatal (privatización), la apertura de los mercados mundiales (libre comercio) y la descentralización (localización) y, por el otro, la globalización planetaria sustentada en la interdependencia, la tecnología y la comunicación. Sin embargo, veinticinco años después, no se observa el fin de las fronteras, sino su gran transformación estructural: ellas han cambiado y logrado adquirir una condición estratégica sin igual dentro del nuevo modelo mundial de acumulación capitalista, lo cual pone en evidencia que son construcciones sociales históricamente determinadas.

Las regiones de frontera —periféricas y marginales— empiezan a visibilizarse cuando adquieren cierta autonomía, gracias a una economía regional

en crecimiento, a los procesos de descentralización que empoderan las comunidades y los gobiernos locales e intermedios, al importante proceso de urbanización, a la presencia de violencia y al cuestionamiento a los centros de poder nacionales.

Este fenómeno ha sido poco estudiado y cuando se ha investigado, sobre todo en años recientes, se ha privilegiado el nacionalismo metodológico (Schiller y Salazar, 2012: 185), que enfatiza el enfoque fronterizo desde el Estado, dejando de lado una lectura especular (Besserer y Oliver, 2014), que supone una mirada de las relaciones interfronterizas (como espejo). Adicionalmente, y desde una lógica internacional que va más allá de la colindancia entre los Estados —en un contexto de globalización—, se puede encontrar una expresión transfronteriza que se plasma en una integración bajo la forma de un sistema a escala supra territorial (mundial), con un peso gravitante de los mercados ilegales (red global del crimen). Es decir, nuevamente, las fronteras cambian históricamente en una doble condición: en la realidad de las mismas como contenedores de la geografía política y social, así como en el propio concepto que las define.

En el continente americano, la aparición de la obra *The Significance of the Frontier in American History*, de Frederick Jackson Turner en 1893, marca el inicio del interés académico en las fronteras. Desde entonces, la bibliografía se ha multiplicado, tanto en temas como en regiones. En América Latina los estudios de frontera son relativamente recientes, aunque cobran creciente importancia desde mediados del siglo XX. A partir de este momento el estudio de la frontera se incentiva, atrayendo investigadores de diferentes áreas, distintos puntos de vista y concepciones heterogéneas.

Las fronteras están permanentemente cambiando. Esta tendencia se ha acentuado en años recientes con el tránsito de la lógica binacional, constituida a partir de las asimetrías complementarias, hacia un sistema fronterizo global inscrito en el marco de las economías ilegales. Si bien cada frontera tiene una realidad particular, no se puede negar que ellas están fuertemente vinculadas entre sí y que tienen un marco explicativo común. Sin embargo, no existen investigaciones de las fronteras dirigidas a identificar las conexiones existentes entre ellas y mucho menos a los circuitos económicos ilegales. Por esta razón no se entienden las nuevas funciones

que tienen las fronteras en el contexto internacional, como tampoco se justifica que las políticas y las instituciones sean tremendamente rígidas, mientras el crimen sea flexible.

La trayectoria seguida

El proceso de transformación de las fronteras en América Latina presenta cuatro momentos explícitos que, a su vez, muestran su condición histórica y la evolución del pensamiento en torno a ellas, tal como pasamos a reseñar.

Límite: en la constitución de los Estados nacionales, la definición de la soberanía es un elemento fundamental, que se configura a partir de la demarcación espacial sobre la cual los Estados ejercen su autoridad suprema. La fijación de los límites se constituye en el elemento básico para la conformación del Estado nacional, porque a partir de los mismos se define un territorio particular donde se asienta una población que ejerce soberanía mediante el gobierno que ella se da.

En América Latina la fijación de los límites fue clave en la formación de los Estados poscoloniales y ha debido recorrer un largo camino, que se inició a principios del siglo XIX con los procesos de independencia. Esta etapa parece estar llegando a su fin, a pesar de que en el continente todavía existen territorios en disputa, debido fundamentalmente a tres situaciones: la imprecisión en la delimitación heredada de la colonia, los beneficios económicos alrededor de ciertos territorios donde hay, por ejemplo, petróleo, o los intereses de acceso a ciertas zonas estratégicas.

Frontera: con la demarcación de los territorios estatales se constituyen zonas de confluencia interestatal en los confines de los Estados, adquiriendo la condición de fronteras. Se trata de áreas adyacentes en ambos lados del límite, que logran una connotación política, económica y social particular, en tanto son simultáneamente distantes de la centralidad política nacional y próximos al país vecino. En otras palabras, son espacios unidos por el mismo elemento que los separa: el límite. Así, mientras la frontera se corresponde con una fuerza centrífuga (orientada hacia afuera), los límites se corresponden con una fuerza centrípeta (orientada hacia adentro), para

cohesionar el Estado (Hartshorne, 1950). Pero no sólo ello; las fronteras son, en cierta medida, un continuo espacial que va más allá de los límites nacionales, debido a las múltiples redes ilegales, a los lazos de parentesco y al desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación (Bottino Bernardi, 2009).

Relaciones interfronterizas: con el modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo hacia adentro, propios de la propuesta desarrollista impulsada desde mediados del siglo pasado en Latinoamérica (CEPAL), las fronteras (zonas o regiones) empiezan a tener una posición gravitante, gracias al peso de las políticas macroeconómicas que cada uno de los Estados nacionales impulsa (proteccionismo). Desde ese momento cobra existencia la lógica fronteriza de la asimetría complementaria (Carrión, 2010), es decir, la integración funcional de las diferencias interestatales a partir, por ejemplo, del contrabando, que opera como vaso comunicante, con lo cual un lado del límite se vincula al otro y aparece la lógica interfronteriza.

Relaciones transfronterizas: en la actualidad las regiones fronterizas han logrado un posicionamiento estratégico dentro del modelo de acumulación global, que va más allá de la continuidad espacial interestatal. Hoy las fronteras son verdaderos centros mundiales de comercio que atraen importantes capitales, masas de población, violencias e ilegalidades. Por eso las regiones de frontera han empezado a tener un protagonismo nacional e internacional, por encima del que los centros de poder les asignaban como regiones marginales o espacios periféricos. Hoy reclaman mayor atención, no sólo por su nueva función estructural, sino también por los problemas que acumulan y por las potencialidades que tienen.

Entender, por ejemplo, la frontera de México con Estados Unidos pasa por conocer los vínculos con las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de Centroamérica y el área andina (circuitos, rutas y nodos), a través de los actores que las sostienen (red global del crimen). En contraposición, captar lo que ocurre en las fronteras colombianas implica relacionar la secuencia de las fronteras (rutas) que se deben sortear para llevar la cocaína hasta Australia, China, Europa, Estados Unidos o Brasil. En realidad, cada una de las regiones interfronterizas se conforma como plataforma de integración

e interacción múltiple (a la manera de un *hub* o rúter), para estructurar el sistema fronterizo global.

La unión de las fronteras, bajo la forma de un sistema, permite innovar el diseño de las políticas públicas enmarcadas en las dinámicas de integración internacional y de descentralización a nivel nacional. Adicionalmente, deben cambiar las políticas públicas debido a que, mientras el crimen vive una innovación constante (se adecúa permanentemente), las instituciones no lo hacen. Las leyes y las mismas políticas son tremendamente rígidas. Por eso, las investigaciones de frontera deben identificar las conexiones entre ellas, para entender los circuitos económicos –legales e ilegales– en los que se asientan. Esto es aún más relevante si se considera que los nuevos circuitos económicos que generan los mercados ilegales –en el marco de la nueva economía mundial– hacen de las fronteras un espacio excepcional para la integración delictiva.

Este proceso ha sido poco estudiado y cuando se exploró, se privilegiaron los enfoques nacionales. Posteriormente, se avanzó cuando aparecieron entradas analíticas que consideraron que no era posible entender un lado de la frontera sin la relación con el otro; es decir, una vinculación constitutiva interfronteriza. Sin embargo, ello sigue siendo insuficiente, porque hoy existen, al menos, tres dimensiones indisolubles: el carácter de sistema (integración), la condición global (desterritorialización) y el peso gravitante de los mercados ilegales (red global del crimen), que hacen que la lógica dominante sea la transfronteriza. Esta modalidad corresponde a una fase distinta a la de la lógica interfronteriza, porque la articulación de una frontera con otra no pasa por la contigüidad espacial, sino por su discontinuidad.

Esta problemática ha sido un espacio de reflexión donde han primado algunas disciplinas y enfoques, entre los que deben resaltarse las visiones militares (seguridad nacional), históricas (precedentes históricos), jurídicas (derecho internacional), geográficas (fronteras naturales), diplomáticas (relaciones internacionales), económicas (aranceles, aduanas, macroeconomía), demográficas (migraciones, urbanización), fortalecimiento de los gobiernos locales (descentralización) y violencia (seguridad ciudadana),

entre otras. Alrededor de estas temáticas existe una importante bibliografía, a la cual se busca aportar con este libro.¹

La estructura del libro

La lógica de la distribución de los trece artículos que contiene el libro está relacionada con la propuesta metodológica del proyecto de investigación “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral”, que combina dos entradas concurrentes y que, a su vez, conforman las dos partes en que se divide este trabajo.

La primera parte del libro agrupa los textos que nacen de la condición territorial del estudio, esto es, de los países que constituyen los casos incluidos en el proyecto. La selección de los países se hizo en función del papel que cada uno de ellos desempeña en la división internacional del trabajo dentro de los mercados ilegales, principalmente de las drogas.

Países productores

Colombia, Perú y Bolivia son los países que, según UNODC, tienen los niveles más altos de producción de cocaína del mundo y que, por lo tanto, demandan e importan de forma legal e ilegal un conjunto de insumos (precursores químicos) y de armas desde países distantes. Asimismo, se trata de los lugares desde donde se exporta la mayor cantidad de narcóticos hacia los mercados más grandes y distantes del planeta, a través de una variedad de rutas, circuitos y nodos.

En el capítulo “El subsistema fronterizo colombiano” Ariel Ávila, Magda Paola Núñez, Camila Obando y Juan Felipe Suárez destacan la estrecha relación entre los procesos de conformación de las fronteras y el Estado nacional. En ese marco, los autores sostienen que, en Colombia, las zonas fronterizas históricamente sufrieron el abandono del Estado central, lo que redundó, por una parte, en un poblamiento tardío y, por otra, y más importante aún, en la delegación del poder a élites locales,

¹ El proyecto contempla la realización de una bibliografía especializada en estudios de frontera que será difundida virtualmente por FLACSO Andes: <http://www.flacsoandes.edu.ec/>

que terminaron por conformar “órdenes sociales autoritarios” de alcance subnacional. Según los autores, el recrudecimiento del conflicto armado interno, que desde hace más de cinco décadas azota Colombia, complejizó esta situación, al marcar las fronteras de dos maneras fundamentales. En primer lugar, las convirtió en el teatro principal del conflicto, pues tras el repliegue de los grupos armados irregulares hacia los territorios fronterizos, las zonas de retaguardia se tornaron en zonas en disputa. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, fortaleció los grupos paramilitares en los departamentos fronterizos. De acuerdo con Ávila y sus colegas, esto se ha expresado de manera creciente en un poder electoral y se ha traducido en la elección de alcaldes y gobernadores vinculados, no sólo con grupos paramilitares, sino también con el crimen organizado, permitiendo a estos actores tener control casi total de las rutas de tráfico de mercancías ilícitas y cerrar, así, un círculo en el que se vinculan el conflicto armado, los actores armados, la economía ilegal y las fronteras.

“Sistema fronterizo global y mercados ilegales en Perú: apuntes para una agenda de investigación”, es el título de la contribución de Manuel Dammert Guardia y Viktor Bensús, quienes abordan el tema de las fronteras de Perú a partir de los indicadores sociales, demográficos y económicos. Su recuento retrata una realidad en la que las poblaciones de frontera se evidencian en clara desventaja frente a otras regiones del país, al tiempo que arroja luz sobre los significativos impactos socioespaciales que los nuevos flujos de población han tenido en las zonas fronterizas peruanas. En lo relativo a los mercados ilegales, los autores discuten el rol que Perú ha adquirido como uno de los mayores productores de hoja de coca y subrayan que, en el caso del narcotráfico, las fronteras no son sólo lugares de paso, sino que resultan profundamente impactadas por el tráfico ilícito, en tanto éste opera generando lógicas de localización y reorganización de las zonas fronterizas mismas.

En su artículo “Bolivia: tensiones, retos y perspectivas del subsistema fronterizo”, José Blanes destaca las numerosas transformaciones que han sufrido las fronteras de Bolivia y que han implicado, a su vez, cuantiosas pérdidas de territorio para ese país, marcando de manera indeleble la historia y la identidad bolivianas. Con reclamos frente a Chile por el

acceso al mar aún pendientes de solución, Bolivia se ha insertado en la economía global en un contexto de debilidad institucional, acarreado con ello importantes consecuencias para el Estado, la sociedad y la economía bolivianas. A decir de Blanes, el comercio informal transfronterizo es el eje que articula “el nuevo subsistema de fronteras con el que Bolivia se ha incorporado al sistema global” y se complementa con los flujos migratorios (formales e informales) hacia Brasil y Argentina, que por décadas han estructurado las rutas fronterizas. La informalidad es, así, un elemento central en la constitución del sistema fronterizo de Bolivia. Lejos de ser ésta una característica exclusiva de Bolivia, se trata, como se verá a lo largo de todo el libro, de un factor común en las fronteras de la región entera.

Países tipo plataforma

En esta condición están Ecuador y Argentina como dos países estratégicos dentro del análisis interfronterizo, porque se han convertido en espacios claves para la integración de los mercados ilegales de narcóticos, armas y contrabando. El primero está ubicado entre los dos países con mayor producción de coca a nivel mundial y el segundo abre la ruta hacia Australia y el resto de Oceanía, donde los precios de la cocaína son los más altos del mundo.

En el capítulo “El sistema fronterizo global de Ecuador: de ‘isla de paz’ a plataforma internacional del delito”, Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo describen los problemas históricos de defensa de la soberanía territorial que tuvo el país hasta antes de la firma de la paz con Perú (1998). Luego de ello el Estado asume las políticas de seguridad integral, como espacio de intercambio e integración. Los autores analizan las tasas de violencia por provincias y observan que las más altas están en la frontera con Colombia, como resultado de la acción de grupos delictivos dedicados al narcotráfico y a otros delitos conexos. Sobre las políticas de seguridad de frontera, el texto sostiene que las nacionales se asemejan a las de Estados Unidos y Colombia, expresadas en el Plan Colombia, y que las locales no existen o son muy tenues.

Para el caso argentino, Gustavo González, Luciana Ghiberto y Pablo Spekuljak, en su contribución “Fronteras, delitos y respuestas estatales en

Argentina. Balance y perspectivas” argumentan que el estudio de las fronteras ha venido –como ya lo señalaba para su propio caso el equipo de Colombia–de la mano de la discusión acerca del proceso de formación del Estado nacional y la expansión del poder estatal sobre el territorio, imbricando con ello las nociones de “frontera externa” y “frontera interna”. Más aún, el interés que las fronteras mismas han suscitado en Argentina ha variado, a lo largo del tiempo, de acuerdo a un patrón que los autores caracterizan como “pendular”. A veces en el centro del debate público, otras veces marginalizadas en la atención de gobierno, academia y medios de comunicación, las fronteras argentinas han sido pensadas de maneras distintas, dependiendo de la época. En el ámbito de la política pública, durante las últimas décadas estas variaciones en la forma de concebir las fronteras han dado lugar al surgimiento de diversas estrategias para el control, uso y regulación diferenciados de los territorios fronterizos que, lejos de imponerse en un momento determinado, terminan por coexistir con lógicas anteriores generando con ello “formas distintas de acoplamiento”.

Países estratégicos

Guatemala y México son lugares obligados para el tránsito terrestre de la droga entre Sudamérica y Norteamérica (por allí pasa 82% de la cocaína hacia Estados Unidos). Por esta razón se han convertido en lugares estratégicos para la acción de grupos ilegales y presentan altas tasas de asesinatos y la presencia de grupos delictivos, maras y cárteles. Además, ambos países sufren de una fuerte penetración de grupos ilegales en los ámbitos de la política nacional y local.

Marcel Arévalo y Beatriz Zepeda destacan, en el capítulo “El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación”, el rol desempeñado por los intereses del capital transnacional en expansión en la definición de las fronteras guatemaltecas durante la segunda mitad del siglo XIX y ponen de relieve una herencia contemporánea de esa época en la que las fronteras se dibujaron de acuerdo a las preferencias de las compañías extractivas: la situación aún indefinida de la delimitación territorial y fronteriza con Belice. Al pasar revista a la situación de las fronteras guatemaltecas en épocas más recientes, los autores subrayan que, en Guatemala –de manera similar

al caso colombiano—, con el conflicto armado interno, que devastó el país entre 1960 y 1996, las fronteras adquirieron importancia estratégica, al ser su control un elemento central de los esfuerzos contrainsurgentes. El dominio militar de fronteras, aduanas y puntos de entrada y cruce dio lugar al surgimiento de actividades (contrabando, narcotráfico) y actores ilegales vinculados al Estado, que, una vez terminado el conflicto, se tornaron operativos en las redes y actividades delictivas transnacionales. Arévalo y Zepeda concluyen señalando que esta situación, aunada a los efectos de las políticas hemisféricas de combate al narcotráfico de las últimas décadas, ha puesto a Guatemala en una posición central del circuito de tráfico ilícito y, así, del sistema fronterizo global.

En “El subsistema transfronterizo de México: tráfico de cocaína y violencia en la frontera norte”, César Fuentes y Sergio Peña presentan el caso de México como un ejemplo paradigmático de la transformación de las fronteras en la era de globalización. Enfocando su atención en el mercado de la droga, particularmente de la cocaína, los autores sostienen que, a raíz de la globalización, un fenómeno que conciben como “una reconfiguración espacial del capitalismo para garantizar [...] la acumulación”, las fronteras se han convertido en puntos estratégicos para los flujos, tanto legales como ilegales y, por esta razón —argumentan—, su control resulta crítico. En el caso de la frontera norte de México, puerta de entrada al mercado estadounidense, el control sobre los territorios fronterizos ha sido disputado por grupos delictivos cada vez más fuertes y con mayor capacidad de fuego, lo que en buena parte explicaría la ola de violencia que, con distintos puntos de concentración, ha azotado el norte del país en los últimos diez años. Por otra parte, Fuentes y Peña reparan sobre el enorme poder de atracción que ejerce la presencia de Estados Unidos para la población al sur del río Bravo y el efecto que éste tiene sobre las ciudades fronterizas mexicanas que, al acoger a las personas que no logran cruzar la frontera hacia el norte, terminan por crecer de manera descontrolada.

Países plurifuncionales: tránsito y consumo

El caso de Italia se incluye en este libro como un país externo a Latinoamérica para ilustrar la lógica global del sistema fronterizo y el de Brasil,

que tiene límites con casi todos los países de Sudamérica y es el segundo país de consumo de cocaína del mundo y primero de crack, permite cerrar el ciclo de producción, circulación y consumo de las drogas, además de mostrar la apertura a nuevas rutas de Europa y África.

En su contribución “La cuestión fronteriza en Italia: entre el Mediterráneo y Schengen”, Federico Alagna discute el sistema fronterizo de Italia y enfatiza la fuerte conexión que existe entre Italia y América Latina en virtud de los nexos arraigados, desde hace décadas, entre las mafias italianas y las principales organizaciones del narcotráfico en Sudamérica. El caso de Italia, tal como lo expone el autor, pone de manifiesto, por lo demás, la maleabilidad del concepto de “frontera”, toda vez que, en el marco de la Unión Europea (UE) y particularmente del espacio Schengen, las fronteras internas de la UE y, por lo tanto, las fronteras de Italia con sus vecinos miembros de la UE, han desaparecido. En este contexto —señala Alagna—, la única frontera “real” de Italia es la marítima sobre el Mediterráneo, que se constituye, a la vez, en la frontera sur de la UE. Como en el caso de los otros países meridionales de Europa, que forman la frontera externa de la Unión Europea, para Italia esta condición ha implicado hacer frente a la migración extrarregional, uno de los principales desafíos contemporáneos de la UE.

Por la enorme extensión y las múltiples colindancias de Brasil, la situación fronteriza de este país es acaso una de las más complejas de América Latina. Con una superficie de más de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados, Brasil no es sólo el país más grande de Latinoamérica, sino aquél que limita con el mayor número de países: diez en total, suma que comprende todos los Estados de América del Sur, a excepción de Chile y Ecuador. En el capítulo “Brasil y sus fronteras: historia y límites de un Estado soberano”, Letícia Núñez Almeida, Agnes Félix Gonçalves, Inara Paschoalino, Jennifer Silva y Nathan Bueno Macêdo rastrean el proceso de demarcación de las fronteras de Brasil, que, a lo largo de dos siglos, ha incluido múltiples negociaciones con potencias coloniales, primero, y países vecinos, después; pero también recursos de arbitraje internacional y conflictos bélicos que concluyeron en modificaciones del mapa político de Sudamérica. En una reflexión posterior en torno a las fronteras contemporáneas de Brasil, los autores de este capítulo discuten la cobertura negativa

que las fronteras del sur de Brasil —particularmente la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay— han recibido en los medios en años recientes y llaman la atención sobre el efecto estigmatizador que ello ha ejercido, no sólo sobre esta frontera, sino sobre todas las fronteras del país.

La segunda parte del libro nace de una mirada sectorial —que tiene una lógica transversal a lo territorial— y que se enfoca en cuatro temas fundamentales para comprender la constitución del sistema fronterizo global: los mercados ilegales, que son los que construyen las relaciones transfronterizas más complejas; las ciudades de frontera, que son los nodos a partir de los cuales se articulan las regiones transfronterizas; la variable de género, que ayuda a comprender esta nueva dimensión en el contexto de las fronteras y, finalmente, la condición penal, que permite comprender las asimetrías jurídicas existentes entre los países.

En el capítulo “Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica”, Fernando Carrión Mena hace una contextualización de los mercados ilegales, para luego abordar la nueva arquitectura delictiva, la expansión de las economías ilegales y los territorios donde se anclan. El texto problematiza la relación entre violencia, fronteras y mercados ilegales y diferencia las economías ilegales de las informales. Los mercados ilegales, desde los años ochenta, se reconfiguran debido a la privatización de la seguridad y a la apertura económica. Aborda también el tema de políticas de seguridad y su “extraterritorialidad”. Plantea que las fronteras son plataformas de la economía ilegal y las mira como espacios dispersos que cumplen condiciones estratégicas dentro de la estructura global. Señala que hay nuevas modalidades delictivas, cimentadas en la tercerización, la franquicia o *holding*. Se pasa desde las organizaciones aisladas hacia redes de carácter global. Aborda las fronteras a nivel global y regional y recurre a ejemplos puntuales para graficar las ideas fuerza. La debilidad institucional del Estado es aprovechada por las economías ilegales.

En su contribución “Complejos urbanos transfronterizos. La morfología urbana de una estructura global”, Fernando Carrión Mena y Víctor Llugsha señalan que, en los últimos treinta años, América Latina ha visto crecer su tasa de urbanización de manera constante; sin embargo

el crecimiento de las ciudades latinoamericanas ha sido disparaje y ha venido acompañado de una profundización de la desigualdad. El potencial de las ciudades como polo de desarrollo y crecimiento está, no obstante, presente y, según los autores, es particularmente evidente en las ciudades fronterizas. Tras ofrecer las bases para una clasificación de las ciudades fronterizas de América Latina, los autores subrayan que el desarrollo del gran potencial de integración de dichas ciudades pasa por una planificación y políticas públicas adecuadas, que tomen en cuenta las poblaciones y problemáticas locales, al tiempo que comprendan el carácter internacional de los fenómenos a los que intentan dar respuesta.

En otro abordaje transversal de la problemática fronteriza en América Latina, en el capítulo “Una mirada de género en el estudio de los sistemas fronterizos de América Latina”, María Amelia Viteri e Ireri Ceja Cárdenas se proponen visibilizar algunas de las formas, mediante las cuales las estructuras de género operan para habilitar y justificar determinados tipos de violencia, de la mano con los mercados ilegales, en el contexto localizado de las fronteras. A partir de su visión del género, no como algo dado e inmutable, sino como “una serie de procesos, a partir de los cuales [aquél] se define y produce”, las autoras argumentan que el patriarcalismo y las diversas estructuras de diferenciación social tornan los cuerpos de las mujeres en territorios de vulnerabilidad. Dicha vulnerabilidad se hace patente de manera particular en las fronteras, toda vez que el control sobre los territorios y los cuerpos, que viene asociado al resguardo fronterizo, está íntimamente asociado con la violencia. Viteri y Ceja sostienen, entonces, que la violencia, en su distinción de género, se naturaliza en las fronteras, así como en el contexto de los mercados ilegales, lo que se pone en evidencia al constatar, como lo hacen las autoras ampliamente en su capítulo, la vulnerabilidad de las mujeres migrantes en el circuito transnacional y la de aquéllas que, por variadas razones, se involucran en el tráfico de estupefacientes.

Las fronteras implican, por definición, discontinuidad legal. Esta discontinuidad puede convertirse en un incentivo para trasladar actividades, tanto lícitas como ilícitas, de un lado al otro de la frontera. En su artículo “Extensión y severidad penal en América Latina. Una mirada comparativa

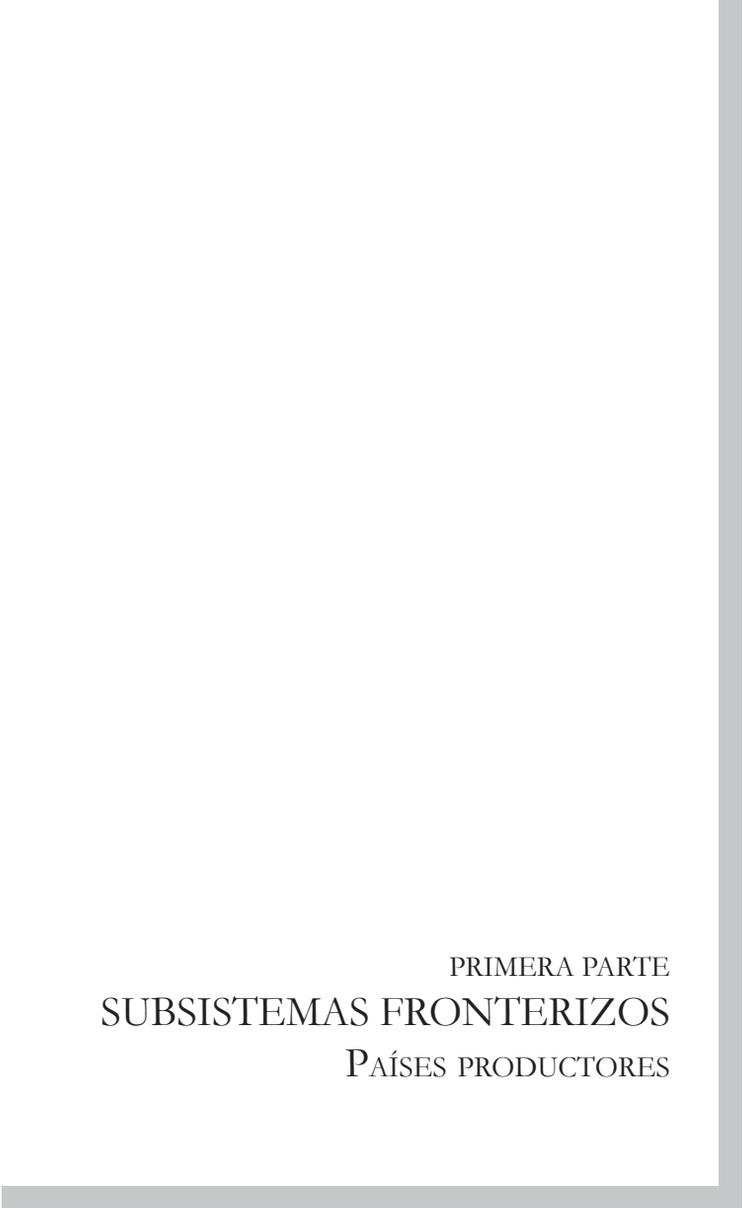
entre el derecho en los libros y el derecho en los hechos”, Máximo Sozzo enfoca las actividades ilícitas y discute las convergencias y divergencias de las políticas penales en América Latina, comparando el derecho penal en los libros y el derecho penal en su aplicación. Con este objetivo, el autor identifica y compara las penas de privación de la libertad máximas y mínimas, así como la tipificación de homicidio agravado según se establecen en los códigos penales de los ocho países latinoamericanos comprendidos en este estudio, para más adelante, discutir y comparar las tasas de encarcelamiento en esos mismos países. Como resultado de este análisis, Sozzo no sólo muestra importantes discrepancias entre el derecho penal en los libros y su aplicación en los hechos, sino que expone una tendencia hacia la implementación de políticas y ordenamientos penales crecientemente punitivos en la región, cuya efectividad resulta, en opinión del autor, altamente cuestionable.

La colección de trabajos que presentamos en este volumen ofrece una mirada panorámica a las fronteras de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Italia, México y Perú, así como a la forma en la que el tema fronterizo se ha abordado en los contextos nacionales de cada uno de estos países. Paralelamente, los cuatro capítulos dedicados a los temas transversales dan cuenta de discusiones que, si bien conciernen a todas las fronteras del mundo, ayudan a delinear la complejidad del sistema fronterizo global de América Latina. En todos los casos se trata, sin embargo, de trabajos exploratorios, de acercamientos que ofrecen un mapeo inicial de un objeto de estudio que aún está en proceso de definición: la relación entre las fronteras y los mercados ilegales en la era de la globalización. Por lo tanto, más que aportar respuestas, las contribuciones contenidas aquí plantean numerosas preguntas y prefiguran una agenda de investigación pendiente. Si este libro motiva a otros investigadores a indagar sobre este tema en busca de respuestas, habrá cumplido su objetivo. Por lo que toca a las y los autores de estos trabajos, mantenemos el compromiso con avanzar, en la segunda fase de este proyecto, en las investigaciones

individuales sobre los países y temas que aquí hemos incluido, y que, al igual que el presente trabajo, serán puestas a disposición del público lector en un futuro próximo.

Referencias

- Besserer, Federico y Daniela Oliver (2014). “Etnografía especular y contiendas culturales”. En Federico Besserer y Daniela Oliver (editores), *Ensamblando la ciudad transnacional. Etnografía especular de los espacios transnacionales urbanos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Colección Estudios Transnacionales, pp. 267-276.
- Bottino Bernardi, María del Rosario (2009). “Sobre límites y fronteras”. En *Estudios Históricos*, núm. 1.
- Carrión, Fernando (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*. Quito: FLACSO-IDRC.
- Hartshorne, Richard (1950). “The Functional Approach in Political Geography”. En *Annals of the Association of American Geographers*, 40 (2), pp.95-130.
- Lattimore, Owen (1950). *Inner Asian Frontiers of China*. Boston: Beacon Press.
- Turner, Frederick Jackson (1893/2008). *The Significance of the Frontier in America History*. Londres: Penguin Books.
- Schiller Glick, Nina y Noel Salazar (2013). “Regimes of Mobility across the Globe”. En *Journal of Ethnic and Racial Studies*, 39 (2), pp.183-200.



PRIMERA PARTE
SUBSISTEMAS FRONTERIZOS
PAÍSES PRODUCTORES

El subsistema fronterizo colombiano

Ariel Ávila Martínez, Magda Paola Núñez, Camila Obando y Juan Felipe Suárez

Fundación Paz y Reconciliación

En años recientes, las ciencias sociales se han interesado por el estudio de las diversas formas en que la espacialidad en las sociedades contemporáneas se manifiesta. El estudio de las fronteras, sus transformaciones derivadas de la globalización y los procesos de integración política-regional, así como el impacto de las redes globales del crimen organizado sobre las zonas fronterizas constituyen líneas de investigación que se han desarrollado con fuerza en el subcontinente latinoamericano, a la par de los estudios de flujos migratorios.

El caso colombiano no es la excepción y en los últimos años se han realizado investigaciones sobre temas fronterizos desde múltiples enfoques metodológicos y diferentes perspectivas teóricas. A pesar de este auge reciente, la investigación en temas de fronteras en Colombia es reducida y ha visto limitado su espacio de estudio por algunas situaciones que han marcado la historia política del país. Estas situaciones, a su vez, se constituyen en hipótesis de trabajo para entender hoy el subsistema fronterizo colombiano.

La primera de estas hipótesis se relaciona con el proceso de construcción del Estado en Colombia, pues ante la imposibilidad de controlar todo el territorio, las élites políticas nacionales delegaron el poder local sobre una serie de actores políticos que conformaron órdenes sociales autoritarios en las zonas de frontera, fundamentados en redes de poder clientelar, con altos grado de autonomía respecto del centro (López, 2010). Ello

propició un desentendimiento del gobierno central y las élites nacionales sobre la situación de las zonas de frontera.

En segundo lugar, deben considerarse dos características: por un lado, el casi incondicional alineamiento de la política exterior colombiana con los intereses de Estados Unidos ha ido acompañado de un descuido de los procesos de cooperación en materia económica, política y social con los países vecinos. Esto ha conllevado una escasez del desarrollo de la investigación fronteriza, la cual también ha estado marcada por el predominio de los estudios de carácter coyuntural, planteados a partir de disputas diplomáticas entre países, la emergencia de procesos de integración en la región o crisis económicas que afectan la balanza comercial con alguno de los países vecinos. Son pocas las investigaciones que se producen con la pretensión de conocer el estado social, político y económico de las zonas fronterizas, o que tratan de identificar las continuidades y los cambios de las dinámicas fronterizas más allá de alguna situación concreta de índole diplomático entre varios países. Por otro lado, la delegación del poder y el descuido de las fronteras provocaron que gran parte del sistema fronterizo colombiano fuera tomado por grupos armados ilegales o economías ilegales, que desarrollaron órdenes autoritarios con estructuras militares paralelas, lo que dificultó aún más la investigación social en esos territorios.

En tercer lugar, se puede hablar del abandono que padecen las zonas fronterizas de Colombia, que es producto, en gran medida, de la imponente geografía de regiones atravesadas por las tres ramas de la cordillera andina, las selvas del Amazonas, la Orinoquía, el Darién y el Pacífico. El abandono estatal se vio acentuado por la configuración centralista que desarrolló el Estado y la nación, en el que Bogotá concentró su atención en las zonas más pobladas del país, especialmente en la región andina. El resto del territorio, en particular las fronteras, generaron una vinculación con el gobierno central por intermediaciones de los líderes locales.

Estos autoritarismos regionales se desarrollaron en medio de una democracia en la que las élites locales tuvieron un papel preponderante para el desarrollo de los territorios con frágil presencia estatal a través de estrategias como:

1. El control de vínculos entre lo local y lo nacional con el control de las instituciones reguladoras, lo que les permite limitar la interlocución con las instituciones nacionales.
2. La nacionalización de la influencia; es decir, que las élites locales cumplen un papel importante en el ámbito nacional, como formar parte del Congreso de la República, donde se les permite canalizar recursos para su región, con lo que adquieren capacidades para aumentar sus redes clientelares.
3. La parroquialización del poder, que básicamente se desarrolla como el aislamiento de los debates regionales y locales (Ávila, 2012: 7-13).

Estos autoritarismos regionales se vieron influidos por la existencia de grupos armados ilegales con capacidad de perturbar el funcionamiento institucional. En este caso, ante la pérdida del monopolio de la violencia, se facilitó la coerción de grupos armados, de tal manera que con la llegada de estos grupos no se generó ningún cambio en las estructuras de las élites políticas; más bien se hizo posible el control del vínculo con el gobierno central (Ávila, 2012).

La relación de dichas élites locales con el poder central condujo a que se implementaran políticas específicas de desarrollo regional, considerando las fronteras de manera indirecta o implícita. Estas políticas estuvieron determinadas por la cercanía de la élite local al gobierno central, lo que influiría el nivel de recursos destinados al desarrollo de cada región, como sucedió en el caso de la región andina y en las regiones de la costa.

En cuarto lugar, y tal vez una de las principales hipótesis del proceso investigativo, es que estas fronteras se han visto afectadas por las dinámicas de poblamiento tardío que se han presentado en Colombia, desocupando y llenándose por diferentes ciclos de violencia, que han determinado periodos políticos, económicos y migratorios. Así sucedió a finales de los años cuarenta del siglo XX, con la primera ola de violencia que se desarrolló a partir del asesinato, en 1948, de Jorge Eliécer Gaitán. Este periodo, conocido como “la violencia”, se podría catalogar como un proceso social, en el que el sectarismo político encubrió la expulsión del campesinado y la concentración de la tierra, que culminó con un

pacto entre élites. Dicho pacto, conocido como el “Frente Nacional”, cerró los espacios de participación política e impulsó una nueva fase de violencia (Albán, 2011: 327).

Los enfrentamientos entre los partidos Conservador y Liberal, que tuvieron lugar entre 1948 y 1957, trajeron consigo la migración forzosa de más de 2 millones de habitantes y la muerte de más de 250 000 colombianos. Esta ola de violencia fue originada por conflictos sobre los derechos de propiedad de la tierra entre colonos, pequeños campesinos y terratenientes. La contrarreforma agraria de la década de 1960 favoreció y preservó los latifundios, lo que llevaría al agravamiento de los conflictos agrarios (Albán, 2011).

La política de tierras posterior al conflicto promovió la colonización de terrenos baldíos y propició el poblamiento acelerado de las zonas de frontera (Ibáñez y Querubín, 2004). Por ejemplo, en la frontera con Ecuador, la llegada de la construcción de la vía a Puerto Asís, en medio de la guerra contra Perú, mejoró precariamente la conexión con el interior del país. Más tarde, la migración campesina hacia el Putumayo tuvo sus orígenes en el latifundio y en la baja productividad de la agricultura tradicional minifundista en los tres departamentos sur colombianos: Nariño, Cauca y Huila (Torres Bustamante, 2011: 40). Posteriormente, desde las décadas de 1960 y 1970, se desarrolló una nueva colonización masiva y permanente en el Putumayo.

Esta ola de colonización estuvo relacionada con dos bonanzas: la petrolera en Ecuador y Venezuela y la de la coca, que venía acompañada directamente de grupos armados ilegales que actuaron como ejes de la colonización y elementos que organizaron esta sociedad regional (Torres Bustamante, 2011: 40).

El *boom* cocalero que inició hacia 1993 generó una nueva economía ilícita que provocó la ampliación de la frontera agrícola, alteró el ritmo del poblamiento, reactivó los asentamientos humanos y propició la formación de incipientes centros urbanos (Torres Bustamante, 2011: 36-52). La dinámica de la ocupación en frontera se vio acentuada después del año 2000, por factores como el fortalecimiento de los grupos paramilitares, el incremento de las operaciones de la fuerza pública y el Plan Colombia, entre

otros, que forjaron el repliegue de la guerrilla hacia las fronteras, generando un cambio, ya que las zonas de retaguardia se convirtieron en zonas de disputa. Allí, los constantes combates generarían grandes desplazamientos desde las fronteras hacia Ecuador y Venezuela.

Finalmente, el desarrollo de nuevas economías ilegales como el mercado de coca en la frontera con Ecuador y el contrabando de gasolina en la frontera con Venezuela, dio lugar a cierta formalización de la vida social local en el contexto de los mercados ilegales. En una situación en que la mayoría de la población vivía directa o indirectamente de una actividad ilícita, no era necesario que la vida social tuviera un proceso de regulación estatal; más bien, el Estado local era resultado de una construcción de lazos y redes por amistad y compadrazgo, básicamente relaciones clientelares construidas alrededor de la economía ilícita (Torres Bustamante, 2011: 79-81).

Una última hipótesis se refiere a que, en general, Colombia nunca tuvo guerras internacionales. Si bien han existido disputas limítrofes con los vecinos, nunca se presentó una verdadera amenaza a la “soberanía” territorial resguardada por las fronteras, lo que llevó a que el poder central del país no se interesara por las fronteras, ya que no era allí de donde provenían las amenazas a la seguridad.

En lo que sigue, el texto se dividirá en tres partes. En primer lugar se presentará un estado del arte, cuyo objetivo es identificar las perspectivas con las que se ha abordado el estudio de las fronteras, así como ubicar las principales discusiones que han surgido para el estudio de este hecho en Colombia. No se trata de presentar aquí una lista exhaustiva que abarque todas las obras sobre las fronteras en Colombia, sino de estructurar un documento que permita, tanto a los investigadores, como al público en general, tener un acercamiento a este incipiente campo de investigación en la sociedad colombiana.

La segunda parte será una breve caracterización de la historia del subsistema global fronterizo colombiano. En dicho apartado, mediante la metodología de hitos históricos, se identificarán los periodos de transformación fronteriza del país. Esto se realizará con tres definiciones de frontera. La primera definición plantea la frontera como límite, que ha sido su

concepción histórica. La segunda definición, se refiere a la frontera como un proceso de hibridación;¹ es decir, como el encuentro de regímenes, culturas, *habitus* y sistemas políticos, y poblaciones. Por último, se trata de entender la frontera como un nodo dentro de una gran red de interconexión de distribución mundial estructurada funcionalmente.

Los estudios sobre fronteras en Colombia: entre lo local y lo internacional

El estudio de las fronteras nacionales es relevante para comprender los procesos de conformación, transformación y reconfiguración de los Estados-nación. Frente a las miradas abstractas y formales del Estado, que lo asumen como producto de un ordenamiento constitucional (Torres Bustamante, 2011: 27), que se materializa homogéneamente por todo el territorio nacional, el estudio de las fronteras permite matizar la presencia estatal en las diferentes regiones periféricas de un país. Allí vale la pena recordar el concepto de “presencia diferenciada del Estado” propuesto por Fernán González, Ingrid Bolívar y Teófilo Vázquez (2002), con el que señalan que la política y la construcción del Estado en Colombia se han caracterizado por la coexistencia de instituciones políticas de carácter formalmente democrático con redes de poder de hecho, de corte clientelista y territorios con escasa presencia estatal, donde diferentes actores luchan por el control territorial.

Las zonas de frontera han sufrido problemas y conflictos políticos y económicos que dejan a las comunidades en medio de cierto abandono estatal y el control político-militar por parte de poderes mafiosos locales. Esto ha generado que en el país se presente lo que Edward Gibson define como “autoritarismos subnacionales”, noción que se refiere a la coexistencia de un ordenamiento legal democrático con una serie de órdenes autoritarios locales que “privan a los habitantes de regiones enteras de los derechos y las libertades que disfrutaban libremente habitantes de otras regiones en el mismo Estado-nación” (Gibson, 1997: 205).

1 Concepto utilizado por el académico Néstor García Caclini, 2001.

En el caso colombiano, este hecho ha sido largamente estudiado debido a dos características de la formación del Estado en Colombia. En primer lugar, al igual que en el resto de América Latina, el establecimiento de las líneas de frontera colombianas no fue un proceso que se resolvió por la confrontación armada con otros Estados, sino un producto de la fragmentación y descomposición del imperio español a principios del siglo XIX, lo que hizo que los límites de los nacientes Estados latinoamericanos se establecieran a partir del principio del derecho internacional público *uti possidetis de iure*, que hace referencia al establecimiento de los territorios nacionales a partir de normas legales, que en el caso latinoamericano era el ordenamiento territorial colonial existente al momento de conformación de los nuevos órdenes políticos. En términos espaciales, esto implicó que los Estados latinoamericanos aseguraran la posesión sobre vastos territorios que no se encontraban integrados al proyecto nacional, sin control militar y político, y con bajos niveles de poblamiento.

En segundo lugar, este débil control del territorio por parte del Estado hizo que varias regiones fueran frontera en el doble sentido del vocablo: a la vez “frontera interna – movediza – de colonización y frontera internacional, es decir, confines del territorio del Estado y de la soberanía nacional” (Ortiz, 2004: 381). Por ejemplo, en Colombia son importantes los estudios sobre las fronteras agrícolas. En las zonas periféricas ha habido un segmento grande de terrenos baldíos y extensiones de selva sin poblar, que constituyen fronteras de producción agrícola, lo que ha posibilitado sucesivos procesos de colonización.

En todo caso, estas colonizaciones no han redundado en una mejora de las condiciones sociales de los campesinos recientemente asentados, ya que la débil presencia institucional, sumada a las difíciles condiciones para la producción en pequeñas parcelas, ha sido aprovechada por los hacendados y grandes terratenientes, quienes, en asocio con élites políticas regionales y grupos armados ilegales, han obligado a los campesinos a abandonar o vender los terrenos colonizados, para apropiarse de éstos e incorporarlos al mercado interno bajo su batuta.

Esto es lo que el historiador Jaime Jaramillo llamó “acumulación primitiva permanente”:

[...] que reproduce el ciclo infernal del pequeño campesino: colonización-expropiación-emigración-colonización, contribuye a la proletarianización de un sector de estos primeros propietarios, vinculándolos a las empresas agrícolas que se erigen en estas nuevas áreas recién incorporadas a la economía y la sociedad nacional, o bien, asimismo por esta vía, los obliga a emigrar (Jaramillo, 1987: 223).

En cuanto a propuestas teóricas, vale la pena rescatar que en la academia colombiana ha surgido un debate alrededor de lo que significan las fronteras para la relación del país con Estados vecinos. Una de las principales investigadoras en la materia es Socorro Ramírez, quien señaló que en el país, principalmente en las altas esferas del gobierno nacional, ha habido una postura inspirada en la teoría realista de las relaciones internacionales, que privilegia la concepción de las fronteras como el límite de la soberanía nacional, donde emergen espacios asociados a problemas de seguridad nacional y de defensa ante las amenazas externas. Respecto de las relaciones colombo-venezolanas escribe: “Esta concepción arcaica de frontera ha alimentado, además, hipótesis de conflicto de un país frente al otro, en las que se siguen formando parte las fuerzas armadas de ambos países” (Ramírez, 2008b: 9).

A esta postura clásica de juego de suma cero, propia de los tiempos de la guerra fría, la doctrina de la seguridad nacional y los modelos de desarrollo hacia adentro, se opone una lectura de las fronteras como regiones, donde surgen constantemente oportunidades de desarrollo social y económico ligadas a la interacción e interrelaciones que se entablan entre las comunidades fronterizas locales de cada lado de la línea divisoria. Las transformaciones tecnológicas en materia de comunicación y transporte, la apertura económica y los procesos de integración y cooperación política entre Estados han desvirtuado la idea de las fronteras como línea limítrofe o “elemento divisorio de la delimitación política de los Estados” (Bitar Ramírez, 2010), ante lo que se ha planteado que las fronteras deben ser vistas como espacios de encuentro y relacionamiento de poblaciones, ecosistemas y áreas compartidas, que, junto a los problemas de violencia, crimen organizado y corrupción política local, “podrían generar un aprovechamiento mutuo de oportunidades” (Ramírez, 2008c: 27).

Bajo estas consideraciones y tras una revisión de la producción académica nacional, se estableció una tipología de los estudios sobre fronteras en Colombia, atendiendo al horizonte del presente proceso investigativo, que es dar cuenta de las condiciones y dinámicas del subsistema fronterizo nacional colombiano, haciendo énfasis en la identificación de los actores armados y la instituciones que interactúan en las diferentes fronteras del país, así como identificar las rutas, nodos y puntos clave de las economías ilegales (narcotráfico, minería, trata de personas, armas, etc.), que operan en las fronteras colombianas y se encuentran integradas a las redes de crimen global. A continuación se presentan cada uno de estos tipos de investigación y algunos de los hallazgos que han surgido de diversos estudios sobre las fronteras colombianas.

Estudios sobre las relaciones políticas en el subsistema fronterizo colombiano

En este tipo de estudios se agrupan aquéllos que dan cuenta de las relaciones que se establecen entre diferentes actores e instituciones por el control político y militar de las regiones de frontera. El proceso globalizador modificó las relaciones de poder y autoridad en las fronteras, pasando de un modelo de relaciones binacionales o plurinacionales, donde los actores privilegiados eran los Estados vecinos, a un modelo de fronteras globales, donde los Estados ceden parte de su poder a nuevos actores, tanto institucionales como ilegales. Por un lado, ceden soberanía a instituciones supranacionales derivadas de procesos de integración y cooperación internacional y por otro lado, ceden ante diversos actores armados locales u organizados en redes globales, que ponen en cuestión el monopolio de la violencia y la autoridad local del Estado.

El primer grupo de estudios de este tipo ha abordado las relaciones bilaterales y multilaterales del Estado colombiano con sus países vecinos, teniendo en cuenta los momentos de crisis económica y política interna o en escenarios de quiebre de las relaciones. Entre éstos se destacan varios artículos del libro *Crisis y Fronteras* compilado por Cristina Barrera (1989). Estos análisis buscaban dar cuenta de las relaciones políticas y económicas entre Colombia y los países vecinos, Ecuador y Venezuela, en el marco de

la “aguda crisis recesiva mundial que afectó seriamente a los países latinoamericanos en los años ochenta” (Barrera, 1989: 15).

Por su parte, María Victoria Llorente y Elsa Forchheimer, en el artículo “Flujos decisionales del escenario institucional”, dan cuenta de los programas y políticas durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), que trataron de contrarrestar el desequilibrio comercial generado por problemas económicos en Venezuela. Allí analizan tres tipos de acciones gubernamentales: 1) Las políticas nacionales que afectan las relaciones bilaterales colombo-venezolanas; 2) las políticas nacionales que inciden en las fronteras colombianas, entre las que se destacan medidas de descentralización político-administrativa y fiscal, y el Plan Nacional de Rehabilitación que surge en el marco de las políticas de paz de la administración Betancur y, por último, 3) las políticas orientadas específicamente hacia las fronteras, entre las que se encuentran el Estatuto de Frontera y el Plan Integral de Desarrollo Fronterizo (Forchheimer y Llorente, 1989).

Gabriel Murillo y Rafael Pardo (1989) en su artículo “Políticas de desarrollo fronterizo en Colombia” hacen un recuento histórico del tratamiento que el gobierno ha dado al tema fronterizo, destacando el abandono de la materia y la falta de programas y políticas públicas específicas que tuvieran como eje central el desarrollo de las zonas de frontera.

Otro tipo de investigaciones sobre el tema fronterizo en Colombia se ha desarrollado a partir de los procesos de integración política regional y las confrontaciones ideológicas derivadas de la emergencia de diversos proyectos políticos a lo largo y ancho de América Latina. Sobre esto, Socorro Ramírez señala:

En el contexto de los procesos globalizadores, desregulados y asimétricos, del debilitamiento de la hegemonía estadounidense y de la paulatina redistribución del poder mundial, los países latinoamericanos y caribeños han emprendido distintas y hasta contradictorias búsquedas de solución de problemas nacionales y de inserción internacional, las cuales han generado opciones económicas y políticas diferentes (Ramírez, 2011: 295).

En este punto cabe resaltar el artículo “Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración” de Socorro Ramírez (2011), que es una especie

síntesis del gran número de investigaciones realizadas por esta académica en la materia.

Otro de los estudios que aborda este tema es el artículo “Colombia y el nuevo panorama de la integración regional” escrito por Roberto González Arana y publicado en el libro *Construyendo lo Global. Aportes al debate de las relaciones internacionales*, editado por la Universidad del Norte. El autor plantea que la integración latinoamericana y andina atraviesa una crisis derivada de las confrontaciones ideológicas en la región, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN), y la proliferación de diferentes proyectos de integración regional, los cuales, ante la falta de consenso sobre el camino a seguir, compiten por captar la atención y los esfuerzos de los gobiernos nacionales (CAN, MERCOSUR, UNASUR, ALBA, OEA, etc.) (González Arana, 2011).

A estos estudios se suman los que abordan la situación concreta de las relaciones bilaterales con Ecuador y Venezuela, lo que tiene su razón de ser en que las fronteras con estos dos países son las más activas que tiene Colombia. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en conjunto con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, ha desarrollado una serie de investigaciones que se han publicado en múltiples libros titulados *Miradas Binacionales*. Allí se discute la situación de las relaciones económicas y políticas de estos países con Colombia. La coordinadora y editora de estos proyectos ha sido la especialista en el tema Socorro Ramírez, quien ha sido una de las principales impulsoras de los estudios sobre fronteras en Colombia. En la colección mencionada se tratan distintos temas de materia fronteriza relacionados con la cooperación, los procesos de integración y los problemas de seguridad y crimen transfronterizo.

Una mención especial merece el campo de investigación sobre la regionalización/internacionalización del conflicto colombiano, pues es uno de los temas sobre los que más se ha escrito y que más debate político e intelectual ha generado. Una de las primeras publicaciones sobre el tema fue la de Socorro Ramírez titulada “La ambigua regionalización del conflicto colombiano” (2006), incluida en el libro *Nuestra guerra sin nombre* del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Con un talante más político y en contravía de esta lectura que problematiza el asunto, se encuentra el libro de Carlos Malamud *El largo camino para la paz en Colombia* (2004), que presenta una lectura de la regionalización del conflicto desde la política estadounidense de la lucha internacional contra el terrorismo.

Estudios de las relaciones comerciales legales entre países

En este grupo se encuentra el conjunto de estudios que se han desarrollado para comprender las dinámicas de intercambio económico legal entre los mercados nacionales de países vecinos. Allí se trata de dar cuenta de los niveles de integración, cooperación y dependencia entre las economías de Colombia y los países fronterizos, así como de los impactos que tienen sobre el comercio exterior colombiano las crisis económicas o políticas que suceden al otro lado de sus fronteras.

Entre estas investigaciones se encuentran la desarrollada por Cristina Barrera, titulada “Economías nacionales y desarrollo fronterizo: una perspectiva binacional”, la de Margarita Jaramillo de Botero “Impactos de la crisis comercial binacional sobre el nivel empresarial” y la de Mirta Bosoni “Impactos regionales del intercambio comercial de Colombia con Venezuela y Ecuador”, las cuales fueron publicadas en el libro *Crisis y Fronteras* (Barrera (ed.), 1989), anteriormente mencionado. Estos estudios se enfocaron en los impactos de la crisis de la década de 1980 sobre el comercio colombiano con Venezuela y Ecuador.

Este tema ha sido uno de los más estudiados, pues el Banco de la República y el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia han promovido este tipo de investigaciones en aras de comprender el tamaño del comercio colombiano con los países vecinos, así como los grados de interdependencia entre las economías de los diferentes países que limitan con Colombia. Entre estas investigaciones se encuentra *Borradores de Economía*, No. 602, donde se publicó el documento “El comercio colombo-venezolano: características y evolución reciente”, el cual aborda la evolución y características del comercio entre Colombia y Venezuela y “trata de establecer el grado de vulnerabilidad de las economías colombiana y venezolana frente al cierre de la frontera” (Esguerra Umaña, Montes Uribe, Garavito Acosta y Pulido González, 2010: 2).

Enfoque limítrofe (línea divisoria de fronteras)

Este grupo de estudios se ha centrado en analizar y comprender el proceso de delimitación de las fronteras colombianas terrestres y marítimas con los países vecinos. Su principal objeto de investigación no son las zonas de frontera, sino el establecimiento de líneas divisorias o límites fronterizos hasta donde llega la soberanía nacional y el derecho a la explotación económica.

Entre este grupo cabe destacar la labor de recopilación, sistematización y divulgación de información llevada a cabo por la Sociedad Geográfica de Colombia por medio del Objeto Virtual de Aprendizaje (OVA) sobre Fronteras de Colombia. En él se puede encontrar una descripción física, social y política de las zonas de frontera y una descripción de la historia de la conformación de éstas en Colombia, así como de su situación general en la actualidad. Además, se encuentran presentes los tratados y convenios que definen las fronteras marítimas y oceánicas (mar Caribe y océano Pacífico) del país, así como de las cinco fronteras terrestres que el país posee (Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá) (Fronteras de Colombia, 2005).

Los estudios sobre las fronteras marítimas en el país son escasos. Sólo con la inclusión en la agenda pública nacional del diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua se han realizado algunos estudios sobre la cuestión fronteriza marítima, destacando las cuestiones jurídicas, políticas y económicas de esta disputa por el control del archipiélago de San Andrés y Providencia y una porción significativa de áreas marinas ubicadas en el Caribe.

Flujos de economía ilegal

Son los estudios más recientes. Se proponen rastrear los nodos, rutas y actores que participan en el funcionamiento de las economías ilegales. En Colombia, de la mano del desplazamiento del conflicto armado a las zonas de frontera y de su internacionalización, en años recientes ha habido un fuerte interés por comprender las dinámicas de las economías ilegales que operan en el país, principalmente el narcotráfico y el contrabando. Entre los trabajos producidos en esta línea se encuentra el libro pionero *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela* (2012), coordinado por Ariel Fernando

Ávila, en el que se trata de dar cuenta de la construcción de un Estado mafioso en lo local a ambos lados de la frontera colombo-venezolana, situación que viene dada por la presencia de diversos actores armados ilegales ligados al conflicto colombiano y al conjunto de economías ilegales que existen en la frontera (rutas del narcotráfico, contrabando de combustibles, contrabando de mercaderías legales, minería ilegal, etc.)

También se destaca el artículo “Narcotráfico, violencia y crisis social en el Caribe insular colombiano: El caso de la isla de San Andrés en el contexto del Gran Caribe” de Silvia Mantilla (2011). En él se aborda la magnitud del tráfico de drogas, las dinámicas y modalidades como opera en el archipiélago de San Andrés y Providencia. En términos generales, cabe señalar que la investigación sobre los flujos de la economía ilegal no es muy extensa y enfrenta las dificultades propias para registrar los montos que se mueven por fuera de todo cauce institucional.

Flujos migratorios

Son los estudios que intentan dar cuenta del tránsito de personas entre Colombia y sus vecinos u otros países. Para el caso colombiano, es significativo el predominio del enfoque humanitario en los estudios sobre los flujos migratorios hacia países vecinos; esto debido a los cincuenta años de conflicto armado, que han dejado miles de desplazados que migran a territorios extranjeros tratando de escapar de la violencia política.

Si bien existen algunos estudios que abordan el tema migratorio desde los flujos de mano de obra legal e ilegal hacia Venezuela (Ungar, Barrera, y Moreno, 1988) y Ecuador, en años recientes se han desarrollado investigaciones que centran su atención en problemas humanitarios de diferentes tipos de población desplazada. Uno de estos estudios es *Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y el Ecuador* de Abelardo Morales, Guillermo Acuña y Karina Li Wing-Ching, desarrollado para la CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas. A pesar de existir múltiples factores de naturaleza sociopolítica, económica y ambiental que generan los desplazamientos, el estudio señala que “se nota la relación entre desplazamiento y conflicto” (Morales, Acuña, y Wing-Ching, 2010: 62).

Por otro lado, se encuentra el informe *Género, desplazamiento y refugio. Frontera Colombia y Venezuela* escrito por Nubia Pedraza Palacios (2005), con el apoyo del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. El centro de este estudio son las niñas, adolescentes, mujeres y ancianas que han tenido que abandonar sus bienes materiales, su lugar de origen y muchas veces sus seres queridos, huyendo de la violencia y el miedo producido por el conflicto armado.

Otra publicación que se ubica en la misma línea es el artículo “Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia” de María Camila López Rojas (2007), quien señala que el desplazamiento en Colombia se agudizó con la puesta en marcha del Plan Colombia y la estrategia de seguridad democrática durante el primer gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006).

Dinámicas fronterizas locales

Es el conjunto de investigaciones que tratan de dar cuenta de la situación local en una zona de frontera específica. Estos trabajos no abordan necesariamente el conjunto de los fenómenos sociales, políticos, económicos y ambientales que afectan a la zona de frontera, sino que hacen énfasis en una problemática o característica particular. Algunas de estas investigaciones se han enfocado en el tema étnico, señalando la existencia de pueblos indígenas que han hecho presencia en el territorio desde antes del periodo colonial, y donde líneas divisorias que constituyen la frontera han terminado fragmentando el territorio en el que históricamente han habitado. Uno de estos estudios es “Lenguas y etnias de la frontera colombo-venezolana” publicado en el libro *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y Realidades* y escrito por Emilio Mosonyi y Pedro Marín Silva (2003).

Además de esta investigación, existen otras sobre el tema étnico que discuten la identidad y la alteridad en las comunidades indígenas que habitan las zonas de frontera. Una de ellas se titula *Los Ticuna frente a los procesos de nacionalización en la frontera entre Brasil, Colombia y Perú* de la investigadora Claudia Leonor López Garcés (2002).

Otro tema que han tocado las investigaciones sobre dinámicas fronterizas locales es la formación local del Estado y los procesos de colonización

de estos territorios apartados de los centros políticos y de producción del país. Dos estudios significativos en esta materia son la investigación *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo* de María Clara Torres Bustamante (2011) y el estudio de Carlos Miguel Ortiz (2004) sobre el proceso de colonización en el Urabá y el Darién, titulado *Colonización y violencia en la frontera con Panamá: Urabá y el Darién de 1950 a 1990*.

Este panorama de los estudios fronterizos en Colombia permite señalar que en años recientes ha habido un importante crecimiento del acervo de conocimientos sobre los temas de frontera en Colombia, ello remolcado por la necesidad del Estado colombiano de comprender los cambios regionales que ha traído consigo la globalización y el nuevo escenario político latinoamericano. Si bien la mayoría de esos estudios se dedica a dar un tratamiento binacional a las problemáticas estudiadas, no analiza las relaciones entre una frontera y otra, los flujos entre éstas, y menos aún, los cambios sociales en estas fronteras. El análisis del subsistema fronterizo nacional permitirá tener una visión de conjunto de los retos y las oportunidades que enfrenta el país en sus zonas de frontera, pues es indispensable avanzar en el reconocimiento de los actores armados y las dinámicas de las economías ilegales presentes, para poder plantear políticas públicas que redunden en beneficios sociales, políticos y económicos para las poblaciones de estas regiones del país.

Concepción histórica de las fronteras

El proceso de emergencia de las naciones latinoamericanas no responde al resurgimiento de una identidad esencial que fue oprimida durante la colonia, sino por el contrario, con la independencia se inicia un arduo proceso de construcción de la identidad nacional, donde se presentan conflictos entre regiones y grupos sociales que buscan aglutinar alrededor suyo el naciente proyecto nacional. Es allí donde surge la Gran Colombia, pues tras el triunfo del ejército libertador liderado por Simón Bolívar el 7 de agosto de 1819, es creada “mediante la ley fundamental promulgada por el Congreso de Angostura el 17 de diciembre de 1819, la cual organizó la

República de Colombia, dividida en tres grandes departamentos: Venezuela, Cundinamarca y Quito” (Ocampo López, 1982: 44).

A pesar de los vínculos culturales y sociales entre las poblaciones de cada una de las nuevas regiones de la naciente comunidad política, la poca articulación entre ellas hacía muy inestable la unidad política y administrativa del Estado gran colombiano. La falta de vías de comunicación y el aislamiento entre vastos territorios poco colonizados dificultaron la construcción de un mercado nacional. Además, hubo querellas respecto de los grados de representación política entre las élites de las tres regiones. Todo ello llevó a la descomposición de la Gran Colombia.

El lento proceso de construcción del Estado colombiano tuvo un segundo comienzo en 1830. Con el fracaso del proyecto gran colombiano, el ideario de la nación se construyó alrededor de la región andina, zona más densamente poblada y con mayores niveles de organización social. En ella se encontraban asentadas las élites criollas que lideraron el proceso independentista, lo que implicó que el proyecto de país se planteara a imagen y semejanza de los intereses, frustraciones e ideales que albergaban la mente de los andinos, negando la diversidad social y cultural que la naciente república tenía en su seno.

Los territorios marginales del Estado colombiano no sólo eran alejados y de difícil acceso a los pobladores del centro del país; también eran extraños, pues se conocía poco de ellos. Durante gran parte del siglo XIX la actitud del Estado colombiano hacia estas zonas sería la de explorarlas con el interés de conocerlas y poder garantizar la soberanía nacional frente a los países vecinos. Para 1830, gran parte del territorio nacional estaba constituido por grandes extensiones de selvas y bosques montañosos con escaso poblamiento, nula presencia estatal e incomunicados de los centros económicos y políticos de la época. Durante la existencia de la Gran Colombia esta situación fue reconocida por Francisco de Paula Santander, quien impulsó el proyecto de mapa y geografías nacionales para responder a la “necesidad de conocer el territorio de la extensión de la Nueva Granada, Capitanía General de Venezuela y la Audiencia de Quito (1823)” (González Gómez, 2010: 126). A pesar ello, estos planes se realizaron parcialmente y durante los primeros años de vida independiente

de la Nueva Granada, entre 1830 y 1848, se trató –sin mucho éxito– de reconocer las características del territorio del joven Estado.

Sólo hasta 1850, cuando se crea la Comisión Corográfica liderada por Agustín Codazzi, el Estado comenzó a reconocer las dimensiones y características del territorio nacional, haciendo énfasis en su geografía, la topografía, los recursos naturales y humanos de los que disponía la nación para emprender el camino independiente. “El conocimiento geográfico del país (en extensión, recursos humanos y naturales) emanado de la Comisión, que fue al mismo tiempo un proyecto geográfico y un proyecto gubernamental, se asumía como la puerta de entrada al progreso y a la consolidación del proyecto de unidad nacional” (González, 2010: 126).

La investigadora Lina Marcela González señala que la Comisión Corográfica sufrió del mismo prejuicio que marcó la organización del Estado-nación tras la gesta independentista, pues se concentró en las regiones del país con mayores niveles de poblamiento e importantes centros de producción como los Santanderes, el altiplano cundiboyacense y algunas partes del Caribe, dejando sin explorar algunas áreas “despobladas”² del país como gran parte de la Amazonía y la Orinoquía.

Entre 1843 y 1886, diversas constituciones reflexionaron sobre estos territorios especiales, los cuales, dada su condición de marginalidad y aislamiento, constituían un problema a la hora de establecer la división político-administrativa del Estado. “Las Constituciones Políticas de 1843 y 1853 abrieron la posibilidad de pensar la singularidad de los *territorios especiales*, léase *marginales*, mientras que la de 1863 los pensó en su relación con el gobierno federal, pasando en 1868 la responsabilidad sobre ellos a los Estados Federales” (González Gómez, 2010: 131-132; énfasis en el original).

Finalmente, la Constitución de 1886 significó la derrota del federalismo a manos del proyecto “regenerador” que instauró un régimen político centralista y confesional. Los antiguos Estados fueron reducidos a la condición de departamentos subordinados al poder nacional. Los territorios especiales fueron redefinidos como “Territorios Nacionales”, organizados administrativamente en las figuras de intendencias nacionales y comisarías especiales, entidades diferentes a los departamentos, que no contaron con

2 Lejos de ser “despobladas”, en realidad estas zonas estaban habitadas por múltiples comunidades indígenas que no mantenían contacto sociocultural con el proyecto nacional de las élites criollas.

el debido apoyo del gobierno nacional, pues las asignaciones presupuestales eran muy pequeñas; los funcionarios tenían poco rango de acción y los esfuerzos por conectar estas zonas con el resto del país fueron nulos.

En la segunda década del siglo XX, la mayor parte del sur del país se encontraba organizada política y administrativamente en forma de Territorios Nacionales. El Vaupés, Arauca, Putumayo, el Caquetá y el Amazonas no poseían el estatus de departamentos y eran vastas zonas de frontera interna –y en algunos casos externa–, donde la presencia o densidad estatal era baja y su integración con otras regiones del país era débil.

Esta figura administrativa de Territorios Nacionales perduró hasta 1991, cuando la promulgación de la nueva Constitución Política de Colombia los elevó a la categoría de departamentos. Además, el poblamiento de estas zonas es muy reciente, por lo que el cierre de la frontera interna y agrícola sólo es parcial. Estas colonizaciones han tenido como motor el alto nivel de violencia política que ha padecido el país desde mediados del siglo XX. La violencia entre liberales y conservadores expulsó a miles de personas hacia el sur del país, quienes se asentaron en territorios de lo que hoy son los departamentos del Caquetá, el Guaviare, Meta, Casanare y Putumayo, y en menor medida Guainía, el Vichada y el Amazonas. Asimismo, en años posteriores, los procesos de colonización han sido impulsados por marchas guerrilleras que se han desplazado junto con la población de algunas regiones afectadas por la violencia estatal.

El otro elemento que ha propiciado la colonización de zonas de frontera es la expansión de los cultivos de uso ilícito ligados al narcotráfico. Primero, entre las décadas de 1970 y 1980 se produce el primer *boom* cocalero, asociado al auge que tenían en Colombia los grandes cárteles de la droga, y luego, a finales de la década de 1990, se produce un nuevo crecimiento de los cultivos de coca a manos de pequeños campesinos, que ante las difíciles condiciones del campo, emprenden la colonización de regiones apartadas del país.

Las élites nacionales tomaron la decisión de delegar la administración del Estado a nivel regional a nacientes élites locales, a cambio de que estas últimas no cuestionaran su poder nacional. En muchas zonas, como en el fronterizo departamento de La Guajira, estas élites nacieron ligadas a la

ilegalidad (su poder surgió de la bonanza de la marihuana en la década de 1960). Así, estos grupos locales administraban las relaciones fronterizas locales. Es decir, el Estado colombiano nunca construyó una política de relaciones fronterizas, sólo reaccionaba ante las crisis.

Por lo que toca a las fronteras externas de Colombia, las relaciones diplomáticas de la república iniciaron con Ecuador y Venezuela, a partir de la desagregación de la Gran Colombia. Años más tarde se suscribirían acuerdos territoriales que fijaron los límites fronterizos con cada uno de estos países. Con el vecino del sur la situación no había empezado en los mejores términos, pues uno de los argumentos para disolver la Gran Colombia fue la falta de representación política de Ecuador en la naciente república. Además, tras la separación, la Nueva Granada conservó la soberanía sobre la región del Cauca,³ que históricamente había pertenecido a la Audiencia de Quito y poseía fuertes vínculos con Ecuador. Los bolivarianos perdieron el control del gobierno a manos de los santanderistas, lo que reforzó una postura legalista del Estado colombiano en materia de derecho internacional, que defendía el derecho de gentes y el principio *uti possidetis*, con el que desconocían cualquier pretensión del Ecuador de reclamar estos territorios.

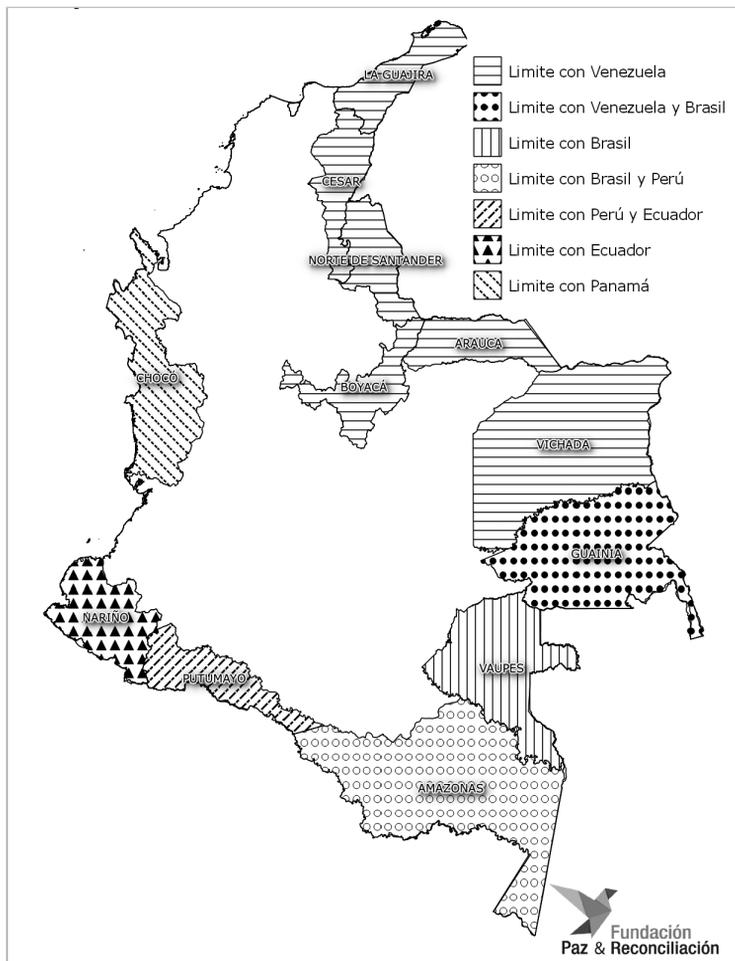
Esto generó que, durante el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, se presentaran disputas entre neogranadinos y quiteños por la soberanía de los territorios del Cauca. La mayoría de las veces, estas disputas fueron de tipo verbal. Sólo hasta el 15 de julio de 1916, cuando es suscrito el Tratado de Límites Suárez-Muñoz Veraza, quedan saldadas las disputas por el territorio entre Colombia y Ecuador. Las relaciones entre los dos países mejoraron y se fortalecieron los servicios de migración y aduana, así como el intercambio comercial y cultural. El tratado fue ratificado el 26 de enero de 1917 (Montenegro Coral, 2005: 22).

A partir de lo anteriormente descrito se consolidan tres principales subregiones de frontera con Ecuador como regiones de tránsito, intercambio económico e hibridación cultural. Sobre el Pacífico, en la zona costera, se encuentra la región Tumaco-Esmeraldas; en la zona montañosa sobre la cordillera andina se halla el puente internacional de Rumichaca, principal paso

3 Compuesta por los actuales departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca.

fronterizo que conecta los municipios de Ipiales en Nariño, del lado colombiano, con Tulcán en Carchí, del lado ecuatoriano. Por último, se encuentra la región fronteriza compuesta por el Putumayo (Colombia) y Sucumbíos (Ecuador), donde se encuentra el puente internacional de San Miguel.

Mapa 1
Departamentos limítrofes de Colombia



Elaboración propia

Las relaciones con Venezuela han seguido otro curso. Desde sus inicios republicanos, y dada la enorme extensión de la frontera terrestre colombiano-venezolana, las relaciones entre los dos países han estado marcadas por aspectos como la delimitación, el importante intercambio comercial, la migración y problemas asociados con la seguridad fronteriza. Respecto de la definición de la frontera con Venezuela, cabe señalar que inicia en 1842, cuando se suscribió un primer tratado limítrofe, pero el proceso sólo culminó cien años después, cuando en 1941 se suscribió el Tratado de Demarcación de Fronteras y Navegación de Ríos Comunes (Obregón y Nasi, 1990: 20). Entre estas dos fechas se presentaron diferendos relacionados con los límites en algunas zonas de frontera poco pobladas, ubicadas principalmente en el Orinoco y la Guajira. Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1960, las relaciones entre los dos países tendrán un auge marcado por la superación de algunos diferendos limítrofes que les permitió a los gobiernos concentrarse en problemas en materia económica, de intercambio cultural y de mejoramiento de los pasos fronterizos.

Tras estos años de cooperación y mejoramiento de las relaciones binacionales, entre finales de las décadas de 1960 y 1980, vuelven y juegan un papel preponderante las disputas limítrofes, esta vez por áreas marinas y submarinas ubicadas en el golfo de Venezuela. A pesar de ello, el interés de resolver las disputas mediante la negociación y vías legales ha continuado.

Ahora bien, con el fin de la guerra fría, tuvo lugar una proliferación de procesos de integración regional que respondían al tránsito de un modelo de desarrollo hacia dentro por medio de la sustitución de importaciones, hacia un modelo de desarrollo hacia afuera, asociado al libre mercado y al aumento de las exportaciones. Las fronteras de Colombia con Ecuador y Venezuela son lugares donde la Comunidad Andina, instituida en 1996 a partir de modificaciones al Pacto Andino de 1969, creó zonas de integración fronteriza, construidas con el objetivo de que los Estados trabajaran mancomunadamente para mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas de las regiones de frontera.

A inicios del siglo XX, posterior a la independencia de Panamá y a la guerra con Perú, nacen y se renuevan relaciones diplomáticas con estos países, con los cuales se logran aclarar los límites territoriales antes de la

mitad del siglo XX. Si bien Colombia vio afectada su integridad territorial con la separación de Panamá en 1905, las relaciones diplomáticas y fronterizas con aquel país se normalizaron con relativa rapidez, debido a dos circunstancias. Por un lado, la mediación estadounidense que compensó económicamente a Colombia por la pérdida de territorio y, por otro lado, la existencia del Tapón del Darién, principal referente limítrofe, pues dado su carácter de selva tropical húmeda, frondosa y poco poblada, se convertía en una especie de barrera natural entre los dos países.

Con excepción de la frontera con Ecuador, gran parte de las fronteras del sur del país han sido poco importantes, dado el bajo nivel de poblamiento, desarrollo económico y presencia institucional. Durante gran parte del siglo XX, las únicas relaciones diplomáticas que se tuvieron fueron para concretar los límites fronterizos (Brasil, Perú y la zona sur de la frontera colombo-venezolana). En especial, en la década de 1970, durante el gobierno de Alfonso López Michelsen, se suscribieron más de cinco tratados para fijación de límites marítimos con Ecuador, Panamá, Costa Rica, República Dominicana y Haití. Esta dinámica no siguió el mismo patrón con Ecuador y Venezuela, ya que por sus condiciones fronterizas con Colombia, más allá de una relación diplomática, ya existía una dinámica social fronteriza.

Las fronteras fueron visualizadas simplemente como una línea divisoria con los países vecinos. Sólo hasta el conflicto ocurrido con Perú en 1932, la frontera adquirió importancia en perspectiva geopolítica. Desde entonces, algunas poblaciones fronterizas recibieron dotación militar para proteger las líneas de la demarcación territorial frente a posibles eventualidades que alteraran la soberanía colombiana (Murillo y Pardo Rueda, 1989).

En ese sentido, durante décadas las fronteras fueron un estricto asunto de soberanía para el Estado bogotano, sin que eso reflejara una preocupación por llegar hasta allí. Sólo hasta la administración de Betancur (1982-1986), el gobierno central tuvo en cuenta las fronteras, para vincularlas a una política nacional fronteriza de desarrollo. Ésa fue la primera vez que se reconoció la necesidad de integrar las fronteras al resto del país (Murillo y Pardo Rueda, 1989: 119).

La política fronteriza entonces se desarrolló, primero, con la definición del marco institucional y administrativo necesario para la instrumentalización de políticas de desarrollo, y después, mediante la implementación del Plan Fronteras. En la primera fase de la política, con el estatuto de fronteras, se definieron las regiones fronterizas para el desarrollo de programas de cooperación y desarrollo regional fronterizo; asimismo se crearon incentivos para sectores industriales, comerciales y de turismo y otra serie de incentivos fiscales y se creó el Consejo Nacional de Fronteras, con el objetivo de asesorar al gobierno en la definición de políticas. Este consejo se formalizó en 1985.

En la segunda fase, se rompió la tradición centralista de los programas gubernamentales, ya que con la nueva política se consideraba que las regiones fronterizas debían estar integradas al resto del país. En ese sentido, el Plan Fronteras fue la nueva estrategia que tuvo en cuenta las dinámicas fronterizas, trascendiendo los enfoques de desarrollo aplicados tradicionalmente por el gobierno colombiano en el resto del país (Murillo y Pardo Rueda, 1989). Finalmente, a pesar de que en 1986 se aprobó formalmente el Plan Fronteras, que consolidó el discurso para impulsar el desarrollo fronterizo, en términos generales, la iniciativa enfrentó bastantes críticas, dado que finalmente no se ejecutó el plan, ni se crearon los incentivos propuestos en él.

En las siguientes administraciones, durante la década de 1990, permaneció una visión sobre la frontera similar a la de años anteriores, siendo éste un tema puramente limítrofe, con alguna relevancia para la integración comercial. Sin embargo, el tema por el que han adquirido mayor relevancia las fronteras es la fuerte escalada que presenta el conflicto colombiano, lo que hizo que en las agendas bilaterales con países vecinos primaran los asuntos de seguridad fronteriza. Esta situación ha llevado a que varios autores hablen de una internacionalización o regionalización del conflicto colombiano.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2001), se desarrolló una política exterior dirigida al tratamiento del conflicto y el narcotráfico con ayuda y orientaciones particulares de Estados Unidos. En esa época, las relaciones con ese país y la política de fronteras con los países vecinos adquirieron más importancia, no en términos de solucionar las problemáticas y necesidades de la población directamente, sino de resolver los

problemas que tenían repercusión en el contexto latinoamericano y las relaciones internacionales, esto es, el narcotráfico y el conflicto con sus dimensiones irregulares.

El tema de tráfico de drogas y armas se ubicaba entonces como la prioridad por excelencia de la agenda del Congreso de Estados Unidos. Colombia se alineó con esta tendencia, que al mismo tiempo era una de las fuentes principales de financiamiento del conflicto interno. En ese sentido, se generó una agenda bilateral entre los dos países que tenían el mismo objetivo: la lucha contra el narcotráfico. A partir de esta agenda nacieron programas de lucha antidrogas como el Plan Colombia que entró en funcionamiento durante el 2000.

Posteriormente, la administración de Álvaro Uribe (2002-2010) trajo consigo la política de defensa y seguridad democrática, con la que buscó consolidar el control nacional sobre algunos territorios y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio colombiano mediante el uso legítimo de la fuerza, en busca de presionar a los grupos al margen de la ley (Acuña Fernández, 2010). Sobre el terreno, esta política logró consolidar el control del Estado en cabeceras urbanas en varias zonas de frontera del país, pero sobre todo, llevó la confrontación armada a estas zonas, que hasta esos años eran de retaguardia de los grupos armados ilegales. Es decir, las zonas de frontera pasaron a ser zonas de disputa, lo que inmediatamente disparó los niveles de violencia.

En departamentos como Putumayo y Nariño, las FARC lograron acumular una gran cantidad de tropas, debido a su salida del centro del país. Las FARC y la guerrilla del ELN replegaron sus fuerzas hacia las zonas de frontera, con lo cual se fueron ubicando los corredores ilegales hacia Ecuador, que servían anteriormente como medio de abastecimiento y protección de los guerrilleros.

La frontera hoy: características actuales

Hacia 2002 se producen en Colombia cuatro grandes cambios que potencian las fronteras como ejes estratégicos de rentas ilegales. En primer lugar, y como ya se vio, tiene lugar una transformación en la geografía del

conflicto, pasando de la disputa en la cordillera oriental, en el centro del país, hacia las zonas de frontera. El mapa 2 muestra la presencia de las FARC-EP para el 2002 y principios del 2003.

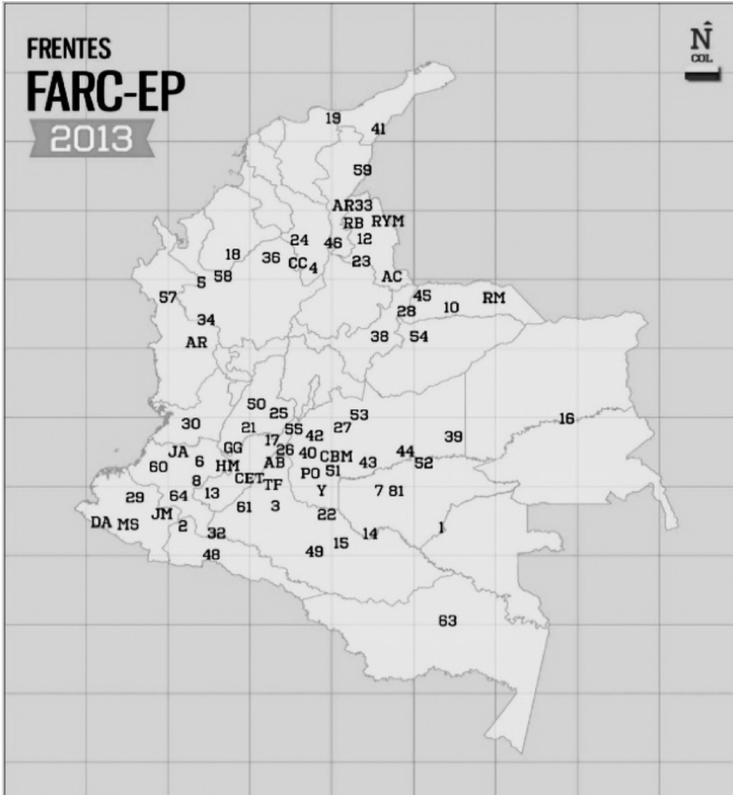
Mapa 2
Presencia de frentes de las FARC-EP para 2002*



Elaboración propia

* Los números que aparecen en los mapas hacen referencia a las estructuras de las FARC. Esta guerrilla divide sus diferentes contingentes militares en Frentes; así existe el Frente uno, el Frente dos, etc.

Mapa 3
Presencia de frentes de las FARC-EP para 2013



Elaboración propia

Nótese cómo la mayoría de las estructuras se concentraba sobre el centro del país. Para el 2013, la geografía del conflicto había cambiado en forma sustancial; prácticamente la guerra se había trasladado hacia las fronteras como lo muestra el mapa 3.

La confrontación armada se trasladó hacia las zonas de frontera, tanto internas, como la frontera agrícola y las fronteras de vecindad con otros países. Esto trajo no sólo el aumento de la confrontación armada, y con

ello el aumento de población desplazada, homicidios y desapariciones forzadas, sino, sobre todo, la militarización de dichas zonas. Esta situación se desarrolló fundamentalmente en las fronteras con Ecuador y Venezuela, países que paralelamente no apoyaban en materia de seguridad al gobierno colombiano y decidieron tomar una posición neutral ante el conflicto interno colombiano.

Este repliegue hacia las fronteras fue producto de la débil articulación entre las poblaciones fronterizas, sumada a una incipiente regulación institucional que dio lugar a procesos de colonización desordenados, a bonanzas ilegales y a la mala utilización de las transferencias desde el gobierno central, hacia estas regiones fronterizas. Estas condiciones fueron favorables para el asentamiento del narcotráfico, las guerrillas y paramilitares, situación que se agravó a mediados de la década de 1990, por el incremento de confrontación entre grupos armados en las zonas fronterizas con Ecuador y Venezuela, que servían de corredores estratégicos en dichas fronteras.

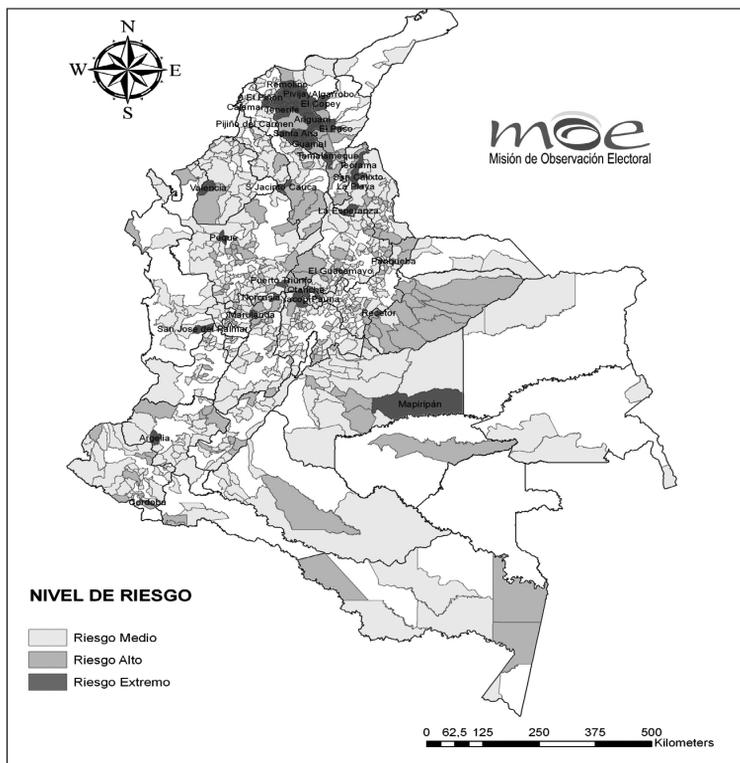
Con las políticas de seguridad como el Plan Colombia, la política de seguridad democrática y el fortalecimiento de los grupos paramilitares, el Estado comenzó a combatir las zonas de retaguardia de las FARC donde concentraban su poderío militar y económico, así como en áreas de gran importancia estratégica, lo que obligó a esta guerrilla a reducir sus acciones armadas y su presencia territorial, debiendo replegarse hacia el sur del país, aumentando su territorialidad en la frontera con Ecuador. Así, las zonas de retaguardia se convirtieron en zonas de confrontación (Echandía Castilla, 2011).

Esta dinámica se fortaleció en medio de la desmovilización de los grupos paramilitares (2003-2006) e incentivó la relación de la población vecina con los actores del conflicto y el mercado de la droga, con la articulación de redes en diferentes lugares de la frontera, donde se moviliza el contrabando de armas, explosivos, gasolina, flujo de drogas y dineros ilegales.

El segundo cambio que se produjo durante esos años fue el fortalecimiento de grupos paramilitares en los departamentos fronterizos colombianos. El paramilitarismo logró elegir alcaldes y gobernadores en las zonas fronterizas. Esta confluencia entre actores políticos y criminales

permitió un control casi hegemónico sobre las rutas de tráfico de drogas, gasolina y contrabando en general. Desde 2002 varias estructuras políticas ligadas a grupos paramilitares lograron conquistar departamentos completos. El mapa 4 muestra las votaciones atípicas que permitieron que estas estructuras lograran el poder político en estas regiones.

Mapa 4
Riesgo por votaciones atípicas por candidato o lista
Senado 2002



Fuente: Misión de Observación Electoral 2010: 67

La alianza entre políticos y criminales, conocida como “parapolítica”, que ha llevado a la cárcel a más de sesenta excongresistas de la república,

permitió la consolidación, no sólo de autoritarismos regionales, sino de verdaderas dictaduras, lo cual llevó a una transformación social y, sobre todo, económica de las zonas de frontera. Apropiación de tierra, llegada masiva de monocultivos y destrucción de las organizaciones sociales fueron el común denominador (Ávila, 2010). Así las cosas, la zona de frontera vivió una doble ola de violencia, aquélla ejercida por estructuras paramilitares en alianza con políticos regionales, y aquélla liderada por el Estado en contra del narcotráfico y los grupos guerrilleros. Por ejemplo, el Plan Colombia tuvo repercusiones importantes en la relación fronteriza con Ecuador, ya que la manera de acabar con los cultivos ilícitos por medio de fumigaciones generó graves problemas de salubridad, una causa más para el incremento de migración hacia Ecuador.

Durante la implementación de la política de seguridad democrática y la consolidación de los grupos paramilitares, la frontera entre Colombia y Ecuador se convirtió en la nueva retaguardia de las FARC, hasta el punto de constituirse en uno de los corredores de movilidad logística más importantes para el tráfico de armas y municiones. De esta manera, con la creación de la economía ilegal, se facilitó el despliegue y movilización de las FARC, consolidando esta región como una frontera en la que los guerrilleros podían hacer uso del territorio como zona de refugio. Con esta lógica se movían por la frontera varios miembros de la dirección de las FARC, entre ellos Raúl Reyes y Simón Trinidad.

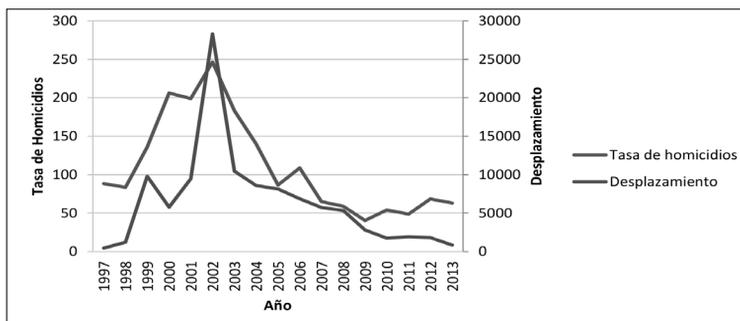
El asesinato de Raúl Reyes, en el marco de la “Operación Fénix”,⁴ en marzo de 2008, empeoró las relaciones diplomáticas con Ecuador, al punto de generar la crisis fronteriza más grave que hasta ahora haya habido en América Latina en el siglo XXI. Esta situación provocó una demanda por violación de soberanía, el cierre de fronteras entre los dos países y la implementación de restricciones de movilidad que afectaron el comercio fronterizo. Las relaciones diplomáticas se mantuvieron de esta manera hasta el inicio del periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010), quien restableció las relaciones bilaterales.

4 NdE: El 1 de marzo de 2008, las Fuerzas Aéreas Colombianas bombardearon el campamento de las FARC asentado en La Angostura, Ecuador. En el ataque murieron Raúl Reyes, segundo en la jerarquía de las FARC y 21 personas más.

El aumento de la confrontación en zonas de frontera entre grupos guerrilleros y las fuerzas militares, la ofensiva paramilitar y con ello la creación de autoritarismos locales, aunado al aumento de la economía ilegal trajo consigo una reconfiguración del territorio. Aquí surge tal vez una de las principales hipótesis de investigación, y es que en las zonas fronterizas colombianas se produjo, principalmente con Venezuela y Ecuador, el más grande proceso de homogenización política. Miles de campesinos y población de estas zonas se vieron obligados a abandonar sus propiedades y a salir de sus localidades fronterizas, lo cual permitió la consolidación de esta alianza entre organizaciones criminales y estructuras políticas.

Esta reconfiguración demográfica y territorial llevó a un vaciamiento poblacional de las zonas de frontera y luego una reocupación, en muchos casos promovida por grandes empresarios y tenedores de tierra; es decir, la base social del paramilitarismo. En última instancia, decenas de miles de campesinos y habitantes de zonas de frontera fueron asesinados o despojados de sus tierras (Ávila, 2010).

Gráfico 1
Tasa de homicidios y desplazamiento
Frontera con Venezuela: Región 3, 1997-2013



Elaboración propia

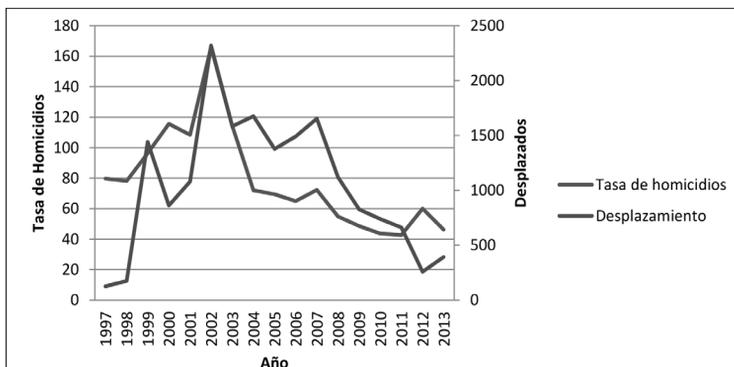
La frontera entre Colombia y Venezuela fue donde la homogeneización política se vio con mayor fuerza. El gráfico 1 muestra el desplazamiento forzado que se lee al margen derecho y se contrasta con la tasa de homicidio que se lee al margen izquierdo, estos datos se catalogan dentro de la

región 3 que corresponde a los municipios del Catatumbo Colombiano: Tibú, Ábrego, San Calixto, El Tarra, El Carmen, Convención, Teorama y Sardinata.

Notese, cómo entre 1999 y 2002 se produjeron más de 50 000 desplazamientos forzados y una tasa de homicidio que llegó a cerca de 250 por 100 000 habitantes en su punto más alto. La mayoría de estos municipios cuenta con un promedio de 20 000 habitantes. Estos niveles altos de violencia coinciden con la incursión paramilitar y la creación del Bloque Catatumbo y Fronteras de las Autodefensas Unidas de Colombia, unidades paramilitares que, con el pretexto de combatir las guerrillas, despojaron cientos de propiedades, asesinaron periodistas, líderes sociales y, en general, todo tipo de oposición. Por su parte, las guerrillas se atrincheraron en la zona más selvática del Catatumbo y comenzaron a pasar la frontera para refugiarse del lado venezolano.

Una situación similar ocurre para la región 4, que corresponde también al departamento de Norte de Santander, pero a los municipios de Cúcuta, que es la capital, y el área metropolitana. El gráfico 2 muestra los indicadores de homicidio y desplazamiento.

Gráfico 2
Tasa de homicidios y desplazamiento
Frontera con Venezuela: Región 4, 1997-2003

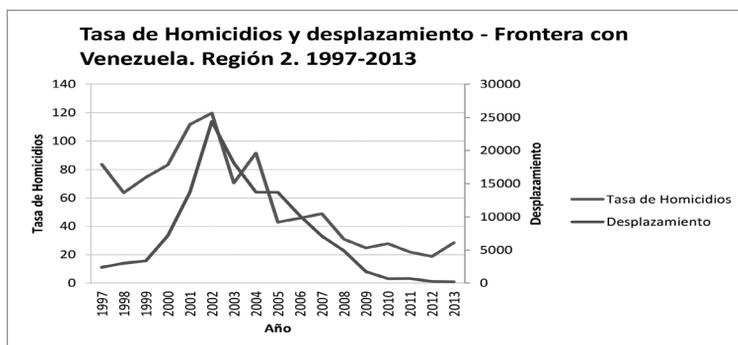


Elaboración propia

Conviene notar que aquí se presenta la misma tendencia que en la región del Catatumbo, ya que, para los años que van desde 2006, cuando ocurre la desmovilización paramilitar, hasta 2013, la violencia disminuye, pero no totalmente. Se mantiene en lo que se ha denominado un “piso de cristal”, donde las guerrillas y los grupos nacidos después de la desmovilización paramilitar se disputan el territorio, o hacen acuerdos de paz inestables que esporádicamente son rotos y generan con ello un nuevo aumento de la violencia.

En la zona fronteriza del departamento del Cesar, que limita con el estado venezolano de Zulia, ya se había vivido entre 1993 y 1996 una oleada de violencia. Sin embargo, a partir de 1998 se verificó una nueva escalada, tal como se muestra en el gráfico 3.

Gráfico 3
Tasa de homicidios y desplazamiento
Frontera con Venezuela: Región 2, 1997-2003



Elaboración propia

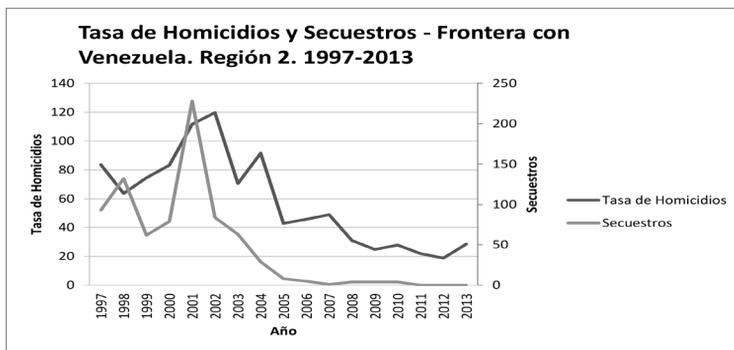
Se puede decir que los grupos armados ilegales y organizaciones criminales, si bien pueden aplicar todo tipo de violencia generalizada y sistemática, en algunos casos tienen repertorios de violencia; es decir, que tienden a aplicar determinadas formas de violencia sobre una zona o territorio. Así, por ejemplo, los grupos guerrilleros recurrían al secuestro como práctica de sometimiento a la población, mientras los paramilitares preferían el homicidio, masacres o violencia sexual. El gráfico 4 muestra para la región 2,

que abarca los municipios fronterizos con Venezuela del departamento del Cesar, la comparación entre homicidio y secuestro.

Un tercer cambio que tuvo lugar a partir de 2000 en las zonas de frontera, principalmente con Venezuela, fue un proceso de desinstitucionalización, que permitió la consolidación de las mafias en la frontera. Junto a ello se produce la devaluación del bolívar fuerte y el proceso de nacionalización de ciudadanos colombianos.

El proceso de desinstitucionalización que se ha presentado en Venezuela es producto de un recambio de la burocracia nacional y la tolerancia hacia la corrupción del gobierno nacional y los gobiernos de oposición en los estados de Táchira y Zulia. Sin embargo, este proceso se ha desarrollado con mayor visibilidad en la frontera.

Gráfico 4
Tasa de homicidios y secuestros
Frontera con Venezuela: Región 2, 1997-2003



Elaboración propia

Igualmente para el caso colombiano se identificó un proceso acelerado de desinstitucionalización, en el que los grupos armados ilegales remplazaron el vacío institucional, cumpliendo labores como administración de justicia, recaudo de impuestos, entre otros. Este tipo de “Estados de facto” han impedido que el Estado nacional tome el control del territorio (Ávila, 2012b).

Así las cosas, de un lado se presentó un fuerte cambio en el aparato estatal venezolano, en muchos casos desorganizado, mientras por otro lado, el paramilitarismo colombiano logró controlar cuatro departamentos fronterizos con Venezuela.

Esta desinstitucionalización permitió el crecimiento de diferentes actividades ilegales como el contrabando de gasolina desde Venezuela hacia Colombia, la salida del narcotráfico desde Colombia pasando por Venezuela y el contrabando de armas. Si bien el contrabando era una actividad realizada históricamente por la población fronteriza, es a partir de la consolidación de los grupos paramilitares en la frontera que este trabajo pasa a ser un mercado centralizado y controlado por las estructuras criminales. Estos mercados tienen un crecimiento acelerado desde comienzos del siglo XXI, impulsado por la “formalización de la estructura ilegal del mercado” y la política de devaluación del bolívar que inició desde 2003 (Ávila, 2012a).

El control cambiario, adoptado por el gobierno venezolano en 2003, tuvo entre sus consecuencias la generación de un mercado paralelo de divisas, en el que el dólar se cotiza por un valor varias veces superior al asociado con la tasa oficial. De esta manera, el arbitraje alrededor del comercio de dólares genera beneficios importantes que incentivan el crecimiento de ese mercado negro. Asimismo, esta devaluación ha generado pérdidas importantes para el comercio formal, ya que se dificulta competir con productos venezolanos que son más competitivos a partir de los subsidios asociados con una moneda devaluada y el control de precios.

El rompimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela en 2008 provocó cambios estructurales en el comercio de la frontera, ya que el choque negativo del cierre de fronteras produjo desempleo, que favoreció el incremento de la informalidad, con lo cual los ciudadanos se integraron a los mercados ilegales del contrabando y del cambio de divisas. En ese sentido, la devaluación generó incentivos para el incremento de las redes de contrabando de gasolina, víveres y medicamentos. Se podría plantear, entonces, que el crecimiento y la consolidación de redes de contrabando estuvieron relacionados con la política de devaluación y la relación bilateral inestable, que generaron en su conjunto desincentivos al desarrollo económico formal, desempleo y, en consecuencia, el crecimiento del mercado informal.

Desde finales del siglo XX en la frontera con Venezuela surgieron los primeros narcotraficantes y la generación de expresiones organizativas delincuenciales de ejércitos privados. Posteriormente, a comienzos del nuevo siglo, tiene lugar la entrada y hegemonía de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en un primer momento, con la desestabilización de la guerrilla a través del exterminio de su base social, periodo que se puede relacionar con las grandes masacres y los desplazamientos masivos ocurridos en toda la región Caribe; en un segundo momento, con la captura de las rentas del sistema general de participaciones, la salud y las contrataciones, por medio de la monopolización de economías legales como la gasolina, “el chance” o juegos de azar y la atención a los intereses paramilitares en las contrataciones estatales, incidiendo además en la designación de cargos locales que redundarían en beneficio de sus intereses y, finalmente, con la relativización, que a todas luces no es más que la salvaguarda de los intereses de las élites económicas y políticas locales. De esa manera, las estructuras ilegales lograron hacerse con las estructuras políticas y cooptar los mercados ilegales, monopolizando todas las redes de dichos mercados.

Finalmente, a principios del nuevo milenio se generó un gran proceso de nacionalización de colombianos residentes en Venezuela. Este proceso permitió que paramilitares y guerrilleros tuvieran cédula venezolana y, por tanto, libre movilidad entre las dos fronteras, generando nuevos flujos continuos, que no se establecen como flotantes. No obstante, vale la pena aclarar que no hay evidencia de cómo esta oleada de nacionalización transformó las dinámicas de la frontera en términos de dar solución o agudizar las problemáticas de ilegalidad que se viven en la misma.

El último cambio que se produjo fue el fin de los cárteles colombianos:

Luego de la muerte de Pablo Escobar, y con ello la desaparición del Cartel de Medellín, y la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela, quienes lideraban el Cartel de Cali, en el país se dio un fenómeno de democratización, descentralización y desconcentración del negocio del narcotráfico. Es decir, las bases más bajas de los miembros de los carteles lograron adquirir una pequeña porción en la distribución y producción además una buena cantidad de población que no había logrado ingresar al negocio, entró a participar en él con la muerte o captura de los grandes líderes de

los carteles. Tal situación trajo el nacimiento de los “traquetos”, o pequeños líderes de agrupaciones narcotraficantes, lo cual traía una dificultad para la Fuerza Pública, ya que se hacía difícil controlar esta gran cantidad de pequeños capos. Es decir, se produjo un fenómeno de atomización, los grandes capos le dieron paso a una serie de pequeños y múltiples capos (Ávila, 2014: 34).

Tal situación de “democratización” del negocio llevó, a su vez, a una descentralización, es decir, en la medida que se produjo la emergencia de pequeños capos, había la imposibilidad de que uno solo controlara toda la cadena productiva de esta economía ilegal. Así se dividió todo el negocio en pequeñas partes; algunos protegían los cultivos de uso ilícito; otros hacían labores de intermediación; otros controlaban las rutas y, lo más importante, otros prestaban los servicios de seguridad. Así, con la desaparición de los grandes cárteles, el negocio del narcotráfico se dividió entre el aparato empresarial y el aparato armado. A su vez, esta descentralización causó una desconcentración de esta economía ilegal, donde además de producirse una división de la cadena productiva y comercial, se produjo una división territorial entre diferentes mandos medios de los anteriores cárteles, y lo que fue una estructura u organización criminal se convirtió en una compleja red, que se articula a través de nodos territoriales.

La desaparición de los cárteles colombianos llevó, por tanto, a que organizaciones criminales, principalmente mexicanas, tomaran en control de distribución de la droga en Estados Unidos y a que las estructuras colombianas comenzaran a ser un nodo más dentro de una red criminal. A su vez, la pérdida de recursos económicos y el auge de las drogas sintéticas han llevado al crecimiento de mercados de venta de drogas como en Brasil y, por ende, al surgimiento de nuevas rutas de tráfico de estupefacientes.

Desde 2005 la presencia de organizaciones criminales ligadas al narcotráfico ha venido en aumento. Inicialmente, el grupo de Los Rastrojos, derivado de una división del cártel del Norte del Valle, comenzó a expandir su influencia desde el departamento del Valle del Cauca hacia el departamento de Nariño y desde allí hacia Ecuador; años antes lo habían hecho hacia la frontera con Venezuela. Los Rastrojos pretendían con dicha

expansión aumentar las zonas de salida de lanchas rápidas y semisumergibles artesanales cargadas con droga desde el Pacífico colombiano hacia el Pacífico mexicano, pero también pretendían expandir su influencia en Ecuador, una economía dolarizada, para convertir este país en una zona de lavado de activos.

A partir de 2006, igualmente se comenzó a registrar la presencia de organizaciones del crimen organizado mexicanas. El cártel de Sinaloa, inicialmente envió a esta región del país comisionistas para trabajar con los cárteles colombianos. La presente investigación logró determinar, no obstante, que desde 2008 se han establecido dos redes de este cártel en Ecuador. El cártel de Sinaloa intensificó sus redes por todo el Pacífico, debido a la guerra con el cártel de los Zetas. Estos últimos lograron controlar, entre 2009 y 2011, buena parte de la zona costera con el océano Atlántico en México, mientras que el cártel de Sinaloa se consolidó en el Pacífico. Igualmente, el aumento de los cultivos de coca en Perú y Bolivia ha llevado a que se diversifiquen las rutas por el centro y sur del continente y Ecuador no ha sido ajeno a esta situación.

Referencias

- Acuña Fernández, Diana (2010). “Incidencia de la política de defensa y seguridad democrática en las relaciones diplomáticas colombo-ecuatorianas desde agosto de 2002 a marzo de 2008”. Tesis de pregrado, Universidad del Rosario, Bogotá.
- Albán, Álvaro (2011). “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”. En *Revista de Economía Institucional*, Vol. 13: 327-356.
- Ávila, Ariel Fernando (2014). “Gestión de la seguridad en Bogotá”. En *Violencia urbana. radiografía de una región*, compilado por FESCOL: 23-64. Bogotá: Ediciones Aguilar.
- (2012a). *La Frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Ediciones Debate.
- (2012b). “Homogeneización política, parapolítica y democracia local”. *Working Paper Análisis 6*. Bogotá: FESCOL.

- (2010). “Injerencia política de los grupos armados ilegales”. En *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Claudia López Hernández (ed.): 79-214. Bogotá: Random House Mondadori-Corporación Nuevo Arco Iris.
- Barrera, Cristina (1989). “Introducción general”. En *Crisis y fronteras. Relaciones binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*: 15-21. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Bitar Ramírez, Jorge (2010). “El establecimiento natural de una región transfronteriza en el Área Metropolitana Binacional de Cúcuta y San Cristóbal.” Ponencia presentada en Coloquio INJAVIU. Cúcuta.
- Echandía Castilla, Camilo (2010). “Situación actual de las FARC: Un análisis de los cambios en las estrategias y la territorialidad (1990-2011)”. *Informes FIP* N.º 13. Bogotá.
- Esguerra Umaña, María del Pilar, Enrique Montes Uribe, Aarón Garavito Acosta y Carolina Pulido González (2010). “El comercio Colombo-Venezolano: características y evolución reciente.” En *Borradores de Economía*, N.º 602: 1-49.
- Forchheimer, Elsa y María Victoria Llorente (1989). “Flujos decisionales del escenario institucional”. En *Crisis y Fronteras. Relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*, Cristina Barrera (comp.): 71-117. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- García Caclini, Néstor (2001). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- García, Andelfo y Alberto Urdaneta (1999). “Desarrollo fronterizo: Imperativo binacional”. En *Colombia-Venezuela agenda común para el siglo XXI*, Socorro Ramírez y José María Cadenas (coord.): 281-318. Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia-Universidad Central de Venezuela.
- Gibson, Edward (1997). “Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos.” En *Revista Desafíos*, N.º 49: 204-237.
- González Arana, Roberto (2011). “Colombia y el nuevo panorama de la integración regional.” En *Construyendo lo global: Aportes al debate de*

- las relaciones internacionales*, Horacio Godoy, Roberto González Arana, y Gabriel Orozco Restrepo (comp.). Barranquilla: Universidad del Norte.
- González, Fernán; Ingrid Bolívar y Teófilo Vásquez (2002). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- González Gómez, Lina Marcela (2010). “Conocimiento y control en los confines del territorio nacional: Hacia la construcción de un saber territorial, 1850-1950.” En *Historia y Sociedad*, N.º 19: 123-142.
- Ibáñez, Ana María y Pablo Querubín (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.
- Jaramillo, Jaime Eduardo (1987). “El sector agrario en Colombia: Modernización, diferenciación social y presencia del Estado.” En *La Colombia de hoy: Sociología y sociedad*, Álvaro Camacho Guizado (comp.): 183-229. Cali: CISDE-Universidad del Valle-CEREC.
- Jaramillo de Botero, Margarita (1989). “Impactos de la crisis comercial binacional sobre el nivel empresarial”. En *Crisis y fronteras. Relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*. Cristina Barrera (comp.). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- López Garcés, Claudia (2002). “Los Ticuna frente a los procesos de nacionalización en la frontera entre Brasil, Colombia y Perú.” En *Revista Colombiana de Antropología*, Vol. 38: 77-104.
- López Hernández, Claudia (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori-Corporación Nuevo Arco Iris.
- López Rojas, María Camila (2007). “Efectos de la regionalización de la política de seguridad democrática para el desplazamiento en las fronteras de Colombia.” En *Colombia internacional*, N.º 65: 136-151.
- Malamud, Carlos (2004). *El largo camino para la paz en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes-Facultad de Administración.
- Mantilla, Silvia (2011). “Narcotráfico, violencia y crisis social en el Caribe insular colombiano: El caso de la isla de San Andrés en el contexto del Gran Caribe.” En *Estudios Políticos*, N.º 38: 39-67.
- Misión de Observación Electoral (2010). “Mapas de riesgo por anomalías e irregularidades electorales 2010”. Consulta el 22 de enero de 2014,

- disponible en <http://moecolombia.org/descargas/LIBRO%20CONGRESO%202010.pdf>
- Montenegro Coral, Ricardo (2005). “Frontera colombo-ecuatoriana: Historia y destino común.” En *Aldea Mundo-Revista sobre fronteras e integración*, N.º 18: 20-28. Consulta el 28 enero de 2014, disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18196/2/articulo2.pdf>
- Morales, Abelardo, Guillermo Acuña y Karina Wing-Ching (2010). “Migración y salud en zonas fronterizas: Colombia y el Ecuador.” En *Serie Población y Desarrollo* N.º 92: 1-67.
- Mosonyi, Esteban Emilio y Pedro Marín Silva (2003). “Lenguas y etnias de la frontera colombo-venezolana.” En *La vecindad colombo-venezolana. Imágenes y realidades*. Socorro Ramírez (comp.): 345-426.
- Moya Mena, Sergio (ed.) (s/f). *Las Fronteras: espacios de encuentro y cooperación*. Quito: FLACSO-Secretaría General.
- Murillo, Gabriel y Rafael Pardo (1989). “Políticas de desarrollo fronterizo en Colombia.” En *Crisis y Fronteras. Relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*, Cristina Barrera (comp.): 117-166. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Obregón, Liliana y Carlo Nasi (1990). *Colombia-Venezuela conflicto o integración*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-Uniandes.
- Ocampo López, Javier (1982). “El proceso político, militar y social de la independencia.” En *Manual de Historia de Colombia*, Tomo II. Instituto Colombiano de Cultura (ed.): 17-134. Bogotá D.C.: Procultura S.A.
- Ortiz, Carlos Miguel (2004). “Colonización y violencia en la frontera con Panamá: Urabá y el Darién de 1950 a 1990.” En *Colombia y Panamá: la metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Heraclio Bonilla y Gustavo Montañez (ed.): 381-412. Bogotá: Unibiblos.
- Pedraza Palacios, Nubia (2005). *Género, desplazamiento y refugio. Frontera Colombia y Venezuela*. Bogotá: UNIFEM.
- Ramírez, Socorro (2011). “Colombia: Fronteras, vecindad e integración.” En *Misión de política exterior 2009-2010*, Ministerio de Relaciones Exteriores (ed.): 295-332. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- (2008a). *Ecuador: Miradas binacionales*. Bogotá: Academia Diplomática de San Carlos-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- (2008b). *Venezuela hoy: Miradas binacionales*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia.
- (2008c). “De la línea limítrofe a la vecindad sin límites.” En *Vecindad sin límites*, Francesca Ramos Pismataro y Andrés Otálvaro (comp.): 27-40. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- (2006). “La ambigua regionalización del conflicto colombiano”. En *Nuestra guerra sin nombre*, Francisco Gutiérrez Sanín (coord.): 121-170. Bogotá: Grupo Editorial Norma-IEPRI.
- Reyes Posada, Alejandro (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Sánchez Jabba, Andrés (2014). “Crisis en la Frontera.” En *Documentos de trabajo sobre economía regional*, N.º 197: 1-45.
- Sociedad Geográfica de Colombia (2005). “Fronteras de Colombia-Objeto de aprendizaje”. Consulta el 25 de noviembre de 2014, disponible en http://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/index2.html
- Torres Bustamante, María Clara (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Ungar, Elizabeth, Cristina Barrera y O. Moreno (1988). *Migración laboral internacional y desarrollo fronterizo: El caso Colombo-Venezolano 1980-1987*. Bogotá: Proyecto Hemisférico de Migraciones CIPRA-Georgetown-Universidad de los Andes.
- Uribe Mosquera, Tomás (2010). “Ecuador y Colombia: Afirmación autoidentitaria y conflicto en la era republicana temprana.” En *Ecuador: Relaciones exteriores a la luz del bicentenario*, Beatriz Zepeda (comp.): 149-194. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.

Sistema fronterizo global y mercados ilegales en Perú: apuntes para una agenda de investigación

Manuel Dammert Guardia y Viktor Bensús
CISEPA-PUCP

Este capítulo presenta una primera aproximación a las características del subsistema fronterizo peruano y su vínculo con distintos mercados ilegales, con el fin de señalar una agenda de investigación sobre la relación entre ambos en el caso peruano.¹ Específicamente, discute las múltiples interrelaciones entre las fronteras –entendidas como sistema, espacio de intercambio de personas, bienes y servicios, y como espacio de localización de actividades y anclaje socioterritorial– y los mercados ilegales como el narcotráfico y contrabando. Al hacerlo así, intenta realizar un balance de la discusión sobre el subsistema fronterizo peruano y proponer algunos ejes de discusión a futuro.

El documento se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se presenta el estado del arte sobre tres grandes temas que han sido centrales en el debate sobre las fronteras: soberanía y demarcación territorial, dinámicas urbanas y territoriales en zonas fronterizas y dinámicas económicas legales, informales e ilegales en fronteras, resaltando los vínculos y flujos que se establecen en los sistemas fronterizos. En la segunda parte se identifican las principales características socioeconómicas de los distritos

1 Este documento es el primer producto del proyecto internacional “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”, liderado por el IDRC y FLACSO–Ecuador que involucra estudios en ocho países. El caso de Perú es realizado por CISEPA–PUCP y un equipo conformado por Manuel Dammert Guardia, Viktor Bensús, Katherine Sarmiento y Guillermo Prieto. El documento presenta diversas limitaciones de información y procesamiento de la información, debido a que es una primera aproximación al tema de estudio.

peruanos en áreas fronterizas y después se describen las dinámicas de los flujos de personas (migratorios). La tercera parte realiza un primer acercamiento a las características del subsistema fronterizo, centrando la atención en las dinámicas de tres mercados ilegales: narcotráfico, contrabando y de delitos conexos a ellos. Finalmente, se presentan algunos apuntes preliminares a partir de la información revisada.

Estado del arte

A continuación, se presenta un breve balance de la bibliografía existente sobre fronteras en el caso peruano organizado en torno a tres ejes de discusión.

Soberanía y demarcación territorial

La delimitación del territorio peruano ha sido investigada, sobre todo, a partir de un enfoque histórico centrado en los conflictos y tratados entre países. Así, un tema central ha sido el interés por reconstruir los cambios históricos en la demarcación de los límites nacionales (Angulo, 1927; Porrás Barrenechea, 1926; Cano, 1925; Pons, 1962; entre otros). Otro grupo de trabajos se ha enfocado en los conflictos limítrofes, donde destaca la importancia otorgada a la Guerra del Pacífico (Perú-Chile), a finales del siglo XIX, y el conjunto de negociaciones y tratados posteriores, que han marcado el clima de relaciones fronterizas con Chile (Calderón Cousiño, 1919; Bocchio Rejas 1978; Calderón, 2000), hasta la resolución de La Haya respecto al conflicto marítimo en 2014 (aunque eso no haya significado el fin de las disputas limítrofes). Un segundo conflicto de gran relevancia en la literatura ha sido la disputa con Ecuador a lo largo del siglo XX, y especialmente el conflicto de 1941 y su reinicio en 1991. Hocquenghem (2009) y Hocquenghem y Durt (2002) retoman este tema a partir de la firma del Acuerdo de Paz y el Acta de Brasilia en 1998, así como de los acuerdos para el trabajo conjunto a partir de la elaboración de un plan binacional y abren la discusión sobre la gestión común de zonas fronterizas.

De manera paralela a los estudios sobre delimitación y conflictos limítrofes, se encuentran los trabajos centrados en la gestión multilateral, donde se

intenta problematizar la noción de frontera, y presentar las fronteras como sistemas socioespaciales que involucran porciones de territorio de uno o más Estados. Un ejemplo se encuentra en el trabajo de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), que sugiere una serie de directrices para la planificación de la intervención del Estado en zonas de frontera: i) la coexistencia de distintas jurisdicciones de niveles comunitario, nacionales e internacionales; ii) las características de la movilidad humana transfronteriza; iii) las realidades socioeconómicas y culturales particulares; iv) el entorno geográfico y v) la seguridad fronteriza (OIM, 2012).

Enfoques como los de la OIM están vinculados con gran parte de la normativa peruana vigente, como la Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2013-RE. Bajo esta normativa, se estipula la organización territorial nacional que articula las dinámicas fronterizas: área, zona, región y macrorregión. Asimismo, se brindan los lineamientos para la coordinación transfronteriza a partir de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF). La propuesta de ZIF es quizá uno de los elementos de gestión fronteriza más discutidos en la literatura actual. La definición de ZIF tiene como antecedente el Pacto Andino Sobre Fronteras, firmado en el marco del Protocolo de Quito de 1987, y es producto de iniciativas y experiencias de coordinación binacional, así como del impulso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (Ramírez, 2009). Perú cuenta con ZIF definidas con Ecuador desde 2000; Colombia desde 2002; Bolivia desde 2001; y Brasil desde 2009. Las tres primeras en el marco de la Decisión 501 de la CAN, y con Brasil a partir de un acuerdo suscrito los dos países (MRE, 2012).

La pertinencia y aplicabilidad de estas propuestas son discutidas por autores como Grisales (2005) y Meza (2005), quienes encuentran grandes potencialidades basadas en la historia de intercambio comercial, para el caso de la triple frontera Perú-Colombia-Brasil, y cultural para el caso de la frontera peruano-boliviana. Sin embargo, se identifican retos asociados a las economías ilegales que surgen en estos territorios, especialmente para la coordinación judicial y la eficacia del control (Grisales, 2005), así como la contaminación y depredación de recursos naturales (Chiarella, 2005).

Llama la atención la ausencia de la delimitación formal de una ZIF entre Perú y Chile (Bernal, 1986).²

En los últimos quince años, parte de la producción académica peruana que aborda el tema de la integración fronteriza ha puesto énfasis en los proyectos viales asociados a la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Suramericana – IIRSA. El énfasis en las oportunidades para la planificación y desarrollo territorial que plantea la construcción de infraestructura asociada a la IIRSA es el punto de partida de Chiarella (2011) y Castillo (2011) para caracterizar los procesos binacionales de frontera como faltos de orden y marcados por una alta desigualdad socioeconómica. Es decir, a pesar de los intensos intercambios comerciales en zonas fronterizas como la de Aguas Verdes-Huaquillas (frontera peruano-ecuatoriana), persiste la inequidad social y la carencia de servicios básicos, principalmente del lado peruano, situación que requiere de una coordinación en aras del desarrollo sostenible (Castillo, 2011).

Los planes de integración fronteriza o proyectos de trabajo conjunto binacional no son un tema reciente. Bolognesi-Drosdoff (1986) da cuenta durante la década de 1980 de una serie de iniciativas a lo largo de Sudamérica para la cooperación fronteriza. En el caso peruano resaltaban los inicios de coordinaciones para la explotación conjunta de recursos naturales entre Ecuador y Perú y el aprovechamiento de las cuencas de los ríos Puyango-Tumbes. Además, existían coordinaciones peruano-bolivianas de carácter intersectorial que incluían la creación de una empresa binacional y una propuesta para el diseño de planes de integración fronteriza (Bolognesi-Drosdoff, 1986: 17). Grisales (2005) señala que en la década de 1990 Colombia y Perú comienzan a establecer acuerdos de caracterización y armonización de la zona ecológicoeconómica amazónica. Sin embargo, es el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador el que trajo una cartera de proyectos específicos enmarcados en un periodo delimitado.

El plan, pensado originalmente para desarrollarse durante el periodo 2000-2009, se extendió hasta 2013 y tuvo un enfoque centrado en proyectos de infraestructura social y productiva, así como la promoción de la inversión privada (Hocquenghem, 2009; Hocquenghem y Durt, 2002;

2 Hasta ahora no se ha firmado ningún acuerdo o tratado que formalice la delimitación de la ZIF entre ambos países.

MRE, 2006). Si bien estuvo diseñado para el desarrollo de la población en las zonas de intervención, Hocquenghem y Durt (2002) sostienen que su sesgo hacia las obras de infraestructura e inversión privada significaron la desatención de la diversidad cultural (especialmente en zonas de la Amazonía) y conllevó la agudización de problemas vinculados a la presencia de la actividad minera en la zona.

Es posible identificar otro conjunto de propuestas para la gestión fronteriza. Por ejemplo, Novoa (1993) hizo hincapié en la gestión de cuencas binacionales entre Perú y Bolivia como una alternativa de ecodesarrollo e integración fronteriza, algo que se viene implementando hace años en el caso de los ríos Puyango-Tumbes. Otra propuesta es la de Chiarella (2005), quien sostiene que las mejores posibilidades de desarrollo para la conurbación Iñapari-Assis-Bolpebra, en la triple frontera de Perú, Brasil y Bolivia, se encuentran en la gestión integrada de los servicios urbanos, infraestructuras y equipamientos a través de su funcionamiento como una “ciudad internacional”.

El foco de atención ha ido pasando de una perspectiva centrada principalmente en la delimitación fronteriza, a la preocupación por la gestión fronteriza, problematizando y ampliando la definición de frontera como límite del país. Pese al carácter crítico de gran parte de la literatura, quedan tareas pendientes, como la evaluación de la aplicación de esas herramientas de gestión y planificación y su efecto en la mitigación del crimen y las desigualdades socioeconómicas; así como en el acceso a servicios básicos de calidad. De la misma manera, es necesario ahondar en el grado de coordinación entre los distintos actores involucrados en la gestión integral fronteriza. En este punto, el trabajo de Hocquenghem (2009) es particularmente estimulante para la reflexión sobre los alcances de dichos planes y proyectos. Además, la mayor parte de trabajos se ha enfocado en un caso específico, sin avanzar en una mirada comparativa sobre la gestión fronteriza como un sistema donde participan distintos actores e instituciones.

Dinámicas territoriales y ocupación del espacio

Un segundo tema presente en la literatura se relaciona con las dinámicas territoriales, lo cual involucra distintas dimensiones analíticas como aquéllas

centradas en la densidad poblacional o las características demográficas, o por los tipos de ocupación predominante del territorio (urbano, rural, etc.), y las relaciones entre uno y otro lado del límite fronterizo. Una propuesta de clasificación ha sido elaborada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

De esta clasificación se desprende que las áreas fronterizas difieren del resto del territorio por el grado de consolidación de los centros poblados y la intensidad de los flujos comerciales (SELA, 2011). Ejemplo de esto son los procesos de promoción –impulsados por el Estado– de colonización de territorios no habitados o poco habitados que se iniciaron en el siglo XX como estrategia de ocupación y reclamo de un territorio nacional. Tal es el caso de las cuencas que unen Perú y Bolivia, que recibieron una importante migración andina y, en menor medida, brasileña (Novoa, 1993).

De acuerdo con Aramburú (1980), a partir de la década de 1960, la migración hacia la ceja de selva se intensificó, conllevando efectos ecológicos negativos y exigiendo transformaciones en la organización tradicional de los colonos. En referencia a procesos contemporáneos y en áreas de consolidación urbana mayor, Berganza y Purizaga (2011) sostienen que se viene dando un aumento progresivo de la migración interna hacia áreas fronterizas al norte de Perú. Esos procesos van transformando el tipo y alcance de la ocupación de territorios fronterizos de ambos lados del límite nacional, generando situaciones de consolidación de fronteras; es decir, el funcionamiento como un único sistema urbano de porciones de territorio de distintos Estados.

Se pueden identificar dos tipos de aproximaciones a las dinámicas urbanas fronterizas: una centrada en los flujos de personas y comerciales; y otra en los efectos espaciales de estos flujos, lo que Dilla y Cedano (2004) llaman “intermediación urbana”. El primer grupo parte de la constatación de la conurbación de ciudades fronterizas y centra su análisis en los flujos migratorios que permiten hablar de dichas conurbaciones como un sistema (Bijsterbosch, 2007; Chiarella, 2005). En la misma línea, Berganza y Cerna (2011) establecen una tipología de migración en la frontera chileno-peruana, la cual puede ser diaria, semanal o permanente, y dependiendo del tipo de actividad que busque realizarse.

Tabla 1
Tipología de situaciones de frontera

A partir de poblaciones y dinámicas socioeconómicas	A partir del grado de interrelación	Según escala geográfica
• Poblaciones indígenas aisladas	• Frontera ausente	• Local
• Población indígena con diversos grados de articulación	• Frontera embrionaria	• Zonal
• Comunidades campesinas con recursos agrícolas precarios	• Frontera en construcción	• Regional
• Comunidades campesinas con acceso a recursos agrícolas	• Frontera consolidada	
• Nuevos asentamientos humanos		
• Centros urbanos con funciones locales		
• Centros urbanos intermedios		
• Metrópolis regionales		

Fuente: SELA, 2011

Elaboración propia

El segundo grupo intenta discutir los efectos territoriales de las ciudades fronterizas. Chiarella (2005) analiza distintos casos de sistemas fronterizos trinacionales en zona de selva, los cuales comparten un proceso acelerada urbanización, principalmente vinculada a la intensificación de actividades económicas de tipo ilegal. Esto ha supuesto un crecimiento desordenado, cuyo mayor riesgo es el déficit de vivienda, la ocupación informal y depreciación de recursos naturales.

Características económicas de las fronteras

Un tercer eje de discusión en la bibliografía tiene que ver con las características económicas de estos espacios, en términos de intercambio comercial y la coexistencia de mercados formales, informales e ilegales. Para entender la interrelación que se establece entre las distintas zonas que conforman la frontera, Chavarría *et al.* (2012) proponen, siguiendo a Ullman (1956), el uso de los conceptos de complementariedad y ventajas comparativas, tanto para mercados formales, como para mercados informales. Estas condiciones han servido para impulsar las relaciones económicas

formales, informales e ilegales, dentro de las cuales los actores suelen desenvolverse sin problemas. Es decir, tal diferenciación no siempre existe para ellos y, además, suelen complementarse (Giménez, 2011). En otras palabras, una misma persona puede ocupar parte de su tiempo en labores dentro del mercado formal y otra parte en actividades informales o ilegales.

Algunos trabajos que abordan el tema de las zonas fronterizas peruanas permiten ilustrar cómo se manifiestan estos intercambios. Por ejemplo, para el caso de la zona fronteriza de Perú y Chile, Berganza y Cerna (2011), Bijsterbosch (2007), González Miranda (2006) y Podestá (2005) hacen hincapié en la atracción que ejercen las ciudades chilenas de puestos de trabajo (trabajo doméstico, comercio, minería y otras actividades asociadas a la intensidad de actividades económicas de la zona franca de Arica y para las que la mano de obra peruana resulta sumamente cómoda). Si bien muchos negocios que generan puestos de trabajo son formales, la condición de los trabajadores peruanos no lo es.

Por su parte, Chavarría *et al.* (2012) abordan el tema de los intercambios comerciales de contrabando entre Perú, Chile y Bolivia, y explican que la diferencia de precios, así como las oportunidades generadas por la zona franca de Tacna han permitido el desarrollo de los flujos comerciales, especialmente ilegales, a través de Puno. Novoa (1993) y Valcuende del Río (2008), por otro lado, se enfocan en las zonas fronterizas amazónicas e identifican la importancia de la actividad maderera y otras actividades comerciales de tipo ilegal.

Las fronteras con Colombia y Brasil son abordadas en el trabajo de Grisales (2005), en el que se hace hincapié en los intercambios comerciales, especialmente fluidos a partir del fin de la guerra colombo-peruana, donde destaca el comercio de madera como caoba y cedro. Finalmente, la frontera peruano-ecuatoriana es trabajada por Berganza y Purizaga (2011), quienes identifican distintas especializaciones económicas entre las zonas de frontera. Así, Tumbes basa su riqueza especialmente en los transportes, las comunicaciones y los servicios; Piura en la manufactura; Lambayeque en el comercio y Cajamarca en el sector primario. Además, el contrabando también es importante en la frontera norte por las diferencias de precios entre Ecuador y Perú, especialmente por el subsidio a los combustibles

por parte del gobierno ecuatoriano, que ha motivado su importación hacia las principales ciudades de la costa norte peruana. Este combustible es comercializado en calles y carreteras y quienes lo compran van desde usuarios particulares hasta mototaxistas y transportistas asociados.

En resumen, la mayor parte de los trabajos que han abordado las relaciones de complementariedad y competencia entre los territorios que componen las distintas zonas fronterizas peruanas se ha enfocado en la economía ilegal y en los flujos laborales. En ese sentido, han pasado a segundo plano dinámicas formales y de carácter cotidiano que son las que componen gran parte de las dinámicas territoriales en zonas de frontera.

Caracterización del sistema fronterizo

Los sistemas fronterizos globales son la manifestación más amplia de dinámicas fronterizas que, como señala la OIM (2012), se pueden encontrar a distintas escalas: áreas, zonas y regiones fronterizas. A continuación, se señalan las principales características socioeconómicas y demográficas de los distritos de frontera, entendidos como áreas de frontera.³ Enseguida se analiza un tipo de flujos de personas, a partir de la revisión de datos sobre migración regular e irregular, como un primer acercamiento a las dinámicas de los sistemas globales.

Información socioeconómica y demográfica

Con base en los datos oficiales disponibles,⁴ se presentan indicadores demográficos y sociales para los distritos fronterizos (es decir, todo distrito que se ubique en el límite del territorio nacional). Para los periodos intercensales 1981-1993⁵ y 1993-2007, la población residente en los distritos fronterizos creció en promedio en 0.29% y 0.23%, respectivamente.

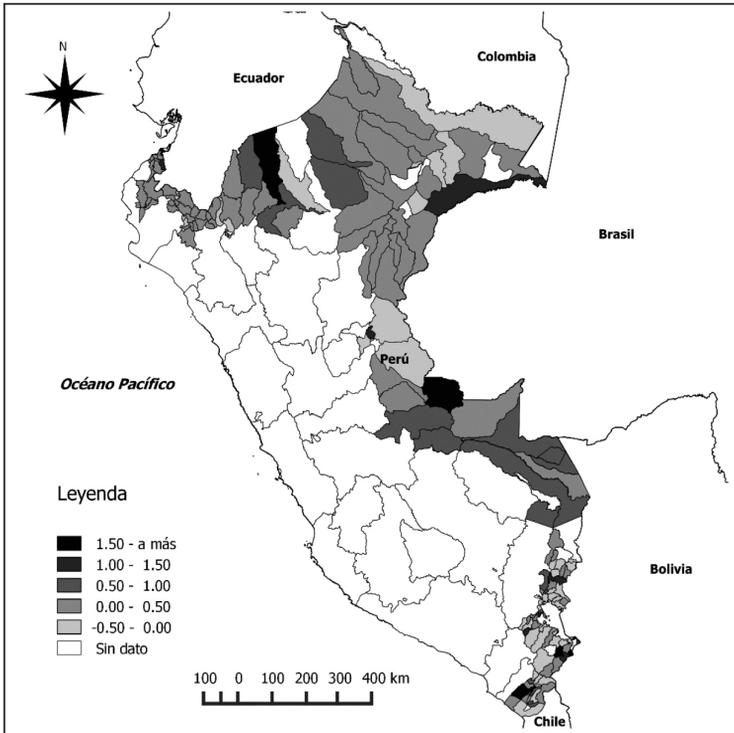
3 Los distritos –en el caso peruano– son una unidad política administrativa del gobierno subnacional. Trabajar con la escala de distrito como escala de análisis fronterizo entraña distintas limitaciones, debido a la heterogeneidad de las características de los distritos, porque no todos poseen una relación similar con la frontera, entre otros aspectos. Pese a esto, se considera pertinente realizar esta primera descripción que permita conocer algunas de sus principales características.

4 Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1981, 1993 y 2007. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

5 Los datos aquí presentados, sobre todo para el periodo intercensal de 1981 y 1993, tienen como limitación que durante este periodo se modificó la delimitación política subnacional, razón que

En muchos casos, el crecimiento poblacional es mayor que el crecimiento promedio a nivel provincial, lo cual puede sugerir un mayor crecimiento respecto al resto de distritos cercanos. El mapa 1 refleja la variación de población en el periodo 1993-2007.

Mapa 1
Variación poblacional en distritos fronterizos 1993-2007



Fuente: INEL. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional de 2007: X de población y V de vivienda

Elaboración propia

imposibilitó encontrar datos para catorce distritos fronterizos presentes en la demarcación sub-nacional de 1993.

Tabla 2
Tasa de variación poblacional por país limítrofe

País fronterizo	1981	1993	2007	Tasa de variación poblacional	
				1981 - 1993	1993 - 2007
Ecuador	174 770	224 511	308 759	0.28	0.38
Colombia	15 563	22 168	28 317	0.42	0.28
Brasil	123 019	197 470	169 362	0.61	-0.14
Bolivia	476 142	558 482	641 563	0.17	0.15
Chile	89 399	120 433	95 938	0.35	-0.2

Fuente: INEI. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional del 2007: X de población y V de vivienda

Elaboración propia

Si se agrupan los distritos dependiendo del país con el cual comparten frontera, se tiene un incremento en la población en todos los casos durante el periodo intercensal 1981-1993. Sin embargo, durante el siguiente periodo intercensal (1993-2007), este crecimiento sólo se mantiene para las fronteras con Ecuador, Colombia y Bolivia.

Respecto a la distribución de la población en áreas rurales y urbanas, para el periodo intercensal 1993-2007, hubo un crecimiento de cuatro puntos porcentuales respecto del total de la población censada (46% en 1993 y 51% en 2007). Sin embargo, este porcentaje se mantuvo por debajo del promedio nacional que creció once puntos porcentuales (65% en 1993 y 76% en 2007). Al agrupar los distritos por el país con el cual Perú colinda, se observa que los distritos que en promedio presentan mayor variación son los fronterizos con Colombia y Bolivia. Además, se observa un ligero descenso en la población urbana en la frontera con Chile.

En lo que respecta al nivel educativo de la población de 15 años de edad o más en distritos fronterizos, se observa: i) una reducción en el promedio de la población sin nivel educativo⁶ (22.81% en 1981, 13.07% en 2007); ii) respecto de la educación primaria se ve un ligero aumento en el promedio entre los años de 1981 (43.75%) y 1993 (45.51%) y un descenso en 2007 (36.40%); iii) un incremento en población con nivel educación secundaria

⁶ En el caso de la población sin nivel educativo, no fue posible corroborar el dato, pues el INEI maneja dos datas distintas, una en el REDATAM y otra en sus cuadros estadísticos.

(12.54% en 1981, 25.01% en 1993 y 37.71% en 2007) y acceso a la educación universitaria⁷ (1.31% en 1981, 2.81% en 1993 y 5.43% en 2007).

La población analfabeta se redujo de 28.75% en 1981 a 22.05% en 1993 y a 8.64% en 2007. Si se compara con los porcentajes nacionales de analfabetismo en sus respectivos años, se observa que si bien los niveles son superiores al promedio nacional en 1981 (18.01% a nivel nacional) y de 1993 (12.12% a nivel nacional), para 2007 este porcentaje se comienza a acercar al promedio nacional que fue para ese año de 7.1%. Esta tendencia se mantiene cuando se ven los datos por tipo de frontera.

Tabla 3
Distribución urbano–rural por tipo de frontera

País fronterizo	Urbano		Rural	
	1993	2007	1993	2007
Ecuador	22.75%	27.65%	76.96%	72.35%
Colombia	26.51%	39.74%	73.40%	60.26%
Brasil	77.03%	80.19%	22.97%	19.81%
Bolivia	35.75%	49.23%	63.71%	50.77%
Chile	93.31%	92.30%	6.68%	7.70%

Fuente: INEI. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional del 2007: X de población y V de vivienda.
Elaboración propia

En relación con la población de los distritos de frontera que manifestó tener como idioma materno una lengua nativa distinta al castellano,⁸ se observa que, si bien ésta se redujo en el último periodo intercensal, su variación no fue muy grande en el promedio de los distritos fronterizos (45.67% en 1993 y de 43.40% en 2007). La población con lengua materna distinta al castellano se halla concentrada en la frontera con Bolivia (67.42% de la población de frontera para 1993 y 63.32% para 2007) y con menor porcentaje en la frontera con Brasil (24.89% de la población de

7 Para el caso de la educación universitaria se obvió la distinción entre educación universitaria culminada y no culminada, uniéndose ambas categorías en una sola.

8 En el caso de la lengua materna, no fue posible calcular el indicador para 1981, puesto que no fue enunciada de la misma manera que en los cuestionarios de los dos siguientes censos de población y vivienda.

frontera en 1993 y 27.90% en 2007). Esta situación hace referencia a la existencia de comunidades nativas ubicadas en las zonas fronterizas.

Respecto de la Población Económicamente Activa (PEA) y la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) de los distritos de frontera, se muestra lo siguiente: el promedio de la PEA entre los distritos fronterizos sufrió una caída en el primer periodo intercensal, pasando de representar 58.45% en 1981 a 28.92% en 1993. Esta cifra se recupera en el periodo intercensal comprendido entre 1993 y 2007, al alcanzar en promedio 37.64% del total de la población en los distritos de frontera.

Tabla 4
Viviendas inadecuadas por país limítrofe

País fronterizo	Vivienda inadecuada		
	1981	1993	2007
Ecuador	81.31%	64.33%	51.80%
Colombia	Sin dato	12.04%	9.38%
Brasil	10.70%	9.45%	11.51%
Bolivia	80.07%	79.16%	53.13%
Chile	68.97%	64.52%	28.97%

Fuente: INEI. Censo Nacional de 1993: IX población y IV de vivienda y Censo Nacional del 2007: X de población y V de vivienda

Elaboración propia

En cuanto a la vivienda inadecuada,⁹ es posible observar un descenso en los tres periodos intercensales pasando de un promedio de 73.47% (1981)¹⁰ a 65.56% (1993), hasta alcanzar 46.41% (2007). Al desagregar este indicador en los distritos diferenciándolos por el país limítrofe, notamos una serie de particularidades. En primer lugar, el descenso mayor se encuentra en las fronteras con Bolivia y Chile (2007); en segundo lugar, observamos un reducido porcentaje de vivienda inadecuada en las fronteras con Colombia y Brasil, en ambos casos muy por debajo de los promedios

9 Se define “vivienda inadecuada” como aquella que tiene paredes de estera y/o piso de tierra.

10 En el caso del indicador de vivienda inadecuada, a la anterior limitación presentada líneas arriba, se agrega para el censo de 1981 la imposibilidad de calcular el indicador, puesto que esa información no está disponible en la base de datos electrónica del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

nacionales de sus respectivos años. Finalmente, llama la atención que el promedio de las viviendas inadecuadas para los distritos fronterizos en la frontera con Ecuador en 2007 se mantenga aún por encima del promedio nacional de ese mismo año.

La misma tendencia se observa en los promedios del indicador de la vivienda con servicios inadecuados¹¹ para los distritos de frontera. Ésta ha ido descendiendo de 89.93% en el censo de 1981 a 67.78% en 1993 y finalmente ha alcanzado 47.52% en 2007. Por otra parte, al descomponer el indicador por el país limítrofe, observamos nuevamente una mayor reducción en la frontera sur del país.

Destaca, además, el bajo promedio alcanzado por los distritos fronterizos en el Índice de Desarrollo Humano 2012 (0.32) respecto al promedio nacional (0.5058). Asimismo, se observa que el promedio de la pobreza monetaria¹² (56%) duplica al promedio nacional (23%). Por último, podemos observar que el promedio de desnutrición¹³ (27.2%), supera en casi diez puntos porcentuales al promedio nacional (17.5%).

Migración regular e irregular

Un tema recurrente en los estudios sobre fronteras es el que se relaciona con los flujos de migración. De los datos agregados sobre ingresos y salidas del territorio nacional se tiene un incremento sostenido en las últimas dos décadas pasando de 781 341 ingresos y 821 649 salidas en 1994 a 6 772 749 entradas y 6 916 151 salidas en 2014. Estas cifras se explican por distintos fenómenos como son la expansión del turismo a nivel global y la constitución de Perú como destino turístico; la estabilización del país en

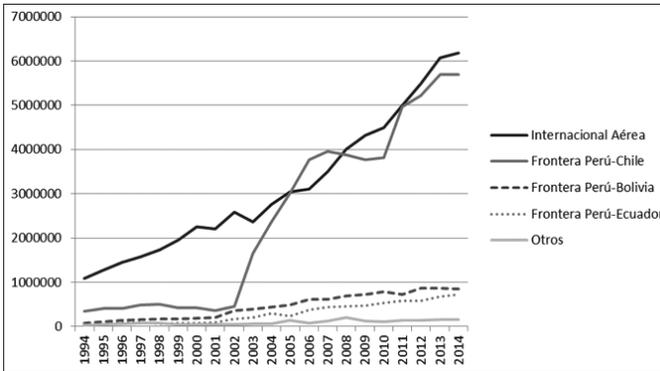
11 Censo de 1993: está compuesta por las viviendas cuyo abastecimiento de agua se hace mediante camión/cisterna, río, acequia, manantial u otro; o cuyos servicios higiénicos estén compuestos por las categorías “sobre acequia/canal” o “no tiene servicio higiénico”. Para el Censo de 2007, está compuesta por las viviendas cuyo abastecimiento de agua se hace mediante camión/cisterna, río, acequia, manantial o similar, entre otros; o cuyos servicios higiénicos estén compuestos por las categorías “río, acequia o canal” o “no tiene”.

12 Fuente: InfoMIDIS. Pobreza a nivel departamental: ENAHO 2013-INEI. A nivel provincial y distrital: toma las estimaciones realizadas por el INEI 2009.

13 Fuente: InfoMIDIS. Desnutrición Crónica Infantil (patrón OMS) a nivel Departamental: ENDES 2012-2013-INEI. A nivel provincial y distrital: toma las estimaciones realizadas por el INEI 2009.

términos económicos y políticos; entre otros factores. El gráfico 1 presenta información sobre el flujo de ingresos y salidas por tipo de frontera.¹⁴

Gráfico 1
Flujo de ingresos y salidas 1994-2014, según frontera



Fuente: Superintendencia Nacional de Migraciones

Elaboración propia

Lo interesante, más allá de caracterizar cada zona, es establecer los vínculos entre formas de migración regular y aquéllas de carácter irregular. Dos casos pueden permitir dar cuenta de esta relación y la forma cómo se establecen rutas. En primer lugar, se encuentran los casos de rutas regulares e irregulares de personas procedentes de Haití. Entre 2010 y 2012, la Superintendencia Nacional de Migraciones registró 9 678 ingresos y 7 118 salidas de ciudadanos haitianos, las cifras más altas de flujo de haitianos en las dos últimas décadas. Del total de ingresos, 54.2% tuvo como país de procedencia a Panamá y 31.41% a Ecuador; mientras que del total de salidas, 58.3% fue con destino a Brasil y 20.37% a Panamá. Pese a esta cifra de migración regular, diversos investigadores (Bernal, 2014; Busse e Izaguirre, 2014; Nieto, 2014) han señalado la existencia de rutas migratorias de ciudadanos haitianos hacia Brasil. Vásquez, Busse e Izaguirre (2014) han identificado, que una de las principales rutas de ingreso irregular a Perú es a través de Huaquillas, en la frontera norte, hacia Lima y, desde ahí hacia Cusco o Arequipa, para luego transitar hacia Puerto Maldonado y cruzar

¹⁴ Por tipo de fronteras nos vamos a referir a la agrupación de distritos dependiendo del país con el cual comparten los límites fronterizos.

la frontera a través de Iñapari. A resultados similares llega Carlos Nieto (2014), quien añade que además de Iñapari, está Tabatinga, en la triple frontera de Perú, Brasil y Colombia, como uno de los puntos de salida más importantes en la ruta migratoria de los ciudadanos haitianos.

Un segundo ejemplo es la migración en los últimos años de ciudadanos colombianos hacia Chile, tomando Perú como país de tránsito. Según Mejía (2012), dentro de los flujos de emigración en Colombia se han observado cambios a partir de la crisis de 2008, donde se ha transitado de tener como principales destinos España, EEUU o Canadá, a tener como destino países como Chile, Italia o Alemania (Mejía, 2012). Así, según cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones, el flujo de salida de ciudadanos colombianos hacia Chile por el PCF Santa Rosa (Tacna) presenta un crecimiento importante, sobre todo a partir de 2007, y manifestando un pico de crecimiento de 48.5% en 2010 respecto del año anterior. Sin embargo, la entrada al país vecino no resulta tan sencilla, debido a los estrictos controles migratorios, lo que ocasiona que muchos migrantes permanezcan durante un tiempo en Tacna mientras consiguen los recursos suficientes para volver a intentar el cruce de la frontera. Este contexto da lugar a organizaciones de tráfico ilícito de migrantes, así como a redes de trata de personas (Rivadeneira, 2014).

Trabajos como el de Berganza y Purizaga (2011) para el caso de la frontera norte peruana dan cuenta de que las zonas de frontera no son sólo lugares de paso para el ingreso o tránsito hacia otro país. Las zonas de frontera también estarían atrayendo migración nacional y, en casos como el de los inmigrantes haitianos, pueden convertirse en lugar de residencia –temporal o permanente– de extranjeros. Es decir, las nuevas dinámicas asociadas al aumento de flujos de personas tienen también repercusiones socioespaciales en las zonas de frontera.

Fronteras y mercados ilegales

Junto con lo anterior, interesa señalar el rol que cumplen las fronteras en las dinámicas de los principales mercados ilegales en el país, para lo cual se analizarán las actividades de narcotráfico y contrabando. Interesa, además,

dar una primera lectura sobre la incidencia de delitos en los departamentos fronterizos.¹⁵ De la información revisada, se puede plantear que los mercados ilegales (en un sentido amplio) se vinculan con las áreas fronterizas en por lo menos cuatro formas: a) en términos de la configuración de circuitos, rutas y pasos propias del mercado ilegal (sin que eso implique que no se articule con otros mercados ilegales); b) como configuraciones socioespaciales, en las que las particularidades de las áreas fronterizas adquieren importancia como espacio de reproducción y desarrollo de actividades vinculadas a los mercados ilegales; c) como espacios que modifican las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas, en tanto incorporan la migración como nuevo eje de reproducción de la vulnerabilidad, y d) otorga visibilidad a arreglos institucionales y organizativos propios del subsistema fronterizo, que no dependen únicamente de la particularidad nacional o del ámbito local. Cada una de estas dimensiones requiere un mayor análisis que el que se presenta en este texto. Sin embargo, se plantean algunas pistas relevantes para la discusión sobre la relación entre fronteras y mercados ilegales.

Narcotráfico

El narcotráfico es el principal mercado ilegal de escala global. ¿Cuál es el rol de las fronteras en estos procesos y dinámicas de producción, distribución y comercialización? El caso de los cocaínicos –sobre los cuales se concentra esta sección– sirve para ilustrar esta situación. En ese contexto, se sostiene que las fronteras no son sólo lugares de paso, sino que el narcotráfico opera generando lógicas de localización y reorganización de estas zonas. Es decir, la exportación de cocaínicos requiere la articulación de actores y lugares por los cuales se transporta e, incluso, se atiende alguna de las etapas de producción que establecen redes o sistemas transfronterizos.

El proceso de producción y distribución posee una primera etapa vinculada no sólo al cultivo de hoja de coca, sino también a la movilización de los insumos necesarios para su procesamiento. Sin embargo, la discusión sobre la producción y tráfico de drogas en Perú suele concentrarse en el

15 Los departamentos son una división político administrativa intermedia del Estado peruano; cuentan con un gobernador y suponen un eje clave en el marco del proceso de descentralización, pues es la escala encargada de gestionar servicios de educación, salud y otros en su territorio.

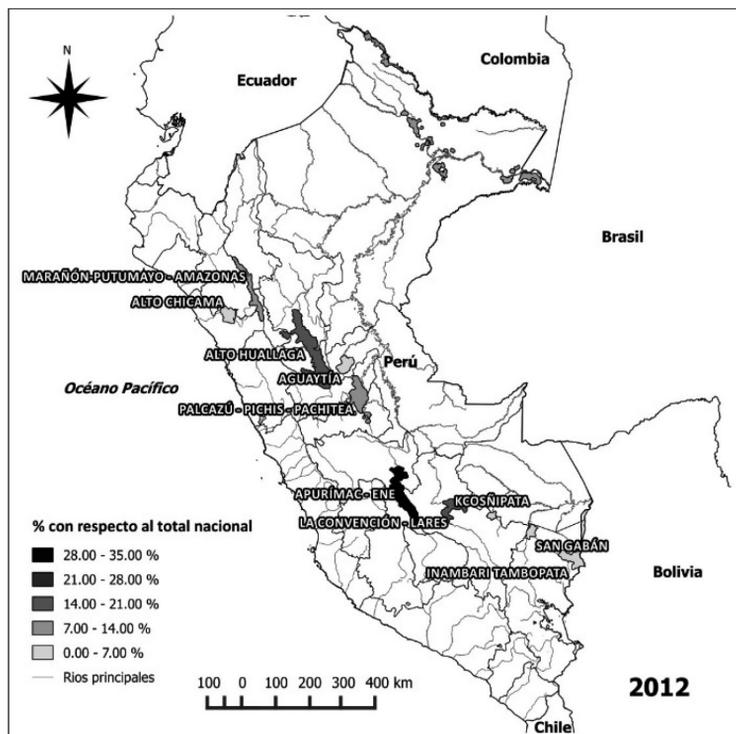
tema del cultivo de coca y el tráfico de cocaínicos, lo cual se acentuó en 2012, cuando la Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Crimen (UNODC) señaló que Perú se convirtió, por primera vez desde que se tienen registros, en el primer productor de hoja de coca del mundo (UNODC, 2013). Del total de hectáreas destinadas al cultivo de coca, cerca de 90% estaría vinculado al narcotráfico y el resto al consumo tradicional. Esta dinámica no ha implicado un incremento progresivo de los cultivos, lo cual haría suponer que las cifras de erradicación y el éxito de programas de cultivos alternativos estarían avanzando de manera distinta en Perú, que en el segundo país productor del mundo; a saber, Colombia. Además, se deben tomar en cuenta los cambios en términos de productividad del cultivo de hoja de coca (menos hectáreas, pero mayor producción).

La mayor producción de coca se concentra en la zona del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), que comprende territorio de los departamentos de Junín, Huancavelica, Cusco, Ayacucho y Apurímac. Los cultivos en el VRAEM han llegado a ocupar cerca de 20 000 hectáreas y en los últimos años representa alrededor de 30% de las áreas de cultivo en el ámbito nacional. Caso distinto son los valles de Alto Huallaga y La Convención-Lares, que han disminuido en su importancia relativa. Los valles que han experimentado un crecimiento absoluto y relativo son Marañón-Putumayo-Amazonas, Inambari-Tambopata y Palcazú-Pichis-Pachitea. En el mapa 2 se observa el punto de origen (cultivos) de las rutas de distribución de derivados cocaínicos, las cuales, en su mayoría, no se encuentran en zonas fronterizas.

La política antidrogas del Estado peruano se ha concentrado en la erradicación de áreas de cultivo desde inicios de la década de 1980 con el apoyo de USAID. En el caso de las plantaciones de hoja de coca, el número de hectáreas erradicadas en el periodo 2001-2013 varió entre las 9 000 y poco más de 14 000 en 2012. Los departamentos en los que se han llevado a cabo las erradicaciones de hoja de coca más importantes han sido Huánuco, San Martín y Ucayali, de los cuales este último es el único con distritos fronterizos.¹⁶

16 Información extraída de los anuarios de la PNP.

Mapa 2
 Porcentaje de extensión de cultivos de hoja de coca según
 valle respecto al total nacional (2012) (Perú)



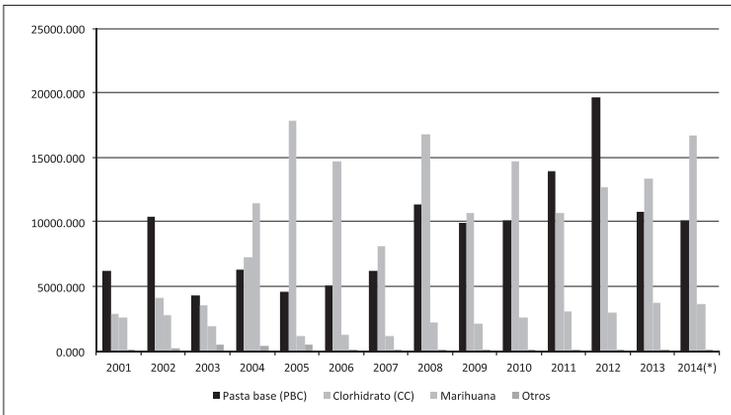
Fuente: Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú (2012)
 Elaboración propia

En lo que respecta a las rutas del narcotráfico, se puede hacer una primera aproximación a través de la información sobre decomisos. Para ello se identificaron los montos totales de los principales productos incautados, sobre los cuales existe más información que sobre los cultivos (gráfico 3).

Al ver los lugares en los que se realizaron los principales decomisos, resalta la presencia de Lima y Callao, donde la cantidad total de droga decomisada en kilogramos alcanzó la primera o segunda cifra más importante. La droga decomisada, cuya cifra relativa ha sido más importante en Lima y Callao, ha sido el clorhidrato de cocaína, llegando a sumar cerca de 12 000 kg

en el último año del cual se tienen datos (2012), lo cual representó cerca de 60% del total de clorhidrato decomisado en todo el país. El departamento de Lima no es zona de producción de hoja de coca, ni de frontera terrestre, entonces se asume que gran parte de las incautaciones se dan en puertos y en el aeropuerto internacional. En consecuencia, para comprender el sistema fronterizo peruano en lo que respecta al narcotráfico, es de suma importancia no perder de vista que gran parte de su interconexión transfronteriza se da a través de los medios marítimo y aéreo.

Gráfico 3
Droga decomisada 2001-2014 (kg)



Fuente: MININTER - Policía Nacional del Perú - Dirección Antidrogas (DIREJANDRO)
Elaboración propia

Otro ejemplo importante de la relevancia de la vía aérea como conexión transfronteriza para el comercio de droga es el del valle de los ríos Palcazú-Pichis-Pachitea, entre los departamentos de Huánuco y Pasco, el cual constituye el punto más importante de salida aérea desde las fronteras, debido a las condiciones geográficas que facilitan la implementación de una infraestructura acorde con esta modalidad de transporte. Estos valles han experimentado los más elevados índices de incremento de la extensión ocupada por coca en los últimos cinco años. Ahora bien, la pasta básica de cocaína (PBC), que es transportada desde la zona de Palcazú-Pichis-

Pachitea, es tanto aquélla producida en el lugar, como la proveniente del valle del VRAEM.

A través de los años, los decomisos de PBC se han dado en gran medida en el departamento de Ayacucho, seguido de distintos distritos. Llama la atención que, si bien los montos de los decomisos varían entre año y año, así como los departamentos en los que se llevan a cabo, se han realizado grandes incautaciones en departamentos como Piura, Lambayeque, Arequipa y Puno. Mientras los dos primeros se encuentran en la costa norte del país, lo cual sugiere que se incautó PBC que se dirigía hacia la frontera norte o que se buscaba sacar por vía marítima (Piura cuenta con puertos marítimos mayores), los últimos dos son departamentos en la ruta hacia el sur. El caso de Puno es particular, dado que sostiene los flujos más importantes de contrabando del país (véase la sección sobre contrabando). Esa dinámica fronteriza albergaría también la salida de drogas que pasan por Bolivia y constituye un ruta hacia Brasil.

Este breve repaso sobre la situación de la producción de drogas y la respuesta estatal, permite identificar algunos puntos relevantes para el análisis del sistema fronterizo peruano. En primer lugar, Perú resalta por su alta producción de hoja de coca y de productos cocáinicos que son exportados principalmente a Europa y Asia, además de países de la región sudamericana (por ejemplo, Bolivia y Brasil) y en menor medida al consumo interno. Sobre esto último, entrevistas a expertos permitieron identificar que la demanda de PBC en Brasil ha ido en aumento en los últimos años. Esto ha supuesto el establecimiento de rutas que vinculan la zona de producción del VRAEM, principal valle productivo del país, con la zona fronteriza del sur (Puno-Bolivia) y, posteriormente, con Brasil como destino final. Otra ruta terrestre que parece ser importante se encuentra hacia el norte, rumbo a Ecuador. Sin embargo, si nos limitamos a la cifras de decomiso, Lima y Callao —así como otras ciudades costeras— dan cuenta de la importancia de las vías marítima y aérea para la interconexión transfronteriza del narcotráfico. Pese a ello, no se debe olvidar que los decomisos son indicador de la efectividad del control estatal y no necesariamente de las características de las rutas de distribución. Finalmente, un medio aéreo importante de exportación de

los cocaínicos son las avionetas que salen desde zonas estratégicas del oriente peruano, de las cuales el valle de Inambari-Tambopata representa un caso paradigmático por sus condiciones geográficas y la persistencia de este medio para el transporte de droga.

Contrabando en Perú

En zonas fronterizas, los intercambios económicos son especialmente relevantes, dado que articulan distintas economías (formales, informales e ilegales) con base en criterios de ventajas comparativas y complementariedad. Esta situación adquiere mayor complejidad en el caso del contrabando, dado que no es posible señalar con claridad los límites de las dinámicas formales, informales e ilegales. Además, existe una limitación importante en términos de indicadores confiables sobre esta problemática. Pese a ello, es posible señalar algunas características de interés para los fines del proyecto de investigación sobre el sistema fronterizo.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 28008, Ley de Delitos Aduaneros, el contrabando supone tanto la salida, como el ingreso irregular —eludiendo la Administración Aduanera— de un producto a territorios de distintos países. La institución encargada de liderar la lucha contra el contrabando en Perú es la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), según lo estipula la Ley N.º 27595 de creación de la Comisión de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduana de 2001. Esta comisión está conformada por instituciones estatales, así como por representantes de la sociedad civil y de asociaciones de empresarios. Entre sus funciones se encuentra la de elaborar el Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el Contrabando y Defraudación de Rentas de Aduanas; sin embargo, es la SUNAT, a través de su división de Aduanas, la entidad encargada de fiscalizar el control de mercancías, personas y medios. El trabajo de la SUNAT se da tanto a través de Puestos de Control Fronterizo (PCF) en puntos estratégicos de límites terrestres, como en aeropuertos y puertos.

Existe poca información fiable sobre el contrabando. Destacan los estudios realizados por la SUNAT, que presentan una descripción del contrabando por zonas, vías y productos que se comercializan. Según esta

clasificación y datos obtenidos de fuentes periodísticas, se ha elaborado una tabla (tabla 5) que brinda la siguiente información: a) señala diferencias en cuanto a productos; por ejemplo, la zona sur se caracteriza por el paso de vehículos y artefactos de distinto tipo, mientras que en el oriente la tala y la minería ilegal suponen flujos de madera y oro, especialmente a través de vía fluvial; b) la zona norte tiene una variedad amplia de productos que se intercambian, pero el caso más relevante es el del tráfico de combustible desde Ecuador por las cantidades, su alcance (llega hasta la ciudad de Chiclayo) y por la modalidad en que se transporta; a saber, culebras –modalidad que implica el transporte en varios camiones que avanzan en conjunto (Prado, 2012).

Tabla 5
Caracterización del contrabando en Perú
según zonas identificadas por SUNAT

Zona	Localidades que abarca	Vía	Productos
Norte	Tumbes, La Tina, Paita, Salaverry, Chimbote	Terrestre, marítima	Medicinas, artículos de cama, prendas de vestir, insecticidas, harina de pescado, cigarros, calzado, combustibles.
Lima	Callao, Lima	Marítima, aérea	Cigarros, combustibles, partes de computadoras, medicinas, artefactos, prendas de vestir, ropa usada.
Oriente	Iquitos, Tarapoto, Pucallpa, Puerto Maldonado	Terrestre, fluvial	Motores y partes, cigarros, cintas de video, oro, medicina, azúcar, tala ilegal.
Sur	Puno, Cusco, Arequipa, Ilo, Tacna, Mollendo, Pisco	Terrestre, fluvial	Ropa usada, vehículos, prendas de vestir, artefactos, cigarros, calzado, alimentos.

Fuente: SUNAT, artículos periodísticos

Se puede apreciar también un incremento en las estimaciones del contrabando (tabla 6). Los valores más altos se dan en Puno, Tacna y la Zona Norte, respectivamente. Sobre los dos casos que suponen las cifras más altas (ambos suman 73% del total de contrabando estimado), cabe resaltar una diferencia importante. En el caso de la frontera peruano-chilena, el beneficio arancelario de la zona franca de Iquique ha generado ventajas comparativas

que motivan el ingreso de productos que son revendidos en territorio peruano. Por otro lado, en el caso de la frontera peruano-boliviana son las dinámicas comerciales las que activan los flujos económicos y comerciales de contrabando, así como las características topográficas del altiplano que facilitan el traslado por carretera de los productos (Chavarria *et al.*, 2011).

Tabla 6
Estimación del contrabando en Perú 2002-2009 (millones de USD)

Fuentes	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total contrabando = I + II + III + IV	333	321	349	386	425	501	519	480
I. Ingreso directo por fronteras	129	172	189	196	227	276	315	299
Puno	106	136	147	158	186	213	235	233
Zona Norte	23	36	41	39	41	63	80	66
II. Ingreso por frontera y beneficio arancelario	102	90	96	109	126	136	129	120
Tacna	102	90	96	109	126	136	129	120
III. Zonas que gozan de beneficio arancelario	26	23	27	42	44	33	20	13
PECO	26	23	27	42	44	33	20	13
IV. Otras fuentes	76	36	37	39	27	56	55	48
Aduana marítima	-	-	20	22	17	28	34	31
Aduana aérea	43	36	17	18	10	28	21	17
Tráfico fronterizo**	33	-	-	-	-	-	-	-
Contrabando / Importaciones (%)	4.5	3.8	3.5	3.1	2.8	2.3	1.7	2.2
Memo								
Subvaluación		52	74	99	121	189	245	273
Subconteo		3	2	2	2	3	6	4

* Precios CIF

** A partir de 2003 esta fuente de contrabando ha sido redistribuida al ingreso directo por fronteras

Fuente: SUNAT

Elaboración propia

Según cálculos de SUNAT, se estima que la frontera sur es la que presenta mayores valores de contrabando. Por otro lado, el producto contrabandeadado que moviliza las mayores cifras en todo el país es el combustible. Éste ingresa principalmente por la frontera norte, dadas las ventajas comparativas que otorga el precio subvencionado de los combustibles en Ecuador (Prado, 2012). Según el autor citado, los acopiadores se encargan de juntar el combustible en barriles o bolsas en zonas fronterizas, para luego cruzar el límite estatal en carretillas o mediante la modalidad de culebras, evadiendo controles fronterizos.

Además de existir diferencias por los tipos de productos y su volumen, se pueden distinguir modalidades de transportes. Vela (2010) identifica entre las principales modalidades de contrabando los siguientes tipos: a) hormiga (camuflar productos en el equipaje o en el cuerpo) y caleta (esconder los productos en los vehículos individuales); b) culebra (productos se trasladan en un grupo/conjunto de vehículos de carga pesada y transporte); c) pampeo (utilización de vías alternas para cruzar la frontera); d) chacales (contratación de personal de control aduanero para garantizar el paso fronterizo, y e) carrusel (falsificación de documentos para pasar los controles fronterizos). Estas modalidades no operan de manera exclusiva, sino que se traslapan según el tipo de bien que se traslada, el volumen, la presencia de control estatal, entre otros aspectos. De hecho, las modalidades suelen complementarse; es decir, para el cruce de la frontera se utilizan las modalidades de carrusel, pampeo y culebra y, en ocasiones, la distribución dentro del país es en la modalidad hormiga o caleta.

Por último, respecto de las rutas más importantes, se puede destacar lo siguiente: hacia el norte, puntos importantes de llegada son Tumbes y Chiclayo; por el sur, las ciudades de Tacna y Arequipa, así como el puerto de Ilo, son importantes puntos finales de ruta; finalmente, hacia el oriente resalta la presencia de Iquitos en las rutas. Si bien puede resultar obvio, es un hallazgo sobresaliente el hecho de que la mayor parte de las rutas abastecen ciudades principales, pues habla de la demanda de estos productos en mercados más grandes. En esas rutas, las ciudades fronterizas cumplen un rol importante como nodo de almacenamiento, comercialización y distribución de los bienes contrabandeados. Asimismo, esas rutas brindan

una primera pista de hasta dónde llega la influencia de los sistemas fronterizos. Comúnmente se asocia la escala global a la importación formal de bienes o servicios, y lo que las rutas del contrabando nos muestran son dinámicas de escala global, pero éstas se dan a través de dinámicas ilegales e informales localizadas.

El contrabando toma distintos mecanismos dependiendo de la zona fronteriza en la que se asienta: la complementariedad económica ha conllevado que por el norte sea más intenso el contrabando de combustibles; por el sur, vestimenta, autopartes, entre otros; por el este, va cobrando más relevancia el tráfico de madera proveniente de tala ilegal u oro de mineras artesanales. Estos intercambios van delineando rutas y esas rutas/redes comerciales y de personas se involucran de alguna manera en las distintas etapas.

Incidencia de delitos en frontera

Como último punto de análisis, se presenta información sobre delitos. Este análisis exige hacer algunas salvedades respecto a las fuentes de información. En primer lugar, la calidad de la información brindada por las distintas entidades estatales (policía, Poder Judicial, Fiscalía, etc.) carece de fiabilidad y, en muchos casos, es contradictoria entre una institución y otra para un mismo delito. En segundo lugar, es importante señalar que los datos que producen estas instituciones dan cuenta de la capacidad de recolección de denuncias y registro de procesos judiciales del Estado; es decir, suponen una cifra negra en el registro de victimización de la población (aquellos casos en los que no existe denuncia ni proceso). Éste es el caso de las cifras en las que se basará esta sección; a saber, las denuncias registradas por la Policía Nacional del Perú (PNP). Finalmente, la escala a la que se encuentra la información de la PNP es la departamental, lo que implica no contar con información por distrito o ciudad fronteriza, con la excepción de los datos de homicidios entre 2011 y 2013, que fueron contabilizados por el INEI también para las principales ciudades del país.

Tabla 7
Departamentos agrupados por el promedio en la tasa de homicidios
2011-2013

Q4		Q3		Q2		Q1	
Tumbes	17.27	Cajamarca	6.22	Cusco	5.41	Ayacucho	3.81
Madre de Dios	15.91	Tacna	6.18	Ica	5.36	Junin	3.61
La Libertad	14.54	Piura	6.16	Lima	5.30	Puno	3.20
Callao	12.05	Arequipa	5.88	Lambayeque	4.85	Apurimac	2.81
San Martín	11.26	Huánuco	5.50	Ucayali	4.38	Moquegua	2.30
Ancash	8.45			Pasco	4.14	Loreto	1.96
Amazonas**	7.89					Huancavelica	1.94

* Tasa nacional de homicidios: 5.43 (2011); 6.53 (2012); 6.61 (2013)

**El departamento de Amazonas se incluyó en el Q4 por las características de su comportamiento

Fuente: CEIC, 2015

Elaboración propia

La tabla 7 presenta la información disponible sobre homicidios en el periodo 2011-2013, organizando los departamentos por cuartiles.¹⁷ Con base en esta información se puede señalar lo siguiente: En primer lugar, los departamentos del Q4 superan la media nacional en todos los años observados y, salvo San Martín, que ha ido reduciendo su tasa, y Amazonas, que ha tenido un comportamiento variable, los demás departamentos han visto aumentar sus tasas de homicidio. En segundo lugar, los departamentos del cuartil más alto agrupan más de 50% de los homicidios en el periodo observado. Los Q2 y Q1 agrupan departamentos que se encuentran bajo la media nacional. En el Q2, sólo los departamentos de Lima, Pasco e Ica han tenido un alza continua en sus tasas. Mientras que el grupo Q1 contiene a los departamentos con las tasas más bajas de homicidio, pero que en muchos casos han ido aumentando a lo largo de los tres años observados, resalta el departamento de Ayacucho por encontrarse en crecimiento constante. Finalmente, los datos del Q3 son sumamente dispersos y dado que el periodo de observación es muy corto, no se pueden identificar tendencias.

17 Se optó por el uso de la media aritmética, por ser ésta una razón entre la cantidad de observaciones (años) y los valores (tasas), que permitía una estandarización para la clasificación en grupos de departamentos, además de brindar un nivel más de análisis al permitir la comparación con la media aritmética nacional y el porcentaje acumulado.

Los departamentos fronterizos de Tumbes, Madre de Dios, Piura, Puno y Loreto han sufrido aumentos seguidos en los tres años observados. Destaca el crecimiento en la tasa de homicidios que sufrió Tumbes entre 2011 y 2012 (de 4.89 a 21.03), que es, además, el departamento con promedio más alto en dicha tasa a nivel nacional. Asimismo, Madre de Dios no sólo muestra tasas altas de homicidios, sino también un alza. Si bien no hay otro departamento fronterizo que comparta una tasa alta que haya ido aumentando, sí es importante resaltar que la gran mayoría ha sufrido aumentos en los años observados. Es necesario un periodo de tiempo más amplio que permita afirmar si estas cifras suponen tendencias hacia el aumento de la violencia en zonas de frontera.

Existen otros delitos recurrentes en los departamentos fronterizos, a los cuales se hará una breve referencia a pesar de los problemas de fiabilidad ya mencionados. Entre los que más denuncias acumulan dentro de este grupo de departamentos se encuentran las lesiones, los robos y los hurtos. Sin embargo, son algunos departamentos los que sobresalen por superar las tasas de denuncias nacionales. El caso de Tumbes es un buen ejemplo, pues en 2012 registró tasas de robos (651.98) y hurtos (428.96) que cuadruplican e, incluso, quintuplican a las del resto de departamentos limítrofes. Los hurtos en Tacna (297.65) y, especialmente, en Madre de Dios (499.06), también superaron la media nacional de denuncias en 2012.

Salvo en Puno, las tasas de denuncias por violencia contra la libertad sexual¹⁸ han sido altas en los departamentos observados. De hecho, en la mayoría se identifica una tendencia al alza de las cifras. Ahora bien, como se explicó al inicio de esta sección, esto puede deberse a la mejor capacidad de la PNP para registrar la ocurrencia de delitos y no a un aumento significativo de ellos. Sin embargo, las cifras muestran una realidad preocupante en el país, que parece tener una presencia particularmente fuerte en zonas fronterizas; a saber, las altas cifras de violaciones o violencia sexual, cuyas principales víctimas son mujeres. Por ejemplo, en 2012, Madre de Dios (53.28), Piura (75.24), Tacna (47.43) y Tumbes (51.26) superaron la tasa nacional (29.17) de denuncias de este delito.

18 Éstos incluyen violaciones sexuales, actos contra el pudor y el delito de seducción. Este último se refiere al uso del engaño para atentar contra la libertad sexual, principalmente de adolescentes o niños y niñas.

Tabla 8
Tasa de robos, hurtos, lesiones y violencia contra la libertad sexual
2009-2012 (por 100 mil habitantes)

Delito	2009	2010	2011	2012
Hurto	168.81	189.19	207.55	250.79
Robo	167.46	192.65	217.00	252.90
Lesiones	57.78	64.22	67.92	81.53
Viol. libertad sex.	23.17	17.70	24.68	29.17

Fuente: Anuario estadístico PNP
 Elaboración propia

Comúnmente se asume que actividades como el narcotráfico, la minería, la tala ilegal y otros fenómenos asociados a la violencia en sistemas fronterizos globales, implican delitos conexos que aumentan la violencia en las zonas de frontera. Sin bien esta primera revisión no permite establecer esos vínculos, sí permite identificar la presencia de altos índices de violencia en algunos departamentos articulados a los sistemas fronterizos, especialmente Tumbes y Madre de Dios, cuyas tasas de homicidio son las más altas a nivel nacional. Así, los homicidios, robos, lesiones y la violencia contra la libertad sexual son los delitos más recurrentes, y todos dan cuenta de un alto grado de violencia física. Esto exige un mayor análisis de los vínculos entre economías ilegales y el grado de violencia en zonas de frontera.

Apuntes finales

La información presentada permite plantear una serie de ejes analíticos que requieren mayor atención para abordar el subsistema fronterizo y su relación con los mercados ilegales. Primero, se debe superar la visión de la frontera, entendida como límite territorial y de acción estatal, para dar paso a una visión que logre articular las dimensiones y características de las fronteras en tanto sistema global, articulado con lo local y con una configuración socioespacial específica. Es necesario generar información transversal a los espacios fronterizos y proponer una mirada relacional

en torno a ellos. Este artículo es un primer esfuerzo descriptivo para esta tarea.

Segundo, existe un conjunto de limitaciones de la información disponible que impide abordar las fronteras en tanto sistema. En principio, las investigaciones académicas e institucionales no son muy abundantes, lo cual supone limitadas fuentes de información y debate. A esto se suma que la información sobre delitos asociados a sistemas fronterizos globales presentan dos restricciones: i) en su mayoría se proporciona a escala departamental, lo que impide tener información específica para la escala local, y ii) la información sobre delitos que proporcionan las distintas instituciones del Estado peruano no es del todo fiable. Suele suceder que para un mismo delito se tienen distintas cifras y, además, éstas se basan en denuncias, lo que supone una cifra negra de victimización. Finalmente, se debe señalar que existe muy poca información sobre las dinámicas económicas en las áreas fronterizas y su importancia como nodos y puntos de paso relevantes para la economía nacional.

Tercero, una pregunta fundamental que requiere mayor atención: ¿cuál es la particularidad de las áreas fronterizas? Esta pregunta involucra dos temas. Por un lado, identificar y discutir las particularidades que poseen en términos demográficos, sociales y económicos. Por otro lado, problematizar la posibilidad de hablar de una “violencia fronteriza” como un tipo de dinámica vinculada a la criminalidad y violencia particular. Existen una serie de indicios que permite plantear esta hipótesis (existencia de violencia fronteriza). Sin embargo, está pendiente la tarea de diferenciar las características y efectos de las rutas y dinámicas de mercados ilegales y su vínculo con la frontera.

Cuarto, la información revisada permite señalar algunas precisiones a la pregunta planteada. Las fronteras requieren un análisis en distintas escalas que permitan, tanto observar características estructurales y transversales, como dar cuenta de su heterogeneidad. Por tal motivo, el análisis con información agregada requiere aceptar las limitaciones que este tipo de tarea entraña. Además, como se propone en uno de los objetivos del proyecto general en el cual este capítulo se inscribe, es necesario avanzar en el estudio de las fronteras desde una perspectiva no centrada en el territorio

de un país. Abordar un espacio fronterizo sólo desde las características de un país resulta un esfuerzo parcial en la medida que no se brinda información sobre el conjunto de interrelaciones con las dinámicas existentes “en el otro lado”. Abordar la dinámica fronteriza desde una perspectiva nacional genera una serie de inconvenientes y trabas analíticas, dado que por su propia definición la frontera involucra una relación de más de un espacio territorial nacional.

En quinto lugar, es necesario asumir que las fronteras poseen una relación de complementariedad (no unidireccional) respecto de las características de cada mercado ilegal. Es decir, las características que adopta el sistema fronterizo poseen un doble vínculo con estos mercados ilegales, con la infraestructura existente y el rol de actores estatales. Finalmente, queda por establecer las relaciones que existen entre los mercados ilegales. Sería erróneo asumir que operan de manera aislada; por el contrario, existe un conjunto de dinámicas transversales a ellos, por lo cual las fronteras y el sistema fronterizo son lugares privilegiados de investigación.

Referencias

- Angulo, Juan (1927). *Historia de los límites del Perú*. Lima: Imprenta de la Intendencia General de Guerra.
- Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú* (2012). Disponible en <http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/estd/fich.htm>.
- Aramburú, Carlos (1980). “Las migraciones a las zonas de colonización de la Selva Peruana: Perspectivas y avances”. Ponencia presentada en FLACSO-INANDEP, Buenos Aires.
- Berganza, Isabel, y Mauricio Cerna (2011). *Dinámicas migratorias en la frontera Perú-Chile: Arica, Tacna e Iquique*. Lima: UARM.
- Berganza, Isabel y Judith Purizaga (2011). *Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Lima: UARM.
- Bernal, Raúl (1986). “Alternativas para una integración fronteriza entre Arica, Tacna y Oruro”. En *Integración Latinoamericana*, Vol. 11 N.º 118: 57-64.

- Bijsterbosch, Erik (2007). “Peruvian cross border commuters in the Chilean-Peruvian border region”. Tesis de maestría en Radboud University Nijmegen.
- Bocchio Rejas, Luis (1978). *Los tacneños y el corredor para Bolivia*. Lima: Editorial Minerva.
- Bolognesi-Drosdoff, María Cecilia (1986). “Análisis y clasificación tipológica de casos de integración fronteriza”. En *Integración Latinoamericana*, Vol. 11, N.º 118: 13-30.
- Calderón, Félix (2000). *El tratado de 1929. La otra historia*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Calderón Cousiño, Adolfo (1919). *Breve historia diplomática de las relaciones chileno-peruanas 1819-1879*. Santiago: Empresa ZigZag.
- Cano, Washington (1925). *Historia de los límites del Perú: dedicada a los alumnos de instrucción media*. Arequipa: Tipografía Quiroz Perea.
- Castillo, Rodolfo (2011). “Apoyo a la integración urbana y regional de la zona fronteriza del Eje Vial N.º 1 Piura-Guayaquil: una aproximación desde una perspectiva binacional y sostenible”. En *Espacio y Desarrollo* 23: 31-46.
- Chavarría, Cindy, Carlos Casquero y Dionel Martínez (2012). “Contrabando: importancia en la región trinacional frente a la estructura espacial”. En *Espacio y Desarrollo* 24: 75-88.
- Chiarella, Roberto (2011). “Redes y territorio: La iniciativa IIRSA en foco”. En: *Espacio y Desarrollo*, N.º 23: 5-29.
- _____ (2005). “¿Conurbación o ciudad internacional? Gestión urbana e impactos en el territorio. Iñapari-Assis Brasil-Bolpebra”. En *Espacio y desarrollo* 17: 69-88.
- Dilla, Haroldo y Sobeida Cedano (2004). *De problemas y oportunidades: intermediación urbana fronteriza en República Dominicana*. FLACSO-República Dominicana.
- Giménez, Verónica (2011). “La Triple Frontera Dinámicas culturales y procesos transnacionales”. En *Frontera Norte*, Vol. 23, N.º 46: 7-34.
- González Miranda, Sergio (2006). “Densidad, integración y conflicto en la triple frontera”. En *La integración y el desarrollo social fronterizo 1*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

- Grisales, Germán (2005). “¿Amerita la frontera de Colombia, Perú y Brasil una zona de integración trinacional”. En *Aldea Mundo* 18: 54-61.
- Hocquenghem, Anne Marie (2009). “La región fronteriza peruano-ecuatoriana y el proceso de globalización”. En *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Tranfronterizos*, Vol. 9, N.º 2: 101-116.
- Hocquenghem, Anne Marie y Etienne Durt (2002). “Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano-ecuatoriana: entre el discurso y la realidad, una visión local”. En *Bulletin de l'Institut Français de Études Andines*, N.º 31 (1): 39-99.
- INEI (2007). X Censo de población y V de vivienda.
- (1993). IX Censo de población y IV de vivienda.
- Mejía Ochoa, William (2012). “Colombia y las migraciones internacionales. Evolución reciente y panorama actual a partir de las cifras”. En: *Revista Internacional de Movilidad Humana*, N.º 39: 185-210.
- Meza, Nilo (2005). “Zonas de integración fronteriza (ZIF) Perú-Bolivia una experiencia a considerar”. En *Aldea Mundo* 18: 36-43.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (2012). *Desarrollo e Integración Fronteriza*. Lima: MRE.
- (2006). *Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador*. Lima: MRE.
- Nieto, Carlos (2014). *Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional*. Buenos Aires: CLACSO.
- Novoa, Zaniel (1993). “La cuenca binacional de Madre de Dios: De la franja pionera a la integración fronteriza”. En *Espacio y Desarrollo* 5: 117-157.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2012*. Lima: UNODC.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2006). *Trata de mujeres para fines sexuales comerciales en el Perú*. Lima: OIM-Movimiento El Pozo.
- (2007). *Estudio Investigativo para la descripción y análisis de la situación de la migración y trata de personas en la zona fronteriza Colombia-Brasil*. Bogotá: OIM.

- (2012). *Gestión Fronteriza Integral en la Subregión Andina Módulo 1 - Gestión fronteriza*. Lima: OIM.
- Podestá, Juan (2005). “Globalización y regiones fronterizas: notas a partir del análisis de la región de Tarapacá”. En *Revista de Ciencias Sociales* 15: 4-24.
- Pons, Gustavo (1962). *Las fronteras del Perú (historia de los límites)*. Lima: Ediciones del Colegio San Julián.
- Porrás Barrenechea, Raúl (1926). *Historia de los límites del Perú: texto dictado a los alumnos del Colegio Anglo-Peruano de Lima, conforme al programa oficial*. Lima: Libr. Francesa Científica: E. Rosay.
- Prado, Francisco (2012). “Los culebrones de la noche: estudio antropológico del comercio informal de combustible en Tumbes”. En *Ciencia y Desarrollo*, Vol. 15, N.º 2: 87-96.
- Ramírez, Socorro (2009). “Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances”. En *Estudios Políticos* 32: 135-169.
- Rivadeneira, Dánae (2014). “Esclavitud moderna en Madre de Dios” (Video). INFOS. Consulta el 12 de abril de 2016, disponible en <http://utero.pe/2014/03/26/esta-es-la-mineria-informal-esclavitud-sexual-moderna-en-madre-de-dios/>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2011). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: SELA.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/>
- Ullman, Edward L. (1956). “The role of transportation and the bases for interactions”. En *Man's role in changing the face of the Earth*, editado por William L. Thomas, 862-882. Chicago: University of Chicago Press.
- Valcuende del Río, José María (2008). “Fronteras y Límites: El caso de la Triple Frontera Brasil, Perú y Bolivia”. En *Punto e Vírgula*, N.º 3 (1): 36-57.
- Vásquez, Tania; Érika Busse y Lorena Izaguirre (2014). “La migración haitiana en Perú y su tránsito hacia Brasil”. *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios*. N.º 6: 83-106.

Vela, Lindon (2010). “El Contrabando y sus Rutas en América Latina y en el Perú, una visión desde el Norte del Perú, con énfasis en productos de Tabaco”. Consulta el 14 de noviembre de 2014, disponible en <http://web.ua.es/es/giecryal/documentos/contrabando-tabaco.pdf?noCache=1354883302412>.

Bolivia: Tensiones, retos y perspectivas del subsistema fronterizo

José Blanes Jiménez

Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios

Como país mediterráneo y exportador de materias primas, Bolivia siempre dependió de la fluidez fronteriza con sus vecinos. Sin embargo, en las últimas décadas de globalización las zonas fronterizas enfrentan nuevos retos, ya que la inserción del país en escenarios más amplios y complejos no depende sólo de los flujos que trascurren por aquellas áreas. Hoy se dibuja el nuevo mapa de flujos hacia y desde fronteras más lejanas, en el que está inserto el país. Y mirando hacia adentro, estos cambios están modificando no sólo las áreas fronterizas que plantean exigencias de políticas nacionales diferentes, sino también las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas y cada día de más ciudades y territorios progresivamente afectados. Es un escenario nuevo para replantearse la predominancia de la seguridad ciudadana amenazada por enemigos diferentes de aquéllos de la seguridad nacional del pasado.

Bolivia se inserta en las redes de los flujos globales de la mano, cada vez más pesada, de los mercados ilegales, lo que acarrea severas consecuencias sobre la economía, el Estado y la vida ciudadana. El avance de la informalidad, traducida en debilidad institucional, afecta varios aspectos de la vida del país, diversificando las formas de violencia y deterioro de la seguridad ciudadana. El narcotráfico, el contrabando, vehículos de la globalización actual, en su lucha por el control del territorio, están vinculando lugares urbanos con nefastas consecuencias sobre la vida ciudadana.

Este estudio es un intento preliminar de articular varias de las dimensiones que dibujan hoy el nuevo concepto de fronteras, contrastado con su

experiencia histórica. En primer lugar, se destacan algunos aspectos históricos de constitución original de las actuales áreas fronterizas; en segundo lugar, hace una revisión de la literatura consultada en torno a los temas señalados como importantes en esta aproximación al tema fronterizo. En tercer lugar, se revisan algunos de los hitos, desde las políticas nacionales, que afectan a las zonas fronterizas y las características particulares de cada una de ellas. Finalmente, se mencionan algunos de los principales escenarios que requieren de atención a futuro para la elaboración e implementación de políticas fronterizas.

Fundación y evolución de las fronteras

Los 6 834 km de frontera que comunican a Bolivia con sus vecinos, cinco países con sus regímenes económicos y políticos, definen las condiciones de los flujos locales, regionales y globales. Las cambiantes asimetrías de cada tramo de frontera plantean al país escenarios diferenciados, en los que se definen retos para las políticas nacionales y locales.

Tres procesos ilustran la evolución de las fronteras hasta el momento actual: el primero, fundacional (1825-1936), va desde la independencia hasta la Guerra del Chaco y se caracteriza por la disputa por los recursos naturales fronterizos y la consolidación de los límites definitivos con los países adyacentes; un segundo proceso, que se superpone en parte con el primero, desde 1876 hasta 1970, es de adecuación de las fronteras y de vertebración de las redes de comunicación terrestre a las funciones de exportación y de migración; el tercero –actual–, que también se superpone con el segundo, corresponde al periodo de finales de la década de 1940 hasta nuestros días y se caracteriza por la transformación y adecuación del funcionamiento fronterizo en el marco de la globalización y el consiguiente aumento de los flujos comerciales, el movimiento de personas y, sobre todo, del funcionamiento creciente de los mercados ilegales.

Luchas por el territorio y los recursos naturales

El 6 de agosto de 1825, Bolivia, dos veces más grande que en la actualidad, inició un proceso de consolidación de sus fronteras físicas mediante

sucesivas disputas con sus vecinos por los recursos naturales boscosos o minerales. De 2 363 769 km², en los primeros 59 años perdió 1 265 188 km²; es decir, poco más de la mitad de su territorio original.

En la Guerra del Pacífico, originada con la expansión chilena hacia Perú y Bolivia por la explotación del salitre y el guano, Bolivia perdió 1 265 188 km² y, a raíz de la firma del Tratado de 1904, también su cualidad marítima. Tras la Guerra del Acre, mediante el tratado de Petrópolis de 1903, se cedieron a Brasil 340 000 km² de territorio rico en productos como la goma. Frente a Argentina, mediante la firma de tratados en 1880 y 1925, se cedieron 170 000 km² del territorio del Chaco Central. Ante Perú, con los acuerdos de límites de 1902 y 1909 se cedieron 250 000 km² de una zona productora de quina y castaña. Tras la Guerra del Chaco, también llamada “guerra del petróleo”, Bolivia cedió a Paraguay 240 000 km², en circunstancias de la Gran Depresión, quedando para Bolivia un territorio que contiene los más ricos yacimientos de gas (Mesa, 1988: 539-555; Klein, 1982: 12-14).

Adecuación de las fronteras para la exportación de minerales desde occidente y de goma desde el oriente

De manera simultánea a la consolidación de sus límites fronterizos, Bolivia inició, desde las dos últimas décadas del siglo XIX, un proceso de estructuración vial, con el fin de vincular el país, tanto a los puertos del Pacífico, como al río Paraná. Las dos redes, de la goma y de la plata, de vinculación terrestre de Bolivia con el mundo, consolidaron su definición actual durante las primeras décadas del siglo XX. Desconectadas entre sí hasta la década de 1950, fueron desarrollando desde ellas los cambios más importantes del territorio, los procesos de integración territorial y la diversificación productiva de la década de 1940 (Gómez Zubieta, 2006: 9-23).

La ruta fronteriza para la extracción de la goma desde el oriente amazónico se proyectó hacia Buenos Aires y de allí a Europa. El mayor potencial de comunicaciones hacia el exterior se consolidó atravesando el Chaco hacia Argentina. Por su parte, los puertos fluviales se habrían desarrollado más, de no ser por las expectativas que despertó la firma del tratado con Chile de 1904. Desde aquel entonces, las ciudades fronterizas

de Puerto Suárez, Puerto Aguirre y Puerto Quijarro viven con la esperanza cierta de surgir, gracias a su posición al inicio del corredor interoceánico que unirá el puerto de Santos en Brasil, con los puertos del Pacífico de Chile y Perú.

En esa etapa, el ferrocarril fue el motor estructurador del occidente que se organizó para salir con los minerales, principal producto de globalización de Bolivia, hacia el Pacífico por Chile y Perú. Los ferrocarriles fueron el instrumento central de la economía extractivista y de la dependencia monoexportadora de Bolivia. Con los mismos criterios, se diversificó el sistema fronterizo mediante la ampliación de las carreteras, olvidándose por varias décadas lo que ocurría por las fronteras del oriente.

Las dos rutas de oriente y occidente estructuraron, de forma separada y sin conexión entre ellas, los flujos fronterizos de inicios del siglo XX, dando paso a un sistema más diversificado y complejo: el de nuestros días. En la década de 1940 se estableció la comunicación por carretera entre oriente y occidente, Cochabamba y Santa Cruz conectando ambos sistemas, Beni y, poco más tarde, Pando.

En 1972 se habilitó el primer camino asfaltado que une las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, consolidándose el llamado “eje central” del país (Blanes y Calderón 2003:167-223). De ahí adelante, aunque Bolivia fue hasta hace poco uno de los países de la región en que la densificación de las comunicaciones avanzó más lentamente, sus fronteras se desarrollaron con rapidez, conectando las rutas nacionales de cualquier punto del país, a los flujos globales desde cualquier punto del territorio hacia Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Perú.

El sistema fronterizo de la globalización y los mercados ilegales

A inicios de la década de 1970, con el apoyo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Bolivia emprendió la definición de políticas de desarrollo que se recuerdan como un esfuerzo encomiable, plasmadas en una gran cantidad de documentos, entre los que destaca la “Estrategia Socio-Económica del Desarrollo 1971-1991”, elaborada por un grupo de intelectuales jóvenes que reflejaron el

camino posible de la sustitución de importaciones (Bolivia, 1977).¹ Por su debilidad, las políticas de sustitución de importaciones no lograron cambiar el modelo económico y Bolivia continúa siendo un país exportador de materias primas, con una agricultura y ganadería que ha logrado un relativo autoabastecimiento y desarrollado la exportación de varios de ellos desde el oriente del país. Mientras tanto, en el occidente, donde la producción de alimentos es de base campesina, se observa una tendencia creciente a la importación de alimentos del consumo diario desde los países vecinos, según el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), lo que significa “un retroceso” en la consecución del ideal de la soberanía alimentaria (Avendaño, 2015).

En este marco de una economía altamente extrovertida y de creciente dependencia de productos industrializados, se configuraron las principales funciones actuales del subsistema fronterizo boliviano. Los flujos que articulan el país con la región están en permanente cambio, definiendo las funciones de sus puntos fronterizos, muy sensibles a factores como las políticas monetarias, las diferencias de productividad y aspectos legales, que constituyen los principales factores de las asimetrías complementarias (Carrión, 2014).

De todas las actividades económicas, la comercial es la que más contribuyó durante las últimas décadas a la fluidez de las fronteras, acercando entre sí puntos cada vez más remotos del interior del país con el mundo global de Europa, Estados Unidos y Asia. El comercio trasfronterizo es el eje de la conformación del nuevo subsistema de fronteras con el que Bolivia se ha incorporado al sistema global (Ferrufino, 2015: 12-16).

Otro tema de esta etapa de globalización del sistema fronterizo es el de los flujos migratorios hacia los países vecinos, particularmente hacia Brasil y Argentina, que combinando migraciones temporales y permanentes, estructuraron por décadas las rutas fronterizas (Hinojosa, 2008: 5). Desde mediados del siglo XX, trabajadores bolivianos se establecieron en territorios cercanos a las áreas de frontera, aprovechando las ventajas y

1 Plan Decenal 1962-1971, la Estrategia Socio-Económica del Desarrollo 1971-1991, el Plan Quinquenal de Hugo Banzer Suárez (1976-1980), el Plan de Desarrollo 1984-1987 de Hernán Siles Suazo, el Plan de Todos, de Gonzalo Sánchez de Lozada y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2011.

oportunidades de las zonas cercanas como el norte argentino y en el propio Buenos Aires. Durante los últimos veinte años, los flujos migratorios han desbordado los destinos tradicionales de Buenos Aires y San Pablo, dirigiéndose a España, Italia y Estados Unidos, aportando la pericia de los trabajadores bolivianos como mano de obra en la construcción y en la agricultura. La magnitud de esta migración es tal, que los bolivianos de San Pablo y Buenos Aires juntos sumarían el equivalente de la población de la principal ciudad boliviana.

Las migraciones son cada día más globales y surgen más artefactos de globalización, entre los que se mimetizan el tráfico y la trata de personas (Hinojosa, 2008: 2-5). Comercio fronterizo y migraciones son, entonces, dos sectores que generan importantes cambios de carácter de las fronteras que, de sitios de los territorios, han pasado a formar parte de un sistema global mayor.

Por su volumen y características, los mercados ilegales son un motor de transformaciones, que modela las funciones de las fronteras físicas en su adecuación al sistema global, con impactos nuevos en la economía boliviana, exigida en una serie de rubros para ser eficaz ante a las nuevas funciones fronterizas.

Referencias bibliográficas sobre el sistema fronterizo boliviano

La producción documental sobre las fronteras refleja en gran parte los cambios mencionados en la constitución de las fronteras de Bolivia con los cinco países vecinos, así como los trazos más importantes de los flujos fronterizos por los que Bolivia se inserta en el sistema fronterizo global. Aunque la producción es desigual en el tiempo, incorpora diversos géneros, destacando los documentos diplomáticos, la novela, las crónicas y columnas periodísticas.

En la revisión se manifiesta una transición desde la primacía de los sitios o lugares fronterizos, como los nexos de vinculación de Bolivia con el mundo cercano, hacia otra situación en que Bolivia se inserta en la globalización a través de los flujos de mercancías y relaciones que constituyen

el complejo sistema fronterizo boliviano. Los flujos generados por los mercados ilegales e informales, entre los que destacan el contrabando y el narcotráfico, han ido ganando un lugar muy importante en las últimas décadas.

Durante la etapa de consolidación del territorio y la definición de los sitios fronterizos, desde la independencia hasta finales del siglo XX, gran parte de los trabajos se orientó al estudio de los límites con los países vecinos desde la perspectiva de la geopolítica y la economía. Los textos sobre la historia general de Bolivia describen las circunstancias en que se consolidaron sus fronteras, pasando por las guerras y pérdidas territoriales y una activa política exterior. Así, hasta mediados del siglo XX, la historia del territorio boliviano transcurre por las huellas del despojo por parte de los países vecinos, seguido de tres décadas de extractivismo de minerales y productos como la goma y, posteriormente, por el interés por la Guerra del Chaco (1932-1935) (Mesa, 1988; Herber, 1982; Vásquez H., 1990; Valencia, 2000; Felman Velarde, 1967).

Desde mediados del siglo XX, la construcción de las infraestructuras camineras y la consolidación de los ferrocarriles definen las fronteras como los lugares fronterizos que articulan la extracción de materias primas con el mercado exterior. Hoy, estos lugares se han constituido en los principales canales de los flujos de la globalización (Blanes *et al.*, 2003; Villegas Nava, 2013). La memoria todavía viva de las pérdidas territoriales en la Guerra del Chaco mantuvo vivo el concepto de seguridad de Estado en la definición de los temas fronterizos y la primacía del Estado nacional como actor central y casi exclusivo en el discurso fronterizo. En la actualidad, las políticas asignan a los mecanismos del gobierno nacional el papel central de guardián de los recursos frente a los depredadores externos, a pesar de más de veinte años de descentralización política y administrativa (ADEMAF, 2015).

Las pérdidas territoriales impactaron por igual a todo el país, pero tras la catarsis que representó la Guerra del Chaco (a la que acudieron todos los sectores sociales, particularmente campesinos e indígenas), impactó en la conciencia colectiva ante un país desarticulado territorial, social y étnicamente. La imagen de las fronteras adquirió el sentido de un escenario

crítico para la economía, la política y la cultura, exigiendo cambios trascendentales que desembocaron en varias etapas del nacionalismo. Su primer impacto fue el tránsito de los viejos partidos liberal y conservador hacia los partidos nacionalistas, indigenistas y revolucionarios. Una suerte de refundación social del país se puso en marcha (Richard (ed.), 2008). En ese contexto, es notable la gran producción de literatura, especialmente de novela, en torno a la guerra y sus consecuencias para el país. Destacan algunas de ellas como *Aluvión de fuego* (Cerruto, 1935) y *El pozo, o relato de una guerra estúpida* (Céspedes, 1936). Una gran sistematización de esta producción se encuentra en Siles Salinas (1969).

La Guerra del Pacífico y los tratados posteriores plantaron los factores de cambio, que están aterrizando en nuestros días en un concepto relacional de fronteras. Las reivindicaciones bolivianas sobre el acceso al mar, aunque se mueven en torno al territorio físico, tienen un contenido más cercano al sitio de los flujos (Castells, 2001; Carrión, 2014), en tanto reclaman acceso a los flujos del Pacífico. La condición de país mediterráneo es un fuerte contrapunto en un mundo globalizado, al que ya se accede mediante flujos de largo alcance y cada vez más importantes. Su alto relieve en la política se debe a que Bolivia siente que la pérdida de su calidad marítima es muy importante en el actual escenario de los flujos globales.

Más de un siglo de literatura ha alimentado propuestas de política exterior sin precedentes en la historia de la república y, sobre todo, de un imaginario de las relaciones de Bolivia con Chile y el mundo. El *Libro del Mar* (Estado Plurinacional de Bolivia, 2014) resume más de un siglo de construcción de imaginarios sociopolíticos y hoy se ha convertido en un medio de socialización interno y externo sobre Bolivia y el mar. Abandonando la impugnación del Tratado del 1904, más referida a los límites geográficos, la demanda de Bolivia ante la Corte Internacional de Justicia, que ha reunido por primera vez a todos los expresidentes, excancilleres y personalidades políticas, focaliza el momento de globalización de los flujos. Bolivia recurre al derecho de continuar el diálogo con Chile, que en 48 ocasiones hizo promesas a Bolivia sobre una salida al Pacífico.

A pesar de la primacía del tema del mar, no se agota ahí la riqueza bibliográfica de Bolivia en la relación con los países vecinos. El foco principal de

política exterior boliviana con Chile, Perú, Argentina y Brasil es la historia de la delimitación fronteriza (Vásquez, 1990; Abecia, 1979; Mercado Moreira, 1972; Ministerio de Relaciones Exteriores, 2004; Fernández Saavedra, 2013).

El tema de la comunicación de Bolivia hacia el Atlántico por la vía fluvial, cobra hoy mucha importancia, buscando proyectar las fronteras del oriente hacia el Atlántico. La presencia de intereses asiáticos en el continente, de China en particular, y la posibilidad explotación del mayor yacimiento de hierro de la región, otorgan al proyecto de corredor interoceánico una importancia estratégica para el paso de la soya de los países vecinos hacia los puertos del Pacífico. En ese camino, los programas de integración continental de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) están arrojado abundante literatura para el debate político nacional, a la que se unen los planteamientos y programas integracionistas de los organismos internacionales y los incipientes foros de discusión nacionales (Villegas Nava, 2013; Carbone y Frutos, 2014; Gómez García, 1997).

El tema fronterizo avanza en otro escenario, el de las políticas territoriales del Estado. Durante los últimos veinte años, la gestión territorial descentralizada del país introdujo nuevas visiones que implícitamente alcanzan el tema de las fronteras, en la medida que la descentralización administrativa generó nuevas relaciones entre el gobierno central y los municipios y regiones (Blanes, 1989; FES-ILDIS 2004; Urenda, 2007; Quiroga, 2003). A causa de la municipalización del país, iniciada en 1994, casi la mitad del territorio está constituida actualmente por municipios de frontera y ocho de los nueve departamentos son fronterizos. Sin embargo, no existe mucha literatura sobre el tema fronterizo, a pesar de que la condición fronteriza está extendida en buena parte del territorio (Campero, 2012).

Mientras los sitios fronterizos fueron cambiando sin pausa, exigidos por la dinámica de los flujos globales, las políticas públicas no caminaron continuamente en esa dirección. Los últimos veinte años registran retrocesos respecto a la Ley de Descentralización. Atrapados por el retorno del centralismo, estos territorios fronterizos se debaten ante las posibilidades

de adecuar las condiciones de las fronteras en el marco de los avances de la globalización (Galindo, 2013).

El funcionamiento de los mercados ilegales generó una serie de escenarios como el gran contrabando, el narcotráfico, la corrupción, la informalización de la sociedad, hasta escenarios críticos en el ámbito de territorios específicos, generacionales y de género (Miranda, 2016; Miranda y Agramont (eds.), 2015; Campero, 2012).

Ahora bien, los estudios sobre los escenarios globales no permiten sino dibujar un panorama general de hipótesis de trabajo. Entre los textos dedicados a los escenarios críticos de violencia están aquéllos que abordan el tema del narcotráfico y el contrabando, fenómenos que van apareciendo en las fronteras, algunas de las cuales empiezan a figurar como zonas rojas (Miranda, 2016; Courtis, 2010). Destacan aquí los trabajos sobre:

- La producción de hoja de coca, erradicación e incautación de drogas, especialmente, los informes anuales de monitoreo de la UNODC (2014) y CONALTID (2014 a y b)
- Corredores (PIE, 2012), crimen organizado (Campero, 2011y 2014) contrabando (Ferrufino, 2009; CEPB, 2009; Vidaurre, 2005 y Jemio, 2013)
- Evasión aduanera en las importaciones (Bonilla, 2014)
- Las condiciones de informalidad (Valencia y Casas, 1998)
- El negocio de producción y exportación ilícita de oro (Valencia, 2015)

Políticas nacionales y las fronteras

La problemática fronteriza señala fuertes carencias de políticas nacionales, con dificultades para su implementación, debido a la ausencia de institucionalidad adecuada en el contexto local. Bolivia requiere en este momento atención en tres campos de política nacional, con mecanismos correspondientes eficientes: el contrabando, el narcotráfico y el dinero negro. Estos temas, por su enorme complejidad, su carácter cambiante y por los campos de conflicto que generan, requieren de políticas nacionales,

no necesariamente centralistas, pero que respondan a los problemas del desarrollo nacional gozando de altos niveles de aceptación y legitimidad.

Economía fronteriza y los mercados ilegales

La estructura, dimensiones y gestión de los flujos económicos fronterizos configuran un sistema local intrincado, en el que interactúan lo legal con lo ilegal y lo criminal; burocracias complejas que en la práctica interactúan con la corrupción; abundante mano de obra informal, con funcionarios expertos en negocios internacionales. Las actividades aduaneras, operaciones que por definición son temporales, puntuales y pasajeras, fluyen de forma continua y sus gestores están poco interesados en la institucionalidad administrativa. Las fronteras son un laboratorio de informalidad, no sólo por la forma de organización del trabajo, sino porque el tipo predominante de negocio se apoya en la rutina diaria de las habilidades para la evasión y el aprovechamiento de las ventajas ocasionales.

En los espacios fronterizos, especialmente en los tres puestos fronterizos entre Bolivia y Argentina, se fue creando, durante las últimas décadas, un amplio sector informal de trabajadores, posiblemente la “institución” más estable de esos territorios. Estos trabajadores sobreviven en el mercado en condiciones de baja reproducción de su fuerza de trabajo y eludiendo las regulaciones públicas relativas del mercado. Este contingente de trabajadores es un eslabón funcional en la cadena de la informalidad: cargadores, *bagayeros* (contrabandistas), informantes, contactos de funcionarios clave.

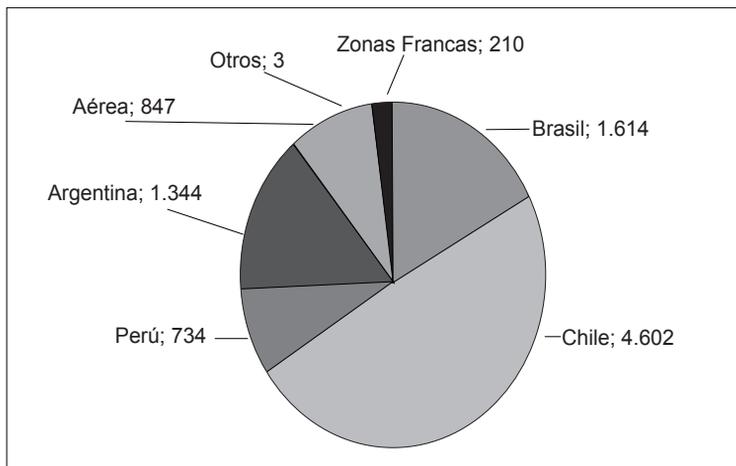
El ciclo de crecimiento (2006-2013) impactó en el desarrollo de las áreas de frontera, multiplicándose en muchos casos los puntos fronterizos clandestinos. Las importaciones pasaron de 2 020 millones de dólares, a inicios de siglo, a 9 353 millones de dólares al cierre de 2013, con un crecimiento acumulado de 363% (2000-2013). El componente de mayor peso corresponde a suministros industriales (2 735 millones de dólares a diciembre de 2013); le sigue la internación de vehículos automotores para el transporte de personal y de maquinaria agrícola. Otro grupo fue el compuesto por los combustibles (1 237 millones de dólares), seguido de alimentos, bebidas, artículos de consumo duradero, electrodomésticos y electrónicos. Este crecimiento de la economía externa siguió las rutas

tradicionales y la especialización fronteriza, fortaleciendo y profundizando algunas de las diferencias (Ferrufino, 2015: 14-16).

El gráfico 1 muestra la jerarquía de las áreas fronterizas según el valor de las importaciones legales: en primer lugar las fronteras de Chile, por donde ingresa mercadería de origen chileno (12%), pero sobre todo productos de ultramar que se distribuyen desde la Zona Franca de Iquique (Zofri). Brasil es el segundo origen, Argentina el tercero y finalmente Perú. Estos puertos de entrada y salida son fundamentales para entender la inserción de Bolivia en el sistema fronterizo regional y global.

El contrabando de importación sigue las mismas rutas de las importaciones legales y, según estimaciones realizadas a partir del análisis del financiamiento de la banca, figuran en primer lugar aquellas mercancías demandadas por la burbuja inmobiliaria, el contrabando de automóviles nuevos y usados, así como licores y productos electrónicos. Estos rubros crecieron de forma excepcional, pasando en su conjunto de 331 millones de dólares

Gráfico 1
Importaciones según país fronterizo
En USD para el año 2013



Fuente: Elaborado con datos del INE (Ferrufino 2014)

en 2000, a 2 114 millones de dólares en 2013. Del total del periodo, 7 529 millones de dólares corresponden a la Zona Franca Internacional de Iquique (Zofri), 1 029 millones a Chile y 2 966 millones a Brasil, resaltando la importancia de las fronteras de Chile y Brasil. De todas las importaciones de 2013, 23% habría sido de contrabando y 70% de las mismas habría ingresado por la frontera de Chile. Es decir, la economía informal comparte las rutas legales, compitiendo con el comercio legal al aprovechar las ventajas de la informalidad (Ferrufino, 2015: 14-16). A estas rutas legales que pasan mediante mecanismos de control, se agrega una infinidad de aquellos pasos sin control, cercanos generalmente a los puestos fronterizos.²

El sector de exportación, especialmente el tradicional, compuesto por minerales y gas, experimentó un *boom* entre 2005 y 2013; recientemente también lo hicieron la agroindustria del oriente, especialmente el sector de oleaginosas y junto a ellos, el narcotráfico y la exportación ilegal de oro. De este último, sólo una pequeña cantidad está registrada como producción nacional (Valencia, 2015: 33-39; Poveda *et al*, 2015a: 56-62; Poveda *et al*, 2015b: 65).

El valor exportado total pasó de 1 042.2 millones dólares en 1999 a 9 114 millones en 2011 y a casi 11 000 millones en 2012. Los hidrocarburos y los minerales fueron los productos que experimentaron mayor crecimiento (Fundación Milenio, 2013).³

La participación del narcotráfico en el PIB ha descendido en las últimas dos décadas, debido, sobre todo, al crecimiento de éste. En la década de 1980 alcanzó porcentajes superiores a 50% del PIB (Blanes, 1989:135; 1990:153). En ese entonces, Bolivia era una economía pequeña y poco diversificada. En los últimos años, la base económica del país es mayor, por lo que, aunque la participación porcentual del narcotráfico sea menor, sus impactos reales son mayores.⁴

2 Un ejemplo es la frontera Chile-Bolivia: frente a los cuatro puestos con control, existen 117 claudios, nada menos que para el paso de automóviles de contrabando.

3 “En 1999 los hidrocarburos representaban el 7.2 por ciento, los minerales el 38.1 por ciento y los productos no tradicionales el 54.7. En 2005 la composición cambió: hidrocarburos 50.3 por ciento, minerales 19.0 por ciento y no tradicionales 30.7 por ciento. El 2012 los hidrocarburos mantuvieron la misma participación del 2005, los minerales la incrementaron, y los productos no tradicionales bajaron al 18.8 por ciento” (Fundación Milenio, 2013).

4 En 1999 el PIB alcanzaba 5 500 millones de dólares y a final del 2013 superó los 36 000 millones (INE).

La producción de hoja de coca se ha mantenido estable las últimas décadas, a pesar de las cifras oficiales de reducción. La extracción de cocaína se benefició de la revolución tecnológica, pues ya se emplean en ella nuevos solventes y separadores, así como artefactos simples como licuadoras, lavadoras y hornos de microondas. Según las cifras oficiales, entre 2010 y 2014 aumentó la incautación de pasta básica y disminuyó la de clorhidrato de cocaína, al tiempo que aumentó la destrucción de factorías, tanto de pasta como de clorhidrato, por lo que se podría pensar que hay más fábricas de pasta básica o mejor control de la cocaína refinada.

Según el gobierno, el narcotráfico estaría inyectando a la economía entre 300 y 700 millones de dólares; según un exministro de gobierno se trataría de 2 000 millones de dólares.⁵ Esta porción representa, sin embargo, un monto demasiado grande para ser absorbido por la economía boliviana, sea ésta legal o ilegal. Al mismo tiempo, el control de este valor no amerita costos tan altos para gestión, como cuando ya está en las fronteras del norte o de Europa. Este escenario es más fácil de manejar con cárteles, emisarios o grupos de mediano y pequeño calado. También es más fácil el tránsito por las fronteras, debido a la enorme permeabilidad y permisibilidad institucional. Las tareas de mayor volumen no suelen pasar por las fronteras terrestres y gran parte de la cocaína boliviana, unida a la peruana, se transporta por vía aérea.

La participación del país en la cadena de valor del complejo coca-cocaína es enorme, si se la mide por su impacto en la economía, aunque pequeña en relación con la cadena del sistema global del narcotráfico. Sin embargo, en relación con el subsistema fronterizo y el funcionamiento de los mercados ilegales, Bolivia es muy importante, no sólo por los volúmenes de producción o por ser país de tránsito, sino por la alta eficiencia que implica la informalidad institucional.

¿Qué efectos va a tener el circuito de la coca y la cocaína en la estructura de la economía en el largo plazo? Después de tanto tiempo, ya sabemos que puede seguir sucediendo lo que sucedió en el pasado. Las actividades ilegales que tienen altos rendimientos absorben gente muy innovadora y dispuesta al riesgo, cuya creatividad no puede por eso ser aprovechada

5 Declaraciones del vicepresidente Álvaro García Linera.

por el resto de la economía. Esa es una pérdida para todos. Luego tenemos el hecho ya referido anteriormente, de dinero que no se vuelve capital. Y habría que decir, también, que la incertidumbre inherente a la actividad ilegal puede también trascender al resto, sobre todo cuando esa actividad crece mucho y sobrepasa todos los controles, porque entonces disemina sus efectos de violencia, desconfianza, debilitamiento de instituciones, miedo, corrupción, etc. (Yapura, 2010).

La permeabilidad institucional, el desarrollo de bandas de bajo calado para las tareas de fabricación, acopio, traslado, etc., hacen de Bolivia una pieza funcional neurálgica en el sistema fronterizo global. El dominio generalizado de las redes de informalidad encuentra facilidades para la operación de rutas hacia Brasil y hacia Argentina como destinos importantes y como vías de salida a puntos lejanos de Europa y Asia. Bolivia ha alcanzado, además, fama por la pureza de su clorhidrato debido al control de los químicos colombianos.

El contrabando de oro es otro sector de exportación ilegal que expresa, junto con el narcotráfico, la importancia de la economía ilegal y de sus impactos en las fronteras bolivianas, así como las rutas por las que se incorpora Bolivia en los flujos de Bolivia y Perú hacia Estados Unidos (Ferruffino 2015: 18). La frontera norte boliviano-peruana es el escenario donde se produce el principal intercambio y complementariedad con el negocio de la cocaína y el oro. Es fácil intuir las implicaciones de estas exportaciones sobre el sector de la economía informal-ilegal, aunque las actividades del narcotráfico y el contrabando de oro usan cada vez más el transporte aéreo.

Ojo Público estableció que un grupo de aerolíneas provenientes de Bolivia ingresó un cargamento de 35 toneladas de oro, en barras de presunto origen ilícito, por el aeropuerto Jorge Chávez. Los informes aduaneros del caso confirman que estos envíos –valorizados en cientos de millones de dólares en el mercado internacional– arribaron como transbordo oficial dentro de las decenas de vuelos comerciales que partieron desde el terminal aéreo de El Alto (La Paz). La historia secreta de estos vuelos empezó en febrero del 2014 cuando los agentes que operan en el Jorge Chávez, acostumbrados a detectar el ingreso clandestino de cocaína o de

millones de dólares en efectivo, centraron su atención en la trayectoria de las aerolíneas bolivianas que aterrizaban en Lima. Al efectuar las revisiones de rutina, los efectivos descubrieron decenas de barras de oro en sacos de yute y cajas de cartón y plástico consignados en los documentos de bodega de los vuelos que llegaban desde el principal aeropuerto de Bolivia (Castilla, 2015).

El dinero “negro”: lleva cocaína a Chile, trae autos “chutos” (autos usados importados ilegalmente). Las exportaciones ilegales guardan estrecha relación con las importaciones legales (García Mérida, 2014). En 2012, las exportaciones ilegales se estimaban por encima de los 1 806 millones de dólares, incluyendo la importante participación de la coca y sus derivados; el contrabando (importación) alcanzaría un valor de 1 889 millones de dólares, lo que muestra coherencia entre las exportaciones ilegales, narcotráfico y contrabando. Estas actividades se mueven con estrecha correlación entre sí. Así, buena parte de las divisas para la importación serían no declaradas, siendo ello un buen indicador de “lavado de dinero”.⁶

Otro indicador de lavado es la gran cantidad de estos recursos que ingresa al mercado, procedentes del contrabando, estimulando la demanda agregada e impulsando el consumo de las empresas y las personas en un monto que oscilaría entre 6% y 12% del PIB según diferentes estimaciones (Ferrufino, 2014: 14-16). Es difícil medir el impacto en el PIB de estos tres sectores del mercado ilegal, a no ser de forma indirecta, calculando su capacidad para alimentar actividades económicas. Actualmente, la economía es más diversificada, por lo que han aumentado las fisuras para el blanqueo. Entre los principales sectores alimentados por estos dineros de origen ilegal se encuentran el contrabando (EABOLIVIA, 2016), el sector inmobiliario, la banca, y otros que podrían calcularse en un alto monto cercano a 6% del PIB (Campero, 2014: 583).

La mayor parte del lavado de dinero en Bolivia está relacionado con la corrupción pública, el contrabando de mercancías y el narcotráfico. Un débil marco normativo facilita el lavado de las ganancias del crimen

6 El método “Fuentes y Usos en la Balanza de Pagos” permite estimar aquellos flujos de ingreso de divisas asociados a exportaciones no declaradas; así se puede vincular las exportaciones no declaradas con ingresos de divisas no registradas que podrían entrar físicamente por las fronteras (Ferrufino, 2014: 20-21).

organizado y el narcotráfico, la evasión de impuestos y la legitimación de otras ganancias obtenidas ilegalmente (GAFISUD s/f).

El Ministerio Público identificó al menos cinco rubros en los que las personas vinculadas al narcotráfico en Bolivia realizan el lavado de dinero. Entre ellos menciona el automotriz, compra y venta inmobiliaria, la construcción, inversión en acciones de empresas y la compra de bonos (Larrea, 2016).

El lavado de dinero es uno de los momentos más importantes de los mercados ilegales, ya que se supone que el primer paso, o uno de los más importantes, es la relación entre los tres y otros circuitos ilegales derivados, tales como la corrupción, la compra de servicios de protección, la trata y el tráfico de personas. Las actividades del contrabando son financiadas en buena medida por el dinero negro (Ferruffino 2015: 24).

La violencia y la informalidad

Son muchas las formas de violencia, generalmente relacionadas con la informalidad—entendida como deterioro de la institucionalidad—, que tienen vinculación directa o indirectamente con el contrabando y el narcotráfico y otros sectores conexos. Muchas de estas violencias están presentes en todo el país y son percibidas como efecto de la informalidad que construye el narcotráfico y el contrabando; sin embargo, algunas de ellas se expresan con particular crudeza en los espacios fronterizos.

Las formas de violencia que se suele asociar con las áreas fronterizas están generalmente relacionadas con el control de territorio en función de la economía informal y se encuentran con más frecuencia en lugares lejanos, como las zonas de producción de hoja de coca y de producción de pasta básica de cocaína. En estas zonas la población limita la acción de la policía hasta el punto de impedir la construcción de cuarteles para el control del narcotráfico. Por ejemplo, en El Chapare y el norte paceño se han creado zonas rojas en las que se justifican los linchamientos como parte de la aplicación de la justicia comunitaria y no es novedad que buena parte de los casos tenga lugar en las zonas de productores de coca.

El trópico de Cochabamba es también la tierra brava donde desde el 2005 hasta septiembre de 2013, grupos eufóricos de varios pueblos llevaron a la hoguera a 13 hombres de entre 18 y 45 años de edad, acusados de haber robado vehículos usados o motocicletas que no cuestan más de 300 dólares. En ese polvo, Ivirgarzama fue el epicentro donde por lo menos 20 personas más, según reportes policiales, soportaron golpes de manada o fueron asfixiados con alambres de púas como medida de presión para que canten sus pecados.

Pero estadísticas anteriores que maneja el estudio de la misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala y que no están registradas en los libros del Ministerio Público ni de la Policía nacional, elevan – o descenden – a Bolivia al pedestal número dos del ranking de ajusticiamientos por manos de civiles. Ese informe le da al país el título de subcampeón de linchamientos al haberse registrado entre 1996 y 2002, un total de 480 incidentes de ese tipo, de los que 133 terminaron en muerte en diferentes ciudades y zonas rurales de la nación.

Para el Ministerio Público y la Policía, para los habitantes más antiguos y para los recién llegados de Ivirgarzama, para los comerciantes de vehículos indocumentados y vendedores de chucherías, esta zona del país que se encuentra en el corazón del territorio nacional, a 350 km de Santa Cruz de la Sierra y a 800 de La Paz, es una especie de lejano oeste, un Estado dentro de un Estado, donde la justicia y la seguridad ciudadana se asumen por cuenta propia (Navia, 2015).

Se ha extendido la pérdida del derecho a la ciudad por el incremento de la delincuencia, la inseguridad y desconfianza en los mecanismos de la policía y de la justicia. Se ha generado un imaginario social colectivo que relaciona todo tipo de inseguridad con el narcotráfico y la delincuencia generalizada. Todo se atribuye, directa o indirectamente, al narcotráfico y a la economía delincencial, debido a constataciones de la violencia organizada en las zonas productoras de coca y en las cárceles, especialmente la de Palmasola de Santa Cruz y El Abra, de Cochabamba. La prensa informa los frecuentes ajusticiamientos callejeros en la ciudad cruceña y secuestros y linchamientos de policías en zonas del norte de La Paz y la frontera de con Chile.

Tras casi dos semanas de espera, las familias de los cuatro policías linchados por indígenas del norte del departamento andino de Potosí pudieron recuperar este viernes los cadáveres. Los pobladores entregaron los

cuerpos con la condición de que no sean denunciados por los crímenes (BBC Mundo, 2010).

Cinco fronteras: características y desafíos

A partir de 1994, con las leyes de participación popular, de descentralización y los cambios posteriores en la Constitución Política del Estado (CPE) se constituyeron municipios territoriales en todo el país y gobiernos departamentales, con ingresos fiscales regulados por ley, que se otorgaron a todas las instancias públicas: municipios, prefecturas departamentales (hoy gobernaciones), universidades. De todas las instituciones locales destacamos el nuevo rol de los municipios que asumieron funciones importantes en temas de infraestructura social, comunicación y gestión local y empezaron a desempeñarse como actores en el nivel subnacional y, por consiguiente, en los lugares fronterizos de Estado.

Las zonas sombreadas del mapa 1 indican los municipios fronterizos, que en extensión ocupan casi un tercio del territorio del país. Esta proporción no se repite al considerar la población, pues la densidad poblacional en estos municipios es baja. De 2001 a 2012, la población de los 72 municipios fronterizos pasó de 818 703 a 971 000 habitantes. Estas 152 453 personas representan, sin embargo, un crecimiento superior a la media de crecimiento de la población urbana del país.

Cada frontera es diferente de las otras. Si bien todas las fronteras están en proceso continuo de cambio impulsado por los mercados ilegales, éstos tienen impactos diferenciados en cada una de ellas.

Frontera Bolivia-Brasil

Con 3 424 km de extensión, la frontera con Brasil es la más extensa de las cinco; cuenta con tres puntos principales de cruce formalizados, además de muchos otros puntos de penetración –carentes de infraestructura– generalmente conocidos sólo por los habitantes de la región. Esta extensa frontera está compuesta por zonas y regiones fronterizas,⁷ gobernadas por

7 “Situaciones de frontera según su escala geográfica, basada en la extensión territorial de cada una de ellas, que reconoce los subtipos de escala local (área de frontera), zonal (zona de frontera) y

tres gobiernos departamentales y veinte municipios, por lo que es poco eficiente una política única para todo el país.

Las zonas de las áreas fronterizas de la Amazonía boliviano-brasileña conectan a Bolivia con zonas y centros urbanos brasileños muy importantes, por lo que, más allá de programas de fronteras como consejos y otros, definidos desde el nivel central, se abren oportunidades para el desarrollo de propuestas de cooperación entre ciudades y gobiernos departamentales/estatales muy precisos, según sean áreas despobladas o ciudades binacionales, zonas con mucha actividad y zonas rojas de alto tráfico ilegal. Por ejemplo, ciudades gemelas como Cobija Guayamerín/Guajaramerín y al sur con Puerto Suárez y Puerto Quijarro, dotadas de infraestructura física y administrativa, con larga tradición de vida urbana compartida podrían facilitar espacios de colaboración. También destacan construcciones recientes, como Puerto Evo al norte.

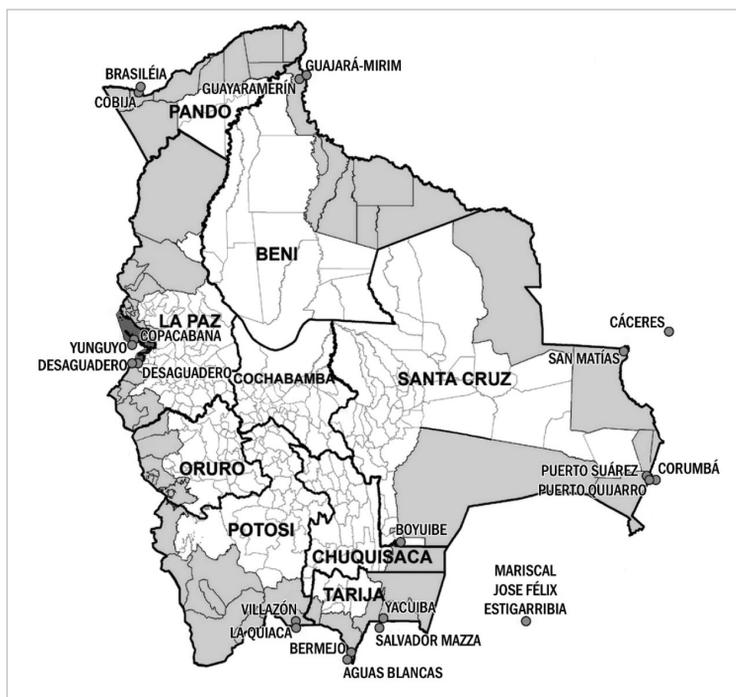
A fines de abril de 2007 la localidad de Montevideo (a 200 kilómetros de Cobija) sufrió un incendio que obligó a sus pobladores, un mes después, a refundar el pueblo con el nombre de Puerto Evo, zona franca, destino de las rutas del contrabando que llegan desde las fronteras chilena y argentina (Cortes, 2008).

El nivel de cooperación fronteriza, desde una visión local, cuenta con perspectivas para trabajar problemas de habitabilidad y seguridad ciudadana, constituyendo mecanismos creativos para ese propósito. La ganadería, la agroindustria y actividades de silvicultura, además de las actividades del comercio legal e ilegal son campos en los cuales existe cooperación diaria. El problema de los diques y embalses de los ríos del norte para proyectos de energía eléctrica ha concitado interés en generar proyectos binacionales. Por su parte, el narcotráfico y el contrabando son temas importantes en esta frontera, en la que se han construido varios corredores que vinculan a Colombia, Perú, Bolivia y Brasil; a Perú, Bolivia, Argentina y Paraguay. En el marco de estos flujos que facilita Bolivia como país de paso con los cinco países de la región, se han concretado durante los últimos diez años convenios de cooperación intergubernamental, que involucran a militares, policías y equipos técnicos binacionales. Es un campo abierto

regional (región fronteriza)” (SELA, 2011: 21).

muy importante en el control del narcotráfico, ya que Brasil no sólo se convirtió en un importante destino de consumo de varias formas de la cocaína boliviana, sino también en país de tránsito de la misma hacia Europa. Las aeronaves que transportan drogas cuentan con más de 700 pistas clandestinas en esta zona, que les permiten hacer un alto en su trayecto hacia Brasil y Paraguay (Ciudad del Este). Finalmente, las ciudades fronterizas de Puerto Suárez, Puerto Aguirre y Puerto Quijarro, desempeñan un papel importante en el transporte fluvial relacionado con la explotación de los yacimientos de hierro más importantes de América Latina y se convierten en el inicio, dentro de Bolivia, del corredor interoceánico que une Santos con los puertos del Pacífico de Perú y de Chile.

Mapa 1
Bolivia: Municipios y pasos fronterizos



Fuente: Elaboración propia, con información de Centro Nacional de Enlace y Google Maps

Frontera Bolivia-Argentina

Por esta área fronteriza de 773 km, se encuentra la ruta tradicional hacia la zafra del norte argentino y Buenos Aires.⁸ Los migrantes bolivianos y el comercio fronterizo de productos alimenticios y bebidas han construido estos pasos, hoy utilizados en esta frontera por el narcotráfico que incluye cocaína y hoja de coca. Grandes almacenes de uno y otro lado soportan el desarrollo de una importante infraestructura fronteriza para el comercio al por mayor y al menudeo, ambos apoyados por un enorme ejército de transportistas y sobre todo de *bagayeros*, que transportan –en carretillas y a hombro– mercancías que abastecen el pequeño comercio formal e informal de las ciudades cercanas y otras lejanas del país.

En Pocitos (Argentina), la actividad es febril. En menos de una cuadra hay más de una docena de casas de cambio y varios puestos callejeros de cambio de divisas. A ambos lados de la calle y por varias cuadras se extienden puestos de venta de todo lo imaginable, desde herramientas, pasando por zapatos, hasta comida. En los restaurantes de paso, los precios están en bolivianos y en pesos argentinos, cualquier moneda es aceptada, lo que no sucede en Salvador Mazza (James, 2014).

En Yacuiba, que es contigua a las ciudades de San José de Pocitos y Profesor Salvador Mazza; Bermejo, que es contigua a Aguas Blancas; y en el departamento de Potosí, Villazón, que se conecta con la Quiaca, la población de ambos lados de estos pares de ciudades comparte no sólo la economía, sino también su cultura, con enormes posibilidades de integración y cooperación fronteriza. Por esta frontera se registra gran parte del narcotráfico con destino a Buenos Aires y otras ciudades argentinas, además de ser paso para Europa y Australia (Equipo Nizkor, 2015). Por estos pasos fronterizos fluye el contrabando y, sobre todo, gran parte del tráfico y trata de personas halladas en Buenos Aires y otras ciudades argentinas o de paso a otros destinos lejanos de Europa y Asia (Hinojosa 2008: 18; Defensoría del Pueblo, 2011: 22-23).

A ambos lados de las zonas fronterizas existe un buen desarrollo de agroindustria y de ganadería que podría servir de base para cooperación fronteriza, que facilite el fortalecimiento de la economía formal.

8 Los catorce municipios de los departamentos de Tarija y de Potosí (320 075 habitantes según el CNPV 2012) constituyen una zona de relativa prosperidad de ambos lados.

Frontera Bolivia-Paraguay

Bolivia y Paraguay, distanciados tras la guerra del petróleo del Chaco de la década de 1930, comparten una frontera con menor dinamismo que las anteriores, debido a problemas de comunicación terrestre y, sobre todo, a que las poblaciones más importantes están lejos de las áreas fronterizas. Los 700 km de frontera se extienden por los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, en Bolivia y los de Alto Paraguay y Boquerón en Paraguay, con dos hitos trinacionales: Bolivia, Brasil y Paraguay, y Bolivia, Argentina y Paraguay a través de una gran región aluvial: el “Gran Chaco”.⁹ Sin un patrón de continuidad territorial, los flujos comerciales guardan poca relación con las escasas poblaciones fronterizas y se dirigen más bien a las ciudades mayores de ambos países, Paraguay y Bolivia. El comercio principal es de productos alimenticios y madera, con un balance importante a favor de Paraguay. Esta frontera, con puestos aduaneros escasos y lejos de las ciudades principales, se presta muy bien para el contrabando de droga, cigarrillos, celulares, relojería, calzados, ropa, material informático y algunos productos de origen agropecuario-agroindustrial (embutidos, café, verduras, entre otros), cuyos montos podrían superar fácilmente los valores oficiales de comercio (Romay, 2010).

En la actualidad son altos los flujos de cocaína propia y peruana desde las llanuras benianas de Bolivia hacia Ciudad del Este, frontera trinacional entre Brasil, Paraguay y Argentina. De retorno desde Paraguay, el producto estrella es la marihuana calificada como la mejor y de la que es el segundo productor mundial (Borja, 2013).

Frontera Bolivia-Chile

En esta frontera de 850 km de longitud, poco poblada por el lado chileno y sobre un territorio desértico, cuatro puestos fronterizos controlan las mercancías provenientes de las zonas francas del norte chileno, Iquique y Arica. El paso de personas en autobús, tren o por vía aérea se produce hacia las zonas francas del norte y a la lejana ciudad de Santiago. La ciudad boliviana más cercana para estos flujos de comerciantes es la de Oruro y

⁹ El comercio bilateral entre Bolivia y Paraguay creció entre 1995 y 2008 pasando de 6.3 a 101.18 millones de dólares, expandiendo el comercio en 16 veces desde 1995.

los principales pasos, Tambo Quemado, Pisiga y Charaña, son entrada del mayor flujo de productos procedentes de Asia (Japón y China), así como de los países del norte, especialmente de Estados Unidos y Canadá. Es un paso con destinos de largo alcance como es el caso de Pando.¹⁰

A través de los puertos del norte chileno fluye la salida de minerales y gran parte de la soya, por ferrocarril y carretera hacia el Pacífico. Entre las importaciones se diferencian aquéllas provenientes de Chile y, las más importantes, aquéllas procedentes de ultramar, entre las que destacan la ropa usada y automóviles, lo que incluye el contrabando de autos usados provenientes de Asia, llamados “chutos” (ilegales). Es un paso muy utilizado para el traslado de cocaína mimetizada en cargamentos o en compartimentos ocultos de camiones con destino a Europa.

Frontera Bolivia-Perú

Bolivia comparte con Perú la segunda frontera más larga del país (1 047 km), a lo largo de la cual se encuentran los dos puestos fronterizos principales (Yunguyo y Desaguadero) en la amplia zona lacustre. Desde allí siguen las montañas y la zona tropical, que baja hasta el pequeño puesto trinacional de Bolpebra. En esta zona, que se constituye en una de las regiones de más fácil acceso al tráfico de cocaína y de oro, alejada del control estatal, se registran altos índices de violencia (Campero 2012: 12-15). Frecuentes muertes, incluidas las de policías y militares, son atribuidas a productores de hoja de coca. Se dice que es el lugar preferido para la circulación de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y de Sendero Luminoso.¹¹

En la zona lacustre, la frontera es sólo una demarcación política, pero con continuidad étnico-cultural entre las poblaciones de ambos lados.

10 Desde esta frontera, autos robados (usados), línea blanca y productos electrónicos, entre lo más importante, se dirigen a las zonas francas establecidas en otras ciudades del país, incluido Pando, que dista más de 1 300 km, por donde se intenta internarlos a Brasil. Ello permite describir varias de las rutas nacionales e internacionales del narcotráfico de tránsito u originadas en Bolivia, que buscan el Pacífico.

11 A mediados de octubre de 2014, en una emboscada contra militares que erradicaban coca, cerca de la frontera con Perú, campesinos cocaleros mataron a cuatro uniformados y dejaron catorce heridos. El gobierno señaló que la emboscada fue organizada por narcotraficantes extranjeros, principalmente peruanos, para evitar la destrucción de plantíos (Williams, 2013).

Las formas de organización familiar son compartidas en la producción y en los aspectos culturales. En el lago, decenas de islas pequeñas son cultivadas indistintamente por peruanos o bolivianos, haciendo de toda esa zona una de las fronteras más difíciles de controlar, con gran cantidad de pasos fronterizos no registrados entre Perú y Bolivia, utilizados en el flujo del contrabando, del narcotráfico y del oro, entre los principales. La zona semitropical, despoblada y lejana, cuenta con innumerables pasos fronterizos a lo largo de los ríos que separan los dos países, por lo que es fácilmente utilizada como ruta para el contrabando de cocaína y de oro. A la explotación clandestina de oro del norte boliviano, se suma el oro procedente de Perú y Colombia y se reexporta, vía aérea, como oro boliviano, por Perú. Este negocio se retroalimenta con el tráfico de cocaína y el de los combustibles bolivianos (gas y gasolina) que se introducen en Perú.¹² La frontera de Perú con el norte de Bolivia constituye, así, el corredor terrestre más importante para la cocaína hacia Argentina y Brasil (Aliaga, 2013).

Las fronteras aéreas y acuáticas

Durante los últimos años, la preocupación central de Brasil, Argentina y Paraguay sobre el tema del narcotráfico y el tráfico de armas se ha concentrado en el problema de las rutas aéreas, movedizas e impredecibles, que trasladan enormes cantidades de cocaína, armas y oro entre países, evadiendo los dificultosos y estrechos caminos terrestres, que no terminan de adecuarse a las condiciones del narcotráfico, necesariamente esquivo.

Avionetas pequeñas y modernas, de gran versatilidad, pueden aterrizar en cualquier camino o en pistas clandestinas temporales, que no requieren de gran infraestructura. Se han realizado denuncias oficiales sobre el robo de avionetas en Estados Unidos y que operan entre Bolivia y Perú, trasladan droga desde este país hacia Brasil y Paraguay, utilizando las más de setenta pistas clandestinas del amazónico departamento del Beni para repostar. Testimonio de ello son los frecuentes accidentes y capturas de

12 Al estar subvencionados en Bolivia, los combustibles se venden hasta cinco veces por encima de su precio boliviano y al mismo tiempo éste abastece actividades para la producción de cocaína. En Bolivia está bajo control la cantidad de combustible que se puede comprar en las franjas fronterizas hasta una distancia de 50 km de la línea.

avionetas con cargamentos que giran en torno a los 350 kg de cocaína (Enlaces Bolivia, 2013).

Finalmente, se ha descubierto la utilización de la ruta aérea para la exportación de oro peruano desde Bolivia, por el aeropuerto Jorge Chávez de Lima, en montos cercanos a las 35 toneladas por año. Hasta hace poco se exportaba directamente desde Bolivia en la forma de amalgamas y residuos industriales a Estados Unidos. Ahora se está haciendo en forma de lingotes de oro metálico, recorriendo clandestinamente la ruta Perú-Bolivia-Estados Unidos, pasando por aeropuertos de Perú. Así, Bolivia contribuye a la evasión de impuestos en Perú. Otros vuelos hacen escala en las ciudades de Guayaramerín y Riberalta por el noroeste, y la zona del Pantanal (Puerto Suárez y Puerto Quijarro) y otros puntos menores (Castilla, 2015).

Escenarios futuros

Las políticas nacionales todavía están lejos de enfrentar eficazmente los nuevos retos en la gestión del territorio de las zonas fronterizas, siendo territorios clave en la inserción del país en la red de los flujos globales. Es muy fuerte la vinculación del país con el sistema a través de los mercados ilegales, que han alcanzado dimensiones históricas, y pueden desempeñar un papel determinante en momentos en que el sector externo de la economía legal baje sus precios.

Todavía es baja la conciencia de que en la Bolivia del siglo XXI la seguridad nacional está amenazada por fuerzas globales cartelizadas, antes que por ejércitos de países vecinos. El enfoque del tema fronterizo deberá ser diferente de aquél que predominó en la etapa de consolidación de los límites territoriales, en el periodo fundacional de las guerras con los vecinos. La presencia de nuevas formas de violencia, que deterioran las condiciones de seguridad ciudadana, requieren de enfoques fronterizos nuevos basados en programas de desarrollo y cooperación binacional, contribuyendo ello al desarrollo institucional y ciudadano de los municipios fronterizos.

Los sitios fronterizos sometidos a los impactos de los flujos globales han contribuido al desarrollo de zonas rojas relacionadas con las

actividades ilícitas y criminales, no sólo en las fronteras, sino también en las principales ciudades del país. En algunos casos se han creado enclaves territoriales, donde gobierna el crimen organizado, que al ser ejercido de forma multitudinaria, genera fuertes distorsiones en la administración del orden y la justicia, incidiendo de forma muy peligrosa en otros escenarios mediante la legitimación de la llamada “justicia por mano propia”.

La gran diversidad de situaciones fronterizas es un reto para la administración central, que deberá declarar prioridad estos territorios para que desempeñen un buen papel en la inserción del país en los flujos globales cada vez más extensos y diversificados. Se podrá poner límites al avance de la inseguridad. Ésta será la nueva forma de la soberanía nacional.

Pasadas más de dos décadas de políticas de descentralización y municipalización, se dista todavía de tener instituciones municipales adecuadas al tema fronterizo, el cual requiere de gestión de temas muy específicos como políticas fronterizas de intercambio y cooperación binacional para resolver problemas de violencia y seguridad ciudadana. Estos municipios generalmente no tienen plenas competencias sobre la policía, políticas educativas y de salud.

Por su parte, los nuevos sistemas urbanos locales, ciudades medianas y pequeñas, ciudades binacionales, que despliegan sus condiciones de vida y las asimetrías complementarias de uno y otro lado de las fronteras, pueden ser un punto de partida muy importante para promover ensayos de cooperación transfronteriza, que desarrollen condiciones de seguridad ciudadana y proyecten el desarrollo en las perspectiva del sistema global de fronteras.

Los temas fronterizos están controlados y gobernados por grandes intereses corporativos, incidiendo en la débil implementación de las políticas, que muestran pocos avances en su modernización, cada vez más penetrables por la organización de los grandes cárteles que controlan los flujos globales. Ésta es la nueva amenaza a la soberanía nacional.

La corrupción relacionada con el incremento del crimen económico, como el narcotráfico y el contrabando, es uno de los principales factores de erosión en la gestión estatal con graves repercusiones en la seguridad

ciudadana y pone de manifiesto el enorme desfase existente entre las políticas de la seguridad nacional y la seguridad ciudadana.

Bolivia es cada vez más eficiente para el funcionamiento de los mercados globales y, en particular, de aquéllos ilegales. Así, en estas condiciones se ha inducido la formación de un abundante ejército de trabajadores que facilitan el mercado ilegal y de contrabando al menudeo, un voluminoso ejército informal en todas las fronteras, administraciones flexibles y más o menos corruptas, clanes de familias para la gestión mayorista que aportan con capital en la red de transportes. En este escenario florece una economía porosa y con abundantes fisuras para la penetración del dinero negro, la informalidad de los sistemas judiciales, la ineficiencia y saturación de los sistemas carcelarios, así como la debilidad del sistema judicial. Esta rápida enumeración de factores describe sólo una cara del sistema de eficiencia del subsistema fronterizo boliviano en el mercado global.

Referencias

- Abecia Baldvieso, Valentín (1979). *Las relaciones internacionales en la Historia de Bolivia*. Cochabamba: Los amigos del Libro.
- ADEMAF, (2015). Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas *Memoria 2014*. La Paz, Bolivia.
- (2014). *Macroregiones y Fronteras*, Vol. 1, N.º 4.
- Aliaga, Javier (2013). “La ONU ve riesgo de violencia en Bolivia por paso de cocaína hacia Brasil”. Consulta el 20 de febrero de 2016, disponible en <http://www.la-razon.com>
- Avendaño, Fernando y Enid López Camacho (2015). “La importación de alimentos se dispara”. Consulta el 20 de febrero de 2016, disponible en <http://www.lostiempos.com>
- Blanes, José (1989). “Cocaine informal sector urban areas”. En *The Informal Economy, Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren A. Benton (eds.). The Johns Hopkins University Press. Baltimore y Londres: Johns Hopkins.

- (1990). “La cocaína, la informalidad y la economía urbana en La Paz, Bolivia”. En *La Economía informal. Estudios en países avanzados y menos desarrollados*, Alejandro Portes (ed.). Buenos Aires, Argentina: Planeta.
- (2003). “La descentralización en Bolivia. Avances y retos actuales”. En *Procesos de Descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión (ed.). Quito: FLACSO-Ecuador.
- Blanes, José y Fernando Calderón (2003). *Formación y Evolución del Espacio Nacional*. Cuaderno de Futuro 18. Informe de Desarrollo Humano. La Paz: Plural Editores.
- Bolivia (1977). *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991*. La Paz: Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Bonilla, Claudio A. (2014). “Análisis de la Evasión Aduanera en las Importaciones”. Informe Preparado para la Subsecretaría de Hacienda. Octubre 20 de 2014.
- Borja, Flavia (2013). “La marihuana desmitificada”. Consulta el 13 de marzo de 2016, disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/la-marihuana-una-historia-desmitificada-622829.html>
- BBC Mundo (2010). “Bolivia: devuelven cuerpos de policías linchados”. Consulta el 4 de junio 2010, disponible en http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/06/100604_2054_bolivia_linchamiento_devuelven_cuerpos_lav.shtml
- Campero, José Carlos (2014). “Los retos para Bolivia ante un nuevo marco mundial de política de drogas”. En *Bolivia, encrucijadas en el siglo XXI. Visiones e ideas para una agenda país*, Henry Oporto (comp.). La Paz: Plural Editores.
- (2012). “Estudio exploratorio sobre problemáticas de seguridad en ciudades frontera. Caso: Ciudad de Cobija”. Foro de Seguridad Regional, FES Bolivia, Policy Papers, 03. La Paz.
- (2011). “El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia”. En Catalina Niño (edit.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Memorias Quito, 10 y 11 de octubre.
- Carbone, Daniel y Mariano Frutos (2014). *Corredores interoceánicos, análisis bibliográfico para su aplicación*. Argentina: Universidad Nacional del Sur, Departamento de Ingeniería, Bahía Blanca.

- Carión, Fernando (2014). “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”. Proyecto de investigación. Mimeo.
- Castells, Manuel (2011). *The rise of the network society: The information age: Economy, society and culture*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- (2001). “Information technology and global capitalism”. En *On the edge: Living with global capitalism*, Will Hutton y Anthony Giddens (eds.): 52-74, London: Jonathan Cape.
- Castilla C., Óscar (2015). “Los vuelos secretos del oro ilegal”. En Minería-Investigación. Ojo Público. Disponible en <http://ojo-publico.com/mineria-ilegal-el-millonario-rastro-de-las-refinerias-suizas/>
- CEPB (2009). *Comercio Exterior Ilegal en Bolivia. Estimaciones: 2000-2008*. Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- Céspedes, Augusto (2007). *El Pozo*. La Paz: Plural Editores.
- Cerruto, Oscar (1984). *Aluvión de Fuego*. La Paz: Ediciones Altiplano.
- CONALTID (2014a). *II Estudio Nacional 2014 sobre Prevalencia y características del consumo de drogas en hogares bolivianos de las nueve capitales de departamento, más la ciudad de El Alto*. La Paz: Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas.
- (2014b). “Informe Institucional 2012-2014”. Consejo Nacional de Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas. La Paz.
- Cortes Torrez, J.A. (2008). “Puerto Evo. Una plaza cuestionada del comercio con Brasil”. En *Comercialización Agrícola*. Consulta el 19 de febrero 2016, disponible en <http://comercializacionagricola.blogspot.com/>
- Courtis, Corina (2010). *Migración y salud en zonas fronterizas: el Estado plurinacional de Bolivia y la Argentina*. Santiago: CELADE.
- Defensoría del Pueblo (2011). *Informe defensorial. Sobre la salida de niños, niñas, y adolescentes por fronteras de Villazón, Bermejo y Yacuiba*. La Paz.
- EABOLIVIA (2016). “Viceministra Ríos asegura que el contrabando sirve para lavar dinero ilícito”. Consulta el 20 de febrero de 2016, disponible en <http://www.eabolivia.com/economia/>
- EMEEQUIS (2010). “Narco inyecta entre 300 y 700 millones de dólares a economía de Bolivia, informa el vicepresidente”. Consulta el 4 de marzo de 2016, disponible en www.m-x.com.mx/.../

- Enlaces Bolivia (2013). “Bolivia estima que hay unas 70 pistas clandestinas de narcos en frontera con Perú.” Consulta el 27 de noviembre de 2013, disponible en http://www.enlacesbolivia.com/sp/noticias_proc.asp?Seleccion=3732
- Equipo Nizkor (2015). “Según Achá las narcocisternas salían de Yacuiba”. *Página Siete*, La Paz, Consulta el 20 de febrero de 2016, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/doc/narcos44.html>
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014). *El libro del Mar*. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima-Diremar.
- Farfán, Williams (2013). “Diputado afirma que hubo emboscada a erradicadores”. Consulta el 31 de octubre de 2013, disponible en la-razon.com/index.php?url=/seguridad_nacional/Diputado-afirma-emboscada-erradicadores_0_1934806546.html
- Felman Velarde, José (1967). *Memorandum sobre política exterior boliviana*. La Paz: Ed. Juventud.
- Ferruffino, Rubén (2009). “Comercio exterior ilegal en Bolivia, estimaciones 2000-2008”. Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Inédito, La Paz.
- (2015). “La economía transfronteriza de Bolivia: aproximación a los flujos económicos ilegales”. Documento no publicado, preparado para el Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, CEBEM. La Paz.
- Fernández Saavedra, Gustavo (2013). *Memorando Bolivia-Brasil 2012*. La Paz: Plural Editores.
- FES-ILDIS (2004). *Municipalización Diagnóstico de una década*. Tomo 1 y 2. La Paz.
- Fundación Milenio (2013). “Informe Nacional de Coyuntura”. Coy 177. La Paz. Consulta el 13 de Marzo de 2016, disponible en <http://www.fundacion-milenio.org/Informe-Nacional-de-Coyuntura/coy-177-bolivia-y-el-boom-exportador.html>
- GAFISUD (s/f). “El lavado de dinero y delitos financieros en Bolivia”. Consulta el 5 de mayo de 2011, disponible en http://www.lostiempos.com/media_pdf/2011/11/05/307264_pdf.pdf

- Galindo, Mario (2013). *Construcción de agenda pública alternativa oxímoron: Las autonomías centralistas de Bolivia o de las autonomías a la heteronomía*. La Paz: CEBEM.
- García Mérida, Wilson (2014). “Llevar cocaína a Chile, traen autos ‘chutos’ y mercadería ilegal llegando hasta Pando”. Consulta el 17 septiembre de 2014, disponible en <http://www.soldepando.com/>
- Gómez García, Vincent (1997). *Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial Bolivia ante los desafíos de la globalización económica, la competitividad internacional y el desarrollo humano sostenible*. La Paz: UDAPEX, ILDIS.
- Gómez Zubieta, Luis Reynaldo (2006). *Políticas de transporte ferroviario en Bolivia: 1860-1940*. La Paz: Bolset.
- Hinojosa C. Alfonso (2008). *La visibilización de las migraciones transnacionales en Bolivia*. Vol.11, N.º 25. La Paz: Tinkazos.
- James, Daniel (2014). “Se reactiva ‘contrabando hormiga’ en frontera boliviano-argentina”. *Los Tiempos*. Consulta el 27 octubre de 2014, disponible en <http://www.lostiempos.com/>
- Jemio, Luis Carlos (2013). *Comportamiento de las importaciones en Bolivia*. La Paz: Cámara Nacional de Comercio.
- Klein, Herbert S. (1982). *Historia general de Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.
- Larrea, Freddy (2016). “Narcos lavan dinero en 5 rubros legales”. *Los Tiempos*. Consulta el 18 de enero de 2016, disponible en <http://www.lostiempos.com>
- Latin America Bureau (1982). “Narcotráfico y política. Militarismo y mafia en Bolivia”, publicado en internet por Equipo Nizkor y Derechos Humanos de Bolivia, Biblioteca Virtual. Consulta el 13 de marzo de 2016, disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/bolivia/libros/cocacoup/>
- Martínez Cué, Daniel y Mauricio Chumacero (2009). *El sector informal urbano en Bolivia, 1995-2005. Empleo, ingreso, productividad y contribución al producto interno bruto urbano*. La Paz: L A B O R. Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral.

- McDermott, Jeremy (2014). “El desafío de Evo: Bolivia, el epicentro de la droga”. InSightCrime.
- Mesa, José de, Teresa Gisbert y Carlos D. Mesa Gisbert (1988). *Historia de Bolivia*. La Paz: Editorial Gisbert.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2004). *Raíces de la doctrina internacional de Bolivia*. La Paz: MMRREE
- Montes de Oca, Ismael (2005). *Enciclopedia geográfica de Bolivia*. La Paz: Editora Atenea.
- Miranda, Boris (2016). “Etnografía de la vulnerabilidad: Escenarios críticos del narcotráfico en Bolivia”. En *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2015*, Catalina Niño Guarnizo (ed): 38-4. Bogotá: Frederich Ebert Stiftung.
- Miranda y Agramont (eds.) (2015). *El Rostro de la (In)seguridad en Bolivia. Siete crónicas sobre circuitos delictivos*. La Paz: Frederich Ebert Stiftung.
- Mercado Moreyra, Miguel (1972). *Historia Internacional de Bolivia*. La Paz: Don Bosco.
- Navia, Roberto (2015). “Tribus de la inquisición. El deber”. Consulta el 12 de febrero de 2016, disponible en <http://eldeber.com.bo/bolivia/tribus-inquisicion.html>
- PIE (2012). “Corredores ilícitos entre Bolivia-Perú. ¿Rutas escondidas y extrañas?”. En *Puente Investigación y Enlace*. Cochabamba, Bolivia.
- Poveda Ávila, Pablo, Neyer Nogales Vera y Ricardo Calla Ortega (2015a). *El oro en Bolivia. Mercado, producción y medio ambiente*. La Paz: CEDLA.
- Poveda Ávila, Pablo *et al* (2015b). *La economía del oro. Ensayos sobre la explotación en Sudamérica*. Serie Industrias extractivas: 185. La Paz: CEDLA.
- Quiroga, J. Antonio (2003). “Descentralización y reconfiguración territorial del Estado boliviano”. En FES-ILDIS, *La descentralización que se viene: propuestas para la (re)constitución del nivel estatal intermedio*. La Paz: Plural.
- Richard, Nicolás (ed.) (2008). *Mala guerra. Los indígenas en la guerra del Chaco (1932-1935)*. Asunción/París: ServiLibro-Museo del Barro/CoLibris.
- Romay Hochkofler, Marco A. (2010). “Frontera y comercio entre Bolivia y Paraguay”. En *Bolpress*. Consulta el 20 de febrero 2016, disponible en <http://www.bolpress.com/>

- Sánchez Serrano, Rolando (2011). “Las fronteras importan: una aproximación conceptual”. En *Revista Estudios Fronterizos*, Vol. 1, N.º 1, julio-diciembre.
- SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2012). “La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe”. Secretaría Permanente del SELA. Caracas.
- Siles Salinas, Jorge (1969). *La literatura boliviana de la Guerra del Chaco*. La Paz: Universidad Católica de San Pablo.
- UNODC (2015). *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. La Paz.
- Urenda, Carlos (2007). *Autonomías Departamentales. Un Aporte a la Asamblea Constituyente boliviana*. Santa Cruz de la Sierra: La Hoguera.
- Valencia Vega, Alipio (2000). *Geopolítica en Bolivia*. La Paz: Juventud.
- Valencia A., José Luis y Justo Alcides Casas (1998). *Contrabando e Informalidad en la Economía Boliviana*. La Paz: FUNDEMOS.
- Valencia, Lenin (2015). *Las rutas del oro ilegal. Estudios de caso en cinco países*. Programa de ciudadanía y asuntos socioambientales. Lima: SPDA.
- Vásquez, Humberto (1990). *Para una historia de los límites entre Bolivia y Brasil*. La Paz: Juventud.
- Vidaurre Andrade, Gonzalo M. (2005). *Impacto de la importación de ropa usada en Bolivia*. Santa Cruz de la Sierra: Instituto Boliviano de Comercio Exterior.
- Villegas Nava, Pablo (2013). *Geopolítica de las carreteras y el saqueo de los recursos naturales*. Cochabamba: CEDIB.
- Yapura, Grober (2010). *La economía de la coca y el narcotráfico*. Consulta el 20 de febrero de 2016, disponible en <https://laserna.wordpress.com>

PAÍSES TIPO PLATAFORMA

El subsistema fronterizo global de Ecuador: De “isla de paz” a plataforma internacional del delito

Fernando Carrión Mena y Francisco Enríquez Bermeo
FLACSO-Ecuador

Introducción

Desde su conformación en 1830, hasta finales del siglo XX, Ecuador tuvo continuos conflictos de frontera con sus vecinos, principalmente con Perú, que condujeron a que la noción de frontera estuviera fuertemente asociada a la de seguridad nacional. Dichos conflictos fueron, en su mayoría, de carácter diplomático, aunque en algunos casos llegaron a ser confrontaciones militares. La causa fundamental de esos conflictos fue la ausencia de una línea precisa de demarcación de los límites de frontera con los países vecinos. De ahí que las políticas de frontera tuvieran un carácter eminentemente militar, diplomático y aduanero. En esa noción, la inseguridad provenía del país vecino y, por lo tanto, se hacía necesario vigilarlo para ejercer la soberanía y proteger el territorio nacional. Esta visión y dinámica de las fronteras tuvo vigencia hasta finales del siglo XX.

En 1998, Ecuador y Perú suscribieron un acuerdo de paz que puso fin a su diferendo limítrofe, con lo cual la noción de frontera se modificó, puesto que anteriormente el conflicto entre los dos países se circunscribía a la demarcación del *límite*, es decir, a una línea que separaba a los dos Estados. Luego del acuerdo de paz, la frontera se convirtió en un espacio de encuentro, que integra las zonas fronterizas de los dos países bajo la forma

de una región transfronteriza. De ahí que el significado de frontera tenga un carácter histórico.¹

Inmediatamente después a la firma de la paz y, en gran medida a causa del Plan Colombia, implementado desde 1999, el conflicto fronterizo de Ecuador se desplazó de la frontera con Perú, hacia el norte, a la frontera con Colombia. En este caso no se trató de una disputa limítrofe con el país vecino, sino del desbordamiento del conflicto interno de Colombia y del efecto globo que producen las economías ilegales hacia Ecuador. La línea divisoria territorial (586 km) y la marítima, que arranca desde el punto que separa San Lorenzo con Mataje hasta las 200 millas mar adentro, se constituye en una realidad porosa que permite el flujo continuo de personas bienes y servicios, la mayoría ilegales, con lo cual la región transfronteriza se expande, generando múltiples relaciones sociales, económicas y políticas, en terrenos continuos, en unos casos, y discontinuos, en otros.

La lógica del conflicto con Perú estuvo sustentada en la definición del límite de la soberanía territorial de cada país, mientras el conflicto con Colombia ocurre por la permeabilidad de las fronteras a los mercados ilegales y al desborde de la violencia de fuerzas irregulares hacia Ecuador. En este escenario de resolución de un conflicto limítrofe y de integración del territorio nacional a los embates del Plan Colombia, en un contexto de globalización de los mercados ilegales, las fronteras tienden a integrarse. Como ejemplo sirva mencionar los narcóticos, que entran a Ecuador por las fronteras colombianas y peruanas (importación) y salen de Ecuador, por un lado, por el Pacífico hacia Estados Unidos por las rutas centroamericanas y, por otro, hacia Brasil con dirección a África y Europa, por los cauces fluviales de la cuenca amazónica (exportación); los flujos migratorios transregionales (sobre todo de origen asiático) que, a raíz de la promulgación de la Constitución de 2008 y del reconocimiento del principio de ciudadanía universal, actualmente cruzan Ecuador con destino a Estados Unidos; y los flujos de armas que, desde distintas procedencias, buscan abastecer a los actores del conflicto armado colombiano.

1 Es fundamental tener en cuenta el criterio metodológico de diferenciación entre *límite*, como línea demarcatoria de la soberanía territorial de un Estado frente a otro, y *frontera*, como un espacio que se constituye y modifica según el comportamiento de cada uno de los Estados.

De esta manera, Ecuador se ha convertido en un lugar estratégico entre los dos países de más alta producción de coca en el mundo (Colombia y Perú); entre los países de destino de las migraciones internacionales y entre los países de producción y tráfico de armas hacia el mercado que genera el conflicto colombiano, conformando una plataforma o *hub* de estos mercados ilegales que, a su vez, permite estructurar el subsistema fronterizo ecuatoriano que integra el sistema global.

Para llegar a este momento, el subsistema fronterizo ecuatoriano debió seguir un proceso de cambio, en el que se pueden encontrar al menos dos momentos entre el siglo anterior y el actual.²

Primer momento: las fronteras como separación y conflictos fronterizos

El conflicto limítrofe Ecuador-Perú (1941-1998)

Un primer momento en el proceso está asociado al tiempo que transcurre desde el conflicto fronterizo con Perú (1941), hasta la firma del acuerdo de paz en 1998. Los trabajos de autores como Jorge Pérez Concha (2008) y Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar (1979), entre otros, son la expresión de ese periodo marcado por los conflictos fronterizos, que condujeron a un distanciamiento entre los dos países.

El momento más crítico en las relaciones conflictivas de frontera tuvo lugar entre 1941 y 1942, cuando el ejército de Perú invadió el sur de Ecuador y éste se vio forzado a suscribir el denominado Protocolo de Río de Janeiro que impuso un límite.³ Posteriormente varios gobiernos de Ecuador cuestionaron dicho acuerdo argumentando que fue suscrito en condiciones de fuerza, dada la ocupación militar de Perú en el sur del país. Para Ecuador, la suscripción de ese acuerdo significó la pérdida de una tercera parte de su heredad territorial.⁴

2 Para algunos autores como Jorge Pérez Concha (2008) y Julio Tobar Donoso y Alfredo Luna Tobar (1979), los conflictos limítrofes con los países vecinos tienen sus antecedentes en los periodos prehispánico y colonial y, principalmente, con la fundación de la república. A pesar de ello, el presente artículo centra su atención en los siglos XX y XXI.

3 El Protocolo de Río de Janeiro se firmó el 29 de febrero de 1942 en la ciudad que lleva su nombre. Tuvo como garantes a los gobiernos de Argentina, Brasil, Estados Unidos y Chile.

4 Actualmente Ecuador y Perú comparten una frontera de 1 420 km de longitud.

El Protocolo de Río estableció una línea de frontera que en ciertos puntos fue imposible de ejecutar, ya que las características del territorio no coincidían con las descritas en ese documento. Ello dio lugar a que durante sesenta años se sucedieran innumerables conflictos diplomáticos, e incluso armados, entre los dos países, siendo el de mayor magnitud el de 1995, cuando se verificó un enfrentamiento armado que involucró un considerable número de tropas y algunas bajas de ambos lados (Bonilla, 1999).

Mapa 1
Territorio de la Real Audiencia de Quito (1740)



Jorge Pérez Concha (2008) describe los conflictos de frontera desde los orígenes de Ecuador hasta fines de los años sesenta del siglo pasado; trata el tema de frontera como la expresión de la falta de acuerdo entre las partes en establecer con precisión la línea de demarcación: “Ahí no funciona, ni puede aplicarse el Protocolo de Río de Janeiro, que hace referencia a un elemento geográfico inexistente y, por lo mismo, no hay una línea delimitada ni puede haber línea demarcada mientras las dos partes, con el concurso de los Garantes, no acuerden una línea de frontera” (Pérez Concha, 2008: 623).

Ecuador reivindicaba como su territorio el que correspondió a la denominada Real Audiencia de Quito en tiempos coloniales, que por el oriente llegaba hasta la frontera con Brasil. Además, por ser Quito el lugar desde donde partió la expedición española del denominado “descubrimiento” del río Amazonas, reivindicaba como un derecho el acceso directo al mencionado río.

Posteriormente, mediante otros tratados, el territorio de Ecuador se fue recortando. A pesar de su reivindicación sobre el río Amazonas, fue apenas en la primera mitad del siglo XX, cuando el Estado ecuatoriano empezó a construir carreteras hacia la región amazónica. Perú, en cambio, mantuvo una mayor presencia en la región en disputa por las facilidades de navegación que brindaban y brindan sus ríos para acceder al río Amazonas.

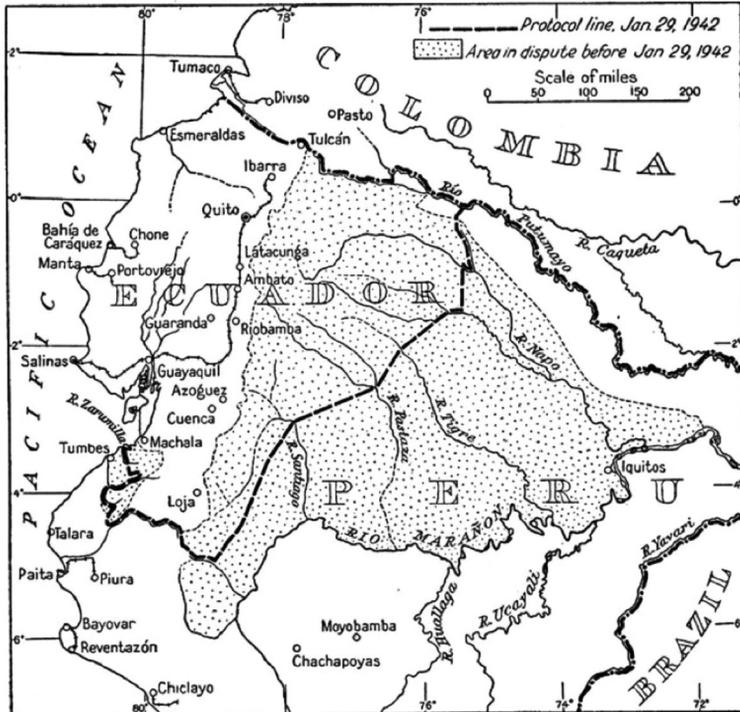
El conflicto entre los dos Estados era una disputa por territorio, donde la frontera es un símbolo nacional que da cuenta de identidades distintas y opuestas, y donde la seguridad de un Estado implica la inseguridad del otro, por el manejo contradictorio e irreconciliable de intereses.

Conviene anotar que en Ecuador existen innumerables escritos sobre el conflicto de límites con Perú. En ellos se busca legitimar la conducta ecuatoriana y cuestionar la de Perú, dejando de lado la posibilidad de compartir objetivos políticos comunes. Durante el periodo de conflicto (1941-1998), las políticas de frontera se sustentaban en la noción de la seguridad nacional y su mayor expresión era la ocupación de espacios, la movilización de tropas y la profesionalización del ejército. A pesar de ello, durante ese periodo se pueden identificar algunos intentos por ir modificando la noción, tanto de frontera, como de seguridad nacional, remplazándolas con políticas que buscaban superar el discurso de la seguridad nacional frente al país vecino.

Jorge Pérez Concha (2008) da cuenta de que, para la década de 1960, el entonces presidente de Perú, Fernando Belaúnde Terry, propuso la construcción de la denominada Carretera Marginal de la Selva, un proyecto que se proponía unir Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia mediante una carretera, cuyo fin era integrar los países de América del Sur y lograr la salida directa de éstos al océano Atlántico. Con esa iniciativa se buscaba facilitar la colonización del territorio y ampliar la producción agrícola. El objetivo

más amplio era integrar regionalmente a los países con costa en el Pacífico y conectar los tres grandes sistemas fluviales sudamericanos: Amazonas, Orinoco y Río de la Plata (Concha, 2008: 439-440). Sin embargo, el proyecto propuesto por el presidente de Perú nunca se llegó a concretar.

Mapa 2
Territorio de Ecuador y Perú tras la firma del Protocolo de Río (1942)



Fuente: Bowman (1942)

En el caso de Ecuador, el cambio de la noción de frontera y sus políticas tuvo como antecedente una propuesta realizada en 1991 por el entonces presidente de Ecuador, Rodrigo Borja, quien sugirió recurrir al arbitraje papal para resolver el conflicto con Perú y extender la invitación a todos los presidentes sudamericanos a declarar nuestra región como zona de paz. De acuerdo con Francisco Carrión, el “punto de partida para una

nueva actitud, más constructiva y segura de sí misma, tanto de las Fuerzas Armadas, como de la diplomacia y la sociedad ecuatoriana en su conjunto” fue el conflicto militar del Alto Cenepa en 1995, una “guerra focalizada, en la cual el Perú no pudo imponer su fuerza como había sido frecuente en la historia de los dos países y, muy por el contrario, el Ecuador alcanzó una significativa victoria” (Carrión Mena, 2008: 36, 37).

Estos hechos trajeron consigo dos cambios fundamentales en el comportamiento político de los dos países, que hicieron posible, en los años subsiguientes a la guerra del Alto Cenepa, iniciar un proceso de paz definitivo. El primer cambio fue el reconocimiento de parte de Perú de que, efectivamente, existía un conflicto fronterizo por la imposibilidad de demarcar la frontera, con lo que se abría la posibilidad de entablar un diálogo con Ecuador sobre el tema. El segundo hecho importante fue el reconocimiento por parte de Ecuador de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro firmado por los dos países en 1942.⁵ Estos dos hechos permitieron iniciar las negociaciones para zanjar el conflicto limítrofe.

El 26 de octubre de 1998, en el palacio de Itamaraty en Brasilia, ambos países suscribieron un acuerdo de paz definitivo que dio inicio a una etapa de transición hacia una nueva definición de frontera y de políticas fronterizas. Con la firma del acuerdo de paz se inició un periodo marcado por buenas intenciones de integración binacional y relaciones fraternas.

Luego de diez años de la suscripción del acuerdo de paz, en octubre de 2008, las delegaciones oficiales de ambos países lo expresaron en una reunión cuya finalidad fue evaluar los logros alcanzados. La entonces canciller ecuatoriana, María Isabel Salvador, dijo que, durante los diez años de vigencia del acuerdo de paz, en el lado de frontera de Ecuador, se habían invertido 1 620 millones de dólares, cifra que –según la canciller– demostraba la voluntad política y el interés por promover el desarrollo en la zona de frontera que anteriormente había sufrido la desatención del Estado (citada en Donoso, 2009: 20). En esa misma ocasión, el sociólogo Manuel Chiriboga afirmó que el comercio entre los dos países había crecido de 300 millones de dólares, en 1998, a cerca de 2 000 millones de dólares en

5 Entre 1942 y 1998, Ecuador había desconocido la vigencia de Protocolo de Río de Janeiro. Por su parte, en el mismo periodo Perú se negó a reconocer la existencia de algún conflicto de frontera con Ecuador. Esas dos actitudes impidieron el diálogo durante cerca de sesenta años.

2007, incremento favorable para Ecuador, puesto que el saldo de la balanza comercial con Perú se triplicó durante la década.

En 2007, Ecuador exportó 1 505 millones de dólares a Perú e importó 481 millones de dólares, generando un saldo positivo de 1 023 millones de dólares [...] Perú pasó a ser el segundo socio comercial de Ecuador después de Estados Unidos desde el 2001 (Chiriboga, 2009: 76-77).

Claudia Donoso, compiladora de las exposiciones de la reunión de conmemoración de los diez años de paz entre Ecuador y Perú, afirmaba que

La paz trajo consigo un ambiente de confianza propicio para la movilización de bienes y personas. El flujo migratorio dinamizó la economía de los habitantes de la región. Los temas de las agendas de política exterior de los dos países se han alejado de lo militar y se centran en los intercambios culturales, comercio, inversiones e integración. De esta manera, podemos afirmar que se ha logrado, luego de una década, fortalecer una cooperación binacional (Donoso, 2009:30).

Sin embargo, como afirmó Salvador, más allá de las realizaciones de los gobiernos de los dos países “debemos destacar los logros alcanzados por los comerciantes e inversionistas privados, que no son más que el reflejo del ambiente de cooperación y distensión establecido desde 1998” (citada en Donoso, 2009:23). Esta afirmación da cuenta de un proceso que no sólo tiene como protagonistas a los Estados, sino también a la sociedad civil. Con la firma de la paz, cambió la dinámica fronteriza entre Ecuador y Perú; se pasó de un contexto de distanciamiento entre los dos Estados, a la formación de una zona de integración y complementación, tanto en actividades lícitas, como en actividades ilícitas.

El conflicto transfronterizo Ecuador-Colombia: 2000-2015

Paralelamente a este proceso de paz, para finales del siglo XX, el conflicto armado en Colombia, frontera norte de Ecuador, había adquirido dimensiones regionales por la presencia de innumerables fuerzas militares irregulares, ya no solamente vinculadas a conflictos políticos internos, sino a la producción y tráfico de drogas, principalmente de cocaína. En Colombia, durante esos años, además de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de

Colombia (FARC) y los grupos paramilitares, operaban grandes cárteles de narcotráfico que abastecían de esa droga al continente y al mundo. Ecuador, para entonces, era zona de abastecimiento y retaguardia de esos grupos irregulares y también de tránsito de narcóticos.

En ese contexto, el interés de Estados Unidos, país garante del Protocolo de Río de Janeiro, de cerrar viejos conflictos fronterizos entre Estados y focalizar el conflicto militar regional en Colombia, influyó en la suscripción del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú.⁶

Con posterioridad a la firma del acuerdo de paz con Perú (1998), en la frontera norte con Colombia se inició un periodo de exacerbación del conflicto interno y de reestructuración del narcotráfico vinculado al denominado Plan Colombia. En el campo militar, se observó una creciente contaminación del conflicto armado colombiano hacia Ecuador. La presencia, cada vez mayor, de ciudadanos colombianos desplazados hacia Ecuador, muchos de ellos con estatus de refugiados y la incursión y presencia de grupos irregulares de Colombia en territorio ecuatoriano, ya no sólo como zona de repliegue y retaguardia, sino como zona de operación y uso del territorio ecuatoriano como espacio de confrontación militar entre fuerzas regulares e irregulares de Colombia (Angostura, 2008)⁷, marcaron ese periodo.

En materia de contrabando, Ecuador fue configurando, junto con los demás países, mercados regionales que se complementan y operan a través de bandas delincuenciales multinacionales. En materia de narcotráfico, Ecuador, tradicionalmente país de tránsito, ha ido complementando sus actividades con la producción de cocaína y fungiendo como espacio de

6 Para esos años, Ecuador, mediante un convenio suscrito en 1998, cedió durante diez años (1999-2009) a la Fuerza Aérea de EE.UU., una base militar localizada en la costa del Pacífico (Manta) para que ese país pudiese observar los movimientos del narcotráfico y con ello lograr un mayor control de los cárteles de la droga. El presidente Correa no renovó el convenio en 2009 con EE.UU. y la base militar pasó nuevamente al control de Ecuador.

7 El 1 de marzo del 2008 el ejército colombiano bombardeó un campamento de las FARC ubicado en territorio ecuatoriano (Angostura). En el ataque murió el segundo al mando de las FARC, Raúl Reyes, y otras 23 personas, incluidos guerrilleros, cuatro estudiantes mexicanos y un ciudadano ecuatoriano. La incursión militar colombiana se llevó a cabo sin autorización ni conocimiento del gobierno ecuatoriano, lo que provocó el rompimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. Véase Montúfar (2008) y Lasso Amaya (2011).

operación y articulación de redes que han ido sustituyendo a los viejos cárteles de la droga.

Fue en ese contexto que Ecuador y Colombia pusieron en vigencia dos programas nacionales paralelos, que en su momento estuvieron enfrentados: el Plan Colombia⁸ y el Plan Ecuador. A propósito de la vigencia de estos planes, Roque Espinoza (2013) sostiene que reflejan dos posturas presentes en la región frente a la seguridad: el Plan Colombia que se inscribe en lo que denomina “seguridad democrática” y el Plan Ecuador que, en cambio, refleja lo que denomina “seguridad integral”.

El Plan Colombia es un acuerdo binacional suscrito en 2001 entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, cuyo objetivo fue promover la paz y el desarrollo económico en Colombia, incrementar la seguridad y terminar con el tráfico ilegal de drogas. De ser inicialmente un plan orientado a la guerra contra las drogas, se fue transformando en un plan de guerra contra los grupos armados irregulares y mafias que utilizan el negocio de la droga para financiar la guerra.

Tras el Plan llegó la denominada seguridad democrática, concebida a través de su antítesis: la guerra, “con la finalidad de recuperar el territorio y la sociedad, apropiados por ciertos actores violentos [...] La idea ha sido acabar con un enemigo interno que afecta a la democracia y que está asociado a los tres azotes contemporáneos de la humanidad: tráfico de armas, narcotráfico y terrorismo” (Espinoza, 2013: 32).

El Plan Ecuador (Ministerio Coordinador 2007), de acuerdo al gobierno de Rafael Correa, era un plan integrado y multisectorial, dirigido a fortalecer la presencia de las instituciones ecuatorianas en la zona fronteriza con Colombia, mejorar la infraestructura básica, los recursos naturales y las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas, incluyendo la población nativa y los desplazados y refugiados colombianos que escapan del conflicto armado.

De acuerdo a Espinoza (2013), el Plan Ecuador estaba inspirado en el concepto de seguridad humana, impulsado por el PNUD y encarnado en la noción de seguridad integral. En ese sentido, la seguridad se concibe

8 Según José Steinsleger “uno de los objetivos del Plan Colombia consiste en hacer de Ecuador el país estratégico más importante del área andina. Para ello Washington debía acabar con el (a su juicio) ‘anacrónico’ y antiguo conflicto limítrofe con Perú en la cordillera del Cóndor”.

vinculada al desarrollo social y económico, “es una cuestión política [...], que supone la realización de la ciudadanía en cuanto libertad y capacidad de movilización de los ciudadanos, dentro de la perspectiva de construir un porvenir justo” (Espinoza, 2013: 32). Este autor señala que si el gobierno de Álvaro Uribe (Colombia) había apostado con el Plan Colombia por la guerra, en Ecuador se apostó por una cultura de paz.

A pesar de las buenas intenciones, el Plan Ecuador no tuvo mayores realizaciones y no fue bien evaluado por el gobierno de Rafael Correa, por lo que se procedió a cerrarlo en 2010, constituyéndose en un fracaso al no lograr convertir la frontera norte en una zona de paz y desarrollo.

El éxito logrado por el gobierno de Colombia, al debilitar sensiblemente a los actores armados, principalmente a las FARC, y el fracaso del Plan Ecuador, condujo a que la

seguridad democrática, concebida como una política radical de imposición de la fuerza (léase de represión) en todo el territorio colombiano, como condición para construir la democracia, se haya tornado dominante (en la región); mientras que la propuesta de desarrollo, en la cual la paz y el buen vivir son condiciones de seguridad, se haya ido diluyendo (Espinoza, 2013:33).

Quizás lo más grave de esta estrategia es que la seguridad democrática implica la imposición de la soberanía para asegurar el territorio y, con ello, la pertenencia de la sociedad al Estado. Entonces, la seguridad se vuelve un tema de especialistas en resolver la guerra y los conflictos que desencadenan situaciones incontrolables. Traficantes de armas, drogas y contrabandistas atentan contra la seguridad interna e internacional y ello exige adoptar medidas de defensa. En este contexto, “la guerra [...] resulta esencial si una sociedad quiere avanzar hacia la paz y, por consiguiente, hacia la constitución de una sociedad democrática” (Espinoza, 2013: 35). La guerra entonces se vuelve una condición para la paz, no así el desarrollo y la vida plena e integral de las personas.

Dado el fracaso del Plan Ecuador en la región, la política de la seguridad democrática se impuso sobre la política de la seguridad integral, lo que incluso provocó un cambio en la política de fronteras ecuatoriana, que “ha dado origen a un acercamiento entre las posturas de los ejércitos

de Colombia y Ecuador; [...] al momento existe una lectura compartida en la práctica sobre el tema de la seguridad entre Colombia y Ecuador” (Espinoza, 2013: 37-38).

Para el discurso de la seguridad ciudadana, la población y la sociedad de frontera no son importantes, sí lo es, en cambio, el territorio. Lo fundamental es mantener el territorio libre de amenazas internas y externas, por lo que se hace necesario copar el territorio con exponentes y protagonistas de la soberanía: las Fuerzas Armadas y la Policía. De ahí que el verdadero sujeto de la soberanía no sea quienes habitan en los bordes, sino el territorio, que es parte de la realidad jurídico-política del Estado. El discurso de soberanía definió un estatuto permanente de exclusión de la población de frontera con respecto a la sociedad nacional y al Estado (Espinoza, 2013:38-40).

Se trata aquí de un momento protagonizado por los Estados y sus políticas, donde, en el caso ecuatoriano, ni los gobiernos autónomos y descentralizados participan y menos aún la población fronteriza y la ciudadanía en general, quienes son, más bien, espectadores, antes que protagonistas.

Es importante diferenciar entre la seguridad integral, promovida por el gobierno de Rafael Correa, y la seguridad ciudadana. La primera noción tiene como protagonista principal y único a la acción estatal y asume que la ciudadanía es un resultado natural de esa acción de mejora de la infraestructura básica y de las condiciones de vida de las poblaciones fronterizas. El ejercicio de la ciudadanía se limita a la garantía de los derechos y no implica tomar en cuenta a la población como actor fundamental. La seguridad ciudadana, en contraste, enfatiza en la participación de la población, sus instituciones y organizaciones y en general en la fortaleza del tejido social como el factor fundamental para la sostenibilidad de la seguridad, complementando la gestión del Estado (Sozzo, 2008). Bajo esta definición, la seguridad de una sociedad depende fundamentalmente de su cohesión social, de su apropiación y pertenencia a la misma, de su capacidad de concertación entre los diversos actores, en torno a normas de básica convivencia que aseguren el respeto, la dignidad y la justicia entre las personas y sus instituciones.

Segundo momento: las fronteras como un sistema integrado (2000-2015)

El segundo momento está marcado por el paso de mirar las fronteras como límites, es decir, como líneas geográficas que separan espacios físicos propios de los Estados, a concebirlas como espacios que integran regiones y mercados dentro de una lógica global. La frontera, más allá de los límites entre países, integra territorios a veces no necesariamente contiguos o colindantes.

La globalización (interdependencia, tecnología, comunicación) y la reforma del Estado (apertura, desregulación, ajuste estructural), principalmente desde las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, fueron factores que influyeron sensiblemente en esta nueva dinámica, incluida la de los mercados ilegales, donde la violencia y el delito fueron componentes importantes.

Por una parte, la globalización facilitó que el delito se apoyara en nuevas tecnologías, antes ausentes; por la otra, la desregulación propició la organización del delito a nivel global. El antiguo contrabando binacional fue remplazado, en este nuevo contexto, por plataformas transnacionales o globales de tráfico de bienes y servicios ilegales, que redefinen fronteras y cuestionan la idea de que las amenazas a la seguridad son fenómenos externos. A decir de Fernando Carrión:

Los delitos no son externos ni internos, porque en realidad forman parte de sistemas inter-delinuenciales que tiene expresiones que van más allá de los territorios nacionales; de allí que, en la actualidad, un hecho delictivo debe ser entendido en su articulación con otros que —incluso— se realizan en territorios distantes (Carrión, 2013:11).

Con la globalización, las fronteras adquieren importancia por las asimetrías económicas y de desarrollo que guardan entre sí los territorios que éstas dividen, lo que genera ventajas competitivas entre las partes, que son aprovechadas por grupos dedicados al comercio ilegal, donde hay bandas organizadas de alta especialización, así como ciudadanos y familias que se ligan a esas actividades para mejorar sus ingresos.

Para Fernando Carrión (2013) los límites son construcciones de los Estados como expresión política nacida en los centros de poder ubicados en las ciudades capitales, mientras las poblaciones y regiones de frontera son consideradas distantes y marginales. En ese marco, las políticas de frontera priorizan la salvaguarda de la soberanía y los equilibrios macroeconómicos, y dejan en un segundo plano el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las fronteras. Esto produce la imagen de que las fronteras son violentas y que los habitantes de las zonas de frontera son potenciales amenazas a la seguridad, porque son la base social de la ilegalidad.

De ahí provienen dos cuestiones claves: por un lado, las áreas fronterizas se convierten en espacios de encuentro de las distintas economías nacionales, constituyendo las asimetrías complementarias y, por el otro, “las ciudades de frontera enfrentan el dilema que provoca la diferenciación entre seguridad nacional y seguridad ciudadana” (Carrión, 2013:16).

Los desafíos de las políticas públicas de seguridad están en cómo articular y complementar la seguridad nacional con la seguridad ciudadana, sin afectar los derechos de las personas, pero a la vez controlando y castigando a quienes violan la soberanía territorial y delinquen afectando los derechos ciudadanos. De igual manera, deben impulsar políticas económicas transnacionales que reduzcan las asimetrías o que construyan zonas espaciales de integración económica. Éstas serían razones para que los gobiernos locales se fortalecieran mediante los procesos de descentralización, de tal manera que impulsaran procesos de desarrollo local y cumplieran funciones de prevención, a diferencia del gobierno nacional, que cumple funciones de control.

Estado del subsistema fronterizo ecuatoriano

Hay hechos históricos que determinan cambios significativos en la noción de frontera, como lo demuestra el caso de Ecuador. Hasta finales del siglo XX, Ecuador se veía como una “isla de paz”, como consecuencia de que tanto en Colombia como en Perú, existían conflictos internos

muy graves.⁹ En el caso de Perú, estaban activos grupos armados como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), mientras que en Colombia había una pluralidad mayor de grupos armados, tales como Quintín Lame, Movimiento 19 de abril (M-19), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL). Lo interesante es que, a pesar de lo críticos que fueron los conflictos en los dos países vecinos, antes de 2000, esos conflictos no llegaron a contaminar Ecuador. Eran conflictos internos que no desbordaron sus fronteras. Sin embargo, a partir de los últimos años del siglo XX y fundamentalmente de los primeros de la década de 2000, se produjeron tres hechos clave que configuraron una nueva realidad en las fronteras.

La frontera con Perú

El primer hecho se relaciona con la ya mencionada firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú en Brasilia en 1998, que logró desactivar el conflicto que históricamente mantenían los dos Estados por la delimitación fronteriza. Se trataba de un típico conflicto limítrofe entre dos Estados que se disputaban la soberanía territorial, conflicto que había marcado a Ecuador de manera significativa a lo largo de su historia, al extremo de construir una cultura vinculada a aquél.

Los ecuatorianos y ecuatorianas durante muchos años recibieron en los establecimientos educativos una asignatura denominada “Historia de Límites”, que fue forjando la cultura de un país “despojada territorialmente”. Instituciones como la Cancillería y las Fuerzas Armadas estaban dirigidas y orientadas para responder a ese tipo de conflictos, incluida toda la dotación de su infraestructura. En la formación de los miembros de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Relaciones Exteriores esa cultura tuvo un peso muy significativo.

Una vez firmada la paz en 1998, los imaginarios de las fronteras ecuatorianas cambiaron. Antes de la firma, la frontera sur del país era vista

9 Antes de que concluyera el siglo XX autores como Adrián Bonilla anunciaban el fin de esta visión al afirmar que “Las múltiples interconexiones y jerarquías sobre las que se sustenta el sistema internacional hacen imposible pensar en una supuesta autarquía ecuatoriana; la concepción del Ecuador como una ‘isla de paz’ es simplemente utópica”. En Bagley, 1991: 3.

por los ecuatorianos como si ella fuese exclusivamente con Perú, mientras que la frontera oriental se pensaba sólo con Brasil. A partir del acuerdo de Itamaraty, se construyó otro imaginario que reflejaba la realidad de la frontera con Perú, tanto por el sur, como por el este.

Como ya se indicó, luego de la firma de la paz con Perú, se inicia la aplicación del Plan Colombia, con lo cual la conflictividad se trasladó hacia la frontera norte. La expansión del conflicto colombiano operó a través de dos lógicas provenientes de la focalización de las políticas: la primera, relacionada con el llamado “efecto globo”, que no es otra cosa que aplicar acciones en lugares de alta conflictividad, las cuales producen un desplazamiento de la problemática hacia otros espacios, sin que se pierda el vínculo con el origen; en otras palabras, se produce la ampliación de los ámbitos de actuación de la ilegalidad. La segunda lógica tiene que ver con el denominado “efecto pulga” o “efecto cucaracha” –como lo llaman en México–, que se refiere a que se suprime el fenómeno en un determinado lugar y éste salta hacia otro lado, perdiendo la articulación. Con el Plan Colombia ocurren estos dos procesos, produciendo al interior de Colombia un fenómeno de traslado de la problemática hacia sus fronteras y hacia otros países, entre los que se encuentra Ecuador.

La frontera con Colombia

A partir del año 2000, con la puesta en vigencia del Plan Colombia, Ecuador se convierte en un lugar estratégico, tanto para los actores del conflicto interno colombiano como para los vinculados a las economías ilegales. Ecuador, que había sido un país de almacenamiento y tránsito de narcóticos, empieza a tener nuevas funciones dentro de la cadena de valor: el mercado interno se beneficia con alrededor de 20% de la droga que pasa por el país (consumo), se descubren laboratorios de procesamiento de cocaína (producción) y se lava dinero proveniente de esas actividades, gracias al proceso de dolarización de la economía en el año 2000; de esta manera, el país se convierte en lugar estratégico, a la manera de una plataforma, un *hub* o un *rúter*.

En Ecuador, la forma de operar de los actores vinculados a estas actividades ha mutado en el tiempo. Con anterioridad al Plan Colombia, se usaba

el territorio ecuatoriano para almacenar y traficar narcóticos hacia el exterior sin tener una presencia directa, pero luego, con la atomización de los cárteles colombianos y la consecuente formación de las redes globales, se observa su presencia explícita a través de la conformación de los enlaces entre cárteles nacionales, regionales e internacionales, lo cual condujo a que el país asumiera la condición de lugar estratégico dentro de la geopolítica del narcotráfico. Por ello, es más apropiado referirse a estas articulaciones como “redes” y no como “grupos”, ya que la dinámica más bien refleja un encadenamiento de distintos eslabones del negocio, sin atarlos a una estructura cohesionada (IDEA internacional, 2014: 174).

A partir de esos cambios, se desarrolla en Ecuador un conjunto de delitos conexos o vinculados a esta nueva lógica, como es el caso del denominado “chulco” (agio o usura) que, sobre la base de actividades tradicionales de agio, se ha empleado cada vez más para blanquear dinero, a través de préstamos ilegales con altas tasas de interés, no regulado, y con dinero proveniente predominantemente del narcotráfico (estafa piramidal). Ésta es una actividad que además sirve al narcotráfico como mecanismo de sometimiento de la población al “chulquero” o agiotista. Otras actividades son el sicariato, el secuestro y el lavado de dinero, que antes no tenían escalas significativas en Ecuador, pero que a partir de ese momento y del nuevo papel o función asignada al país en el tráfico internacional de estupefacientes, han cobrado relevancia.

Con el Plan Colombia se organiza más explícitamente la red de redes, es decir, un complejo institucional articulado de estas organizaciones criminales, bajo la forma de tercerización o incluso de franquicia dentro del *holding*. Las bandas criminales se organizan por tipos de delitos o de “giros delictivos”. Hay bandas que se organizan por joyas, otras por robo de automóviles (a veces enteros o por partes), por celulares o computadoras y cada giro o tipo de delito implica a organizaciones distintas, pero enlazadas mediante circuitos de comercialización ilegales.

Por ello, la organización de los mercados ilegales ligados al narcotráfico es totalmente distinta a la anterior; es más amplia y mucho más compleja. No trabaja con un solo tipo de producto, sino con múltiples productos. Tiene un proceso general, donde los sitios clásicos de la producción de

cualquier bien, su circulación y consumo varían de acuerdo a la coyuntura y se adecúan a las distintas circunstancias.

A partir del Plan Colombia también ocurre que las rutas de tráfico, principalmente de cocaína, empiezan determinar toda la estructura delictiva. Si antes era la producción, es decir, la transformación de la hoja y pasta de coca en cocaína, la que estructuraba la organización delictiva, ahora lo es el transporte. Por eso fue que los cárteles colombianos como el de Medellín, de Pablo Escobar, el cártel de Cali, de los hermanos Rodríguez Orejuela, y los de Gonzalo Rodríguez Gacha y Carlos Lehder, controlaban, desde la producción, todas las demás fases del proceso, como la gran circulación y el microtráfico. Ellos directamente introducían drogas y narcóticos a los mercados norteamericanos, entrando por Florida. Hoy en día, después del Plan Colombia, esa posibilidad ha desaparecido y ahora se busca entrar por tierra a Estados Unidos a través de la frontera con México.

Los actores que controlan el paso de México a Estados Unidos empiezan ahora a dominar toda la estructura delictiva, desde la fase de producción, el traslado, la comercialización y, como parte de ella, el microtráfico. El comando de esas redes delictivas al interior del holding cambia: los cárteles mexicanos de la circulación ganan preeminencia hasta la gran crisis de 2008, en que se observa una globalización del consumo que hace que nuevos cárteles y mafias ganen peso en la estructura del narcotráfico, en esta ocasión vinculado al control del precio final de la mercancía: el consumo. Si en Colombia un kilogramo de cocaína tiene un valor de 2 000 dólares, en la frontera mexicana con Estados Unidos su valor es de 60 000; en las calles de Nueva York alcanza los 120 000 dólares y, en Australia, 250 000. Por esa razón, la gran acumulación de capital ya no está en la región latinoamericana, sino afuera, en los lugares de consumo. Bruce Bagley (2012) plantea que, en la actualidad, 20% del dinero que se genera alrededor del narcotráfico se queda en América Latina, mientras que el 80% restante lo hace en Estados Unidos, aspecto que es consecuencia directa del manejo de los precios de la droga.

Por otro lado, la masa monetaria que se genera alrededor del tráfico de drogas obliga a recurrir a una fase oscura, que no existe con las mercancías tradicionales: el lavado de activos, que es un fenómeno nuevo al que no

recurren los bienes y servicios que se comercializan en los mercados legales porque operan en su propio nicho.

Si bien la marihuana es la droga que más se consume en el mundo, porque es la más barata y porque se puede producir en cualquier lugar, no es el eje articulador del narcotráfico y los delitos conexos. El eje de las organizaciones criminales está marcado por el narcotráfico vinculado a la cocaína, sustancia que sólo puede producirse en un nicho ecológico que es el área andina; de ahí el peso tan importante de esa región en el tráfico de narcóticos. En efecto, el alto precio de la cocaína, su alta rentabilidad y la organización que demanda, hacen que este producto sea el que comande los mercados ilegales. Alrededor del tráfico de la cocaína giran las demás actividades ilegales como son el tráfico de otros estupefacientes, el tráfico de armas, el tráfico y la trata de personas, el contrabando de bienes sustraídos y falsificados, la minería ilegal, etc.

Esta lógica de concentración de la producción de la coca en el nicho ecológico del área andina y la difusión global del consumo hicieron que los circuitos y las rutas cobraran un peso fundamental dentro del sector, a tal punto que su articulación pasó por la necesaria articulación de las distintas regiones fronterizas para formar un verdadero sistema integrado de alcance mundial. De esta manera, se transita de las relaciones inter fronterizas bi o trinacionales de carácter contiguo, a lo transfronterizo, que estructura relaciones entre fronteras distantes y discontinuas, pero integradas en un sistema. La globalización y las reformas aperturistas hicieron que el Estado virtual y no el geográfico se hubiera convertido en un factor importante. La globalización licuó las fronteras, pero no las eliminó, sino que las redefinió; las potenció y, sobre todo, las articuló.

La dolarización de la economía ecuatoriana

Otro factor importante en la constitución del subsistema fronterizo ecuatoriano es la dolarización, adoptada por el gobierno de Ecuador en los primeros días de enero de 2000, como consecuencia de una profunda crisis del sistema financiero, principalmente de los bancos privados asentados en la región costa. La dolarización buscó frenar la rápida devaluación de

la moneda nacional, el sucre, para lograr estabilidad macroeconómica que restableciera el crecimiento económico.

Una vez dolarizada la economía, Ecuador dejó de tener política monetaria, instrumentos para emitir dinero e influir directamente sobre la producción, la inversión, el consumo y la inflación. Paralelamente, la dolarización de la economía convirtió Ecuador en un país con notables posibilidades para el lavado de activos.

Respecto al lavado de dinero [...] éste se ha potencializado por la dolarización de la economía ecuatoriana, así como por la gran cantidad de remesas. Lo interesante de la presencia del crimen organizado en Ecuador no es solamente que está creciendo, sino su estrategia de adaptación e incursión en nuevos sectores económicos, como recientemente se ha dado con la minería (IDEA Internacional, 2014:174).

A pesar de que la economía ecuatoriana tiene un pequeño mercado, al estar dolarizada y contar con mecanismos limitados de control y regulación sobre el circulante, facilita el lavado de activos. Existen estimados de la magnitud del dinero circulante que se lava en el país:

En el año 2010 se reportaron 21 casos de lavado de activos enviados a la Fiscalía General del Estado por un valor superior a los 1 500 millones de dólares, aunque una buena parte del lavado se hace por fuera del sistema financiero, a través del transporte ilegal de dinero en efectivo, como a través del sector de la economía informal y del sector inmobiliario, en donde incluso algunas empresas brindan créditos directos, a pesar de carecer de suficiente flujo de capital. La economía informal, por su parte, también se ha visto robustecida por la entrada de grandes capitales de origen ilegal, principalmente por la compra de bienes suntuosos (IDEA Internacional, 2014:174).

Violencia y economía ilegal en el sistema fronterizo

El Plan Colombia produjo una reestructuración global en materia de narcotráfico y delitos conexos, puesto que integró los mercados de México y el área andina, siendo ésa la condición que lleva a pensar en el sistema

fronterizo global de América Latina que, además de los países antes indicados, incluye a Brasil, Argentina y otros.

Es necesario anotar que el Plan Colombia no es un plan exclusivo de Colombia, sino de los dos países que lo suscribieron: Estados Unidos y Colombia, aunque su resultado ha significado, paradójicamente, el fortalecimiento del narcotráfico. En ese sentido, el Plan Colombia ha actuado como una especie de “boomerang”.

En Colombia, lo más significativo de la aplicación del Plan Colombia fue la desaparición, tanto de bandas criminales, como de los denominados “cárteles de la droga”, a los que se golpeó fuertemente hasta desarticularlos, como sucedió con organizaciones como las de Pablo Escobar, los hermanos Rodríguez Gacha, Carlos Lehder y Rodríguez Orejuela. La desaparición de los grandes cárteles provocó una pluralización de los actores vinculados al crimen, puesto que ahora el sistema general del narcotráfico opera con organizaciones más pequeñas, que actúan de modo tercerizado o bajo franquicia. Eso hizo que el narcotráfico y los delitos conexos fueran operados por organizaciones y redes más funcionales, que han incrementado la productividad y la eficiencia del crimen y el narcotráfico. En otras palabras, se diversificaron: ya no son dos o tres actores, sino un conjunto cada vez mayor y más articulado de cárteles, que operan bajo formas inéditas, cada uno con funciones específicas dentro de las redes en las que interactúan.

En esa nueva estructura, se expulsaron de Colombia laboratorios y el procesamiento de la cocaína hacia Ecuador. Esa expulsión, también llamada “efecto globo”, se hizo por razones económicas, dado que anteriormente por Ecuador ingresaban los precursores químicos para el procesamiento de la cocaína y de allí iban hacia Colombia para producirla y luego ésta volvía ya procesada para ser introducida en Ecuador y desde allí distribuirla hacia los mercados internacionales. Ese proceso no se justificaba, porque representaba mayores costos de producción. La reestructura racionalizó y optimizó el proceso productivo de la cocaína e incorporó a Ecuador al circuito internacional del narcotráfico con un papel más protagónico.

A eso se suma que Ecuador tiene una ubicación estratégica que hace que esté muy próximo a los dos países de mayor producción de cocaína del mundo: Colombia y Perú, los que mantienen proporciones similares

de producción de esta droga. Además, Ecuador tiene también proximidad con centros de consumo, como por ejemplo Brasil (segundo consumidor del mundo), Estados Unidos (primer consumidor) e incluso Asia, a través de Esmeraldas y Galápagos y del puerto Buenaventura de Colombia. Ecuador, en la nueva estructura del narcotráfico internacional, tiene una mayor proximidad con la producción y el consumo y desde entonces es un lugar estratégico para el procesamiento.¹⁰ De país de almacenamiento y tránsito, Ecuador pasó a constituirse en país de procesamiento, consumo y lavado, con lo cual aparecieron los denominados delitos conexos.

Sobre la localización de los laboratorios, se puede apreciar algunas zonas de procesamiento. La primera es Esmeraldas, zona fronteriza con Colombia, donde se ha descubierto la presencia de submarinos como medio de transporte de la droga. Por allí entra la hoja de coca proveniente de Colombia, se procesa en Ecuador y de allí se envía la cocaína por submarino hacia los centros de consumo.

En el mapa 3 se observan, en primer lugar, los laboratorios en las provincias orientales de Orellana y Sucumbíos, a donde llega la hoja de coca proveniente de Colombia y Perú; ahí se procesa y la cocaína resultante se envía a Brasil. Finalmente están los laboratorios localizados en la región de la sierra central, que probablemente procesan cocaína destinada al consumo interno del país, principalmente a los centros urbanos más grandes como Guayaquil, Quito y Cuenca, entre otras ciudades.

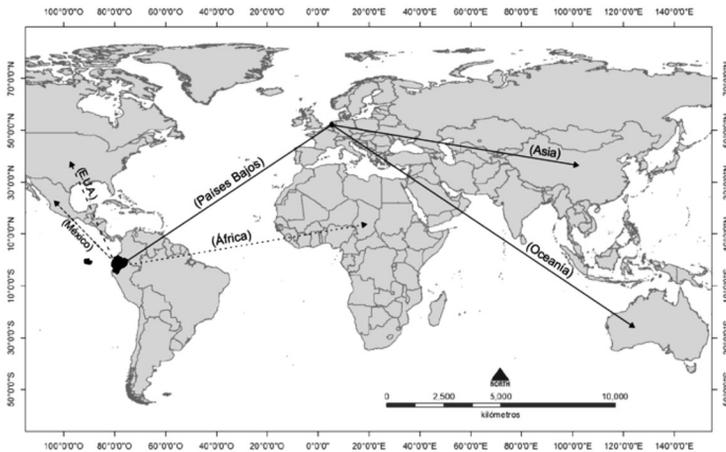
La segunda zona es el arco que se forma entre Guayas y Manabí, que probablemente es la más grande. En esa zona entran la hoja y la pasta de coca desde Colombia y Perú, se procesan en Ecuador y por el océano Pacífico se distribuyen a otros puntos del mundo.

Las fronteras de Ecuador son muy extensas, siendo la mayor con Perú (1 529 km), que es tres veces más larga que la frontera con Colombia. Además, Perú y Colombia son países fronterizos entre sí. Más hacia el este, hacia la Amazonía, está la denominada triple frontera entre Colombia (Leticia), Perú

10 “Las fronteras en Ecuador cobran una especial relevancia por su situación geopolítica, al compartir límites con Perú y Colombia, y por la política de ‘libre movilidad’ [...], que ha generado importantes logros en materia de derechos humanos —especialmente en lo referente a la protección de refugiados—, pero que también ha implicado importantes retos en materia de seguridad [... puesto que] ha contribuido a que Ecuador pueda convertirse en punto estratégico para el tránsito de personas y bienes [...], incluyendo drogas ilegales como la cocaína (IDEA Internacional, 2014: 180).

segundo mayor consumidor de cocaína del continente y el primero de América Latina, por lo que tiene un peso gravitatorio muy fuerte en todo este proceso. El mayor consumo de Brasil se desata a partir del Plan Colombia, porque este Plan también diversifica mercados. Ahora va menos cocaína hacia EE.UU., aunque en la región andina se sigue produciendo a gran escala.

Mapa 4
Circuitos internacionales de los narcóticos desde Ecuador



Elaborado por FLACSO-Ecuador

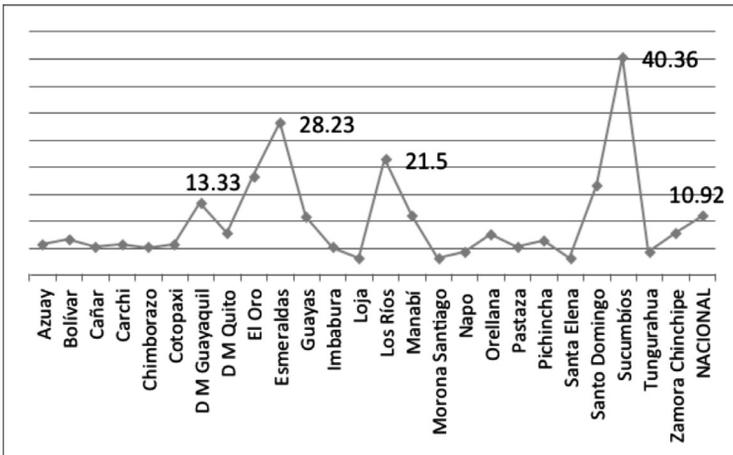
Diseño cartográfico: Gabriela Quiroz Cázares, CentroGeo

La dinámica fronteriza migración-violencia en Ecuador

En 2013, las tasas más altas de homicidios y asesinatos por 100 000 habitantes en Ecuador se presentaban en la frontera norte, en Sucumbíos (40.36/100 000 hab.) y en Esmeraldas (28.23/100 000 hab.). La tasa promedio de Ecuador en 2013 fue de 10.92/100 000 hab., mientras que en las provincias mencionadas de la frontera norte fueron del triple y hasta del cuádruple. En contraste, en Carchi, la otra provincia limítrofe con Colombia, ese mismo año la tasa fue incluso más baja que el promedio nacional (5.66/100 000 hab.). En ello puede influir la institucionalidad en la provincia de Carchi, tanto por la presencia del Estado y sus instituciones, que

incluye presencia militar, como de la sociedad civil, por sus organizaciones sociales y fuerte tejido social expresado en relaciones sólidas entre actores. Todos estos factores son importantes para reducir la violencia proveniente del narcotráfico y delitos conexos.

Gráfico 1
Ecuador: tasa de homicidios y asesinatos por 100 000 habitantes por provincia (2013)



Fuente: Ministerio del Interior
Elaborado por FLACSO-Ecuador

Otra provincia con tasas altas de homicidios y asesinatos, a pesar de no ser fronteriza, y a considerable distancia de las primeras, es la de Los Ríos con 21.5/ 100 000 hab. Por su parte, las tasas de homicidio en la frontera con Perú son llamativamente bajas: Orellana (7.53/100 000 hab.), Napo (4.36/100 000 hab.), Morona (3.01/100 000 hab.), Zamora (7.79/100 000 hab.) y Loja (3.1/100 000 hab.). La única provincia fronteriza con Perú, al sur, con una tasa superior al promedio nacional es El Oro con 18.21/100 000 hab.

Si se observan los datos provinciales de homicidio (tabla 1), se constata que la lógica del delito es diferente en los territorios. Las tasas más altas están en las provincias de la región costa (Esmeraldas, Manabí, Santa Elena, Guayas y El Oro). El comportamiento de la violencia en la frontera norte con respecto a la frontera sur es muy distinto. Así, entre 2010 y 2013,

Tabla 1
Ecuador: tasa de homicidios y asesinatos por 100 000 habitantes
por provincia 2010-2013

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013
Azuay	5.54	4.91	5.08	5.63
Bolívar	6.78	3.1	4.6	6.58
Cañar	5.51	4.16	5.72	5.21
Carchi	9.9	9.23	4.57	5.66
Chimborazo	4.2	2.28	2.05	5.08
Cotopaxi	4.71	5.8	4.11	5.63
D M Guayaquil	23.57	19.72	13.69	13.33
D M Quito	11.9	9.43	9	7.81
El Oro	29.61	20.96	17.08	18.21
Esmeraldas	51.48	46.83	36.58	28.23
Guayas	19.5	17.96	17.22	10.82
Imbabura	5.8	8.33	8.92	5.09
Loja	4.92	4.65	5.22	3.1
Los Ríos	33.02	31.68	23.26	21.5
Manabí	19.64	19.77	15.91	10.97
Morona Santiago	7.83	10.16	11.73	3.01
Napo	9.35	7.31	4.46	4.36
Orellana	22.5	10.66	13.94	7.53
Pastaza	11.56	10.11	7.63	5.3
Pichincha	3.45	3.36	3.27	6.37
Santa Elena	8.8	5.21	3.29	3.21
Santo Domingo	31.63	26.98	16.7	16.62
Sucumbíos	44.13	36.01	29.86	40.36
Tungurahua	4.77	6.41	5.77	4.23
Zamora Chinchipe	0*	3.07	2.99	7.79
NACIONAL	17.57	15.36	12.4	10.92

Fuente: Ministerio del Interior
 Elaborado por FLACSO-Ecuador

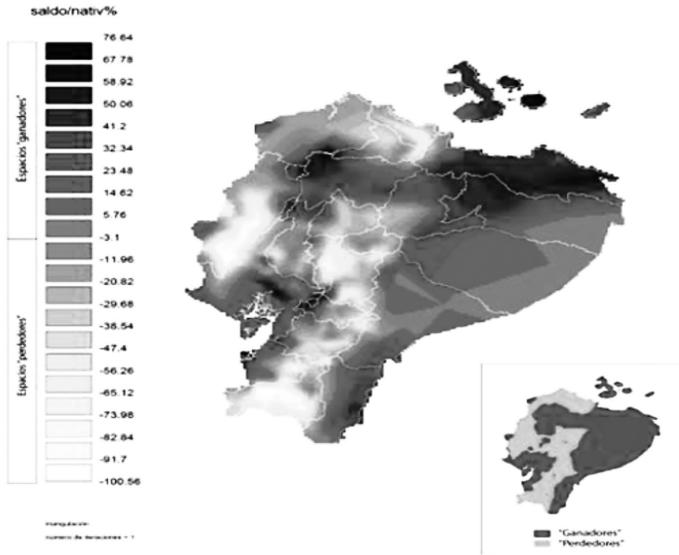
las tasas de homicidio y asesinato en casi todas las provincias y el promedio nacional cayeron, excepto en Pichincha y Zamora, provincias que tienen tasas bajas, aunque con tendencia al alza. Llama la atención que, en provincias como Sucumbíos, luego de la reducción de la tasa de homicidios y asesinatos durante dos años consecutivos (2011 y 2012), hubiera vuelto a subir la tasa en 2013 a niveles un poco menores a los de 2010. El caso de Esmeraldas revela un patrón distinto: de una tasa superior a 50/100 000 hab. en 2010, ésta se redujo para 2013 a un poco más de la mitad. Esmeraldas tenía hasta 2012 la tasa de homicidios y asesinatos por 100 000 habitantes más alta del país; a pesar de su reducción, dicha tasa sigue siendo más alta que en el resto de provincias y el promedio nacional.

En lo que respecta a la entrada y salida de personas (balance migratorio), los puntos de entrada y salida más frecuentes son los puertos de Manta y Esmeraldas, repitiéndose la ruta en forma de arco del tráfico de cocaína, antes anotada. A esos lugares es hacia donde más van las personas que migran, verificándose así una especie de atracción fatal: donde más mueren las personas por causas violentas, es hacia donde más personas se dirigen.

Así ocurre en la provincia de Sucumbíos que, como ya se mencionó, presenta la tasa más alta de asesinatos por 100 000 habitantes y también tiene un flujo migratorio elevado. En contraste, en Santo Domingo de los Tsáchilas y la Amazonía, la migración es alta, pero menor a las provincias antes indicadas, aunque la movilidad de esta zona responde más a procesos de colonización.

En el caso de la provincia de Manabí, con el nuevo siglo surgen nuevos actores de violencia. Tal es el caso de la banda delictiva Los Choneros, grupo que adquirió notoriedad a nivel local, provincial y nacional por la diversificación de sus actividades ilícitas (narcotráfico, asalto a bancos, secuestro, extorsión, robo, sicariato, entre otras). Si bien este grupo se originó en Chone, luego se expandió hacia Santo Domingo de los Tsáchilas, Guayas, Los Ríos y Pichincha. El origen de este grupo fue el microtráfico de droga en su cantón y con la expansión a otros cantones, entraron en conflicto con Los Queseros, una banda de Manta vinculada al narcotráfico. Los Choneros, tras aniquilar a la banda de Manta, aprovecharon la ubicación portuaria de esa localidad y expandieron aún más sus prácticas hasta convertirse en una organización criminal con varias células a nivel nacional y con conexiones con actores delictivos colombianos (véase Pinto, 2015).

Mapa 5
Ecuador: saldos migratorios (2001)
Saldos de migración absoluta entre cantones (2001)

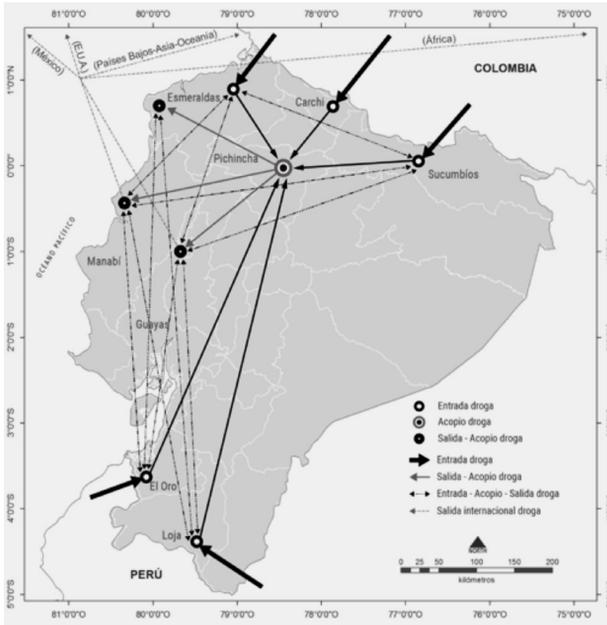


Elaborado por FLACSO-Ecuador

Lugares funcionales del subsistema fronterizo ecuatoriano: circuitos internos y externos

La Fiscalía General del Estado estima que en Ecuador se quedan entre 3 500 y 4 000 millones de dólares anuales producto del narcotráfico. Esa estimación da una idea de la magnitud de las actividades ilícitas en la economía nacional. De ahí la pregunta: ¿en qué medida la dolarización, vigente desde 2000, puede correr el riesgo de caer, si se debilitan las actividades del narcotráfico? Los narcóticos mueven a nivel mundial aproximadamente 600 000 millones de dólares anuales, en América Latina se mueven 120 000 millones de dólares. En Estados Unidos, 400 000 millones.

Mapa 6
Circuitos internos del narcotráfico



Elaborado por FLACSO-Ecuador
Diseño cartográfico: Gabriela Quiroz Cázares, CentroGeo

Cambios institucionales

Durante el gobierno de Rafael Correa (de 2008 a la fecha) se han generado cambios institucionales importantes en la lucha contra el narcotráfico. Particularmente, a partir de la promulgación de la Constitución en 2008, se experimentaron cambios en lo normativo relacionado con seguridad ciudadana e integralidad de los derechos.

En 2014 se aprobó un nuevo Código Orgánico Penal Integral, que en muchos aspectos es más punitivo que el anterior. En lo institucional aparecen los Ministerios de Justicia, Coordinador de Seguridad y del Interior, que antes no existían. Por su parte, los gobiernos locales han ido perdiendo competencias en seguridad y se ha generado un proceso de

centralización de las políticas de seguridad en el gobierno nacional. También han tenido lugar cambios importantes en el uso de tecnologías para la seguridad interna. En el país opera desde hace algunos años el sistema 911 con una inversión de alrededor de 270 millones de dólares. Actualmente todo el territorio nacional está bajo el 911, lo que representa un cambio sustancial en seguridad.

En materia de inteligencia, ésta dejó de tener la injerencia de la embajada de Estados Unidos y pasó a ser manejada sin injerencia extranjera, lo que dio buenos resultados en cuanto a la lucha contra el narcotráfico, lo que se evidencia en el aumento del volumen de las capturas de droga. También se implementaron cambios en la administración de justicia, principalmente se adoptaron procedimientos que involucran nuevas tecnologías.

Por su parte, el Ministerio del Interior implementó cambios al interior de la Policía Nacional, tales como el incremento de efectivos, dotación de armas, vehículos e infraestructura. El Ministerio de Justicia realizó cambios en el sistema carcelario, con énfasis en la construcción de infraestructura.

Cada vez las capturas de droga en Ecuador por parte de la policía son mayores. Durante 2014 fueron capturadas 55 toneladas de droga, que es la cantidad más alta desde 2009, cuando la policía capturó 68 toneladas. Datos del Ministerio del Interior indican que en los últimos ocho años (2007-2014) la policía decomisó 320.82 toneladas de estupefacientes. En 2014, 87% de las drogas decomisadas correspondió a sustancias con destino internacional, mientras que 13% estaba destinado al consumo interno. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su informe de 2014 (UNODC, 2014) afirma que Ecuador es el tercer país del mundo con más decomisos de alcaloides; sólo detrás de Colombia y Estados Unidos. Según el Departamento de Estado de Estados Unidos (2014), Ecuador es lugar de tránsito importante para el tráfico de cocaína, desde donde se utilizan rutas aéreas, terrestres, marítimas y fluviales. Según la misma fuente, desde Ecuador se envían alrededor de 110 toneladas métricas de cocaína al año y la policía decomisa sólo la mitad de la droga que se trafica anualmente. Según la UNODC, “al tener una ubicación estratégica, no sólo como país de tránsito, sino por encontrarse entre los dos países con

mayor producción de hoja de coca y, además, aunque en menor escala de amapola, [para Ecuador] se hace necesario buscar los mecanismos adecuados y en consenso que propicien tareas conjuntas [con] Colombia y Perú en el combate contra el TID y el crimen organizado” (UNODC, 2014:7). Entre 2009 y 2014, Ecuador capturó nueve avionetas asociadas al tráfico ilegal de drogas. El Departamento de Estado afirma que en Ecuador actúan grupos criminales de Colombia, Nigeria, Rusia y China, así como los cárteles mexicanos de Sinaloa, del Golfo, Los Zetas y otros.

Otro parámetro interesante de la dinámica fronteriza relacionada con la economía ilegal son los datos de las denuncias por tipo de delito que fueron presentadas en la Fiscalía General del Estado entre 2010 y 2014. En el caso de los delitos por narcotráfico, se observa a nivel nacional una tendencia hacia el alza, como lo muestra la tabla 2. A escala de provincias, la de mayor número de denuncias en 2014 (enero-agosto) fue la de Guayas con 40.9% del total, seguida de Pichincha con 17.9% y, en menor medida, Manabí con 7.4%, siendo estas tres provincias las más representativas. Es interesante notar que en las denuncias de narcotráfico no se registran como importantes las provincias fronterizas.

Tabla 2
Ecuador: denuncias de delitos por narcotráfico (2010-2014)

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013	2014 (agosto)
Guayas	1 925	1 733	1 913	2 191	1 822
Pichincha	1 240	995	1 261	1 156	798
Manabí	499	327	395	464	328
TOTAL	5 744	5 044	5 923	6 183	4 459

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por FLACSO-Ecuador

El segundo tipo de denuncias en importancia a nivel nacional es el de delitos por tenencia ilegal de armas (tabla 3). Los indicadores muestran una tendencia hacia el alza hasta 2012 y, a partir de 2013, hacia la baja. Por provincias, la mayor frecuencia se presenta en Guayas con 42.8%, Los Ríos con 11.8% y Esmeraldas con 10%, siendo esta última, la única fronteriza.

Tabla 3
Ecuador: denuncias por tenencia ilegal de armas (2010-2014)

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013	2014 (agosto)
Esmeraldas	12	112	156	149	131
Guayas	941	1 240	1 030	748	562
Los Ríos	72	200	246	271	155
TOTAL	1 401	2 389	2 237	1 949	1 314

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por FLACSO-Ecuador

Las denuncias de delitos por tráfico ilegal de hidrocarburos (tabla 4) son importantes en el caso ecuatoriano, toda vez que el precio de los combustibles está subsidiado por el Estado y es muy competitivo con los precios de los combustibles de los países vecinos. Este tipo de denuncia muestra a nivel nacional una tendencia hacia el alza, con una importante disminución para 2013, pero que a partir del 2014 recupera los niveles anteriores. El contrabando o tráfico ilegal de hidrocarburos se concentra fundamentalmente en las provincias de frontera, particularmente en El Oro (frontera con Perú), que de representar 2% del total en 2010, pasó a representar 68% para 2014. Otras provincias importantes, aunque muy por debajo de la anterior, son Sucumbíos, Esmeraldas y Carchi, todas fronterizas.

Las denuncias por trata de personas a nivel nacional muestran una tendencia al alza desde 2010, pero a partir de 2014 empiezan a disminuir, como lo muestra la tabla 5. Por provincias, en 2014 la mayor parte se concentra en Pichincha con 25.9%, El Oro con 17.3%, Santo Domingo con 13.6% y, en menor medida, Guayas e Imbabura. De las cinco provincias con más denuncias, sólo una, El Oro, es fronteriza.

Tabla 4
Ecuador: denuncias por delitos de tráfico de hidrocarburos (2010-2014)

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013	2014 (agosto)
Carchi	18	46	24	4	1
El Oro	2	9	29	5	115
Esmeraldas		9	12	9	9
Guayas	19	14	1	4	1
Imbabura	9	17	2	5	7
Loja	15	21	25	4	
Pichincha	12	0	1	1	3
Sucumbíos	38	45	15	11	11
TOTAL	137	179	135	55	169

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por FLACSO-Ecuador

Tabla 5
Ecuador: causas ingresadas de delitos de trata de personas (2010-2014)

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013	2014 (agosto)
El Oro	4	8	13	12	14
Guayas	1	12	7	32	10
Imbabura	12	8	15	11	2
Pichincha	20	33	50	43	21
Santo Domingo	7	24	1	19	11
TOTAL	84	115	123	167	81

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por FLACSO-Ecuador

Con respecto a las denuncias por tráfico de migrantes, a nivel nacional se observa una tendencia hacia el alza a partir de 2012. Por provincias, la mayor concentración está en la provincia de Cañar con 41.7%, seguida muy de cerca por Azuay con 33.3%, ninguna de las cuales es fronteriza. En un nivel menor están las provincias de Guayas, Pichincha y Chimborazo, esta última en caída total.

Tabla 6
Ecuador: denuncias por tráfico de migrantes (2010-2014)

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013	2014 (agosto)
Azuay	28	71	26	41	20
Cañar	28	24	27	45	25
Chimborazo	23	9	5	13	1
Guayas	16	12	13	7	8
Pichincha	9	15	7	7	6
TOTAL	104	131	78	113	60

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por FLACSO-Ecuador

Las denuncias de lavado de activos muestran a nivel nacional una tendencia hacia la baja, con una concentración importante en los grandes centros urbanos de Quito y Guayaquil que suman 78.6% de las denuncias. En menor medida están provincias fronterizas como El Oro y Carchi con 16.7% y 4.8% respectivamente.

Tabla 7
Ecuador: denuncias por lavado de activos (2010-2014)

PROVINCIA	2010	2011	2012	2013	2014 (agosto)
Carchi	2	8	9	12	2
El Oro	2	6	10	1	7
Guayas	71	53	35	41	13
Pichincha	109	50	30	13	20
TOTAL	184	117	84	67	42

Fuente: Fiscalía General del Estado
Elaborado por FLACSO-Ecuador

Una reflexión final

La tasa de homicidios y asesinatos en los últimos años y las denuncias presentadas en la Fiscalía General de la Nación sobre diversos tipos de delitos, si bien en algunos casos han descendido, en otros muestran un incremento, manteniéndose en niveles altos. Esas fluctuaciones demuestran que, si bien la acción del Estado ha asestado golpes importantes a las organizaciones delictivas, éstas tienen una gran capacidad de recuperación que les permite reemplazar estructuras debilitadas e incluso liquidadas, por otras cada vez más sofisticadas y dotadas de tecnologías de punta, que incluyen el plano militar. Frente a ello los Estados deben destinar cada vez más recursos para su contención y control.

La capacidad de recuperación del accionar operativo del narcotráfico y delitos conexos en gran parte está dada por la alta rentabilidad que genera este tipo de delitos, principalmente del tráfico de cocaína, de donde obtienen ingentes recursos que les permiten realizar los cambios antes anotados. Tal es la cantidad de los recursos provenientes de estas actividades que, además de lo dicho, estas organizaciones están en capacidad de sobornar a funcionarios estatales y de las fuerzas de seguridad del Estado e infiltrar sus estructuras con el fin de reducir o neutralizar su accionar de control y seguridad. De ahí que la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos adquiera una dinámica de espiral creciente en donde se confrontan dos aparatos con sus propias estrategias: uno estatal y otro paraestatal. El Plan Colombia fue precisamente una estrategia de combate al narcotráfico y delitos conexos, sustentada en la noción de seguridad democrática, que ante el fracaso del Plan Ecuador, sustentado más en la noción de seguridad integral, fue adquiriendo una dimensión binacional (que incluye a Ecuador) e incluso regional, ya que bajo la misma lógica se han tejido las estrategias de varios países centro y sudamericanos.

El problema de la seguridad democrática, como bien lo indicó Roque Espinoza, citado en las páginas anteriores, es que, desde esa perspectiva, la población y la sociedad de frontera no son importantes. Lo importante es el territorio, que se debe mantener libre de amenazas internas y externas mediante el control por parte de las Fuerzas Armadas y la Policía. En esa

lógica, la población y la sociedad de frontera no son vistas como actores sociales independientes, sino como objetos que es necesario subordinar a la estrategia de combate o de guerra al narcotráfico y delitos conexos. Para el aparato de seguridad del Estado, la sociedad civil es potencial colaboradora, que delata e informa a las fuerzas de seguridad del Estado sobre el comportamiento del narcotráfico y delitos conexos. Para el aparato paraestatal del narcotráfico, la población y la sociedad civil son quienes pueden brindar cobertura a los actores del narcotráfico, mimetizándolos en ella, impidiendo su visibilidad y exposición pública, principalmente ante las fuerzas de seguridad. Además, se han dado casos, donde ciertos “cárteles” han buscado construir una base social de apoyo al narcotráfico, sustentada en la dotación y entrega de beneficios sociales (el cártel de Medellín de Pablo Escobar en la década de 1980, por ejemplo).

Incluso se han presentado casos en los que determinadas fuerzas han promovido una participación militar de la sociedad civil en el conflicto, mediante la conformación de las denominadas “autodefensas”, que en los casos de Colombia y México se han transformado en fuerzas paramilitares de combate a expresiones políticas progresistas. En ambos casos, la sociedad civil no es reconocida, ni por el Estado ni por el narcotráfico como un actor social, que tiene una dinámica propia, con intereses, necesidades y aspiraciones propias, lo que ha dado lugar a que, en la confrontación de los aparatos estatal y paraestatal, la sociedad civil sea sólo un espectador, en la mayoría de los casos víctima de la confrontación, sin voz y sin actoría social.

De ahí que las políticas públicas para combatir el narcotráfico y los delitos conexos sean predominantemente de carácter policial y militar y muy poco, o casi nada, asociadas a otros ámbitos de la política pública, como son el desarrollo humano, la paz y la salud pública, y que temas como la legalización del consumo de la marihuana y otros estupefacientes, o el tratamiento del consumo de drogas como un problema de salud pública, sean poco debatidos en Ecuador.

El proyecto “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: hacia una comprensión integral” tiene la responsabilidad de aportar con información, análisis, formación y

propuestas de política pública que contribuyan a que la sociedad civil ecuatoriana se constituya en un actor social activo y propositivo que permita entender el conflicto del narcotráfico y delitos conexos como un fenómeno que va más allá de lo estrictamente militar. Sólo una participación activa de la sociedad civil en la lucha contra el narcotráfico permitirá superar lo fluctuante de los resultados de la lucha contra este tipo de delitos y convertirla en un proceso sostenido de contención de las actividades ilícitas.

Referencias

- Bagley, Bruce (2012). “Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century”. Washington: Woodrow Wilson Center Update on the Americas.
- Bagley, Bruce; Adrián Bonilla y Alexei Páez (eds.) (1991). *La Economía Política del Narcotráfico: El Caso Ecuatoriano*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador - North South Center de la Universidad de Miami.
- Bonilla, Adrián (ed.) (1999). “Fuerza, conflicto y negociación: Proceso político de la relación Ecuador y Perú”. En *Ecuador-Perú: Horizontes de la negociación y el conflicto*. Quito: FLACSO-Ecuador, DESCO-Perú.
- Bowman, Isaiah (1942). “The Ecuador-Peru Boundary Dispute”. En *Foreign Affairs*, julio. Consulta el 7 de marzo de 2017 en <https://www.foreignaffairs.com/articles/ecuador/1942-07-01/ecuador-peru-boundary-dispute>.
- Carión, Fernando y Víctor Llugsha (comps.) (2013). “Introducción. La frontera: inseguridad por desencuentro de diferencias”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*. Quito: FLACSO-IDRC-CRDI.
- Carión, Fernando; Diana Mejía y Johanna Espín (2013). *Aproximaciones a la frontera*. Quito: FLACSO-IDRC-CRDI.
- Carión Mena, Francisco (2008). *La paz por dentro. Ecuador-Perú: Testimonio de una negociación*. Quito: Dinediciones.
- Chiriboga, Manuel (2009). “El Acuerdo de Paz Ecuador-Perú: ¿hubo un rédito económico?”, en *Ecuador-Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO-CAF.

- Donoso, Claudia (comp.) (2009). *Ecuador-Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: FLACSO-CAF.
- Espinoza, Roque (2013). “Discursos de seguridad”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*. Quito: FLACSO-IDRC-CRDI.
- IDEA Internacional (2014). “Redes Ilícitas y Política en América Latina”. Estocolmo, Suecia.
- Lasso Amaya, Carolina (2011). “Impacto del conflicto armado en la frontera colombo-ecuatoriana y sus implicaciones en las relaciones diplomáticas a partir de la implementación del Plan Colombia hasta diciembre de 2009”. Bogotá. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1161>
- Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa (2007). “Plan Ecuador 1. Hacia la seguridad humana con paz y desarrollo”, Quito. Disponible en <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/plan-ecuador07.pdf>
- Montufar, César F. (2008). “Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos de Angostura”. *De Angostura a las computadoras de Uribe: Prensa escrita y crisis de marzo*. Quito: Abya-Yala, pp. 21-51.
- OEA, Organización de Estados Americanos - Secretaría General (2014). *El problema de las drogas en las Américas 2013*. Washington DC.
- Pérez Concha, Jorge (2008). *Ensayo histórico-crítico de las relaciones diplomáticas del Ecuador con los Estados limítrofes*. Quito: Comisión Nacional Permanente de Conmemoraciones Cívicas.
- Pinto Vaca, Juan Pablo (2015). “Chonewood: etnografía, cine popular y asesinato por encargo en Chone”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York.
- Rivera, Fredy y Fernando Torres (2011). “Ecuador, ¿país de tránsito o país productor de drogas?” *Policy Paper*. Quito: Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO-Municipio Metropolitano de Quito.

Steinsleger, José (2002). “Ecuador y el Plan Colombia”, *La Jornada*, 5 de junio.

Tobar Donoso, Julio y Alfredo Luna Tobar (1979). *Derecho Territorial Ecuatoriano*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores.

United States Department of State (2014). *Drug and Chemical Control*, Vol. I, Washington.

UNODC, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – Gobierno de la República del Ecuador (2014a). “Indicadores de Cultivos Ilícitos en el Ecuador 2013”. Quito.

----- (2014b). *Informe Mundial sobre las drogas 2014, Resumen Ejecutivo*. Nueva York.

Fuentes de datos estadísticos

Delitoscopio de la Fiscalía General del Estado

Ministerio del Interior

Fronteras, delitos y respuestas estatales en Argentina. Balance y perspectivas

Gustavo González, Luciana Ghiberto, Waldemar Claus y Pablo Spekuljak
Universidad Nacional del Litoral

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo central avanzar en la construcción de una suerte de línea de base o “estado del arte” que nos permita atravesar analíticamente, en una segunda etapa y con mayor profundidad, la intersección entre fronteras y delitos en Argentina.¹ En ese sentido, las dos partes en las que se estructurará el contenido del mismo deben ser interpretadas y analizadas en clave de ese objetivo general.

La primera parte está dividida en dos apartados. El primero describe, a través de grandes trazos o ciclos, el proceso de construcción y transformación histórica de las fronteras en Argentina. El segundo apartado, de extensión más acotada, pretende generar una especie de anatomía socio-demográfica de los espacios fronterizos más importantes, a partir de un relevamiento de datos geográficos y estadísticos.

La segunda parte está estructurada con base en dos finalidades, procurando, la primera de ellas, identificar los temas-ejes más relevantes en torno a los cuales se ha ido generando un campo específico dentro del mundo académico local, definido indistintamente como “estudios de las fronteras”, “estudios sobre las fronteras”, “estudios fronterizos” o “estudios

¹ El presente artículo constituye un primer producto de una serie de tareas de investigación de mayor alcance y profundidad comprendidas en el marco del proyecto “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral. Subsistema fronterizo global de Argentina” (IDRC/FLACSO Sede-Ecuador/UNL).

transfronterizos”,² mientras que la segunda busca recuperar las investigaciones producidas desde este campo de estudios referidas a algunos de los temas emergentes de la intersección entre delitos y fronteras observados y analizados en los espacios fronterizos argentinos.

Exploración de la anatomía sociohistórica: la construcción de las fronteras en Argentina

Avanzar en un breve ejercicio de historización del proceso de construcción de las fronteras interestatales para el caso de Argentina nos conduce, indefectiblemente, a pensarlo y reconstruirlo en clave de anudamiento con otro proceso de larga duración: la formación del Estado nacional, más específicamente con la delimitación de la territorialidad, la identidad y la estructura económica nacional, dinámicas, todas ellas donde el Estado central operó como principal definidor y regulador (Halperin Donghi, 1980; Oszlak, 1983). En esta dirección consideramos que el anudamiento entre los procesos mencionados, guiándonos y recuperando la propuesta de autores locales (Cacopardo, 2007; Benedetti, 2007; Kralich *et al.*, 2012; Benedetti y Salizzi, 2014), puede ser reconstruido en tres grandes ciclos:³ *ciclo de visibilización difusa*, *ciclo de visibilización acentuada* y *ciclo de visibilización reconfigurada*.

El punto de emergencia inicial de estos ciclos coincide con el proceso de fragmentación y reconfiguración de la extensión política y territorial del virreinato del Río de la Plata, motorizado por los movimientos independentistas latinoamericanos que acaecieron durante el siglo XIX. A partir de los mismos, la “cuestión de las fronteras” se materializó para

2 A lo largo del texto utilizaremos indistintamente estas denominaciones, reconociendo que existen debates en torno a la pertinencia o no de utilizar una u otra forma de nominación para este campo de estudio.

3 El presente ejercicio de reconstrucción histórica apelando a la identificación de “grandes ciclos” no implica desconocer dos derivaciones que consideramos importantes explicitar. En primer lugar, puede significar una especie de simplificación de los procesos históricos y sociales, al ser presentados en términos de una secuencia o encadenamiento lógico y evolutivo y, en segundo lugar, directamente vinculado con lo anterior, podría importar un desconocimiento de las trayectorias de los procesos sociales, que lejos de ser lineales están signados por quiebres, pliegues, bifurcaciones y enmascaramientos. Sin embargo, evaluamos que, dada las características y la finalidad del presente trabajo, el recurso a la periodización resulta útil con fines ilustrativos.

la incipiente construcción del Estado-nación en dos niveles más o menos diferenciados: a) las fronteras “externas”, en términos de delimitación y diferenciación territorial con los países limítrofes, y b) las fronteras “internas”,⁴ vinculadas a la articulación de tres dinámicas “locales”: el accidentado proceso político de consolidación del Estado federal; la estructuración del perfil agroproductor de la matriz económica nacional y el proceso de “colonización endógena” signado por la denominada “problemática del indio” o de los pueblos originarios. Si bien es necesario reconocer la articulación entre los procesos de construcción de las “fronteras externas” y las “fronteras internas”, dadas las características del proyecto marco en que se inscribe el presente texto, nos concentraremos en una breve historización del primero de los procesos mencionados.

Ciclo de la visibilización difusa (1810-1860)

Ubicamos este primer ciclo, que hemos recortado y aislado analíticamente, desde el comienzo del proceso independentista, esto es a principios del siglo XIX, hasta inicios de la década de 1860 (1810-1860). Es un periodo donde existió una tendencia que se podría caracterizar como inercial en materia de fronteras, pues si bien se registraron acciones orientadas a fijar delimitaciones territoriales, las mismas no poseyeron una entidad tal para ocupar un lugar central dentro de la agenda de preocupaciones del novel Estado argentino en vías de conformación. Por el contrario, un rápido mapeo de las acciones gubernamentales emprendidas para fijar las fronteras “externas” con los actuales países limítrofes da cuenta de una marcada continuidad de las políticas demarcatorias producidas desde el periodo de la colonia española (Kralich *et al.*, 2012:117-118; Benedetti y Salizzi, 2014: 123-126).⁵

4 Esta distinción proviene del geógrafo político británico Peter J. Taylor, quien postuló que es posible diferenciar entre las acciones estatales que “miran hacia adentro” (definen un límite territorial de diferenciación) y las que “miran hacia afuera” (definen una zona de contacto con lo “exterior”) (Taylor, 1994: 144 y ss.).

5 En esta dirección observamos que para el caso de la frontera con Bolivia, luego de la declaración de independencia de este país en 1825, se generaron algunas tensiones por disputas territoriales que fueron zanjadas con el Tratado de Límites de 1889, donde ambos países acordaron respetar los límites preexistentes a los procesos de independencia. Respecto a Brasil y Uruguay, existió una serie de eventos históricos significativos. En primer lugar, el reconocimiento en 1828 por parte de las Provincias Unidas del Río de La Plata (actual República Argentina) y el Imperio de Brasil,

Ciclo de la visibilización acentuada (1860-1890)

Desde 1860 hasta 1980, se conformó un ciclo donde la “cuestión fronteriza” va a adquirir momentos de ostensible visibilidad, aunque también altibajos pronunciados. En este ciclo, a su vez, se pueden distinguir dos fases con algún grado de diferenciación: la primera de ellas (1860-1970), se caracterizará por la particularidad de que la problemática de las “fronteras externas” vendrá vehiculizada por las dinámicas de delimitación de las “fronteras internas”; la segunda fase (1970-1980), por la visibilización acentuada de las fronteras interestatales, asociada a programas geopolíticos articulados sobre las doctrinas de la seguridad nacional y el desarrollo de potenciales conflictos bélicos con las naciones limítrofes. Describamos brevemente ambas etapas.

Una vez que el Estado central había logrado materializar simbólicamente los límites territoriales con los países vecinos, por medio de conflictos bélicos y/o instrumentos jurídicos diplomáticos, se encontró con el dilema de “controlar el vacío” (Cacopardo, 2007: 27). Esto es, la necesidad de emprender acciones concretas tendientes a lograr la homogenización política, cultural y económica del extenso territorio argentino. Dentro de estas acciones podemos destacar tres corpus normativos de vital importancia en este periodo: a) la Ley No. 817 de 1876, que estableció un

mediante la suscripción de la llamada “Convención Preliminar de Paz”, de la existencia del Estado Oriental (actual República Oriental del Uruguay). Este instrumento no sólo implicó el inicio de la autonomización de Uruguay respecto a Brasil y Argentina, sino que también puso fin a la llamada “Guerra con el Brasil”. En segundo lugar, esta fijación de límites respecto de Uruguay y, en general, respecto de la frontera con Brasil, se consagró normativamente con el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación celebrado entre la Confederación Argentina y el Imperio de Brasil en 1856. En lo que refiere a los límites territoriales con Chile, éstos se establecieron durante este ciclo mediante dos instrumentos: el Tratado de Amistad y Alianza y el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación celebrados en 1828 y 1856, respectivamente. En estos instrumentos, Argentina y Chile acordaron respetar los límites existentes durante la época de la colonia española y a negociar en forma pacífica y mediante arbitrajes los posibles diferendos limítrofes. Por último, el caso de la frontera con Paraguay es el único que se extendió más allá del ciclo temporal referenciado. Este proceso de delimitación estuvo atravesado por la llamada “Guerra de la Triple Alianza” (alianza estratégica con fines bélicos acordada entre Argentina, Brasil y Uruguay, para enfrentar el conflicto armado contra Paraguay, luego de que este país en 1865 declarara la guerra a Argentina) acaecida entre 1865 y 1870 y que culminó con la firma del Tratado de Límites entre Argentina y Paraguay en 1876. Más allá de que la puja belicista terminó a favor de la Triple Alianza, ello no se tradujo en modificaciones sustanciales de los límites existentes previo al conflicto armado, por lo menos en cuanto a Argentina respecta.

régimen de distribución de la tierra pública (conocida como la Ley Avellaneda); b) la Ley No. 947 de 1878, nominada como “Línea de frontera contra los indios” y, c) la Ley No. 1532 de 1882, que estuvo destinada a la “organización de los territorios nacionales”. Como resultado de este andamiaje normativo y el despliegue de planes compulsivos y violentos de dominación y exterminio de los pueblos originarios, el Estado central logró extender “las fronteras internas”.

Estas acciones de “control del vacío” tendrán un impacto directo sobre la visibilización y problematización de las “fronteras externas”, pues desde el gobierno central se pondrá en marcha una serie de iniciativas que marcaban la importancia que habían adquirido estos territorios fronterizos para el Estado argentino, pudiéndose destacar someramente: 1) la división y organización de la extensión territorial a través de la creación de dos unidades político administrativas; a saber: a) los estados provinciales (provincias), con autonomía política, administrativa y financiera; y, b) los llamados “territorios nacionales”, que dependían directamente de la administración y control del Estado central;⁶ 2) La creación de parques nacionales;⁷ 3) La creación en 1938, mediante la Ley No. 12367, de la Gendarmería Nacional;⁸ 4) La creación de la Prefectura Naval Argentina mediante la Ley No. 18398 de 1969;⁹ 5) Como complementación de la puesta en funcionamiento de las dos fuerzas de seguridad (Gendarmería y Prefectura Naval) antes mencionadas, en la década de 1940, se crearon las “zonas de frontera marítima” (1944), la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad (1944) y las “zonas de seguridad” (1946);¹⁰ 6) En la década de

6 Estas últimas unidades, en la década de 1880, se encontraban situadas geográficamente en el sur, norte y noreste del país, en zonas de frontera interestatales, demostrando de alguna forma la importancia que daba el gobierno central a la “cuestión fronteriza”, ya que se reservaba para sí, y no para las provincias, la gestión y control directo de estos territorios.

7 Éstos fueron puestos en funcionamiento en la década de 1930 y preferentemente se ubicaron “[...] sobre los límites internacionales del país [...]”. Se trató de instituciones emblemáticas en el proceso de consolidación de la presencia estatal en zonas fronterizas internacionales” (Benedetti y Salizzi, 2014: 127).

8 Fuerza de seguridad encargada del control fronterizo.

9 Esta institución ejerció, a partir del periodo que estamos analizando, en forma más activa “el servicio de policía de la navegación y el servicio de policía de seguridad y judicial y parcialmente la jurisdicción administrativa de la navegación” en zonas marítimas, portuarias y ríos limítrofes con países vecinos.

10 Estas iniciativas políticas, tendientes a organizar instituciones de seguridad fronteriza y a generar áreas territoriales con un régimen jurídico especial, emergieron como respuestas estatales a ciertas tensiones y problemáticas de las zonas de fronteras (Sassone, 2004: 224).

1960 comenzó a desarrollarse una serie de políticas específicas que promovían la integración con países limítrofes con la finalidad de posibilitar la extensión y consolidación de las economías regionales. Producto de ello será un conjunto de proyectos, algunos de los cuales se materializaron ya entrada la década de 1970, que se focalizaron en la construcción de conexiones y puentes fluviales, ferroviarios y terrestres y en la conformación de organismos bi o multilaterales de regulación de “áreas de frontera” y de ríos limítrofes navegables. Esto último se registró principalmente para el caso de los ríos Paraná y Uruguay.

La segunda parte del ciclo de visibilización acentuada constituyó un periodo más acotado en términos temporales y fue el escenario de la presencia de programas geopolíticos activos basados en la mutua desconfianza respecto de naciones limítrofes. Ello como consecuencia de planes desplegados por los gobiernos militares en el país, en el contexto de la Guerra Fría, determinando que “las cuestiones fronterizas, las pérdidas territoriales, el control de los recursos estratégicos y la legislación de la seguridad interna” tuvieran un impacto decisivo en cómo fueron pensadas y gobernadas las fronteras interestatales (Kralich *et al.*, 2012:117). De esta forma se asiste a una época donde los espacios fronterizos fueron concebidos como espacios rígidos y cerrados. En otros términos, lo que primó es una racionalidad de “fronteras cerradas” (Sassone *et al.*, 2001).

En términos globales podríamos afirmar que este periodo estuvo fuertemente signado por las consecuencias derivadas del golpe de Estado de marzo de 1976. La Junta Militar establecerá relaciones en clave de conflicto con los países vecinos, especialmente con Chile, país con el cual se estuvo al borde de un enfrentamiento armado hacia finales de 1978 por el control del Canal de Beagle, constituyendo la expresión paroxística de esta tónica política, el conflicto bélico con Gran Bretaña en 1982 por la posesión de las islas Malvinas (Cicalese, 2009: 1).

Las acciones desplegadas durante esta fase se caracterizaron por estar orientadas a desarrollar

[...] aquellas porciones territoriales limítrofes, poco pobladas debido al aislamiento y al escaso desarrollo económico. Por estas vías, el Estado buscaba asegurar el control de todo el territorio para consolidar la seguridad.

[Sin embargo,] estas políticas quedaron en el nivel del discurso y la retórica, con un fuerte contenido ideológico pero sin sustento práctico [...] los recursos económicos e institucionales aplicados para lograr el objetivo fueron de poca relevancia y los resultados fueron magros (Laurín, 2003:109)

Ciclo de visibilización reconfigurada (1980-)

Este último ciclo comienza a perfilarse promediando la década de 1980, a partir de la emergencia, en estas latitudes, de programas políticos de integración regional, que si bien reconocían antecedentes previos, se van a distinguir por:

[...] la energía destinada a esta acción por parte de gobiernos de diferentes escalas institucionales [...] que acordarán acciones conjuntas para impulsar procesos de integración política, social y económica, modernizando la infraestructura existente y realizando acciones específicas para estimular la integración y el desarrollo de subregiones aisladas (Kralich *et al.* 2012:118).

Estos procesos impactarán decididamente en la visibilidad y relevancia que adquieren las fronteras, ya que éstas se constituirán como espacios necesarios por donde “transitará” gran parte del proceso general de integración binacional. De allí, como afirma Laurín, era previsible que el efecto inmediato de las acciones de integración regional (que tenían en principio un carácter más abarcador) se localizara únicamente en el subespacio fronterizo, en principio por “la particularidad de ser ámbitos de aplicación de regímenes jurídicos especiales y de políticas de frontera que exceden lo exclusivamente económico. Por su condición de frontera entonces y su función primordial, han sido tradicionalmente los espacios más sensibles a los cambios operados a nivel nacional, tanto políticos como económicos” (Laurín, 2003: 107).

Éste es un ciclo de desarrollo vertiginoso y fragmentado de iniciativas y programas políticos de integración regional de diversa índole, donde Argentina cumplió un rol muy activo, lo cual generará impactos diversificados en materia de integración fronteriza y transfronteriza, pues al menos en el campo retórico, lo que primaba era la idea de un país con “fronteras abiertas” (Sassone *et al.*, 2001). En orden a ello, hemos considerado pertinente

rescatar solamente aquellas iniciativas más importantes o emblemáticas de este periodo, a saber: 1) en 1984, los presidentes de Argentina y Brasil firman la Declaración de Foz Iguazú (ciudad de frontera);¹¹ 2) en 1986, Argentina y Brasil firman el Acta de Integración Argentino-Brasileña”; 3) la puesta en funcionamiento desde principios de la década de 1980 de los denominados “comités de frontera”; 4) en 1987, mediante el Decreto 1182/87, se delimitan nuevas jurisdicciones territoriales para el régimen de “áreas de fronteras para el desarrollo”, diferenciadas de las “áreas de seguridad”; 5) en 1988, se sanciona la Ley No. 23554 de Defensa Nacional, determinándose que en las “áreas de frontera” se privilegiará el uso de dicho territorio a ciudadanos argentinos; 6) en 1991, se sanciona la Ley No. 23981 que ratificó el conocido tradicionalmente como Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay por el cual se pone en funcionamiento el Mercado Común del Sur (Mercosur);¹² 7) en 1994, se dicta el Decreto 887/94 unificando las “zonas de fronteras para el desarrollo” (que a su vez incluían las “áreas de frontera”) con las “zonas de seguridad” que habían sido creadas en 1944. A partir de 1994 se establecieron y delimitaron veintidós “áreas de frontera”; 8) en 1999, los países miembros y asociados del Mercosur deciden conformar las llamadas “áreas de control integrado”;¹³ 9) en 2004, se promulga la Ley No. 25871 de migraciones, la cual significó un viraje en la concepción de la cuestión migratoria en Argentina, pues importó un ajuste y adecuación de la política migratoria local a los pactos y tratados de derechos humanos internacionales vigentes desde 1994 con rango constitucional y 10) por último, en 2008 encontramos la suscripción por parte de Argentina del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

11 En dicha declaración proyectan comenzar con planes de cooperación económica entre ambas naciones y “cerrar la época de confrontación”. De esta forma se ponía en marcha un proceso de “regionalismo abierto” que impactará en las zonas fronterizas (Sassone, 2004: 232).

12 Si bien el tratado implica la relación con sólo tres de los cinco países limítrofes con Argentina (Brasil, Paraguay y Uruguay), para el caso de Bolivia y Chile éstos poseen la calidad de “Estados Asociados”, de allí que también los efectos contemplados tienen algún grado de relevancia para las relaciones fronterizas con estas dos naciones.

13 Éstos constituyen dispositivos en puntos de fronteras terrestres donde funcionarios de distintos organismos (de seguridad, transporte, aduaneros, etc.) de países limítrofes realizan controles en forma secuencial y de ser posible simultánea, implicando que la jurisdicción y competencia de los organismos y funcionarios del país limítrofe se consideren extendidas al país sede.

En suma, podemos afirmar que este conjunto de iniciativas gubernamentales diseñadas y/o implementadas constituye un indicador de la especificidad e importancia que pasaron a poseer ahora las fronteras interestatales en el interior del nuevo esquema de integración regional. En esta dirección, siguiendo lo manifestado por Laurín, consideramos que en este ciclo de la “cuestión fronteriza” local, “el cambio de estrategia espacial está expresado en normas fundamentales y va acompañado del cambio de concepción de frontera que dicho proceso requiere, la misma pasa a ser concebida como frontera de unión y apertura [...] abandonándose la concepción de frontera como algo rígido a desarrollar e integrar sólo ‘hacia adentro’” (2003: 110).

Estos tres grandes ciclos constituyen, de alguna forma, indicadores del movimiento pendular que ha tenido la cuestión de las fronteras en Argentina, en el sentido de que esta temática describe una trayectoria no lineal, a partir de la cual se constata que en determinados momentos ésta haya sido colocada en el centro de la escena de los debates políticos y sociales, y luego transite hacia otros periodos, donde lo que prima es su baja o nula visibilidad.

En segundo término, la trayectoria ambivalente de la “cuestión fronteriza” en nuestro contexto local, encuentra un factor explicativo decisivo en las contradicciones derivadas de las diversas racionalidades que orientaron cíclicamente los programas de gobierno de los territorios fronterizos por parte del Estado central. En ese sentido hemos visto, en este rápido ejercicio de reconstrucción histórica, que estas racionalidades y estrategias han gobernado las fronteras en directa conexión a cómo éstas han sido “pensadas”, en el sentido de que o bien fueron construidas como líneas imaginarias divisorias de carácter rígido y cerradas, o bien se representaron como espacios abiertos, maleables y necesariamente flexibles a los efectos de la integración regional. Una y otra racionalidad “construyeron” un uso, control y regulación diferenciado del territorio fronterizo.¹⁴

14 Es necesario aclarar que existen modalidades analíticas diferentes utilizadas para reconstruir una suerte de periodización histórica del proceso de construcción de las fronteras interestatales para el caso de la República Argentina (cfr. Sassone *et al.*, 2001; Sassone, 2004; Cacopardo, 2007; Kralich *et al.*, 2012; Benedetti y Salizzi, 2014).

En tercer y último término, es dable hipotetizar que, si bien estas racionalidades y estrategias gubernamentales adquieren una cierta hegemonía en distintos periodos históricos, existen al mismo tiempo, formas de acoplamiento y coexistencia de estas formas de “pensar” y “construir” los espacios fronterizos, lo cual se traduce en el desarrollo de una multiplicidad, en términos de complementación, tensión y contradicción, de planes y acciones gubernamentales sobre los espacios fronterizos.

Caracterización sociodemográfica general de los actuales espacios fronterizos en Argentina

Comenzamos este apartado haciendo explícita una decisión de carácter metodológico en torno de la existencia de un recorte analítico o auto-limitación geográfica de nuestro abordaje. En principio, nuestro campo geográfico de indagación se enfocará en las denominadas “fronteras norte y este”, que incluyen las fronteras interestatales con tres países limítrofes: Brasil, Paraguay y Bolivia. Los fundamentos sobre los que se asienta este recorte analítico son los siguientes: a) la considerable extensión de las zonas y áreas limítrofes que posee la República Argentina (9 376 km). En ese sentido, consideramos de una imposibilidad material y temporal cierta, la empresa de abordar fáctica y rigurosamente tamaña extensión geográfica, y b) en vista de la especificidad de nuestro tópico de investigación en el interior del campo de los “estudios fronterizos”, y en consideración *a priori* de los datos históricos, políticos, económicos, demográficos y sociales disponibles, consideramos que la problemática del delito y la violencia posee una mayor relevancia y visibilidad en las “fronteras norte y este”, donde se constata la presencia de factores y variables directa o transversalmente vinculados con el objeto de investigación, tales como la existencia de aglomeraciones urbanas transfronterizas, el desarrollo de dinámicas asociadas con las asimetrías fronterizas, la existencia de las lógicas de las llamadas ciudades en espejo o gemelas, presencia de mayores flujos y movilidades de personas, bienes, servicios y activos financieros, entre otros. Por el contrario, estas variables poseen una baja o nula intensidad en las restantes zonas limítrofes. Incluimos un mapa (mapa 1), en el que se visualizan las

ciudades transfronterizas, y donde puede verse el importante agrupamiento de las mismas en la zona norte y este en las que aquí nos concentramos.

A continuación brindaremos una descripción básica y global de las características geográficas de las zonas fronterizas con base en datos e información aportados por el Instituto Geográfico Argentino dependiente del Ministerio de Defensa de la Nación.

En primer término, debemos tener presente que Argentina limita al norte con Bolivia y Paraguay, al sur con Chile y el océano Atlántico Sur, al este con Brasil, Uruguay y el océano Atlántico Sur, y al oeste con Chile. En segundo término, en cuanto a la longitud de las fronteras, la República Argentina tiene un perímetro fronterizo que, solamente en la porción continental americana, se extiende a lo largo de aproximadamente 15 000 km. De este total, 9 376 km corresponden a los límites con los cinco países nombrados y 5 117 km al litoral fluvial del Río de la Plata y el Mar Argentino. Si desglosamos el perímetro total por países limítrofes ello nos arroja la siguiente distribución: Chile 5 308 km, Paraguay 1 699 km, Brasil 1 132 km, Bolivia: 742 km y Uruguay: 495 km. Por último, en cuanto a la longitud de las costas, éstas se distribuyen de la siguiente forma: Antártida Argentina e islas australes 11 235 km, Litoral Atlántico 4 725 km y Río de la Plata 392 km.

Además de esta referencia genérica de datos geográficos, podemos consignar algunos indicadores socioeconómicos más significativos de las áreas de las fronteras norte y este, en el sentido de que les otorgan alguna particularidad o especificidad a estos espacios.¹⁵ Dentro de ellos destacamos las siguientes:

- a) Utilizando el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (en adelante NBI) como indicador, se puede afirmar que todas las provincias, que poseen áreas limítrofes en las frontera norte y este, registran altos niveles de pobreza. Con la única excepción de Entre Ríos, todas ellas registran para 2010 al menos siete puntos porcentuales (oscilando entre 19.5% y 25.2%) más que la media nacional (que se

15 Los datos que a continuación se consignan han sido producidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo de la República Argentina, Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Procesamientos especiales de la Dirección de Estadísticas Sectoriales con base en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Mapa 1

Dúos y tríos de ciudades transfronterizas en el sur de Sudamérica



Fuente: Kralich *et al.* (2012: 14)

Referencias:

- | | |
|--|---|
| 1. La Quiaca-Villazón | 8. Barracao-Bernardo de Irigoyen |
| 2. Aguas Blancas-Bermejo | 9. Dionísio Cerqueira-Bernardo de Irigoyen |
| 3. Prof. S. Mazza (Pocitos)-Yacuiba | 10. Sao Borja-Santo Tomé |
| 4. Clorinda-Asunción | 11. Uruguayana-Paso de los Libres |
| 5. Posadas-Encarnación | 12. Monte Caseros-Bella Unión
-Barra Quareim |
| 6. Puerto Iguazú-Foz de Iguazú-
Ciudad del Este | 13. Concordia-Salto |
| 7. San Antonio do Sudoeste-San Antonio | 14. Colón-Paysandú |
| | 15. Gualeguaychú-Fray Bentos |

- ubica en 12.5%) en lo que concierne a porcentaje de población que posee al menos un indicador de NBI.
- b) La tasa de actividad registrada en todas las provincias que poseen áreas limítrofes en las frontera norte y este se ubica entre 3.8 y 9.2 puntos porcentuales por debajo de la tasa de actividad media del país (que es de 5.6%).
 - c) Algo similar a lo anterior sucede con la tasa de empleo, que a nivel país es de 61.7%, mientras que en estas provincias se ubica entre 53.6% –la más baja, corresponde a la provincia de Corrientes y la más alta, 58.9% a la provincia de Entre Ríos. Esta provincia, cuyo límite fronterizo es Uruguay, registra menores niveles de población con NBI, y mayores tasas de actividad y empleo que el resto de las provincias que poseen frontera con los países de Paraguay, Brasil y Bolivia.
 - d) Asimismo, los indicadores poblaciones y sociodemográficos en el interior de estas provincias de frontera también brindan datos interesantes. Respecto de los porcentajes de la población con NBI, sucintamente, se puede señalar que 27 de los 40 departamentos de frontera analizados en estas provincias, poseen mayores porcentajes de población con algún indicador de NBI que su media provincial relativa. Este contraste se vuelve aún más marcado si se considera el porcentaje de población con NBI en todo el país, ubicado muy por debajo de los porcentajes registrados en estos departamentos.
 - e) En el caso particular de la provincia de Formosa, cinco de los siete departamentos que poseen áreas limítrofes sobre la frontera con Paraguay, registran porcentajes de población con NBI más altos que la media provincial; dos de ellos (Bermejo y Ramón Lista) con diferencias considerables.
 - f) En la provincia de Jujuy y de Salta se registra una situación similar al punto anterior. En la primera, los tres departamentos fronterizos registran mayores porcentajes de NBI que la media provincial; y en la segunda, sucede lo mismo con los cuatro departamentos fronterizos.

- g) En el caso de la provincia de Misiones no resulta útil realizar esta distinción, ya que sólo dos de sus departamentos no poseen límite con la frontera. Particularmente, el departamento de Iguazú, en el cual se encuentra la ciudad de Iguazú, que forma el aglomerado transfronterizo con Ciudad del Este en Paraguay y Foz de Iguazú en Brasil –punto geográfico conocido además como “Triple Frontera”– registra 24.82% de población con NBI, ubicándose en el segundo lugar en la provincia; 5.72 puntos porcentuales por encima de la media provincial y 12.32 por encima del porcentaje de población con NBI medio del país.
- h) En la provincia de Corrientes la vinculación de los departamentos de frontera con altos niveles de población con NBI se vuelve más laxa: sólo cinco de once departamentos presentan un porcentaje de población con NBI más alto que la media de su provincia.
- i) La provincia de Entre Ríos no se adapta a esta regularidad hallada en el resto de las provincias. En su interior, los departamentos que poseen frontera con Uruguay no poseen mayores niveles de población con NBI que otros, sino que estos valores superan la media de la provincia, al igual que sus correspondientes tasas de actividad y empleo que en 5 de 6 departamentos, se ubican por encima de la media de la provincia.
- j) Paralelamente, se puede señalar que los tres departamentos que alcanzan puntos porcentuales críticos de NBI –superando los 50 puntos– pertenecen a regiones de frontera: Rivadavia (57.4%) en la provincia de Salta, y Bermejo (52.94%) y Ramón Lista (76.28%) en la de Jujuy.
- k) Respecto de los 14 aglomerados transfronterizos del lado argentino de la frontera, puede señalarse que por lo general son ciudades pequeñas con poblaciones menores a los 85 000 habitantes, con la excepción de Concordia (151 086) –en Entre Ríos– y Posadas (275 305) –en Misiones–. Asimismo, son municipios –exceptuando Colón y Gualaguaychú de Entre Ríos– con niveles de NBI mayores que la media provincial total del país (12.5%).

- l) Por otro lado, en 2010, todas las ciudades que colindan con Bolivia presentaban altos índices de NBI: La Quiaca (19.82%), Prof. S. Mazza (32.50%) y Aguas Blancas (35.82%).
- m) Dentro de la provincia de Misiones, el aglomerado de Puerto Iguazú arroja un promedio de NBI del 24.5%, superando ampliamente a los demás aglomerados transfronterizos de la provincia (Posadas 13.76%; Bernardo de Irigoyen 15.99% y San Antonio 19.89%).

En relación con el tema de seguridad, lamentablemente las estadísticas oficiales en Argentina no se publican desde 2011 –cuando pasaron a ser competencia del Ministerio de Seguridad de la Nación–, por lo que sólo se cuenta con información respecto de las zonas de frontera hasta 2009. En ese año, la mayor parte de las provincias que poseen zonas limítrofes en el norte y el este tenían tasas de homicidio doloso –el tipo de hecho delictivo que tiene menor nivel de “cifra negra” en este tipo de fuente estadística y, por tanto, un indicador relativamente confiable (Sozzo, 2008: 21-41)– iguales o inferiores a la media nacional, que para 2008 era de 5.8 por cada 100 000 habitantes. Estas tasas fueron 4.4/100 000 en Corrientes, 4.7/100 000 en Salta, 5.9/100 000 en Misiones y 6/100 000 en Entre Ríos. Las excepciones, relativamente moderadas, fueron Jujuy con 6.8/100 000 y Formosa con 7.3/100 000.

En algunas de las jurisdicciones, las tasas de homicidios dolosos registrados en el último año disponible son sustancialmente menores que las que se evidenciaban treinta años atrás, como en Misiones (-54%) y Corrientes (-77%). En el caso de Formosa la diferencia resulta más leve (-13%), pero en esta provincia la diferencia se vuelve más marcada si se realiza la comparación con lo que aconteció en 1989 (-85%) –lo que también se observa en Misiones (-63%)–, aunque no en la misma medida en Corrientes (-24%). Por oposición a esto, en las provincias del noroeste, Salta y Jujuy, se observan en la actualidad niveles de homicidio doloso más altos que hace treinta años (47% y 28%, respectivamente). En el caso de Salta, la diferencia se hace más marcada en comparación con 1989, en función de que en ese año se da un nivel extraordinariamente bajo (6.83%). Pero en el caso de Jujuy se invierte la relación, con una reducción de 19% en los últimos veinte años. Entre Ríos se destaca, en una posición

intermedia, por su estabilidad en la comparación en el periodo prolongado, tanto con 1979 como con 1989. En todas las jurisdicciones, con la excepción de Jujuy, existen en el último año disponible tasas de homicidio doloso menores que las registradas en 2002, en el punto más álgido de la crisis económica, política y social más fuerte experimentada por el país desde el inicio de la transición a la democracia: -29% en Misiones, -41% en Corrientes; -39% en Formosa, -30% en Entre Ríos, -46% en Salta. Así, a partir de los datos presentados podemos afirmar que la incidencia de los homicidios dolosos en las áreas de frontera es marcadamente baja, y en términos generales, ha incluso descendido en los últimos treinta años.

Más allá de los homicidios dolosos, las estadísticas oficiales –aun cuando existiesen– no brindan información adecuada sobre ciertos mercados ilegales peculiarmente desarrollados en las zonas de frontera de Argentina. Por ejemplo, respecto al tráfico de drogas ilegales, dichas estadísticas sólo brindan información de la cantidad de hechos presuntamente delictuosos ligados a dichas sustancias ilícitas, sin diferenciar la producción y circulación de las mismas y, por supuesto, sólo dan cuenta de esta masa de casos cuando son detectados por las instituciones policiales respectivas, presentando un importante volumen de cifra negra que es incluso difícil de estimar. Esta consideración resulta válida para otros mercados ilegales que tienen un cierto grado de desarrollo en las zonas de frontera –tráfico de armas, contrabando, trata de personas– en el país. Es por eso que la única manera de aproximarse en la actualidad a estas otras formas de actividad delictiva en estas áreas geográficas está dada por la incipiente investigación social sobre la cuestión llevada adelante en Argentina y a la que este proyecto pretende contribuir ulteriormente.

Los “estudios sobre la frontera”, la cuestión del delito y las respuestas estatales frente al delito en Argentina

Promediando la década de 1990, en las agendas de investigación de algunas disciplinas constitutivas de las ciencias sociales (principalmente historia, geografía, antropología y sociología), comienza a vislumbrarse y consolidarse,

como un problema que adquiere cierta relevancia, la temática “fronteras”.¹⁶ Esta nueva importancia acordada a las fronteras, se materializa en una serie de producciones académicas que permitió ir afianzando un campo de estudios con una cierta identidad, pero que, al mismo tiempo, se muestra como muy heterogéneo. Esto último obedece a la cantidad y calidad de la producción bibliográfica, a la diversidad de tópicos relevados y analizados, así como a la variada constitución y consolidación de equipos académicos, con o sin exclusividad temática, sobre este renovado objeto de investigación.

Ahora bien, este último y acrecentado interés académico sobre las fronteras coincide en alguna medida con el ciclo que hemos denominado “visibilidad reconfigurada”; sin embargo, no nos debe generar la imagen distorsionada respecto de que estamos frente a una novedad académica. Por el contrario, previo a la década de 1990, ha existido un conjunto de textos e investigaciones que habían abordado la cuestión de las fronteras en el contexto nacional.¹⁷ A partir de 1995 asistimos, como decíamos, a la estructuración de este heterogéneo campo de estudios académicos sobre las fronteras, donde podemos visualizar un abanico de preocupaciones, debates y tópicos a los que se les ha dado mayor relevancia.

En primer término, nos encontramos con trabajos que plantean debates de carácter general, tratando de clarificar posicionamientos teóricos y metodológicos que conviven en el interior del campo de los “estudios de frontera”, constituyendo un aporte sustancial y clarificador en ese sentido el trabajo de Benedetti (2007) quien, en un esfuerzo por reconstruir las tendencias existentes en esta área de conocimiento, identifica tres grandes tendencias:

16 De acuerdo con Benedetti, “en este conjunto de estudios se advierte un esfuerzo por trabajar con diferentes escalas espaciales y temporales, por confrontar con la mirada geopolítica y nacionalista tradicional sobre las fronteras; por flexibilizar el concepto de región, procurando no condicionar la delimitación regional por la existencia de límites internacionales; por realizar pormenorizados trabajos etnográficos que en muchos casos se complementan con el análisis sistemático de archivos y, finalmente, por realizar una análisis histórico del proceso de configuración de los territorios fronterizos” (Benedetti, 2007: 3).

17 Más específicamente, nos referimos a aquel conjunto de investigaciones provenientes del campo de la historia y en parte de la geografía, que estuvieron orientadas al estudio de las dinámicas de conformación de las llamadas “fronteras internas”, que hemos mencionado en la primera parte del presente trabajo. En esta dirección podemos destacar los trabajos de Halperin Donghi (1980); Viñas (1982); Giberti (1970); Ozlak (1983); Clementi (1987); Rey Balmaceda (1977), entre otros.

La primera es aquélla que toma por objeto las fronteras interestatales. Esos trabajos suelen reconstruir el proceso de definición de los límites internacionales en el periodo de organización y consolidación de los Estados del Cono Sur, y los cambios históricos o contemporáneos en la dinámica de las sociedades locales en relación con la frontera [...] La segunda tendencia centra su interés en el estudio de las fronteras de expansión, ya sea entre los estados nacionales y las sociedades indígenas o entre los estados coloniales y las sociedades indígenas [...] En algunos trabajos se propone la coincidencia entre uno y otro tipo de frontera [...] Finalmente, en la tercera tendencia, se utiliza preferentemente un concepto o noción metafórica de frontera, generalmente para analizar los procesos de cambios en sociedades ubicadas en áreas de frontera (Benedetti, 2007: 5-6).

A este mismo nivel de discusión encontramos los trabajos provenientes del entrecruzamiento entre la antropología, la historiografía y la sociología, que plantean, en clave genealógica, los debates en torno a la construcción de las fronteras, la pertinencia de la utilización de conceptos polisémicos como límites, fronteras, áreas fronterizas o transfronterizas, etc., entre otros temas importantes (Blanco *et al.*, 1997; Losada, 2000; Karasik, 2000; Gordillo y Leguizamón, 2002; Ratto, 2001; Gascón, 2003; Benedetti y Laguado, 2013).

En segundo término, es posible reconstruir el mencionado campo académico, a partir de la procedencia disciplinaria de los aportes e investigaciones que lo nutren. En este sentido, es posible identificar tres grandes disciplinas tributarias. Por un lado, la antropología, donde han cobrado mayor importancia los abordajes etnográficos y la problematización de las denominadas “fronteras simbólicas” (Grimson, 2000 y 2003; Trincheiro, 2000; Jerez, 2006; Caggiano, 2007; Linares, 2008; Giménez Béliveau y Montenegro, 2006). Por otro lado, la geografía política y económica, que se han focalizado en los tópicos de fronteras interestatales, fronteras en expansión y la relevancia de las fronteras en el interior de los procesos de globalización e integración regional (Blanco *et al.*, 1997; Reboratti, 1999; Laurín, 1999 y 2008; Zusman, 2000; Sassone *et al.*, 2001; Sassone, 2004; Benedetti, 2007; Benedetti y Salizzi, 2011, entre otros). Por último, la historia, generando aportes significativos centrados en la historización

y reconstrucción de las dinámicas de construcción de las fronteras “externas e internas”, las trayectorias históricas de las relaciones interétnicas y la conformación de las relaciones o sociedades fronterizas, entre otro cúmulo de temáticas (Areces, 1999; Hevilla, 1999; Bandieri, 2000 y 2001; Lacoste, 2003; Cacopardo, 2007).

En tercer término, podemos identificar los ejes temáticos o problemáticas abordadas con un mayor grado de especificidad en este campo de estudios, ello con independencia del área disciplinaria de proveniencia. Sobre esta base, podemos aislar grupos de investigaciones según los siguientes criterios:

- a) Por áreas o regiones geográficas analizadas: aquí nos encontramos con trabajos referidos a la denominada “Triple Frontera” (Grimson, 2003; Rabossi, 2008 y 2011; Giménez Béliveau y Montenegro, 2006 y 2010; Montenegro, 2013; Renoldi, 2013 y 2014); focalizados en la frontera Argentina-Paraguay (Grimson, 2000; Gordillo y Leguizamón, 2002; Renoldi, 2005a y 2005b; Linares, 2009; Arellano, 2012); o en la frontera Argentina-Bolivia (Karasik, 2000; Losada, 2000; Benedetti y Salizzi, 2011); concentrados en la frontera Argentina-Chile (Hevilla, 1999; Escolar, 2000; Gascón, 2001; Bandieri, 2001; Laurín, 2003; Lacoste, 2003) y en la frontera Argentina-Uruguay (Garavaglia y Merklen, 2008; Ovalle y Burgueño, 2009 y País Andrade, 2010).
- b) Estudios referidos a las dinámicas de movilidad en aglomeraciones transfronterizas y desarrollos de lógicas de relaciones asimétricas en ciudades de fronteras (Schiavoni, 2005; Benedetti y Salizzi, 2011 y 2014c; Kralich *et al.* 2012).
- c) Trabajos centrados en los procesos de delimitación de fronteras interestatales y transformaciones operadas a partir de los procesos de integración regional (Pérez Vicich, 1993; Lavopa *et al.* 1997; Cisneros y Escudé, 2000; Laurín, 2003; Linares, 2009).
- d) Aportes analíticos que versan sobre las transformaciones de las políticas migratorias en Argentina y su impacto en el sistema fronterizo (De Marco y Sassone, 1995; Sassone *et al.* 2001; Sassone, 2004).

- e) Investigaciones encaminadas a describir conflictos sociales, políticos, económicos y culturales en aglomerados fronterizos (Grimson, 2000; Linares, 2009 y 2010; País Andrade, 2010).

Ahora bien, específicamente en lo que respecta a indagaciones motorizadas desde las ciencias sociales, orientadas a explorar algunos de los temas emergentes de la intersección entre delito, repuestas estatales y espacios fronterizos, se evidencia una marcada área de vacancia en el contexto de los “estudios fronterizos”, pues los desarrollos son, hasta el presente, incipientes y de rigurosidad disímil. Dada la especificidad que tienen estos antecedentes para la construcción de nuestra investigación, a continuación los agruparemos en torno a los tópicos que han tratado de abordar.

Contrabando

Sobre este tópico, identificamos, en primer lugar, una serie de investigaciones antropológicas desarrolladas por Brígida Renoldi (2014), que están basadas en trabajos de tipo etnográfico en la Triple Frontera de Argentina, Paraguay y Brasil. Reconociendo las particularidades y diferencias de las investigaciones producidas por Renoldi, es posible identificar un nudo común en las mismas referido a su esfuerzo por hacer visibles la existencia y la extensión de prácticas sociales e institucionales cotidianas, en las que los agentes estatales aduaneros y de fuerzas de seguridad permiten el despliegue de actividades ilegales, tales como el tránsito no registrado de personas y el ingreso de mercadería ilegal por las áreas de frontera, actividades que alimentan y sustentan la conformación de mercados laborales y de venta de productos informales e ilegales en las ciudades fronterizas.¹⁸ En términos analíticos de carácter más general, según Renoldi, se observa que cada Estado re-jerarquiza los criterios por los que hace una ley funcional en determinado momento, posibilitando que los agentes, aduaneros o policiales, interpreten los fenómenos en una trama de significados dada por el contexto que puede a veces distanciarse de lo que prevé la ley (Renoldi, 2014).

18 Según la autora, a la hora de revelar las justificaciones alegadas por los agentes estatales que posibilitan este tipo de prácticas se pueden encontrar razones tales como las de “no considerarlas nocivas”, que se trata de “gente honesta” y de “profesiones” que registran el paso de varias generaciones o bien que son prácticas que “permiten salidas a la problemática de la desocupación laboral”.

En segundo término, podemos mencionar el trabajo de Diana Arellano (2012), quien procura describir y analizar las relaciones socioeconómicas propias de las ciudades de frontera como son Posadas (Argentina) y Encarnación (Paraguay), afirmando que “los ciudadanos de frontera crean, perfeccionan y complejizan prácticas socioeconómicas altamente dinámicas, describiendo y atendiendo especialmente a esa capacidad de crear y recrear estrategias que permiten sortear en cada coyuntura los obstáculos interpuestos y maximizar las oportunidades económicas en un marco de inter-legalidades a escala local” (Arellano, 2012: 1).

En tercer término, rescatamos el trabajo de Benedetti y Salizzi (2011), quienes concentrándose en la frontera entre Argentina y Bolivia, sostienen que la frontera se constituye en un recurso económico, en la medida que se desarrollan circuitos comerciales que aprovechan las disparidades cambiarias y las diferentes posibilidades y disfuncionalidades que ofrecen los controles estatales. Estos comerciantes cuentan con un *know how* sobre el transporte de bienes trasmontano, que se remonta a la utilización de llamas y mulas en caravanas. Con ese sistema, logran tanto la complementación económica de sus comunidades como, a largo plazo, la acumulación de capital por la provisión a algunas poblaciones urbanas. Se trata de una circulación subterránea, con gran fluidez espacial y capacidad de adaptación a los cambios, con territorialidades diseñadas a escala del Cono Sur, superpuestas a las estatal-nacionales (Benedetti y Salizzi, 2011: 167).

En último término, referenciamos el trabajo de María Dolores Linares (2010), quien sostiene que una de las modalidades dominantes de las dinámicas transfronterizas es la práctica comercial cotidiana de mujeres paraguayas, llamadas “paseras”.¹⁹ Según Linares, el intercambio comercial de las *paseras* está vinculado a saberes y prácticas que refieren a una “subcultura de la frontera”, donde los habitantes se vinculan con varios sistemas nacionales a la vez en su vida diaria, hablan varios idiomas, hacen cuentas para manejar varias monedas nacionales, intentando siempre sacar un mayor provecho dentro de las dinámicas de la frontera” (Linares, 2010: 337).

19 De esta manera se denomina a las mujeres cuyo trabajo consiste en “pasar” cotidianamente a través de la frontera pequeñas cantidades de mercaderías sin pagar impuestos para su venta, reventa o entrega. Esta actividad genera distintas articulaciones que se traducen en relaciones familiares, de amistad y contractuales. Se trata de un trabajo naturalizado como “tradicional”, por más que sea ilegal.

Las *paseras* pueden ingresar y egresar de Argentina cuantas veces deseen gracias a la modalidad del Tránsito Vecinal Fronterizo,²⁰ pero sería ilegal entrar al país con un fin lucrativo (es decir, a trabajar sin los respectivos permisos) y entrar con bienes “que no son del país de origen para consumo propio” (AFIP 262/98). Ingresan, de cualquier manera, cigarrillos y bebidas alcohólicas importadas (prohibidas por el código aduanero) y productos textiles, entre otros.

Narcotráfico

A pesar de la marcada visibilidad en el debate mediático y político de este tópico, encontramos escasos desarrollos desde las ciencias sociales en torno a la incidencia del narcotráfico en espacios fronterizos en nuestro país. Una de las investigadoras que mencionamos en el tópico anterior, Brígida Renoldi, ha publicado algunos artículos que se centran en las representaciones que ciertos agentes poseen sobre el narcotráfico en la Triple Frontera (Renoldi, 2005b; 2007, 2012, 2013 y 2014). En uno de sus estudios respecto de las percepciones sobre el narcotráfico en Argentina, Renoldi señala que en los ámbitos judiciales o policiales se utiliza la expresión “el narcotráfico” o “el narco”, para referirse al universo de comercio de drogas, con una idea de trasfondo que asocia las prácticas del narco a organizaciones con poder político o importantes empresarios. Sin embargo, la actuación policial e investigativa no va mucho más allá de los casos flagrantes consumados o por consumarse, que en general afectan a personas involucradas en calidad de *mulas* (que transportan las drogas en vehículos, mochilas, etc.) o *camellos* (que las ingieren para llevarlas a destino), ni tampoco existen pruebas de que se encuentren en estas poblaciones elementos que vayan más allá de los eslabones más débiles de la cadena (Renoldi, 2014: 13).

En términos generales, la autora sostiene que

[...] la Justicia Federal de Misiones interviene en todos los casos de violación a la ley de estupefacientes que se dan dentro de los límites territoriales de esa provincia. Cada caso de flagrancia suele ser por transporte de

20 El Régimen de Tránsito Vecinal Fronterizo entre los Estados Partes del MERCOSUR permite a los habitantes de las ciudades de frontera ser beneficiarios de cruzar la frontera y permanecer en el territorio del país vecino por un plazo máximo de 72 horas a contar desde el último ingreso (véase Resolución MERCOSUR/CMC/DEC. No. 14/00).

marihuana (sólo a veces cocaína) dentro del país, y en algunas ocasiones por contrabando (pasaje por la frontera). Es decir, que tanto la Policía como la Gendarmería Nacional y el Poder Judicial intervienen en un fragmamiento de la red del narcotráfico. [...] La limitación está en que las investigaciones federales sólo pueden llegar hasta la frontera con Paraguay (Renoldi, 2005b: 174).

Paralelamente, hemos encontrado cuatro trabajos que realizan sus aportes desde lugares distintos. El trabajo de Jorge Depetris (2011) hace una breve descripción del fenómeno del narcotráfico, tanto para el contexto regional como el local, revisa el rol de la aduana frente al mismo y describe los cambios históricos de los modelos de fiscalización en la aduana argentina, en el que identifica un primer periodo de “mano dura” (1983-1991); un segundo de “mano blanda” (1992-2001) y un tercero que caracteriza como “artesanía regulatoria” (2002-2007). También avanza descriptivamente sobre los cambios fundamentales en este último periodo con motivo del narcotráfico: modificaciones estructurales en la organización de la aduana, incorporación de tecnología, desarrollo de sistemas informáticos y bases de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), tecnologías no informáticas, seguimiento satelital de tránsitos y traslados, canes, alianzas y coordinación interna dentro de la estructura de aduana, bases de datos y otras fuentes de información. El autor analiza cuatro casos en los que la aduana logra detectar e incautar cocaína de exportación, apoyándose en las bases teóricas de la gestión del riesgo y realizando especial énfasis en las agencias regulatorias.

En otro plano, desde el ámbito de las relaciones internacionales, encontramos el trabajo de Gastón H. Schulmeister (2009), que sostiene que Argentina ha dejado de ser sólo un lugar de tránsito, para convertirse en un destino de consumo y hasta de incipiente producción de drogas ilegales. Ante la mutación de su condición, fundamentalmente dado su afianzamiento como puente de tránsito, la nueva realidad amerita analizar tanto sus efectos internos como de índole externa. Schulmeister sostiene que como país de tránsito, corresponde advertir la modificación sufrida a partir de factores exógenos —presiones ejercidas sobre Colombia y México

en la lucha contra el narcotráfico—, que redefinen a su vez el impacto que Argentina tiene para el mercado de drogas ilícitas en el mundo.

Tal como lo define el informe 2009 del Departamento de Estado, correspondiente al Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Argentina es un país de tránsito para la cocaína producida en la zona andina —desde Bolivia, Perú y Colombia— para Europa y en menor medida de la heroína colombiana destinada a Estados Unidos de América (EE.UU). Dicho diagnóstico es congruente con información provista por múltiples informes de las Naciones Unidas (Schulmeister, 2009: 4).

Para analizar la creciente importancia que Argentina está alcanzando como país de tránsito, Schulmeister advierte que España —quien junto a Portugal es el mayor punto de entrada en Europa— ya registra más incautaciones de cocaína procedentes de Argentina —donde no se cultiva hoja de coca— que de Colombia, el máximo productor mundial. Así, Argentina se encuentra, de acuerdo con este autor, entre los primeros diez países exportadores de cocaína en toda Europa y entre los primeros veinte de los secuestros de cocaína y de marihuana en todo el mundo. Schulmeister sostiene, siguiendo un reporte del SEDRONAR,²¹ que existen dos circuitos principales de tráfico hacia Argentina: cocaína desde Bolivia y cannabis desde Paraguay. En cuanto al cannabis en particular, Argentina —con 67 toneladas— ocupa el tercer puesto en términos de incautaciones globales en América del Sur. “Por su parte, mientras la cocaína, el éxtasis y otras drogas de diseño van desde la Argentina hacia Europa principalmente; la heroína, la efedrina o las metanfetaminas —drogas muy demandadas en Estados Unidos—, van de los puertos de Buenos Aires hacia México, desde donde los cárteles mexicanos orquestan el tráfico hacia su vecino estadounidense” (Schulmeister, 2009: 6). A tono con la tendencia señalada, el negocio de la efedrina cobró particular atención en Argentina durante 2008, luego que su comercialización ilegal hacia México surgiera como una de las hipótesis principales detrás de un triple crimen cometido en General Rodríguez en agosto de 2008. Según cifras de la Aduana difundidas por la prensa, durante 2008 —hasta el 10 de diciembre— en Argentina se habían secuestrado 4 657 kilos de esta sustancia que se pretendían

21 Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico.

comercializar de forma ilegal. Un último dato que destaca el autor respecto de la distribución geográfica de las drogas ilícitas en general, es que la cocaína se confisca más en la provincia y la Ciudad de Buenos Aires, Salta y Jujuy, mientras que la marihuana —80% proveniente de Paraguay— es secuestrada mayoritariamente en Misiones y Corrientes. Por su parte, el desvío de precursores químicos ocurre más en la ciudad y en la provincia de Buenos Aires (Schulmeister, 2009: 7).

Trata de personas

También aquí observamos que el abordaje de las ciencias sociales en Argentina respecto de este tópico en el contexto de fronteras ha sido marginal y, asimismo, mayormente centrado en una forma específica: la trata de personas con fines de explotación sexual. Se cuenta principalmente con el texto de Georgina María Barvinsk (2014), en el que se analiza la región de la Triple Frontera. La autora propone una noción de desidia estatal respecto de las poblaciones de frontera por parte de los poderes centrales de los distintos países, lo que acarrearía la pauperización económica, cultural y social de esas poblaciones, permitiendo así la emergencia de economías ilegales en general y la naturalización de los actos delictivos y la consecuente participación de grandes segmentos de la población como víctimas, victimarios o cómplices: “no existe allí la presencia del Estado en su rol de garante del bienestar de la población. De esta manera, entonces, dicha población desprotegida comienza a tejer vínculos con fuentes alternativas de autoridad, representadas por grupos de delito organizado” (Barvinsk 2014: 10). Como resultado de ello, considera que el origen de las prácticas de explotación sexual no consentida, que se llevan adelante en las zonas de frontera, tiene directa relación con las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (bajo nivel educativo, desempleo estructural, altos índices de empleo informal, etc.), que impulsan a las mujeres, usualmente engañadas por ofertas laborales (o por las condiciones en que el trabajo sexual será realizado), hacia los países fronterizos. De esta manera, los reclutadores utilizan técnicas de persuasión y engaños para convencer a las víctimas acerca de los beneficios del supuesto viaje a realizar al país fronterizo y de las bondades de la oferta laboral que ellos proponen.

Otro abordaje de la problemática fue realizado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en el informe “Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay” (2008), donde analiza globalmente el fenómeno de trata, sus dinámicas y modalidades en los países mencionados. Estudia brevemente el caso de Misiones, donde evalúa una serie de indicadores demográficos y presenta una amplia casuística de captaciones y modos de operar. También señala el informe el amplísimo predominio de la trata interna sobre la internacional en el caso de víctimas argentinas (OIM, 2008: 98). Sin embargo, en concordancia con los demás estudios relevados, señala que se detectaron muchas mujeres de nacionalidad paraguaya como víctimas de trata, que ingresan al país por la vía Encarnación-Posadas.

Otro informe, también realizado por la OIM, en el marco del “Programa de asistencia integral a víctimas de la trata de personas en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay” (2010) concluye que, en esta zona, las situaciones de prostitución o explotación sexual de niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas son cotidianas para la población y que la mayor dificultad radica en desnaturalizar su ocurrencia y en comprender la historicidad de los procesos de desigualdad en que se basan (y a menudo también se justifican) las diversas modalidades de explotación sexual.

Específicamente en lo que respecta a la trata de menores, María Cecilia Zsögön (2013), aborda la problemática desde la óptica de la caracterización de la zona como signada por fuertes contrastes donde coexisten, en un contexto geográfico específico de frontera, intensas actividades turísticas y culturales junto con la desigualdad, la miseria y la exclusión. Por su parte, Mónica Tarducci (2006) critica fuertemente los informes realizados por diversas instituciones que apuntan números exorbitantes sin datos ciertos o de fuentes dudosas, concluyendo que el fenómeno de la trata de niños no es tan grave en la zona de Misiones (véase en detalle Tarducci, 2006: 53-56).

Vinculado también al tráfico de niños, Benedetti y Salizzi (2011) señalan que la Pastoral Inmigratoria de la Prelatura de Humahuaca, detectó que alrededor de 9 000 niños, provenientes de las zonas rurales pobres de Potosí y zonas circunvecinas, cruzan cada año la frontera entre Bolivia y Argentina sin existir registro de hacia dónde van. Señalan que, según investigaciones

de esta organización, familias campesinas bolivianas en situación de extrema pobreza entregan sus hijos a personas que ofrecen posibilidades de trabajo del lado argentino. Afirman que estos desplazamientos se realizarían en forma cotidiana, en conjunto con el desarrollo de mercados de trabajo semiesclavo en áreas rurales del país (Benedetti y Salizzi, 2011: 171).

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) en convenio con la Unidad Fiscal de Asistencia para la Investigación de Secuestros Extorsivos y Trata de Personas (UFASE) del Ministerio Público Fiscal Federal, elaboró una serie de informes sobre la cuestión. En uno de ellos explica detalladamente las bases normativas de Argentina y Paraguay, para luego analizar las diversas dinámicas del delito de trata y sus fases, entre ellas la modalidad de trata internacional, la que –según el informe– tiene su eje en Paraguay como lugar de captación de las mujeres y Argentina como lugar de destino y explotación (INECIP, 2013: 237). Por otro lado, sugiere que las redes que se observan en ambos países no indican un alto alcance territorial y que tampoco se han podido relevar vinculaciones claras entre las redes paraguayas y las redes argentinas, con la salvedad de que sí se ha detectado la presencia de tratantes de nacionalidad paraguaya en casos de explotación sexual en Argentina (INECIP, 2013: 241). En el mismo sentido, en 2012 publicó otro informe donde surgen cifras sugestivas respecto de la trata internacional en Argentina. Sucintamente, el informe señala que 36% de las mujeres rescatadas –con casos judicializados– eran de nacionalidad paraguaya, 51% argentinas, contra un contrastante 3% de otras nacionalidades (INECIP, 2012: 19).

De estos estudios se puede extraer que el abordaje de la problemática de la trata de personas y la frontera en Argentina se concentra fundamentalmente en el noreste, siendo los problemas esenciales la captación de mujeres provenientes de Paraguay en la provincia fronteriza de Misiones con fines de explotación sexual, como así también el tránsito ilegal (falsificación de papeles, soborno, clandestinidad) y/o “legal”, pero no consentido de mujeres, a través de los distintos límites fronterizos desde aquel país, para ser explotadas sexualmente en todo el territorio argentino, observándose un circuito interfronterizo consolidado de comportamiento delictivo mediante de redes de organización –más o menos– precarias de trata de personas.

Respuestas estatales a la problemática del delito en las zonas de frontera

La problemática referente a las políticas estatales frente al delito en las fronteras argentinas ha sido abordada de manera fragmentaria por los estudios sociales. Como lo vimos, los trabajos, al analizar los tópicos principales relacionados con diversas formas de delito (narcotráfico, trata de personas, terrorismo, etc.), abordan tangencialmente la cuestión haciendo referencias breves a las respuestas estatales ensayadas, tanto de carácter unilateral por parte del Estado nacional en Argentina, como a partir de acuerdos y acciones conjuntas con otros Estados limítrofes. Resulta urgente profundizar en el desarrollo de estudios que, independientemente de los tópicos relacionados con el delito, aborden esta cuestión específicamente.

Este rápido mapeo sobre el campo de los estudios fronterizos nos permite reafirmar la idea, y al mismo tiempo coincidir con algunos investigadores tributarios de este campo, en el sentido de que ésta es un área de estudio que demuestra dinamismo, heterogeneidad y profundidades diversas en el caso argentino. Al mismo tiempo, posibilita hacer visibles ciertos procesos y dinámicas emergentes en los territorios fronterizos, deja directamente sumergidos o con baja visibilidad otros procesos y dinámicas que resultan también significativos en dichos enclaves. Específicamente, en lo que respecta a las problemáticas asociadas a la criminalidad y la violencia, se evidencia una clara área de vacancia en el contexto de los “estudios fronterizos”, pues los desarrollos son incipientes y de rigurosidad disímil.

A modo de cierre

Para finalizar, queremos recuperar y reafirmar aquellas ideas-ejes más significativas que hemos planteado en este proceso de construcción, en clave exploratoria, de un “estado del arte”, que pueda permitirnos pensar con mayor profundidad en un momento posterior la intersección entre frontera, delito y reacciones estatales frente al delito en el contexto argentino:

- Es preciso reconocer el impacto de las diversas racionalidades y estrategias de gobierno de las fronteras, en el sentido de que actúan

como condición de posibilidad de los procesos diversificados de visibilidad y construcción simbólica y material de los enclaves fronterizos.

- Es necesario señalar la sedimentación y coexistencia de racionalidades y estrategias diferentes de uso, control y regulación de los espacios fronterizos.
- Existe un marcado anudamiento entre los procesos históricos de conformación de las denominadas “fronteras externas” con las “fronteras internas”.
- A partir de determinados indicadores sociodemográficos es posible afirmar ciertas especificidades de los espacios fronterizos argentinos que presentan en su mayor parte condiciones de mayor vulnerabilidad social –respecto de las medias nacionales–, pero que eso no se conecta necesariamente con altos niveles de delito y violencia –al menos a partir de la débil información oficial disponible.
- En los últimos años se ha venido construyendo un campo de estudios en el interior de las ciencias sociales, focalizado en la cuestión de las fronteras, que se caracteriza por su conformación dinámica y heterogénea.
- Las agendas de investigación en el campo de los “estudios de frontera” en Argentina, al mismo tiempo que visibilizan, invisibilizan también algunas problemáticas significativas de los espacios fronterizos.
- Existe un desarrollo incipiente y limitado de investigaciones sociales referidas al análisis riguroso y confiable de determinados emergentes del delito y la violencia en espacios transfronterizos; a saber: contrabando, narcotráfico, trata de personas, tráfico de armas y lavado de activos. Los mismos están concentrados en ciertas áreas de frontera y se caracterizan por tener abordajes metodológicos diversos, pero en pocos casos se observan investigaciones empíricas rigurosas y se da una fuerte dependencia de la información producida oficialmente –con los límites que esto implica. Existe un área muy fuerte de vacancia respecto de las respuestas estatales en relación con el delito y las respuestas estatales al mismo.

Referencias

- Arellano, Diana (2012). “Dinámicas comerciales transfronterizas. Posadas-Encarnación”. En V Simpósio Iberoamericano em Comércio Internacional, Desenvolvimento e Integração Regional, organizado por RedCIDIR (Red Interuniversitaria de Internacionalización del Conocimiento, Orientada al Conocimiento, el Desarrollo y la Integración Regional) y FEMA (Facultades Integradas Machado De Assis) 7-9 de noviembre de 2012, Santa Rosa, Rio Grande Do Sul, Brasil.
- Areces, Nidia (1999). “Regiones y fronteras. Apuntes desde la historia”. En *Andes. Antropología e historia* N.º 10. Universidad Nacional de Salta, Salta: CEPIHA.
- Bandieri, Susana (2000). “Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia”. En *El Progreso, la Modernización y sus Límites (1880-1916)*, Nueva Historia Argentina, Tomo V, Mirta Lobato (dir.): 119-177. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2001). “Estado nacional, frontera y relaciones fronterizas en los Andes norpatagónicos: continuidades y rupturas”. En *Cruzando la cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social*, Susana Bandieri (coord.): 345-374. Neuquén: Centro de Estudios de Historia Regional-CEHIR, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.
- Barvinsk, Georgina María (2014). “La trata de mujeres con fines de explotación sexual En la región de la Triple Frontera”. En *Urvió, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Junio de 2014, N.º 14: 68-78.
- Benedetti, Alejandro (2007). “El debate sobre las fronteras en la Argentina”. En *Revista Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, Año VI, 2005/2006: 11-36.
- (2014). “Fronteras en la construcción del territorio argentino”. En *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*. vol 23, N.º 2, jul-dic de 2014: 121-138.
- Benedetti, Alejandro y Esteban Salizzi (2011a). “Llegar, pasar, regresar a la frontera. Aproximación al sistema de movilidad argentino-boliviano”. En *Revista Transporte y Territorio*, N.º 4: 148-179.

- (2011b). “Frontera y movilidad. Aproximaciones al caso argentino-boliviano”. En Revista *Ideação*. UNIOESTE. Campus Foz do Iguaçu, Vol. 13, N.º 1 – Primer semestre 2011: 55-80.
- Benedetti, Alejandro e Iñigo Laguado (2013). “El espacio fronterizo argentino-chileno: definición de categorías operativas y primera aproximación descriptiva”. En *Fronteras, territorios, y montañas: la cordillera de Los Andes como espacio cultural*. Andrés Núñez, Federico Arenas y Rafael Sánchez (eds.): 451-483. Santiago de Chile: Instituto de Geografía, Universidad Católica de Chile.
- Blanco, Jorge *et al.* (1997). “Integración y frontera: una revisión conceptual”. 6º Encuentro de Geógrafos de América Latina. Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Caggiano, Sergio (2007). “Madres en la frontera: género, nación y los peligros de la reproducción”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N.º 27: 93-106.
- Cacopardo, Fernando (2007). “El estado en la definición territorial de la Argentina en el Siglo XIX”. En *Perspectivas Urbanas*, N.º 8: 26-38.
- Cicalese, Guillermo (2009). “Geografía, guerra y nacionalismo. La Sociedad Argentina de Estudios Geográficos (GAEA) en las encrucijadas patrióticas del gobierno militar 1976-1983”. En *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol. XIII, No. 308. Universidad de Barcelona. Consulta el 5 de noviembre de 2014, disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-308.htm>
- Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: CARI.
- Clementi, Hebe (1987). *La frontera en América*. Buenos Aires: Leviatán.
- De Marco, Graciela y Susana Sassone (1995). “Movilidad geográfica y migraciones en el Cono Sur: situación actual y posibles impactos de los proyectos de integración regional”. En *Signos Universitarios*, N.º 28. Buenos Aires: Universidad del Salvador: 103-148.
- Depetris, Jorge Augusto (2011). “Deportes Extremos. Construyendo capacidades estatales en la lucha contra el Narcotráfico: Caso Aduana

- Argentina 2005-2010". Buenos Aires: Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, *Cuadernos de la AFIP*, N.º 17.
- Escolar, Diego (2000). "Identidades emergentes en la frontera argentino-chilena. Subjetividad y crisis de soberanía en la población andina de la provincia de San Juan" en *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Grimson, A. (comp.): 256-277. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- Garavaglia, Juan y Denis Merklen (2008). "Los dos márgenes de un problema". En *Revista Nuevo Mundo*. Publicación electrónica. Consulta el 3 de noviembre de 2014, disponible en <http://nuevomundo.revues.org/17383>
- Gascón, Margarita, (2001). "La transición de periferia a frontera: Mendoza en el siglo XVII". En *Andes Antropología e historia*, N.º 12, CEPIHA, Universidad Nacional de Salta.
- (2003). "El debate teórico de la frontera: un comentario". En *Revista de Estudios Trasandinos*. N.º 8 y 9: 181-185.
- Giberti, Horacio (1970). *Historia económica de la ganadería argentina*. Buenos Aires: Solar-Hachette.
- Gimenez Béliveau, Verónica y Silvia Montenegro (comps.) (2006). *La Triple Frontera. Dinámicas culturales y procesos transnacionales*. Buenos Aires: Espacio.
- Gordillo, Gastón y Juan Leguizamón (2002). *El río y la frontera. Movilizaciones aborígenes, obras y Mercosur en el Pilcomayo*. Buenos Aires: Biblos.
- Grimson, Alejandro (2000). *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires: Ciccus-La Crujía.
- (2003). *La nación en sus límites. Contrabandista y exiliados en la frontera Argentina-Brasil*. Buenos Aires: Gedisa.
- Halperin Donghi, Tulio (1980). *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- Hevilla, María C. (1999). "San Juan (Argentina): el papel cambiante de una frontera". En *Scripta Nova*, N.º 45 (36). Barcelona: Ediciones UB.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y Unidad Fiscal de Asistencia en Secuestros Extorsivos y Trata de Personas del Ministerio Público Fiscal (UFASE) (2012). *La trata sexual en Argentina: aproximaciones para un análisis de la dinámica del delito*. Editado

- como parte del proyecto “Abre Puertas. Contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes”. Buenos Aires: INECIP-UFASE.
- (2013). *La trata sexual. Argentina y Paraguay en perspectiva comparada. Un análisis del marco normativo y la dinámica del delito*. Editado como parte del proyecto “Abre Puertas. Contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes”. Buenos Aires: INECIP.
- Jerez, Omar (2006). “Ciudad, identidad y fronteras”. En *Cuaderno Urbano*, N.º 5, Resistencia, Argentina: 7-34.
- Karasik, Gabriela (2000). “Tras la genealogía del diablo. Discusiones sobre la nación y el estado en la frontera argentino-boliviana”. En *Fronteras, Naciones e Identidades*, Grimson, Alejandro (comp.): 152-184. Buenos Aires: CICCUS-La Crujía.
- Kralich, Susana, *et al.* (2012). “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. Una aproximación desde casos sudamericanos”. En *Boletim Gaúcho de Geografia*, Vol. 38. Associação dos Geógrafos Brasileiros-Seção Porto Alegre.
- Lacoste, Pablo (2003). *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Laurín, Alicia (1999). “Ensayo metodológico para un estudio particular: Las transformaciones territoriales fronterizas del proceso de integración física”. En *Neuquén. Boletín Geográfico*, N.º 21. Departamento de Geografía. UNCO: 37-50.
- (2003). “Las transformaciones territoriales fronterizas según la concepción ideológica de frontera (1991-1995)”. En *Boletín Geográfico*, N.º 23. Universidad Nacional del Comahue: 105-120.
- (dir. y coord.) (2008). *Geografía Política de la integración regional*. Neuquén: Educo editorial. REUN-Red de editoriales de Universidades Nacionales.
- Lavopa, Jorge *et al.* (1997). *El Mercosur explicado. Cuatro países y un mercado común*. Documento de Trabajo. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y Fundación Konrad Adenauer.
- Linares, María Dolores (2008). “Las fronteras argentinas en el contexto de la integración regional: el caso Posadas-Encarnación”. En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Consulta el 14 de marzo de 2016, disponible en //nuevomundo.revues.org/document16372.html.

- (2009). “Un puente en la zona transfronteriza: representaciones sociales, identidades y conflicto. El caso Posadas–Encarnación”. En *Estudios Fronterizos*, Vol.10, N.º 20: 47-77.
- (2010). “Prácticas comerciales fronterizas de las mujeres paraguayas “paseras” en la ciudad de Posadas, Argentina”. En *Contribuciones Científicas GAEA*. Vol. 22: 327-338.
- Losada, Flora (2000). “Comunicación en la puna jujeña: de fronteras y representaciones”. En *Revista de Investigaciones Folclóricas*, Vol. 15, Universidad de Buenos Aires, Argentina: 25-34.
- MERCOSUR (2000). Resolución MERCOSUR/CMC/DEC. N.º 14/00.
- Ovalle, René y María Burgueño (2009). “El Bajo Río Uruguay: territorio-frontera. Completo escenario de la producción agropecuaria sudamericana”. En *Estudios Históricos–CDHRP-* Agosto, N.º 2. Publicación electrónica. Consulta el 6 de noviembre de 2014, disponible en http://www.estudioshistoricos.org/edicion_2/boretto-burgueno.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2008). *Estudio exploratorio sobre la trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay* (2008). Rosario: Edit. Serapis.
- (2010). *Asistencia a víctimas de trata de personas. Experiencias en la triple frontera*. Buenos Aires: PROA Editores.
- Oszlak, Oscar (1983). *La formación del estado argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- País Andrade, Marcela (2010). “Identidades y conflictos en las ciudades de frontera”. En *Revista Avá*, N.º 18, Buenos Aires: 149-161.
- Pérez Vicich, Nora (1993). *Nosotros y los otros. Las fronteras del trabajo en el Mercosur*. Buenos Aires: Ediciones INCASUR.
- (2003). “La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur”. En *Studi Emigrazione*, N.º 149: 45-66.
- Rabossi, Fernando (2008). *En las calles de Ciudad del Este: Una etnografía del comercio de frontera*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.
- (2011). “Como pensamos a Tríplice Fronteira?”. En *A Tríplice Fronteira: espaços nacionais e dinâmicas locais*. Macagno, Lorenzo; Silvia

- Montenegro y Verónica Giménez Beliveau (comps.): 39-61. Curitiba: Editora UFPR
- Ratto, Silvia (2001). "El debate sobre la frontera a partir de Turner. La New Western History, los borderlands y el estudio de las fronteras en Latinoamérica." En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, N.º 24 (2), Universidad de Buenos Aires, Argentina: 105-141.
- Reboratti, Carlos (1999). "Frontera, regiones y población". V Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, Universidad de Luján-AEPA, Luján.
- Renoldi, Brígida (2005a). "Somos los que encarnamos la sociedad: Jueces federales y narcotráfico en la frontera Argentina-Paraguay". En *Intersecciones antropológicas*, N.º 6, Buenos Aires: 167-186.
- (2005b). "Las pruebas del delito. Investigación y procesamiento del tráfico de drogas en la frontera Posadas-Encarnación (Argentina)." *Avá. Revista de Antropología*. N.º 6: 90-105.
- (2007). "El Olfato. Destrezas, experiencias y situaciones en un ambiente de controles de fronteras." En *Anuario de Estudios en Antropología Social*: 11-127.
- (2012). "Otro dolor para América Latina. La política de guerra a las drogas y sus consecuencias". En *Revista de Salud Pública* (XVI), 3: 33-41.
- (2013). "Fronteras que caminan: relaciones de movilidad en un límite trinacional". En *Revista Transporte y Territorio*, N.º 9, Buenos Aires: 123 -140.
- (2014). "Conceptos que hacen el estado: crimen organizado y prácticas policiales en la Triple Frontera". En *Publicación Electrónica del Programa de Estudios sobre saberes sobre el estado y elites estatales del IDES*. Consulta el 3 de noviembre de 2014, disponible en <http://saberesdeestado.ides.org.ar/files/2014/10/Renoldi-IDES.pdf>
- Rey Balmaceda, Raúl (1977). *Límites y fronteras de la República Argentina. Epítome Geográfico*. Buenos Aires: Oikos.
- Sassone, Susana *et al.* (2001). "Política de frontera de la Argentina en la reestructuración territorial". En *Publicación de V Jornadas argentinas de estudios de población*, Universidad de Luján, Argentina: 93-114.

- Sassone, Susana (2004). "Fronteras cerradas, fronteras abiertas en la Argentina: los desafíos de la integración en el Mercosur." En *La frontera: realidades y representaciones: actas de las jornadas multidisciplinarias llevadas a cabo en Buenos Aires, del 24 al 26 de agosto de 2004*. Buenos Aires: IMHICIHU-Conicet: 221-239.
- Schiavoni, Lidia (2005). "Trabajar en la calle: casos de prostitución y venta ambulante en Posadas, Misiones". En *Efecto de las políticas de ajuste en la década del 90*. Barone, Myriam y Lidia Schiavoni (comp.): 343-367. Posadas: EdUNaM.
- Schulmeister, Gastón Hernán (2009). "El creciente accionar del narcotráfico en la Argentina: Repercusiones internacionales e impactos en seguridad pública". Ponencia presentada en la Conferencia Subregional Retos a la Seguridad y Defensa en un Ambiente Político Complejo: Cooperación y Divergencia en Suramérica, Julio 27-31, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Cartagena de Indias, Colombia.
- Sozzo, Máximo (2008). "Inseguridad, prevención y policía. Ciudadanía y violencias", Vol. 4. Quito, Ecuador: FLACSO-Sede Ecuador.
- Tarducci, Mónica (2006). "Tráficos fronterizos". En *Cadernos Pagu*, (26), Río de Janeiro: 45-57.
- Taylor, Peter (1994). *Geografía Política. Economía-mundo-nación y localidad*. Madrid: Trama.
- Trinchero, Hugo (2000). *Los dominios del demonio. Civilización y barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco Central*. Buenos Aires: Eudeba.
- Viñas, David (1982). *Indios, Ejército y Frontera*. México D. F: Siglo XXI.
- Zsögön, María Cecilia (2013). "Explotación sexual comercial infantil en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay". En *Revista do Centro de Educação e Letras*, Vol. 15, N.º 2: 110.
- Zusman, Perla (2000). *Tierras para el Rey. Tres fronteras y la construcción colonial del territorio del Río de La Plata (1750-1790)*. Barcelona: Ediciones UB.

PAÍSES ESTRATÉGICOS

El sistema fronterizo de Guatemala: una aproximación

Marcel Arévalo y Beatriz Zepeda
FLACSO-Guatemala

En los últimos años, Guatemala ha adquirido notoriedad por la grave situación de violencia que priva en el país. Esa violencia, en un inicio política, y resultado del conflicto armado que durante treinta años asolara esa nación centroamericana, se fue transformando y complejizando a raíz de la penetración del crimen organizado en estructuras tanto estatales, como sociales.¹ Así, las nuevas formas de la violencia en Guatemala están fuertemente asociadas a la globalización y a las condiciones que ésta facilita para las actividades transnacionales, tanto lícitas como ilícitas.

Como el país más grande de Centroamérica y corredor ineludible entre el norte y el sur del continente, Guatemala es escenario de fuertes disputas por el poder de grupos delictivos transnacionales, además de ser la zona por la que fluyen, en diversas modalidades, personas, capitales y bienes entre Norte y Sudamérica. Esta característica justificaría, en sí misma, un estudio riguroso de las fronteras guatemaltecas y, en particular, de su sistema fronterizo tal como se lo concibe en este proyecto (véase “Introducción”, en este volumen). No obstante, como se constata para el contexto general (Carrión, 2014: 1), hasta ahora son escasas las investigaciones de frontera que incorporan la dimensión y los vínculos de la economía legal e ilegal y la diversidad de los fenómenos globales, regionales e internos que en ella se involucran.

Atendiendo la preocupación anterior, el presente trabajo, de carácter exploratorio, tiene por objetivo ofrecer un primer aporte en esa dirección,

¹ Para un interesante análisis de la forma en que la nueva violencia se apoya y nutre de estructuras creadas durante el conflicto armado, véase Briscoe, 2009.

mediante la identificación y discusión de algunos de los elementos y factores constitutivos del sistema fronterizo de Guatemala. Con ese propósito, en la primera parte se contextualiza el estudio de las fronteras guatemaltecas mediante la breve discusión de la noción de frontera que subyace al resto del trabajo y, más adelante, por medio de la presentación de algunos elementos que determinan y dan forma a las fronteras en Centroamérica. La segunda sección, por su parte, está dedicada a registrar y discutir la literatura existente acerca de las fronteras de Guatemala y de la vinculación fronteras-seguridad en ese contexto geográfico. Con el fin de identificar elementos constitutivos del sistema fronterizo del país, en la tercera parte se hace un recuento histórico de la conformación de las fronteras y límites con los países vecinos: México, Belice, El Salvador y Honduras; mientras que la cuarta parte del capítulo discute algunos indicadores demográficos y de seguridad que revelan la posible fisonomía de dicho sistema. La última sección de consideraciones finales aspira a identificar componentes de una agenda de investigación futura que permita producir una caracterización más completa del sistema fronterizo de Guatemala.

Breves apuntes para el estudio de las fronteras de Guatemala

De acuerdo con Fernando Carrión, el conocimiento común de la frontera se produce cotidiana y mediáticamente desde los acontecimientos negativos: violencia, contrabando, narcotráfico, trata, o desde los conflictos limítrofes (Carrión, 2013a; Carrión, 2013c). Pero la frontera “no es sólo el punto de encuentro de dos o más Estados, sino también una zona de flujos transfronterizos que opera como puerto o plataforma internacional de integración” (Ponce, 2013: 7).

A raíz de la globalización, la frontera ha adquirido una mayor complejidad, cuya relevancia radica, entre otros factores, en la generación de dinámicas económicas particulares. “La economía de frontera es parecida a una *economía de enclave*, pero muy especial, porque no explota un solo producto o servicio de un capital monopolístico, sino que es un complejo

diversificado de intercambios comerciales legales e ilegales, que tienen enlaces superiores a los territorios transfronterizos” (Carrión, 2013b: 205).

Desde la óptica de quienes se aferran al concepto tradicional de soberanía, un concepto que se desdice por la realidad insoslayable de la comunidad de intereses de las sociedades que las habitan o las transitan desde los dos lados, las fronteras son líneas que separan a los Estados. No obstante, en los últimos cien años, las fronteras han cambiado constantemente, no sólo en su espacio sino, primordialmente, en su contenido: “*Fronteras en movimiento* son espacios sociales de tensiones, contradicciones y ‘junciones’” (Lucena, 2013: 45) y “[...] deben ser pensadas no únicamente como lugares ni como sucesos, sino como procesos y relaciones sociales [...]” (Moya, 2013: 67), que trascienden dentro y fuera del Estado mismo.

La demarcación fronteriza se ha desdibujado por el aumento de las poblaciones migrantes, la circulación laboral y de bienes y servicios, como una expresión de las asimetrías, especialmente evidentes a cada lado de la frontera, que se hacen más notorias entre más cercanas sean las circunstancias del desequilibrio de uno a otro país: en la oferta/demanda de trabajo, en las remuneraciones laborales, en las condiciones sociales y en el acceso a servicios y bienestar ante la deficiencia o ausencia de oportunidades, o ante las mejores condiciones, precios o débiles regulaciones y normativas. Podría decirse que la integración binacional y regional tiene en estas configuraciones fronterizas una ‘avanzada’ no escrita en tratados y, por ende, con deformaciones de la irregularidad; se asienta la primacía de lo espontáneo, de la ‘ley del más fuerte’ y del imperio de la economía ilegal (Carrión, 2013b: 205). Las asimetrías complementarias, a decir de Carrión, “generan un lugar de integración para los ilegales (mercados, personas, instituciones) y un espacio de exclusión -o coraza- para la acción legal de los Estados” (Carrión, 2013c: 9).

En América Latina, el regionalismo de corte neoliberal impulsado por el consenso de Washington, que con el fin de privilegiar el crecimiento económico, promovió el libre mercado y la limitación del papel del Estado, la libre circulación de mercancías y las reducciones arancelarias, fracasó junto con los diversos tratados de libre comercio y dio lugar a espirales ascendentes de crisis económicas y financieras de Estados y regiones

(Céspedes, 2012; Sanahúja, 2008). Estas crisis devinieron en ingobernabilidad, rebeliones y movimientos nacionalistas de donde surgieron regímenes de izquierda con iniciativas novedosas, entre ellas, las de un regionalismo posliberal que se basa en el desarrollo y la equidad, antes que en ‘libre comercio’ (Briceño, 2014: 28).

Paralelamente a estos esfuerzos de conformación de un nuevo regionalismo, persiste un bloque de países, cuyo modelo no se separa aún de los patrones neoliberales. En ese bloque se contarían los países de Centroamérica, México, Chile, Colombia y Perú, quienes apuestan por fortalecer sus vínculos con los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico dentro de esquemas de regionalismo tradicional.

Ahora bien, desde México hasta Colombia, como zona de influencia directa de la política exterior de Estados Unidos, las iniciativas regionales siguen basándose en la liberalización comercial y, a raíz de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, especialmente en el impulso de las agendas de seguridad. De esta manera, la concepción, negociación, acuerdo y puesta en ejecución de los diversos tratados de libre comercio de esa región están enmarcadas en el principio de que “la *seguridad económica* afecta profundamente la *seguridad de defensa* y viceversa” (Sandoval, 2014: 161-162; Matul y Segura, 2014: 195). No obstante, pese al énfasis en seguridad de las agendas nacionales y regionales, las dinámicas de violencia han adquirido una dimensión de primera línea en México y Centroamérica, especialmente en el Triángulo Norte: Guatemala, El Salvador y Honduras.

Aunque la violencia tiende a considerarse urbana, por la cantidad de hechos que ocurren en las principales ciudades, en términos relativos a la población, los indicadores se disparan en las zonas fronterizas (Carrión, 2013c: 25). Si se toma en cuenta que la región centroamericana concentra en un territorio relativamente pequeño (522 760 km²), diez límites fronterizos, 185 municipios de frontera que juntos tienen una superficie (137 216 km²) mayor a la de cualquiera de los siete países de Centroamérica (Matul, 2007: 77), la ocurrencia de la tasa de homicidios de 27 por cada 100 000 habitantes (UNODC, 2013: 22 y 23) la coloca como “la región con los niveles más altos de violencia no política en el mundo” (Moya, 2013: 69).

Las situaciones de violencia son tan sólo la punta del iceberg de la complejidad que representa la realidad del sistema fronterizo en la región y en Guatemala. La tensión entre la dinámica de la economía ilegal, el mercado poco regulado y la inercia institucional, en buena medida cooptada por las intrincadas redes de poderes paralelos al Estado, se convierten en un insoslayable objeto de estudio, en el que este proyecto marca su valía y relevancia.

La problemática fronteriza en Guatemala: una revisión de la literatura

Los estudios de las fronteras de Guatemala están dominados por la extensa colindancia con México y, en su mayoría, han sido elaborados desde la perspectiva de 'la frontera sur' por investigadores mexicanos. Destacan como trabajos generales el exhaustivo estudio de Dardón (coord.) (2002), acerca de las características físicas y sociodemográficas del lado guatemalteco de la frontera, así como la obra de Ordóñez (2006), relativa a la integración económica entre el noroccidente de Guatemala y el sureste de México. Por el lado mexicano, el libro de Castillo *et al.* (2006), presenta una amplia lectura histórica de la conformación de dicha frontera y el ensayo bibliográfico de Fábregas Puig y González Ponciano (2014), ofrece una completa revisión de la literatura producida sobre este tema en los últimos treinta años.

De entre los libros, artículos académicos y ponencias revisadas para este capítulo, más de la mitad se refiere a los vínculos de Guatemala con México, en contraste con una menor producción sobre fronteras en la región centroamericana y la escasa producción de investigación acerca de las fronteras de Guatemala con los otros tres países limítrofes: Belice, El Salvador y Honduras. De manera similar, el tema de las fronteras marítimas y aéreas de Guatemala permanece prácticamente inexplorado.

En este contexto, en el que destaca el interés por la frontera con México, tanto para la academia mexicana como para la guatemalteca, la frontera binacional se asocia principalmente con el fenómeno de la migración transnacional. Existen numerosas fuentes dedicadas a la migración

transfronteriza entre Guatemala y México (Castillo, 1998; Kauffer Michel, 2010; Casillas, 2008; Villafuerte y García, 2007), así como un considerable número enfocado en aristas particulares, tales como género y migración (Monzón, 2006; Roldán, Castro y Sarmientos, 2012), migración y seguridad (Casillas, 2012; Arriola, 2009; Castillo, 2005), migración y derechos humanos (Ortiz, 2014), y migración y salud (Denman, Monk y Ojeda, 2006).

El resto de la producción sobre la temática de frontera toca diversos aspectos generales desde perspectivas teóricas, conceptuales, sociológicas, socioeconómicas, socioculturales o sociohistóricas (García y Kauffer, 2011; Matul, 2007; Rodríguez Castillo, 2009; Villafuerte, 2004; Belausteguioitia y Melgar, 2007; Barrios, 2014). En varios de esos estudios, el tema que ocupa reiteradamente la atención de los investigadores de la frontera México-Guatemala es el de los trabajadores agrícolas temporales que cada año se desplazan de Guatemala a las regiones agrícolas del sur de México (Castillo, 2001; Serrano y Martínez (coords.), 2009), revelando el carácter de la frontera, no como límite, sino tal como lo sustenta este proyecto, como espacio continuo de hibridación, donde se encuentran diversos universos simbólicos, comunidades y realidades económicas (cfr. Carrión, 2014; Valdez, 2006; Arriola, 1995).

Como se mencionó, las fronteras con los otros tres países limítrofes casi no han atraído la atención de la academia. De manera interesante, la segunda frontera que ha sido estudiada es la de Belice, país con el que Guatemala mantiene un diferendo limítrofe y territorial. En este caso, el tema más explorado es el manejo de aguas y cuencas en la región fronteriza (Kauffer Michel, 2010 y García y Kauffer, 2011).

Por su parte, la triple frontera entre Guatemala, El Salvador y Honduras ha sido abordada en la literatura desde dos perspectivas distintas. La primera de ellas, representada por el material dedicado al Triángulo Norte, identifica esa región con un problema de seguridad relacionado con altos índices de violencia y la presencia de maras (pandillas) (Goubaud, 2008; Aguilar y Carranza, 2008; Mesa, 2009; Badura, 2014; Farah, 2013, *i.a.*). La segunda perspectiva está contenida en los trabajos dedicados al Trifinio, que por tratarse de literatura que discute los éxitos y fracasos del plan de desarrollo integral lanzado en 1988 por la Organización de Estados

Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), resalta los ámbitos de cooperación e integración en esa triple frontera.

En lo que respecta al tema de seguridad en las fronteras, la revisión bibliográfica realizada del material publicado de 1995 a 2014 registró un interesante desarrollo de la temática de la violencia y la seguridad fronteriza en Guatemala. Entre estos trabajos, una importante producción se refiere a la trata de personas (UNODC, 2014; PDH, 2014; Rivers-Moore, 2011; Furlong y Netzahualcoyotzi, 2014; Casillas, 2012) y a la seguridad (Rosada, 2004; Arévalo, González y Vela, 2002; Reyes, 2004; Menéndez y Arévalo, 2005). A estos dos temas le siguen en frecuencia los trabajos sobre narcotráfico, violencia, crimen organizado, armas, corrupción, inteligencia y desarrollo (Romano, 2012; Sampó, 2013; Briscoe, 2009).

Conviene destacar que, del universo de trabajos revisados, sólo uno (Espach *et al.*, 2011) aborda temas similares a los que interesan a este proyecto, lo que confirma la novedad y pertinencia del análisis que aquí se propone. Llama la atención asimismo que de las fuentes que tratan el caso de Guatemala, una proporción considerable corresponda a estudios de carácter global o regional latinoamericano en los que tangencialmente se refiere información sobre Centroamérica y/o Guatemala; lo que, una vez más, rinde testimonio de la necesidad de fortalecer este ámbito de investigación para el país. Se trata, en estos casos, de informes de situación que coinciden en referir sus primeros capítulos a aspectos conceptuales y/o definiciones sobre el tema, aunque varios de ellos también discuten el marco jurídico e institucional acerca de la trata de personas, recientemente aprobado en el país.²

El otro alto porcentaje de los documentos recopilados para esta revisión corresponde a estudios sobre seguridad, un tema de interés especial tras la firma, en 1996, de los Acuerdos de Paz, la incidencia del cambio de paradigma de la seguridad nacional y la construcción del concepto de

2 Si bien desde 1982 y 1983 Guatemala ratificó las convenciones sobre esclavitud y su abolición, la política y legislación en materia de trata de personas son recientes: las dos se promulgaron en la década de 2010, tras la ratificación en 2003 y 2007, respectivamente, del “Protocolo para prevenir, suprimir y castigar la trata de personas” y el convenio de la ONU para la represión de la trata de personas.

seguridad democrática; no obstante la regresión provocada por el 11 de septiembre hacia un renovado concepto de seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo.

Especialmente en los países del Triángulo Norte de Centroamérica, el recién finalizado capítulo de los conflictos armados promovió en amplios sectores sociales, académicos y de la comunidad internacional, esfuerzos para la formulación de políticas de seguridad democrática (véase *i.a.* Arévalo, 2002; Rosada, 2004; Arévalo, González y Vela, 2002; Reyes, 2004; Menéndez y Arévalo, 2005), mientras –en contraste– el ámbito político se apropió de un discurso de ‘mano dura’, que fue enarbolado en campañas políticas y traducido en políticas gubernamentales en materia de seguridad para enfrentar la creciente violencia delincriminal.

La mayoría de títulos sobre seguridad revisados se produjo entre 1998 y 2004. En varios de ellos los autores exploran el vínculo entre las políticas de seguridad y las de desarrollo. En ese contexto, el incremento de la inseguridad se vincula a la crisis del modelo económico:

[...] las amenazas vitales [a la seguridad humana] arriesgan actualmente la viabilidad histórica de la Nación y del Estado [...] el país se encuentra en medio de una crisis de largo alcance [...] Este modelo, aunado a una cultura política conservadora y autoritaria, no ha logrado resolver las limitaciones del mercado interno, ni ha creado las condiciones económico sociales suficientes para enraizar la democracia política. La política de estabilización del ajuste estructural que prevaleció en las últimas dos décadas no ha privilegiado las actividades productivas y ha permitido mayor vulnerabilidad externa de la economía, la especulación y la ganancia fácil [...] Para derivar rutas que contrarresten las amenazas [vitales, se hace necesaria] la creación de un modelo económico más inclusivo (Reyes, 2004: 33, 80 y 82).

La relación entre desarrollo y seguridad también recibe atención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), particularmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en sus distintos informes periódicos sobre desarrollo humano, seguridad humana y seguridad ciudadana.

El interés postconflicto mostrado en la temática de seguridad se manifiesta también en la preocupación por la proliferación del contrabando

de armas durante la guerra y la aparición de un creciente mercado para su venta, tanto legal como ilegal. Esta preocupación inspira los estudios sobre armas y municiones, que en su mayoría destacan la conexión entre el ambiente de inseguridad, las altas tasas de criminalidad y homicidios, y la cantidad de armas circulando en posesión de las personas (De León-Escribano, 2007). De acuerdo con el PNUD en un informe de 2009, en Centroamérica circulaban en ese año casi tres millones de armas de fuego; dos de cada tres serían ilegales y 80% de ellas estaría en los países del Triángulo Norte (PNUD, 2009: 169).

Por su parte, las publicaciones sobre narcotráfico, crimen organizado y violencia fueron producidas en su mayoría después de 2006 y refieren estudios mundiales o de América Latina y el Caribe que destacan la alta incidencia de la criminalidad, a la vez que deploran la ausencia de información acerca del tema en general, y de estadísticas confiables, en particular.

Esta realidad se destaca especialmente en la región centroamericana, por cuanto ningún país posee estadísticas integradas ni homogéneas; las tipologías y caracterizaciones del delito difieren según la fuente, institución o país; no existen datos sobre las características que rodean los hechos delictivos; entre países se presentan múltiples variaciones jurídicas y penales; no hay auditoría de las estadísticas y, finalmente, todas estas deficiencias se reflejan de manera aguda en sistemas jurídicos ineficientes (PNUD, 2009).

La alta incidencia de homicidios en los países del Triángulo Norte de Centroamérica versus indicadores menores en el resto de países de la región coincide con las diferencias en el nivel de desarrollo, como bien se apuntó acerca del desarrollo y la inseguridad, pero las conclusiones a las que arriban los autores consultados para este acápite no señalan la pobreza como un factor importante, sino la desigualdad, en tanto la relación de territorios con altos índices de pobreza y pobreza extrema es inversa a los indicadores de violencia, al tiempo que ésta se concentra en territorios urbanos densamente poblados y en las zonas fronterizas (UNODC, 2012: 66-70).³

En los temas de narcotráfico y crimen transnacional organizado, las obras consultadas coinciden en que la situación geográfica de Centroamérica ubica esta región como corredor natural hacia el norte; sin embargo

3 El caso salvadoreño constituye aquí una interesante excepción.

subrayan que su creciente importancia en los circuitos delictivos transnacionales se deriva de los cambios en las relaciones sociopolíticas en y desde las regiones y países productores, los avances tecnológicos en los procesos y operaciones del narcotráfico y las estrategias antinarcóticas, así como de las debilidades institucionales de los Estados, en este caso, de los países del Triángulo del Norte (véase i.a.: Mazzitelli, 2011; Bakrania, 2013).

Cambios históricos en la constitución del sistema fronterizo en Guatemala

Los antecedentes históricos del sistema fronterizo en Guatemala se remontan a la era prehispánica, cuando la civilización maya (1000 aC-1200 dC) se extendió por el actual territorio del sureste mexicano, casi la totalidad de Guatemala, Belice y parte de Honduras y El Salvador, conformando un corredor cultural, comercial y político entre el norte y el sur de lo que ahora es el “continente americano”. Del colapso de esta civilización, alrededor del año 1200 de nuestra era, resultó una importante reconfiguración territorial, al dividirse la región entre culturas de origen maya y otras que hoy siguen asentadas en sus territorios ancestrales y que constituyen actores importantes en la configuración cultural del sistema fronterizo actual.

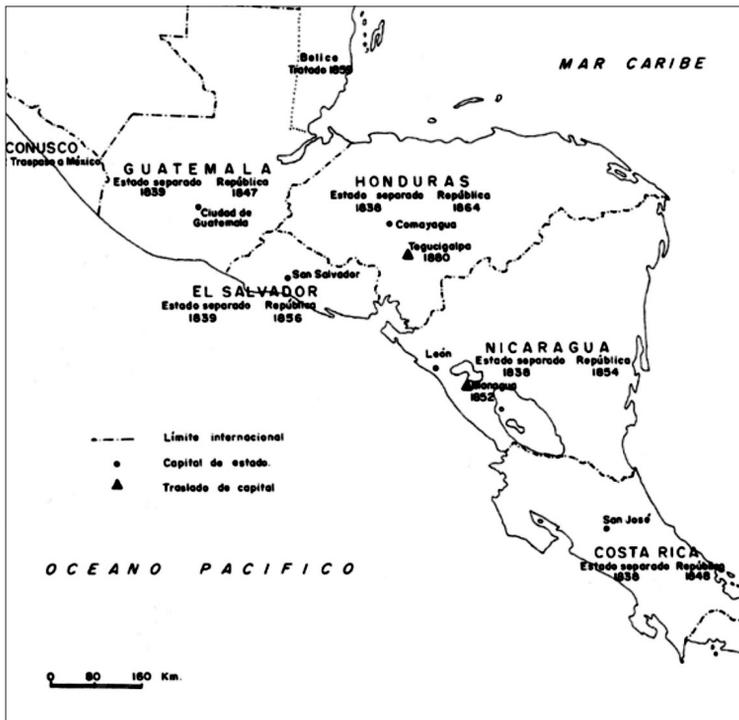
Los cambios en la frontera con México

La actual región del sur de México, el Soconusco, formó parte por casi una centuria de los dominios del Reino Quiché (ca. 1225-1524), que entonces incluía los pueblos de Soconusco, Ayutla, Tapachula y Mazatlán (Carmack en Arriola, 1995: 20).

El dominio español recompuso las fuerzas políticas locales mediante alianzas con las élites indígenas, que definieron el territorio colonial de la Capitanía General de Guatemala, como una conformación cercana a la Mesoamérica maya, y que puso Chiapas y su región más austral, el Soconusco bajo su influencia política hasta 1821 (García, 1993: 76, citado en Arriola, 1995: 40). Tres años después, en 1824, Chiapas se anexó a México, siendo el último estado en incorporarse a la federación. Sin embargo, el Soconusco siguió siendo territorio en disputa y permaneció neutral hasta

1842, cuando, tras la disolución de la República Centroamericana –entidad con la que México había pactado la neutralidad–, fue finalmente anexionado a ese país por Antonio López de Santa Anna (A.M. Arriola, 1995: 19). Podría decirse que en esta transición histórico-cultural se produjo, paulatinamente, el tránsito de las fronteras naturales a las fronteras geopolíticas (Cariño, 2000: 5, en Valdez, 2006: 262-264).

Mapa 1
República Federal de Centro América



Fuente: Pinto Soria, 1994: 133

Las reconfiguraciones limítrofes coloniales y postcoloniales no cambiaron de manera significativa las dinámicas culturales establecidas en la región, pero sí generaron importantes repercusiones políticas, pues hasta finales del siglo XIX, los límites entre México y Guatemala seguían indefinidos,

dando lugar a lo que un estudioso denominó “la guerra de los mapas” (Valdez, 2009: 35-102).

Efectivamente, en la cartografía del periodo se presentaba la Selva Lacandona y el territorio de Petén, Chiapas, Tabasco y Campeche como “tierra de nadie”. Esto ocurría en un contexto de desarrollo de economías emergentes e implantación de empresas extranjeras para la explotación de madera, para quienes las cuencas de los ríos Usumacinta, Lacantún, Pasión y Chixoy, ubicados en esa región, se convirtieron en una codiciada región transfronteriza.⁴

De acuerdo con Valdez (2009), el arreglo fronterizo suscrito en 1882 por México y Guatemala fue, en realidad, un acuerdo negociado entre las empresas transnacionales, entre las que destacaba *The Guatemalan and Mexican Mahogany and Export Company*, quien tenía como gestor al ingeniero estadounidense Miles Rock, a su vez, jefe de la Comisión Guatemalteca de Límites.⁵ Un caso similar fue el de Manuel Sisiniaga Otero, representante del jefe político de Petén, quien también participó en el proceso de delimitación y, hacia 1905, resultó beneficiado con una concesión para la explotación maderera en dicho departamento (Valdez, 2006: 57-70).

Tras la fijación, en 1882, de los límites territoriales entre los dos países, se incrementaron las inversiones extranjeras provenientes de Bélgica, Estados Unidos, España, Francia e Inglaterra para la explotación maderera⁶ y, a partir de 1890, de empresas estadounidenses para la extracción de chicle.⁷

4 “La jefatura política de Flores, Petén, había otorgado permisos para cortes de madera y a partir de 1880 habría celebrado la casa Janet y Sastré con el Gobierno de Guatemala un contrato de explotación maderera sobre ambos lados del Lacantún, además del Chixoy y Pasión” (Valdez, 2006: 57).

5 En contraste con Valdez, Jan De Vos sostiene que “[l]a cuestión de límites que surgió a partir del tratado de 1882 tuvo que ver directamente con los intereses y las rivalidades de las compañías madereras tabasqueñas que desde 1880 operaron en la zona fronteriza” (De Vos 1987: 73).

6 Entre las compañías que operaron en aquella época pueden mencionarse Bulnes y Romano, española (antes Casa Bulnes de capital inglés), Troncoso-Cilveti, francesa, además de *The Guatemalan and Mexican Mahogany and Export Company*, estadounidense. “La compañía Troncoso-Cilveti, formada en 1893, fue la primera que se dedicó a la explotación en la selva de Chiapas, representada por Louis Martin, cónsul de Francia; [fue] vendida en 1900 [...] para constituir la Compañía Mexicana Sud-Oriental [capital belga], [a su vez] vendida en 1907 a otra compañía belga llamada Chiapas Sociedad Anónima” (Valdez, 2006: 61-62).

7 La explotación y exportación de chicle inició en 1919, con intereses de la *American Chicle Company*. En algunos territorios la producción chiclera sustituyó la maderera –la de palo de tinte, por ejemplo. De 1936 a 1947 creció la explotación del chicle, por lo que pasó a llamarse “oro blanco”. En 1947 se

Es así como, desde finales del siglo XIX e inicios del XX, sobre las redes de explotación y contrabando de madera, en las que participaban agentes privados y agentes del Estado —que intercambiaban indistintamente sus funciones— (Valdez, 2006: 130-173), se generó el tráfico de otros productos codiciados en el mundo, tales como piezas arqueológicas y especies animales y vegetales, dando origen a una forma de contrabando que, pese a las transformaciones de la dinámica fronteriza en las últimas décadas, se mantiene hasta estos días (véase L.A. Arriola, 2005).

La conformación de la frontera con Honduras y El Salvador

La configuración de los Estados de la República Federal de Centroamérica generó élites criollas propias, con intereses económicos y políticos particulares en cada uno, que consideraron que tras la independencia de España, se imponía también la separación de su centro político radicado en Guatemala. De esta cuenta, Honduras declaró su independencia en 1838 y tres años después, en 1841, lo haría El Salvador.

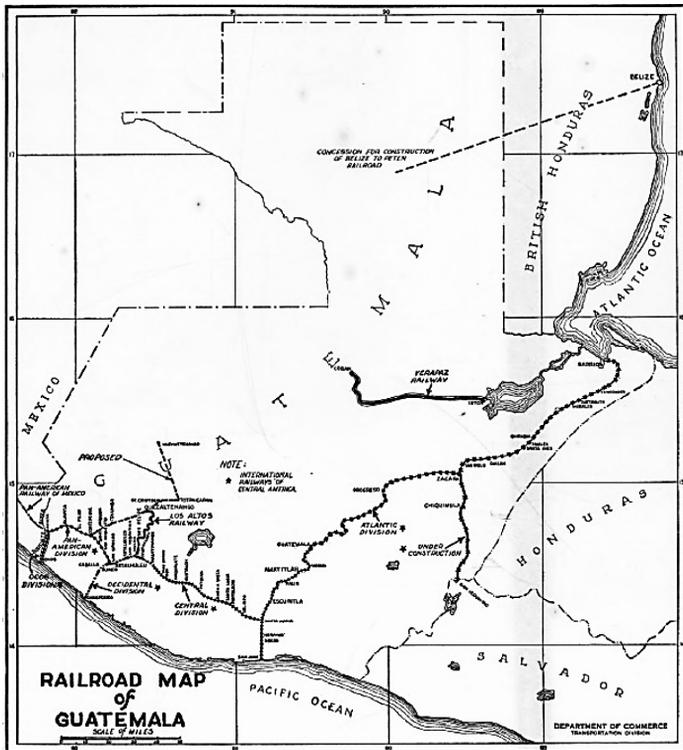
Para el caso de las fronteras de Guatemala con El Salvador y Honduras fue determinante el eje natural de comercialización en la cuenca del río Motagua, originado desde la época colonial. Este eje comunicaba —como lo hace aún— el puerto Santo Tomás de Castilla en el Atlántico con Puerto San José en el Pacífico, y al vincularse con el centro capitalino, generó una intensa actividad dominada, en un inicio, por los españoles asentados en la zona oriental del país (Izabal, Zacapa, Chiquimula y Jutiapa) y, posteriormente, por los criollos y mestizos (ladinos). Tal como lo refiere González-Izás: “Desde los corregidores hasta los lugartenientes del corregimiento de Chiquimula participaban activamente en las redes del comercio del cacao, añil y algodón. De igual modo, los comerciantes más activos de la región ocupaban espacios importantes en la administración colonial, al tiempo que se ocupaban en sus empresas lucrativas” (González-Izás, 2014: 33-34).

El proceso de expansión del capital internacional que se experimentó en las zonas fronterizas con México también se verificó en lo que hoy es la triple frontera entre Guatemala, Honduras y El Salvador, con la diferencia de que en el territorio nororiental y oriental de Guatemala, la influencia

reportó la producción de 2 300 toneladas de esta resina, con un valor de 35 dólares por quintal, que dejó a Guatemala un ingreso de 1.61 millones de dólares (Valdez, 2006: 209-214 y 254).

de la industria maderera provenía de las inversiones inglesas en territorio beliceño y las concesiones otorgadas por Guatemala a *Bennett & Meany* y a la *Eastern Coast of Central America Commercial and Agricultural Company* (González-Izás, 2014: 119). Eso ocurrió en la misma zona donde posteriormente destacarían el enclave bananero de la *United Fruit Company* y las actividades de la compañía ferroviaria *International Railroad of Central America* que, sumadas a la *Electrical Bond and Share Company*, serían importantes empresas estadounidenses asentadas en la región norte de Centroamérica desde inicios del siglo XX (mapa 2).

Mapa 2
El sistema fronterizo ca. 1925: Ferrovías de Guatemala



Fuente: Long, 1925: 3-4

Por otra parte, el crecimiento urbano que la región centroamericana experimentó en la década de 1950 marcó igualmente el aumento de la demanda de artículos de consumo de los sectores intermedios y altos. El interés por obtener mercaderías desde países que producían bienes no disponibles localmente, o con precios más competitivos, incentivó el contrabando comercial, tanto a pequeña, como a gran escala. Los puertos marítimos en el Atlántico y en el Pacífico se convirtieron, así, en puntos nodales de contrabando, especialmente de textiles, alimentos envasados y electrodomésticos. Aunado a lo anterior, en el sector agropecuario surgió en esa misma época el fenómeno del robo y contrabando de ganado, desde y hacia México, y entre los países del Triángulo Norte.

La ausencia de una frontera con Belice

El caso de la frontera con Belice merece mención especial, pues existe entre Guatemala y este país un conflicto limítrofe/territorial plenamente vigente, que tiene importantes implicaciones de seguridad para la región.⁸ Tal como lo argumenta Orozco (2004), esta disputa es uno de los conflictos más antiguos del continente y, si bien no hay enfrentamientos violentos a gran escala, se mantiene como una fuente de tensión en Centroamérica.

El territorio del actual Belice estuvo bajo jurisdicción española desde 1493; sin embargo, fueron los británicos quienes colonizaron el área. Durante la segunda mitad del siglo XVIII, España extendió derechos a los británicos para la explotación y exportación maderera desde el Río Hondo hasta el Río Belice (1786), y ello facilitó que Gran Bretaña se posesionara, de facto, del territorio. Tras la derrota de España en las guerras de independencia, tanto la Federación Centroamericana, como Guatemala ya independiente, reclamaron (sin éxito) como propio el territorio llamado “Honduras Británica”.

En 1859, Gran Bretaña y el Estado de Guatemala suscribieron un tratado que reconocía los derechos británicos sobre el territorio en disputa, a la vez que fijaba los límites entre las dos jurisdicciones. No obstante, el incumplimiento de una de las cláusulas del tratado por parte de Gran

8 Mientras que los límites entre Guatemala y Honduras estuvieron en disputa durante el primer tercio del siglo XX, un fallo de la Corte Centroamericana de Justicia puso fin definitivo al diferendo en 1933. Véase Orozco, 2004.

Bretaña llevó a Guatemala a argumentar que todo el tratado era inválido. En adelante, Guatemala reclamaría el territorio de Honduras Británica y en 1945, incluyó en su constitución política un artículo donde declaró el territorio de Belice propiedad de Guatemala.⁹

La independencia de Belice, en 1981, trajo consigo nuevas oportunidades para dirimir el conflicto y, en 1985, Guatemala reformó su constitución política y facultó al presidente de la nación para buscar una salida negociada al diferendo, que debía ser sometida a una consulta popular. Finalmente, en 1991, tras años de negociaciones, Guatemala reconoció el derecho de Belice a la autodeterminación. Si bien esta decisión conllevó el reconocimiento del Estado de Belice, no solucionó la disputa territorial y de límites que, pese a diversas rondas de negociación e iniciativas de mediación, sigue vigente.

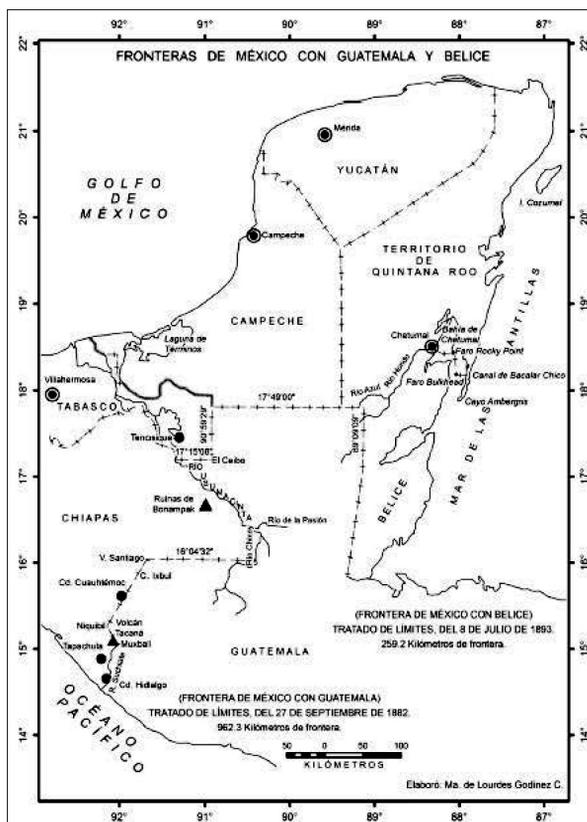
Más allá de las implicaciones políticas de este diferendo, la indefinición de los límites territoriales entre los dos países ha dado lugar a un espacio geográfico con poca presencia estatal, particularmente del lado guatemalteco, lo que han aprovechado los actores delictivos para realizar actividades como la tala de bosques, contrabando de especies animales, piezas arqueológicas y, especialmente, trasiego de drogas.

Algunos factores de la economía de la ilegalidad en Guatemala

Como en el resto de Centroamérica, en Guatemala los regímenes autoritarios de corte militar que gobernaron el país entre 1954 y 1985, en tanto concentradores de las funciones del Estado y ejecutores de formas rígidas de control político, incentivaron la discrecionalidad en la aplicación de toda clase de normativa, facilitando así, que funcionarios civiles y militares, especialmente en aduanas y migración, bajo cuya responsabilidad estaban puertos, aeropuertos y fronteras terrestres, se dedicaran al enriquecimiento ilícito por medio del cobro de *mordidas* (exacciones ilegales) y el robo y contrabando de mercancías (González-Izás, 2014: 244-251; Briscoe 2009: 9, Espach *et al.*, 2011: 6).

⁹ Para ampliar desde el punto de vista guatemalteco, véase Padilla, 2013; desde la perspectiva beliceña, véase Shoman, 1992.

Mapa 3
Frontera México-Guatemala-Belice



Fuente: Tamayo Pérez, 2014: 151

Para realizar esas actividades, dichos regímenes cooptaron agentes del sistema jurídico (igualmente funcionales a las actividades de control político y de represión de la oposición, que generaron un alto grado de impunidad), así como del sistema electoral y de partidos políticos, lo que les permitió controlar los resultados y fraguar fraudes que mantuvieron en el poder a los designados en la jerarquía de las fuerzas armadas.

Al constituirse en un poder con expresiones tanto públicas como ocultas, estos actores, conocidos como CIACS (Cuerpos Ilegales y Aparatos

Clandestinos de Seguridad) (véase Gutiérrez, 2013: 203), tejieron desde la sombra su diversificación criminal: secuestro, extorsión, robo de autos, tráfico de niños víctimas del conflicto interno, adopciones ilegales, narcotráfico y/o su interrelación con otras estructuras criminales. Asimismo, se rodearon de, e incorporaron a profesionales que les eran funcionales, y entablaron un matrimonio de conveniencia con las élites de poder económico, incentivado por sus prácticas monopólicas (véase Briscoe 2009). En ese proceso, los sistemas de inteligencia con su concentración de información obtenida de extensas redes de informantes, el secreto y la discrecionalidad para la operación de actividades contrainsurgentes hacia todo tipo de “enemigos”,¹⁰ les resultarían enormemente funcionales.

La transición democrática, tras la promulgación de la constitución política en 1985, generó una nueva institucionalidad que, pese a la tutela militar y las presiones empresariales contra las agendas sociales y fiscales del nuevo gobierno civil democráticamente elegido (1986-1990), empezó a dar resultado en la lucha contra la impunidad y las redes criminales gestadas en los gobiernos militares.

Adicionalmente, el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz (1994-1996) permitió el establecimiento de la presencia internacional concentrada en torno a la Misión de la Organización de las Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), que en un principio se instaló para verificar el cumplimiento del Acuerdo sobre Derechos Humanos (1994-1996) y, posteriormente, el del resto de los doce acuerdos específicos a partir del 29 de diciembre de 1996.¹¹ En ese ámbito de observación y verificación se descubrieron múltiples casos de corrupción, delincuencia y redes criminales.

Un caso ilustrativo, revelado en 1996 y que ejemplifica a la vez el surgimiento y consolidación de las economías ilegales al amparo del régimen militar y la transformación de las actividades delictivas originadas en

10 “El control poblacional era un objetivo explícito del Ejército. Dice uno de los planes de campaña del Ejército que la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, ‘en coordinación con las demás Fuerzas de Seguridad deberá mantener estrecho control, sobre los núcleos poblacionales que rodean la ciudad capital, los cuales pueden ser influenciados por la delincuencia terrorista y utilizados en el futuro’” (Plan de Campaña Avance, en Robles, 2002: 152-153).

11 Para ampliar acerca de los acuerdos y su contenido, véase Universidad Rafael Landívar y Misión de verificación de Naciones Unidas en Guatemala, 2007.

asimetrías complementarias, en actividades integradas a sistemas globales, fue el de la red de Alfredo Moreno, comisionado militar, que en la década de 1970 conformó, como parte de las fuerzas castrenses, una estructura de espionaje con fines contrainsurgentes dentro de las aduanas. De acuerdo con Robles:

El fácil acceso a contenedores sin revisión ni pago de impuestos habría llevado a Moreno a ingresar al negocio del narcotráfico. Llegó a tener comunicación con todos los puestos fronterizos de país para controlar el movimiento de contenedores, tipo de mercadería que transportaban, frecuencia de cargamentos y el valor de producto importado. Estos contenedores eran secuestrados para después ser entregados a los propietarios previo pago de un porcentaje. A la vez, los encargados de Aduanas daban a Moreno un porcentaje (Robles, 2002: 123).¹²

Paradójicamente, el curso que siguió Guatemala tras la transición a la democracia fue marcado por la profundización del deterioro del Estado a raíz de la convergencia de la aplicación de las políticas de ajuste estructural y la conversión de las fuerzas armadas y grupos paramilitares a un ámbito civil, que los privó del protagonismo adquirido en el conflicto armado interno, en una coyuntura en la que las redes continentales del narcotráfico y el crimen transnacional organizado incrementaron, progresivamente, el reclutamiento de sus propias castas para el creciente trasiego de droga.

Guatemala, Honduras y El Salvador apenas dejaron, junto con Nicaragua, la cauda ominosa de víctimas de guerra de la década de 1970 para insertarse en el sistema global como una de las regiones más violentas del mundo. En estos países, la frontera entre lo legal y lo ilegal se hace cada vez más imperceptible con las extendidas redes de corrupción. En este contexto, el crimen transnacional organizado domina, especialmente, las fronteras; somete poblaciones y las autoridades se prestan a sus intereses, mientras sus actividades se extienden y abarcan el contrabando, el tráfico de armas y la trata de personas.

12 Cuando este trabajo ya estaba en prensa, se descubrió la existencia de “La Línea”, una estructura de tráfico de influencias y defraudación fiscal, que operaba sobre las mismas estructuras creadas por la “Red Moreno”. El liderazgo de esta estructura criminal se ha imputado Otto Pérez Molina, entonces presidente de la república y a Roxana Baldetti, a la sazón vicepresidenta. Los dos mandatarios fueron obligados a renunciar; están privados de libertad y actualmente enfrentan procesos penales. Véase Barreto, 2015.

Algunas características del sistema fronterizo global de Guatemala a partir de los circuitos económicos de ilegalidad

Guatemala, ubicada en el norte de Centroamérica, tiene un territorio de 108 889 km². Colinda al norte y noroccidente con México, al nororiente con Belice y el océano Atlántico, al oriente y suroriente con Honduras y El Salvador, y al sur con el océano Pacífico. Su división política consta de 22 departamentos y 338 municipios, de los cuales, siete departamentos y 45 municipios limitan con alguno de los países vecinos.

La población guatemalteca proyectada a 2012 era de 15 073 375 habitantes, con una tasa de crecimiento de 2.44% con relación a 2011; 48.8% de los habitantes son hombres y 51.2% son mujeres; 51% de la población es rural, 39.8% es indígena y 60.2% no indígena. Del total, 5 339 802 personas residen en los departamentos fronterizos, cifra que se reduce tomando en cuenta sólo los municipios que en esos departamentos están en la frontera (INE, 2013: 13).

Las tasas de homicidio en los departamentos fronterizos varían de 5.6 en Quiché (frontera con México), hasta 89.4 homicidios por cada 100 000 habitantes en Chiquimula (frontera con Honduras y El Salvador) (INE, 2013: 75). Este dato deja la incógnita acerca del comportamiento diferenciado de la violencia en las dos fronteras y su vínculo con las operaciones del crimen organizado transnacional, al que se atribuye un rol relevante sobre los indicadores de violencia.

Desde que, a raíz del plan Colombia, el protagonismo en el trasiego de drogas de los grandes cárteles de Cali y Medellín cediera ante el de los cárteles de Sinaloa, El Golfo y los Zetas, la frontera de Estados Unidos se desplazó al sur de México y los 962 kilómetros de la línea fronteriza con Guatemala quedaron marcados por múltiples poros, por donde se filtra 82% de la producción de cocaína rumbo al norte (Garay Salamanca y Salcedo-Albarán, 2012: 15-19). De esa cuenta, las aberturas fronterizas, sin ley ni gobierno, son el espejo de una institucionalidad cada vez más frágil y penetrada por la corrupción, cuya percepción en Guatemala, según *Transparency International*, llegó a 29 puntos en 2013.

Según la agencia antidrogas del gobierno estadounidense (DEA por sus siglas en inglés), unas 400 toneladas de cocaína transitan por Guatemala desde Sudamérica; 70% de ellas se embarca en Colombia, donde el precio por kilo es de 2 500 dólares; en la entrada a Guatemala sube a 10 000 dólares. Si es así, las 400 toneladas de cocaína representarían 4 millardos de dólares anuales, lo que constituye 10% del PIB (Gutiérrez, 2013: 185-186).

Otros reportes consideran que, a principios de la década de 2010, en Guatemala existían alrededor de 1 600 pistas clandestinas, a donde arriba-ba un promedio de 145 vuelos mensuales. En los últimos años, este trayecto se ha alterado por los controles de radares aéreos de Estados Unidos y México, lo que incrementó el ingreso de droga por mar y por tierra desde El Salvador (Sonsonate) y Honduras (costa atlántica). De acuerdo con Edgar Gutiérrez, sólo en este último país aterrizó 75% de las narcoavionetas provenientes de Sudamérica (Gutiérrez, 2013: 186 y 192; véase también International Crisis Group, 2014: 7-10).

Por su parte, el tráfico terrestre se vale de cuatro rutas principales para entrar a Guatemala: desde Honduras por la frontera El Corinto hacia Izbabal y Petén; desde Honduras por Agua Caliente hacia Chiquimula, Zacapa y Las Verapaces; desde El Salvador por Ciudad Pedro de Alvarado hacia Jutiapa y la zona central en ciudad capital y el altiplano occidental; y por Ciudad Pedro de Alvarado-Moyuta y toda la ruta de la Costa del Pacífico, donde los ingresos por mar son a Puerto Quetzal y otras zonas portuarias más cercanas a México (Gutiérrez, 2013: 187-188 y 198).

El trayecto terrestre es tal que ha incrementado la compra, control y amenaza de fuerzas policiales y castrenses, así como de alcaldes, autoridades municipales y diputados distritales y, en el sistema judicial, de jueces y fiscales. Este control se ejerce también sobre la sociedad mediante la creación y/o cooptación de iglesias neopentecostales. Los cambios en las prácticas del narcotráfico han obligado, asimismo, a proveer almacenamiento en la ruta hacia México, lo que viene acompañado de construcciones y empresas de fachada, inversiones en economía legal, empresas de transporte, gasolineras, operaciones de lavado en la banca privada¹³ y en

13 El caso del salvadoreño Armando Llord Quiteño, capturado y enjuiciado en Estados Unidos por operaciones de lavado de dinero, evidencia la penetración de la banca privada por operaciones del

pequeñas empresas o grandes inversiones en sectas religiosas transnacionales, centros comerciales, almacenes y medios de comunicación locales: radios y empresas de transmisión de televisión por cable (Gutiérrez, 2013: 184-205).

Otras consecuencias de las nuevas dinámicas y relaciones de los cárteles y sus propias diferencias al competir por el trasiego de drogas y el gran negocio que éste representa, contribuyen de forma relevante al clima de violencia por el control de rutas y territorios, y por las operaciones de “tumbe” (robo de droga por parte de autoridades policiales y/u otros cárteles). Se calcula que 40% de los homicidios tiene este origen (Gutiérrez y Méndez, 2012: 119-124).

Llama la atención que, si bien buena parte de los sucesos de violencia puede vincularse a las zonas de operación del narcotráfico, el comportamiento de las tasas de homicidio se diferencie en las distintas fronteras: las tasas más altas se concentran en la zona fronteriza oriental y nororiental (con Honduras), así como en la costa sur, mientras que en la zona fronteriza occidental y noroccidental (con México) las tasas son relativamente bajas (13 a 15 homicidios por cada 100 000 habitantes) (International Crisis Group, 2014: 2-4).¹⁴

Los datos referidos apenas permiten delinear las formas y confines del sistema fronterizo Guatemala en relación con la violencia y la economía ilegal. Es claro que se trata de elementos fragmentarios, cuyas interconexiones aún deben establecerse, discutirse y problematizarse.

En los últimos diez años, la captura de importantes actores del crimen transnacional, entre los que se cuentan Byron Berganza (en El Salvador, en 2003), Otto Herrera (en Colombia, en 2007), Jorge Mario “El Gordo” Paredes (en Honduras, en 2008) y Otoniel Turcios (en Belice, en 2010); así como la detención y extradición (por operativos de la DEA) de los

narcotráfico, pues él llegó a ser presidente del banco Crédito Hipotecario Nacional (2000-2003), donde ejecutó varias operaciones de blanqueo. Los bancos Promotor y Empresarial fueron vinculados también a estas operaciones por lo que fueron clausurados (Gutiérrez y Méndez, 2012: 116-120).

14 Un análisis de las cifras por municipio confirma este dato, salvo en el caso notorio del municipio Melchor de Mencos, del departamento de Petén y limítrofe con la zona de adyacencia con Belice, donde, de acuerdo con datos de UNODC, la tasa de homicidios en 2011 estuvo en el rango más alto (de 101 a 269 por cada 100 mil habitantes). Véase UNODC, 2013: 72.

principales jefes de los cárteles en Guatemala: Mauro Salomón Ramírez (“León del Mar”), Juan López Ortiz (“Chamalé”), Walter Overdick (“Tigre”), Mario Ponce, Walter Montejó Mérida (“Zope”), Walter Lorenzana (“Patriarca”) y sus dos hijos, y Haroldo Mendoza Matta (Gutiérrez, 2013: 184-205; International Crisis Group, 2014: 3-22), ha aportado información que poco a poco empieza a revelar la compleja red de conexiones entre los actores de la economía ilegal en Guatemala. Es el desafío de este proyecto construir, a partir de esas piezas hasta ahora sueltas, un cuadro que facilite la comprensión de la economía de la violencia en el sistema fronterizo de esta subregión de Centroamérica.

Consideraciones finales

La intención de este trabajo es aportar y sistematizar algunos elementos que permitan hacer un bosquejo del sistema fronterizo de Guatemala. Más que un cuadro completo, las páginas anteriores contienen piezas a las que es necesario dar coherencia mediante una profundización en la investigación y que prefiguran las líneas centrales de una agenda pendiente aún.

El primer aspecto que se revela como desafío es el acceso a datos y estadísticas confiables y comparables. Como se mencionó al inicio de esta contribución, en lo relativo a los temas de violencia, delito y seguridad, los datos son escasos y los que existen han sido producidos por diversas entidades con intereses divergentes y empleando metodologías distintas. Esto dificulta la producción de información sólida. Adicionalmente, el interés de esta investigación en la economía ilegal implica que deba procederse por aproximación, ya que al centrarse en actividades clandestinas, el proyecto debe construir sus propios indicadores a partir de fuentes que, con frecuencia, no son las oficiales.

Un segundo aspecto que destaca en este esfuerzo inicial por describir el sistema fronterizo de Guatemala es la completa ausencia de información, estudios y trabajos de reflexión acerca de las fronteras marítimas y aéreas. Dado el papel fundamental que dichas fronteras desempeñan en el sistema fronterizo del país, particularmente en la realización de actividades ilegales, la investigación focalizada sobre este tema resulta ineludible.

Por su parte, la región de adyacencia con Belice y su lugar dentro del sistema fronterizo global constituyen un tercer tema de interés que debe ser explorado. La indefinición de los límites entre Guatemala y Belice ha generado la concentración de la atención sobre el diferendo territorial y sus aristas legales, en desmedro de la comprensión de la forma en que los fenómenos transnacionales, particularmente los relacionados con la economía ilegal, se despliegan en ese territorio caracterizado por la baja presencia estatal y la enorme porosidad.

El cuarto elemento que requiere de profundización es la discusión sobre la dinámica transfronteriza en la triple frontera del Triángulo del Norte. Si bien el fenómeno de la violencia juvenil ha servido de acicate para la realización de varios estudios serios de los tres países como subregión, queda aún mucho por explorar acerca de las vinculaciones sociales, económicas, legales e ilegales, que configuran un territorio *sui generis* justo donde las demarcaciones políticas delimitan el espacio soberano de cada uno.

Finalmente, se perfila como necesario identificar y caracterizar las dinámicas de interrelación fronteriza bilateral de Guatemala con cada uno de sus vecinos, de manera que pueda producirse un cuadro más matizado, que contribuya a solidificar el esfuerzo conjunto que supone la identificación y caracterización del sistema fronterizo global.

Referencias

- Aguilar, Jeannette y Marion Carranza (2008). “Las maras y pandillas como actores ilegales de la región”. Ponencia presentada en el marco del Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, en San Salvador. Visita el 20 de diciembre de 2014, disponible en https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/2sesion_especial/IUDOP/Las%20maras%20y%20pandillas%20como%20actores%20ilegales%20de%20la%20regi%C3%B3n.pdf.
- Arévalo de León, Bernardo (2002). “Seguridad democrática en Guatemala: reflexiones en torno a la construcción de un concepto de seguridad en y para la democracia”. En *Seguridad humana, prevención de conflictos y paz*.

- en *América Latina y el Caribe*, Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (eds.): 149-166. Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile.
- Arévalo de León, Bernardo, Patricia González y Manolo Vela (2002). *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO-Guatemala/CIID.
- Arriola, Aura Marina (1995). *Tapachula, "la perla del Soconusco" ciudad estratégica para la redefinición de fronteras*. Guatemala: FLACSO-Guatemala/Serviprensa.
- Arriola, Luis Alfredo (2009). "Seguridad y migración en el espacio fronterizo Tabasco-El Petén". En *Migración y desarrollo*, N.º 13, segundo semestre: 27– 45.
- (2005). "Agency at the Frontier and the Building of Territoriality in the Naranjo-Ceibo Corridor, Petén, Guatemala". Tesis doctoral, University of Florida.
- Badura, Benjamin (2014). "Organized Crime in Central America: The Northern Triangle." En *Revista Policía y Seguridad Pública*, 1 (2): 283-289.
- Bakrania, Shivit (2013). *Organised violence and its impacts in Central America's northern triangle*. GSDRC.
- Barreto, Bill (2015). "La Línea: Una red de corrupción y una crisis política" en *Plaza Pública*, 19 de abril. Visita el 12 de diciembre de 2015, disponible en <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-linea-una-red-de-corrupcion-y-una-crisis-politica>
- Barrios O., Antonio (2014). "Centroamérica en la Geopolítica desbordada del Norte y del Sur". En *Centroamérica: casa común e integración regional*, Willy Soto Acosta y Max Suárez Ulloa (comps.). San José: Lara Segura & Asociados.
- Belausteguigoitia, Marisa y Lucía Melgar (coords.) (2007). *Fronteras, violencia, justicia, nuevos discursos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Briceno R., José (2014). "Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina". En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, Willy Acosta Soto (ed.): 23-44. San José: UNA/FLACSO-Costa Rica.
- Briscoe, Ivan (2009). "El Estado y la seguridad en Guatemala". En *Working Paper / Documento de Trabajo*, núm. 88, FRIDE. Visita el 20 de diciembre

- de 2014, disponible en http://fride.org/download/WP88_Guatemala_state_SPA_oct09.pdf.
- Carrión, Fernando (2014). “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina: Hacia una comprensión integral”. Proyecto de investigación. Mimeo.
- (2013a). “¿Conocemos la frontera?”. En *Aproximaciones a la frontera*. Fernando Carrión, Diana Mejía y Johanna Espín. (comps.): 145-146. Quito: FLACSO-Ecuador/IDRC-CDRI.
- (2013b) “Economía de frontera: una atracción fatal”. En *Aproximaciones a la frontera*, Fernando Carrión, Diana Mejía y Johanna Espín (comps.): 205-206. Quito: FLACSO-Ecuador/IDRC-CDRI.
- (comp.) (2013c). *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*. Quito: FLACSO- Ecuador/IDRC-CDRI.
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2009). *Un lenguaje colectivo en discusión: el diagnóstico de la violencia*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Casillas, Rodolfo (2012). “Redes visibles e invisibles en el tráfico y la trata de personas en Chiapas”. En *Migración y Seguridad: nuevo desafío en México*, Natalia Armijo Canto (ed.): 53-71. México, D.F.: CASEDE.
- (2008). “Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades”. En *Migración y Desarrollo*, N.º 10: 157-174.
- Castillo, Manuel Ángel, et al. (2006). *Espacios diversos, historia en común*. México: SRE.
- Castillo, Manuel Ángel (2005). “Fronteras, Migración y Seguridad en México”. En *Alteridades*, N.º 15, Vol. 30: 51-60.
- (2001). “Las migraciones en la frontera México-Guatemala”. En *Migraciones, frontera y sociedad*, Ana Lorena Carrillo (comp.): 1-32. Guatemala: CEUR/USAC.
- (coord.) (1998). *Migración y fronteras*. Tijuana: Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Céspedes, Stefano P. (2012). “Regímenes de integración regional: la construcción institucional de los mercados del sur global”. En *Revista de Sociología*, N.º 27: 55-78.

- Dardón, Jacobo (coord.) (2002). *Caracterización de la frontera Guatemala-México*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- De León-Escribano, Carmen Rosa. (2011). “Tráfico ilícito de armas y municiones: Guatemala y la región centroamericana”. En *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad*, N.º 10: 77–92.
- (2007) “La ebullición de la violencia armada y criminalidad común en Centroamérica y Panamá: El carácter transversal de la implementación de controles de armas pequeñas y livianas”. En *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, Stella Sáenz Breckenridge (ed.): 257-334. San José: FLACSO.
- De Vos, Jan (1978). “La contienda por la selva Lacandona. Un episodio dramático en la conformación de la frontera sur, 1859-1895”. En *Historias*, 16: 73-98.
- Denman, Catalina A., Janice Monk y Norma Ojeda de la Peña (eds.) (2006). *Compartiendo historias de fronteras: cuerpos, géneros, generaciones y salud*. México, D.F.: El Colegio de Sonora.
- Espach, Ralph *et al.* (2011). *Organizaciones criminales y tráfico ilícito en las comunidades fronterizas de Guatemala*. Alexandria: Center for Naval Analyses.
- Fábregas Puig, Andrés y Ramón González Ponciano (2014). “The Mexico-Guatemala, Guatemala-Mexico Border: 1983-2013”. En *Frontera Norte*, 26, número especial 3: 7-35.
- Farah, Douglas (2013). “Central America’s Northern Triangle: A time for Turmoil and Transitions.” En *Prism*, 4 (3): 88-109.
- Furlong, Aurora y Raúl Netzahualcoyotzi (2014). “Migración, trata e infancia en el Plan Mesoamérica.” En *REBELA, Revista brasileira de estudos latinoamericanos*, 1 (3): 47-64.
- Garay Salamanca, Luis J. y Eduardo Salcedo-Albarán (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México D.F.: Random House Mondadori.
- García García, Antonino y Edith F. Kauffer (2011). “Las cuencas compartidas entre México, Guatemala y Belice: Un acercamiento a su delimitación y problemática general”. En *Frontera Norte*, 45 (23): 131-161.
- González-Izás, Matilde (2014). *Territorio, actores armados y formación del Estado*. Guatemala: URL/Editorial Cara Parens.

- Goubaud, Emilio (2008). “Maras y pandillas en Centroamérica”. En *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N.º 4: 35-46.
- Gutiérrez, Edgar (2013). “Guatemala: hábitat del narcotráfico”. En *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Año 2, edición 5: 184-205.
- Instituto Nacional de Estadística (2013). *Caracterización estadística de la República de Guatemala 2012*. Visita el 20 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHErn aNVeUmm3iabXHaKgXtw0C.pdf>.
- International Crisis Group (2014). “Corredor de violencia. La frontera entre Guatemala y Honduras”. En *Informe sobre América Latina*, N.º 52. Visita el 20 de diciembre de 2014, disponible en <http://www.crisis-group.org/~media/Files/latin-america/Guatemala/spanish%20translations/052-corridor-of-violence-the-guatemala-honduras-border-spanish.ashx>.
- Kauffer Michel, Edith F. (2010). “Migraciones y agua en la frontera entre México, Guatemala y Belice: aproximaciones en torno a una relación multiforme”. En *LiminaR. Estudios sociales y humanísticos*, N.º 2, Vol. 8: 29-45.
- Long, William Rodney (1925). *Railways of Central America and the West Indies*. Washington: Government Printing Office.
- Lucena, Celia (2013). “Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*, Fernando Carrión (comp.): 45-66. Quito: FLACSO- Ecuador/ IDRC-CDRI.
- Matul Romero, Daniel (2007). “Fronteras, Migración y Seguridad en México”. En *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, N.º 1, Vol. 4: 77-114.
- Matul Romero, Daniel y Luis Diego Segura Ramírez (2014). “Seguridad, aduanas y migración en Centroamérica: hacia la construcción regional de la Gestión Integrada de Fronteras (GIF)”. En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, Willy Acosta Soto (ed.): 195-212. San José: UNA/FLACSO Costa Rica.
- Mazzitelli, Antonio (2011). *Mexican Cartels Influence in Central America*. Florida: Western Hemisphere Security Analysis Center.

- Menéndez, Roberto y Bernardo Arévalo de León (2005). *Hacia una política de seguridad ciudadana. Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana*. Guatemala: OEA-PCA/WSP, Serviprensa Centroamericana.
- Mesa, Manuela (2009). “Violencia transnacional en Centroamérica: retos y desafíos”. En *Crisis y cambio en la sociedad global, Anuario 2009-2010*: 247-264. Madrid: CEIPAZ.
- Monzón, Ana Silvia (2006). *Las viajeras invisibles: Mujeres migrantes en la región centroamericana y el sur de México*. Guatemala: PCM/CAMEX.
- Moya Mena, Sergio Iván (2013). “La violencia en las fronteras de América Central”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*, Fernando Carrión (comp.): 67-87. Quito: FLACSO- Ecuador/IDRC-CDRI.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe. Una evaluación de las amenazas*.
- (2014). *World Drugs Report 2013*.
- Ordóñez, César Eduardo (2006). *Tendencias de la integración económica en Guatemala y el sureste de México*. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos/AVANCSO.
- Orozco, Gabriel (2004). “Boundary Disputes in Central America: Past Trends and Present Developments”. En *Boundary Disputes in Latin America since the End of the Cold War*, Jorge I. Domínguez (ed.): 1-32. Washington D.C.: Interamerican Dialogue.
- Ortiz Ramírez, Luis Raúl (2014). “El migrante centroamericano de paso por México y los derechos humanos”. En *Hitos demográficos del siglo XXI: Migración internacional*, Juan Gabino González Becerril, Bernardino Jaciel Montoya-Arce y Adán Barreto-Villanueva (comps.): 125-144. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Pacheco Hernández, Daniel (2014). “Una visión humanista sobre el problema de las drogas en Centroamérica”. En *Anuario de estudios centroamericanos*, N.º 40, Vol.1: 229-244.
- Padilla, Luis Alberto (2013). “Belice ¿una solución definitiva que se nos escapa?” Mimeo.

- Pinto Soria, Julio César (1994). “La independencia y la Federación (1810-1840)”, En Tomo III. *Historia General de Centroamérica. De la ilustración al liberalismo*, Edelberto Torres-Rivas (coord.), Héctor Pérez Brignoli (ed.): 73-140. San José: FLACSO.
- Ponce, Juan (2013). “Presentación”. En *Aproximaciones a la frontera*, Fernando Carrión, Diana Mejía y Johanna Espín (comps.): 13-14. Quito. FLACSO Ecuador/IDRC-CDRI.
- Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) (2014). *Trata de personas en Guatemala: Informe de situación 2014*. Guatemala.
- (2013). *Informe sobre la situación de las víctimas de trata de personas 2013*. Visita el 20 de diciembre de 2014, disponible en http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes%20Especiales/iac_trata_de_personas.pdf.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Bogotá: IDHAC/PNUD.
- Reyes, Miguel Ángel (2004). *La Guatemala imposible. Bases para una estrategia nacional de seguridad*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- Rivers-Moore, Megan (2011). “Los usos de la trata en Centroamérica: migración, género, sexualidad”. En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N.º 37, Vol.1-2: 88-103.
- Robles, Rodolfo (2002). *Propuesta de un sistema de inteligencia para Guatemala*. Guatemala: Fundación Myrna Mack/Serviprensa.
- Rodríguez-Castillo, Luis (2009). “La construcción social del espacio regional transfronterizo”. En *Economía, Sociedad y Territorio*, N.º 9, Vol.: 29: 221-227.
- Roldán Dávila, Genoveva, Daniela Castro Alquicira y Ana Lucía Sarmientos (2012). “Hacia la construcción de políticas públicas a favor de las mujeres migrantes. El caso de Chiapas en México”. En *Dilemata*, N.º 10: 85-118.
- Romano, Silvina María (2012). “Guatemala, América Central y la asistencia estadounidense: ¿Fracasó la guerra contra el ‘crimen organizado’?” En *REBELA. Revista Brasileira de estudios Latino-Americanos*, N.º 2, Vol. 2: 185-202.

- Rosada Granados, Héctor (2004). *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana*. Guatemala: PNUD/Magna Terra Editores.
- Sampó, Carolina (2013). “Violencia en Centroamérica: Las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras”. En *Revista Estudios de seguridad y defensa*, N.º 2: 139-158.
- Sanahúja, José A. (2008). “Del regionalismo abierto al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”. En *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, N.º 7, Marínez Alfonso, Laneydi *et al.* (coords.): 11-54.
- Sandoval Palacios, Juan Manuel (2014). “El proyecto de desarrollo e integración en Mesoamérica en el marco de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos”. En *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina*, Willy Acosta Soto, (ed.): 157-182. San José: UNA/FLACSO-Costa Rica.
- Serrano, Javier y Germán Martínez (coords.) (2009). *Una aproximación a las migraciones internacionales en la frontera sur de México*. San Cristóbal de las Casas: ECOSUR.
- Shoman, Assad (1992). *The Making of Belize’s Foreign Policy: From Colony to Independent State, Independence Ten Years Later*. Belize: Cubola Productions.
- Tamayo Pérez, Luz María Oralia (2014). “Las fronteras de México: apuntes de su demarcación científica y técnica en el siglo XIX”. En *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 22 (2), julio-diciembre: 139-157.
- UNODC (2014). *A Global Study on Homicide 2013*. United Nations Publication, Sales N.º 14. IV.1
- (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una evaluación de las amenazas*. United Nations Publication.
- Valdez, Mario E. (2006). *Desencuentros y encuentro de fronteras: El Petén Guatemalteco y el Sureste Mexicano 1895-1949*. México: Universidad Intercultural de Chiapas.
- Villafuerte Solís, Daniel (2004). *La frontera sur de México. Del TLC México-Centroamérica al Plan Puebla-Panamá*. México, D.F.: Universidad Autónoma de México/Plaza y Valdez.

Villafuerte Solís, Daniel y María del Carmen García Aguilar (2007). “La doble mirada de la migración en la frontera sur de México: asunto de seguridad nacional y palanca del desarrollo”. En *Revista LiminaR*, N.º 2, Vol. 5: 26-46.

El subsistema transfronterizo de México: tráfico de cocaína y violencia en la frontera norte

César Fuentes Flores y Sergio Peña Medina
El Colegio de la Frontera Norte

A partir de la década de 1990, la mayoría de las fronteras del mundo transitaron de una lógica binacional de *asimetrías complementarias*, hacia un sistema fronterizo global inscrito en el marco de las economías ilegales (Andreas, 2004). En ese contexto, las fronteras terrestres¹ de México representan un ejemplo paradigmático, debido a la adyacencia de las diferencias constituidas, al norte, con el país más desarrollado del mundo y, hacia el sur, con países de menor desarrollo. Ambas vecindades condicionan la presencia de una gran cantidad de actividades económicas legales e ilegales derivadas de las asimetrías complementarias entre los países.

Producto de lo anterior, en la frontera norte en la década de 1950, surgieron algunas actividades ilícitas en el flujo sur-norte como el contrabando de licores durante la época de la prohibición, trasiego de drogas, etc., y en flujo norte-sur cigarros, ropa, productos electrodomésticos (Alegría, 1992). Sin embargo, a partir de la década de 1980, como resultado del proceso de globalización, las fronteras dejaron de ser un espacio de los lugares para convertirse en un territorio de flujos (Castells, 2001: 201). En ese marco, surge la presencia de actividades económicas globales legales como la industria maquiladora, el turismo, etc., pero también actividades económicas ilegales, tales como el trasiego de sustancias ilícitas (marihuana,

1 En este trabajo se entiende por fronteras terrestres las fronteras de México con Estados Unidos, Guatemala y Belice, mientras que las fronteras marítimas y aéreas se consideran fronteras internas.

heroína, cocaína) y el tráfico de armas, que se transformaron para crear sistemas transfronterizos globales. Dichos procesos se enmarcan en una nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes” (Carrión, en este volumen). Las actividades ilegales se manifiestan de manera más intensa en las fronteras, ya que adquieren un papel estratégico en los flujos a raíz de la configuración del espacio global.

En el caso del tráfico de drogas ilegales, tales como la cocaína, se creó una red transfronteriza global formada por productores, comerciantes, distribuidores y consumidores (Flynn, 1995: 122; Benítez, 2002: 15). En dicha red transfronteriza participan como nodos los productores de hoja de coca de países como Perú, Bolivia y Colombia, grupos delincuenciales de Honduras, El Salvador y Guatemala que participan en el transporte de la cocaína, los cárteles de la droga de México y Colombia, que colaboran en el transporte y la distribución de la cocaína y finalmente consumidores, principalmente de Estados Unidos, Europa y Sudamérica.

La nueva estructura de las redes transnacionales del tráfico de drogas ilegales como la cocaína condujo a que los cárteles de la droga mexicanos se fortalecieron y acumularan gran poder económico y capacidad de fuego, que los convirtió en verdaderas amenazas para la seguridad del país (Benítez, 2009a: 28). Como resultado de divisiones internas de los grupos delincuenciales, se generó un proceso de fragmentación y difusión que los llevó a declararse la guerra por el control de embarques, bodegas, rutas de tránsito, puertos de entrada a Estados Unidos y mercados locales, que los condujo a generar altos niveles de violencia, que tuvieron como saldo miles de homicidios (Astorga, 2005: 145). Dicha violencia se concentró principalmente en las ciudades de la frontera norte de México, como Ciudad Juárez, Tijuana, Nogales, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros debido a su función como nodos estratégicos para el tráfico de narcóticos.

El poder destructivo de los grupos del crimen organizado no se limita a la violencia que generan, sino a su capacidad de infiltrar los cuerpos de seguridad, a distintos niveles de gobiernos y constituirse como gobiernos de facto con el objetivo de controlar territorios para su operación. Lo anterior fue interpretado por los asesores del presidente Felipe Calderón como la pérdida de territorialidad del Estado mexicano (Benítez, 2009b:

17). En ese contexto, en 2007 Felipe Calderón declaró la guerra a los cárteles de la droga y una de las estrategias para su combate fue el aumento de la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública (Benítez, 2009a: 21).

Uno de los lugares donde se presentó con mayor intensidad la guerra entre los cárteles² de la droga por el control de rutas, bodegas y el mercado local de drogas fue Ciudad Juárez, Chihuahua. Dicha ciudad experimentó de 2008 a 2011 más de 8 246 homicidios dolosos,³ lo que la llevó a ser considerada como la ciudad más violenta del mundo en 2010, con una tasa de homicidios de 224 por cada 100 000 habitantes (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2012: 3).

El objetivo de este capítulo es analizar la constitución del sistema transfronterizo global de actividades económicas ilegales desde el proceso de producción, comercialización, distribución y consumo de cocaína y su impacto en la violencia experimentada en Ciudad Juárez, Chihuahua de 2008 a 2012.

Las fronteras y la globalización

Para iniciar, se llevará a cabo un análisis comparativo de los regímenes de economía política internacional de la posguerra y el que emerge con la globalización. Este análisis partirá de ciertos conceptos clave, que son relevantes para poder entender los regímenes de economía política internacional. Los conceptos que empleamos son *episteme*, territorio, escalas, espacio y actores centrales.

Episteme y fronteras

En lo referente al concepto de *episteme*, nos referimos a la forma como se produce el conocimiento sobre la globalización y las fronteras. En la literatura sobre la economía política internacional el enfoque predominante es aquél que pone el énfasis en el Estado-nación como unidad de análisis primordial. Específicamente, el enfoque realista, uno de los

2 La confrontación fue entre el cártel de Juárez y el cártel de Sinaloa.

3 De acuerdo con el Código Penal de Chihuahua, un homicidio doloso es definido como un homicidio intencional.

predominantes de las relaciones internacionales, se fundamenta en la idea de que el Estado-nación es el actor central del sistema. El Estado-nación y su relación con otros Estados-nación son, así, el eje de análisis de las relaciones internacionales (Morgenthau, 2014; Starr, 2006). Los temas de alta política tales como conflicto, guerra, cooperación, alianzas, comercio de bienes legalmente sancionados por el Estado-nación, entre otros, dominan la producción del conocimiento científico. En esta forma de producir conocimiento, las fronteras son analizadas simplemente como líneas que separan lo interno de lo externo, lo nacional de lo extranjero; en resumen, el límite del Estado-nación en lo cultural, jurídico, etc. Este paradigma de producir conocimiento (cfr. Kuhn, 1996) entra en crisis con la globalización, ya que es muy limitado para explicar el rol y poder que otros actores alternos al Estado empiezan a adquirir; por ejemplo, corporaciones multinacionales, grupos insurgentes tales como Al-Qaeda, entre otros. Adicionalmente, el realismo enfrenta limitaciones para entender el impacto de los flujos de inversión, bienes y personas, que convierten las fronteras no solamente en nodos de comercio y logística, sino también de producción.

Brenner (1999) plantea que una nueva forma de producir conocimiento, diferente al enfoque estadocéntrico, es necesaria para entender la globalización. La teoría crítica, particularmente, propone un enfoque que permite conceptualizar históricamente los procesos económicos, políticos y espaciales; un enfoque que según Brenner (1999: 39) tiene como elemento central la historicidad del territorio. Castells (1974: 17; 2011: 440) argumenta que cada modo de producción a lo largo de la historia produce y estructura su propio espacio; el espacio se articula y organiza para producir, circular, intercambiar bienes y reproducir los procesos del modo de producción dominante. En resumen, la nueva forma de producir conocimiento sobre la economía política internacional debe conceptualizar la globalización como una reconfiguración espacial del capitalismo para garantizar su función *sine qua non* –la acumulación. Desde ese enfoque de la geografía crítica, las fronteras, en el contexto de la globalización, adquieren una connotación diferente y más compleja; dejan de ser líneas divisorias y contenedores y pasan a convertirse en espacios

funcionales de tercer orden⁴ en la jerarquía de ciudades globales (Sassen, 2011: 147). En resumen, la nueva forma de generar conocimiento en torno a la globalización debe entender esta última como un momento histórico-temporal en el proceso de acumulación capitalista. Simultáneamente, la economía política internacional de lo ilegal o clandestino, al igual que la economía legalmente sancionada, sufre una transformación de índole organizativa espacial. Según Andreas (2004: 641) la economía política ilegal o clandestina opera de manera paralela o subyacente a la economía política internacional legal.

Territorio y soberanía

Un análisis conceptual del territorio y su transformación es necesario para poder entender el surgimiento y consolidación de organizaciones criminales que en algunas instancias se convierten en un poder paralelo al Estado. El concepto de territorio no puede desligarse de la soberanía (Sassen 1999: 3; 2007: 45; 2013: 21; Cox, 2013: 46); son aspectos simbióticos.

Esta relación simbiótica entre territorio y soberanía, históricamente, se puede ubicar en los tratados de paz de Westfalia (1648) que dieron origen al concepto moderno de Estado-nación. Según algunos autores (Sassen 2007: 45; 2013: 21; Cox, 2013: 46) la territorialidad es un constructo legal que da al Estado la autoridad exclusiva sobre un territorio y que denominamos soberanía. Esta autoridad o soberanía significa que lo que se encuentra dentro del contenedor llamado nación está sujeto a normas y leyes, derecho y obligaciones prescritas. Otras organizaciones político-territoriales tales como los estados y municipios (aun siendo fronterizos) carecen de soberanía en cuestiones de acuerdos y tratados con gobiernos extranjeros. Las relaciones internacionales entre Estados-nación son dominio exclusivo de los gobiernos nacionales. Las soberanías y funciones de los diferentes niveles de gobierno están bien marcadas y delimitadas.

4 Según Sassen (2011) hay ciudades de comando y control tales como Nueva York, Londres y Tokio, donde se toman decisiones de orden estratégico sobre el capitalismo. Existen otras ciudades secundarias que juegan un rol de logística para facilitar la globalización a nivel regional, tales como Sao Paulo, Ciudad de México, Sidney, Buenos Aires, Miami. Existen también ciudades globales de tercer orden, donde se lleva a cabo los procesos productivos, como son la frontera norte de México, zonas costeras en China por mencionar algunas. Finalmente, las de cuarto orden son ciudades que han quedado al margen de la globalización.

Las fronteras, legalmente hablando, son los límites del Estado-nación, claramente demarcados. El Estado asume la función de panóptico para asegurar que flujos que no han sido legalmente sancionados no crucen las fronteras.

La globalización transforma de manera sustantiva la soberanía del Estado. Brenner (1999: 39) describe la globalización como un proceso de desensamble de la soberanía. Este desensamble de la soberanía significa que, ya sea de manera planeada o no, el Estado empieza a perder o ceder el poder monopólico que tiene sobre el territorio. La soberanía se comparte, ya sea voluntaria o involuntariamente, con otros actores que tienen la necesidad de controlar territorio para sus operaciones. La literatura alrededor de la globalización se debate entre aquéllos que piensan que la soberanía es un concepto obsoleto y, por ende, el Estado-nación empieza a perder sentido y otros que, como Brenner (1999: 39; 2001: 591); Sassen, (2007: 45) y Swyngedouw (1997: 137; 2000: 63), argumentan que el Estado-nación solamente comparte y se adapta a las nuevas necesidades del capitalismo. Finalmente, los neorrealistas, como Hollifield (1998: 595), sostienen que el Estado-nación nunca ha perdido soberanía y control sobre el territorio. Además, en esta discusión podemos también incluir aquéllos estudios sobre los Estados fallidos (Helman y Ratner, 1992: 3) que argumentan que el Estado pierde el poder monopólico de la soberanía territorial ante actores que tratan de establecer un nuevo régimen político militar/religioso (por ejemplo, ISIS en Irak y Siria, Boko Haram en Nigeria), o aquellos que simplemente quieren explotar las ventajas de la ausencia del Estado en sus actividades económicas criminales (por ejemplo los cárteles de la drogas, piratas modernos de Somalia, entre otros). Las fronteras, en este contexto de desensamble de la soberanía, se convierten en puntos estratégicos de flujos tanto legales como ilegales. Consecuentemente, el control de este territorio es crítico para la economía política de flujos clandestinos (que generan ganancias exorbitantes). Ese control puede hacerse mediante la complicidad y corrupción del Estado, suponiendo que aún tiene alguna autoridad, o bien mediante conflictos abiertamente armados entre grupos, cuando el Estado ha cedido o perdido su soberanía completamente.

Escalas y procesos

La escala, según Swyngedouw (1997: 137) es una configuración geográfica particular; al tiempo que es el resultado de procesos socioespaciales que regulan y organizan las relaciones sociales de poder. Por su parte, Brenner argumenta que las escalas tradicionalmente se definen a partir de un enfoque estadocéntrico, el cual percibe el espacio como un “contenedor”. A partir de estos trabajos se pueden identificar dos enfoques sobre cómo conceptualizar las escalas –el de analizarlas como un proceso y, otro, de verlas como “contenedor”. La globalización transformó la conceptualización de la escala de los procesos de un enfoque estadocéntrico y de contenedor a un enfoque socioespacial donde las relaciones de poder de actores sub y supranacionales son el eje importante (Brenner, 1999: 39).

Previo a la globalización, las escalas eran estables y se caracterizaban por ser de índole jerárquico y anidado. Las muñecas rusas, que son una artesanía bastante ubicua, son la mejor analogía para describir este tipo de escala estadocéntrica. La muñeca más pequeña está contenida dentro de una de mayor tamaño. Traduciendo la analogía a las escalas político-territoriales, la muñeca más pequeña representa el nivel local o municipal mientras que la muñeca más grande representa el nivel nacional; cada escala tiene una demarcación territorial política, funciones y mandatos claramente delegados⁵ y señalados por la ley. Las fronteras como espacio político-administrativo están claramente marcadas y las funciones de control y vigilancia asignados a una agencia y nivel de gobierno en la mayoría⁶ de los casos a la esfera federal. Las agencias encargadas de asuntos fronterizos son parte del ministerio de relaciones exteriores; son de índole diplomático y tienen una contraparte del país vecino.

La globalización –se argumenta (Brenner, 1999: 39; Swyngedouw, 1997: 137; 2000: 63)– revitaliza, además de la escala nacional, las escalas

5 Por ejemplo, en el caso de México, el combate al narcotráfico (producción, transporte, comercio, distribución y consumo) pertenece al fuero federal, aun cuando estos delitos ocurran en un espacio local. En los sistemas federalistas y descentralizados como en Estados Unidos las instituciones locales tienen mandatos para actuar.

6 Por ejemplo en México y Estados Unidos, la Constitución establece que la única instancia autorizada para firmar acuerdos y tratados de índole internacional es el gobierno federal. En el caso de México-Estados Unidos existen comisiones bilaterales para tratar asuntos fronterizos de límites y aguas como es el caso de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA).

sub y supranacionales, formando una estructura escalar “polimórfica”, donde las funciones son negociadas y los límites difíciles de determinar. La globalización como estrategia de acumulación capitalista produce un proceso dialéctico de de-territorialización y re-territorialización (Brenner, 1999: 39; Brenner y Theodore, 2002: 349); un proceso negociado o de conflicto para que de manera simultánea se produzca un proceso de-territorializador de comprimir tiempo y espacio por medio de la erosión de barreras (físicas, regulatorias, tributarias, etc.), y una reconfiguración de organizaciones político territoriales (proceso re-territorializador), de tal manera que las escalas son relativizadas. Desde esta perspectiva, la configuración o conceptualización de las fronteras pasa de ser líneas y bordes de la soberanía territorial, a tener una configuración difusa y límites difíciles de establecer; el origen y destino de los procesos no necesariamente corresponden a los límites de la soberanía territorial nacional. El Estado-nación, de manera voluntaria o involuntaria, cede parte del control⁷ de las fronteras para facilitar los procesos globalizadores. Esa dialéctica de-territorializadora y re-territorializadora desde la perspectiva de la economía política se traduce en la relación que se produce entre el mercado y el Estado; por un lado, el mercado demanda la destrucción de barreras, mientras que, por otro lado, el Estado pretende mantener la soberanía territorial. Las fronteras no están exentas de esta dialéctica (Spener y Staudt, 1998: 15), que por un lado hace la frontera invisible a ciertos procesos (inversión extranjera directa, capital, etc.), y por otro, la refuerza a otros procesos no deseables (por ejemplo, tráfico de drogas y de personas, por mencionar un par). Las barreras comerciales alteran los costos de los flujos, reduciendo los costos de los flujos legales y aumentando los de los clandestinos; por ende, creando oportunidades económicas para las actividades delictivas.

7 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, NAFTA, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de un proceso de-territorializador que facilita los flujos comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá. Aunadas a acuerdos comerciales, surgen nuevas formas de gestionar las fronteras entre México y Estados Unidos; se crean comisiones binacionales con personal de ambos países trabajando de manera conjunta. Por ejemplo, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) que se suma a la CILA.

El espacio y la globalización

Es importante también llevar a cabo una discusión de cómo el significado del espacio se transforma a partir de los procesos globalizadores. Existen varios autores (Lösch y Woglom, 1954: 3; Christaller, 1966: 16; Alonso, 1964: 3; Richardson, 1969: 15; Lefebvre, 1991: 68; Soja, 1996: 83; Brenner, 1999: 17; Harvey, 2006: 121; Castells, 1974: 17; 2011: 440; Sassen, 2011: 147), que han abordado el tema del espacio, y de cuyos trabajos se desprenden varias interpretaciones. Por cuestiones de parsimonia, agrupamos estos autores en dos corrientes: la clásica y la teoría crítica. Desde la perspectiva de la economía política el espacio juega un rol fundamental, ya que en este es donde se materializan los procesos globalizadores.

El enfoque clásico (Christaller, Lösch, Richardson, Alonso) conceptualiza el espacio de manera absoluta. El enfoque absoluto del espacio, según Harvey (2006: 121) y Brenner (1999: 17), es concebido como el espacio cartesiano; es una “cosa”, que es preconstituida y naturalizada; es, además, una plataforma estática de acción social. En resumen, el espacio es fetichizado. Esta noción espacial es compatible con la noción del Estado-nación como un espacio que es “naturalizado” al percibirse como algo que da forma e identidad a la nación. El mercado nacional se asume como una jerarquía de mercados de diferente rango y umbral en la forma de un panal de abejas (cada pentágono es un mercado). En esta noción espacial, las fronteras se conciben como espacios económicos subdesarrollados, dado que las fronteras políticas son una barrera “no natural” que limita el rango y umbral de los mercados potenciales. La economía clandestina aprovechará la adyacencia de las diferencias (Alegría, 1989: 53) para abastecer el mercado potencial o “natural” que las barreras políticas impiden que emerja, dando como resultado economías de aglomeración. Ejemplos de esta adyacencia de las diferencias son las diferencias en costos y/o las leyes que proscriben ciertos bienes para el consumo en un lado y son permitidos en otro; las fronteras hacen que estas diferencias sean adyacentes y produzcan oportunidades para traficar y contrabandear en la frontera. La globalización, al destruir estas barreras a los flujos económicos, simplemente “naturaliza” el rango y la distancia del mercado y, por ende, erosiona los beneficios que produce la adyacencia de las diferencias.

La teoría crítica, particularmente la propuesta de Brenner (1999: 50), conceptualiza el espacio como una “infraestructura geográfica”, que es clave para el desarrollo del capital. Aunado a esto Castells (1974: 17; 2011: 440) señala que cada modo de producción produce y reconfigura el espacio para facilitar la acumulación de capital; la globalización como una etapa del modo de producción capitalista reconfigura el espacio en espacios de flujos y redes. Los flujos tienen un origen y destino, las redes tienen nodos que las articulan. A diferencia de otras posturas que argumentan que el espacio pierde sentido al volverse ubicuo; la teoría crítica mantiene la noción de que los espacios siguen jugando un rol funcional y jerárquico en una nueva división del trabajo internacional. Las fronteras marítimas y terrestres en este sentido se pueden conceptualizar como una “infraestructura geográfica” de la red global; una infraestructura de índole logística que facilita los flujos y a la vez también participa en el proceso de producción global al atraer inversión extranjera directa (IED).

La economía clandestina se inserta y aprovecha los flujos y redes que la globalización produce; en otras palabras: el crimen organizado se globaliza y reorganiza a partir de una división del trabajo internacional. Por ejemplo, el tráfico de la cocaína se reorganiza y segmenta las actividades en un contexto global; unas regiones producen insumos (hoja de coca, amapola, etc.), otras se especializan en el procesamiento; otras en el transporte, otras en la distribución y otras, a partir de la década de 1990, en el lavado de dinero.

Revisión bibliográfica sobre fronteras, globalización y actividades ilegales/ilícitas

La revisión bibliográfica sobre los temas de las fronteras de México y las actividades ilegales/ilícitas muestra una gran diversidad de temas y enfoques que se pueden agrupar en seis grandes categorías. La primera incluye el tema de las fronteras y el crimen organizado y se centra en analizar las amenazas y retos para los países por grupos del crimen organizado transnacional, debido a su fortalecimiento y diversificación que los convierte en verdaderas amenazas para la estabilidad de las regiones fronterizas y, en

algunos casos, para los países en su conjunto. En este grupo se encuentran los estudios hechos por Olson *et al.*, (2010), Sandoval (2012), Dudley (2012), Block (2012), Waldron (2014).

Un segundo grupo de trabajos se concentra en analizar los efectos que tiene el tráfico de drogas sobre la seguridad de los países, regiones y ciudades. En específico se enfocan en discutir los efectos de la lucha entre los cárteles de la droga por controlar mercados y rutas de transporte de drogas, que condujo a que algunas ciudades fronterizas del norte de México experimentaran altos niveles de violencia y que dejó miles de muertos. En esta categoría se ubican los trabajos de Valdez y Sifaneck (1997), Rodríguez (2003), Logmire (2008), Montana y Cooper (2009); Shirk (2010 y 2014); Krakau (2010); Aziz Nassif (2012); Garzón (2012); Mazzitelli (2012) y Medel *et al.*, (2014).

El tercer conjunto de estudios está relacionado con el tráfico de armas y su contrabando a través de las fronteras, particularmente, la frontera norte y, en menor medida, en la frontera sur. Muchas de esas armas de fuego son usadas por los grupos del crimen organizado para imponer su ley en los territorios que controlan y para enfrentar a otros grupos de narcotraficantes y a las policías o el ejército. Asimismo, se analiza el mercado de las armas de fuego en Estados Unidos y su vínculo con grupos del crimen organizado en México. En esta línea de investigación se encuentran los estudios de Medel *et al.*, (2014); Cook *et al.* (2009); Astorga (2010); Kai Miller (2010); Good (2010); Villareal (2010); Goodman y Marizco (2010); Flores (2011); Kuhn y Bunker (2011); Goodman (2011); Young (2012); Lucatello (2012); Olson (2012); Dube *et al.* (2013); Finklea (2013); McDougal *et al.* (2013); Rodríguez (2014) y Kopel (2014).

El cuarto grupo de trabajos busca presentar las redes de tráfico de personas entre México y Estados Unidos, su evolución en el tiempo y las nuevas amenazas que enfrentan los migrantes centroamericanos por parte del crimen organizado a lo largo de su travesía por México. Además, discuten algunos estudios que muestran que algunas de las migrantes en el trayecto son secuestradas con propósitos de trata de personas. Finalmente, otros trabajos señalan la necesidad de protección para los migrantes víctimas de la trata. En esta temática se encuentran los estudios de Ugarte *et al.* (2004);

Cicero-Domínguez (2005); García *et al.*, (2007); Meyer y Brewer (2010); Garza (2011); Casillas (2012); Cepeda y Nowotny (2014).

El quinto conjunto de productos académicos se concentra en presentar las estrategias de lavado de dinero que usan las organizaciones del crimen organizado para maximizar sus ganancias y minimizar el riesgo de ser detectadas. De igual manera, se muestran algunos estudios que buscan mostrar las iniciativas anti lavado de dinero que se llevan a cabo como una estrategia en contra del crimen organizado. Dentro de este grupo de estudios se ubican los trabajos de Ferragut (2012) y Realuyo (2012).

El sexto grupo se centra en el estudio de la colaboración transfronteriza entre México y Estados Unidos en materia de seguridad, sobre todo en los puertos fronterizos, para evitar el ingreso de terroristas a Estados Unidos a través de la frontera con México. En este grupo se encuentran los trabajos de Benítez y Rodríguez (2010); Benítez (2009b); Ramos (2006 y 2013); Andreas y Wallman (2009) y Ashby (2014).

El establecimiento de las fronteras en México: las asimetrías complementarias

La frontera norte de México fue delimitada a mediados del siglo XIX, después de una guerra que causó la pérdida de la mitad de su territorio. El Tratado de Paz, Amistad y Límites de Guadalupe Hidalgo fue firmado en 1848 y el Tratado de la Mesilla o Gadsden en 1853, con ello quedó definido el límite entre Estados Unidos de América y México (Tamayo-Pérez, 2014: 140). Dicha frontera tiene una extensión de 3 124.3 kilómetros y está definida en la mayor parte de su extensión por el cauce del río Bravo que funciona como límite natural. Los estados fronterizos mexicanos del océano Pacífico al Golfo de México son Baja California, Sonora, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas y los estadounidenses son California, Arizona, Nuevo México y Texas (Tamayo-Pérez, 2014: 141).

En el siglo XIX las ciudades localizadas en el lado sur y norte de la frontera México-Estados Unidos tenían una mayor integración entre sí que con los centros nacionales de sus respectivos países. Es importante mencionar que sólo a partir de 1940 el centro del país se pudo comunicar

con la frontera de Baja California por vía férrea y a partir de 1946 por medio de carretera (Alegría, 1992: 132). En esa época, el contrabando se convirtió en una lucrativa actividad para los estadounidenses y los mexicanos en la región, lo que condujo a que el mercado mexicano se inundara con mercancías provenientes de Estados Unidos. El contrabando produjo el movimiento de la población hacia las poblaciones fronterizas de Tamaulipas (Castellanos, 1981: 32). Por lo anterior, el gobierno mexicano decretó en 1858 la libre introducción de productos de Estados Unidos, cambiando la situación legal del comercio transfronterizo considerado hasta ese momento contrabando (Alegría, 1992: 121). De esa manera dio inicio la zona libre de comercio en las ciudades localizadas en el noreste del país. La región fronteriza del norte de México tenía pocos habitantes, por lo que el gobierno buscó impulsar su crecimiento con el objetivo de frenar el expansionismo de Estados Unidos.

En la frontera norte el comercio formal tuvo sus inicios en 1880 con el establecimiento de las vías del ferrocarril y las políticas federales sobre la zona libre antes mencionadas. La existencia de malas condiciones económicas en el comercio, la industria y la agricultura llevaron a los fronterizos a reactivar la economía a través del impulso de las actividades turísticas y de servicios. Las actividades “turísticas” derivadas de la “época de la prohibición” en Estados Unidos, fomentaron el desarrollo de los centros de diversión principalmente nocturna. El crecimiento de las ciudades dependía cada vez más de la llegada de los “turistas” estadounidenses, quienes generaban una fuerte derrama económica (Alegría, 1992; 121).

Desde principios del siglo XX hasta la década de 1930, las localidades mexicanas incrementaron su población y actividad económica. En las ciudades de más reciente fundación, como Tijuana y Ensenada, hasta el año de 1939 se creó el régimen de la zona libre que comprendió el territorio de la península de Baja California y una parte de Sonora. Producto de la falta de comunicación por carretera con el interior del país, las poblaciones incrementaron su “patrón de comunicación transfronteriza fortaleciendo complementariedades con un carácter asimétrico y dependiente” (Alegría, 1992: 122). En la década de 1960 la integración ya no sólo se dio por el flujo de mercancías, sino del capital productivo y trabajo. En este contexto,

entre ambos lados de la frontera se genera “una relación complementaria y asimétrica en la que existe un freno selectivo que es una forma de expresión de las diferencias estructurales que marcaron el carácter de las ciudades de la frontera mexicana; la contigüidad de las diferencias” (Alegria, 1992: 122).

Las ciudades del lado norte de la frontera como San Diego, El Paso, etc., hasta principios del siglo XX, eran más grandes que sus pares mexicanas como Tijuana y Ciudad Juárez. Dicha situación se revertiría años después cuando la mayoría de las ciudades mexicanas alcanzaron un mayor número de habitantes, producto de la atracción que generaron para las poblaciones de otras regiones del país y del extranjero, que buscaban llegar a Estados Unidos y, al no lograrlo, se establecieron en las ciudades fronterizas. De igual manera, el crecimiento poblacional de las ciudades fronterizas mexicanas, que estuvo influido por el flujo migratorio, se incrementó con la llegada de la industria maquiladora⁸ debido a la gran oferta de empleos.

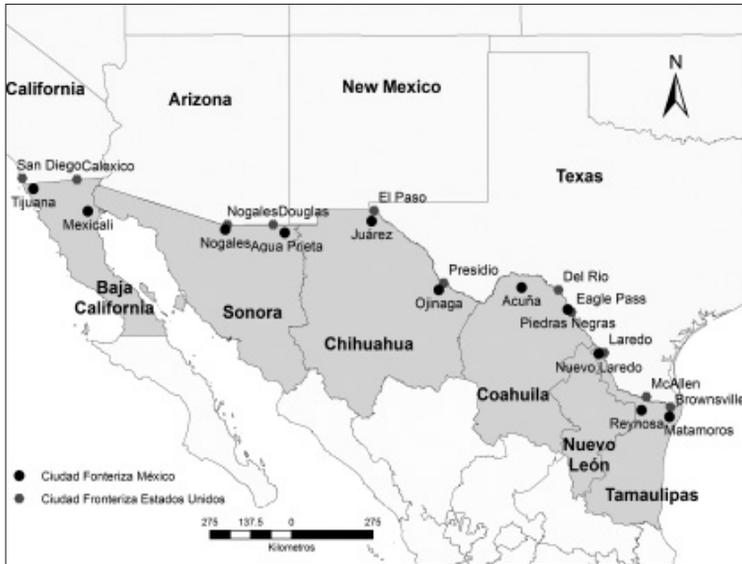
Para la década de 1960 se consolida un sistema urbano transfronterizo conformado por las llamadas ciudades gemelas o pares binacionales. En la actualidad, las ciudades gemelas están integradas del poniente al oriente de la siguiente manera: Tijuana, Baja California y San Diego, California; Mexicali, Baja California y Calexico, California, Nogales, Sonora y Nogales, Arizona; Agua Prieta, Sonora y Douglas, Arizona; Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas; Ojinaga, Chihuahua y Presidio, Texas; Ciudad Acuña, Coahuila y Del Río, Texas; Piedras Negras, Coahuila y Eagle Pass, Texas; Nuevo Laredo, Tamaulipas y Laredo, Texas; Reynosa, Tamaulipas y Mc Allen, Texas; y Matamoros, Tamaulipas y Brownsville, Texas (véase mapa 1).

Por su parte, el trazo definitivo de la frontera sur de México no estuvo exento de conflictos. El papel de la Guerra del Soconusco en los procesos de establecimiento de los límites con Guatemala, y la Guerra de Castas que asoló durante medio siglo la porción oriental de la Península de Yucatán son claro ejemplo de ello. Sin embargo, los procesos que llevaron a la definición de límites con Guatemala en 1882, y con Belice (entonces

8 En el caso de la frontera norte de México, el establecimiento del Programa de Industrialización Fronteriza significó la llegada de la industria maquiladora en 1965. Dicho programa es un esquema que permite realizar actividades industriales de ensamble mediante la libre importación de los insumos —principalmente de Estados Unidos—, el procesamiento de los insumos y el rempaque del producto final, antes de enviarlo al país de origen para su venta.

Honduras Británica) en 1893, fueron distintos. Los ríos Suchiate, Usumacinta, Chixoy, Azul y Hondo son sus límites naturales.

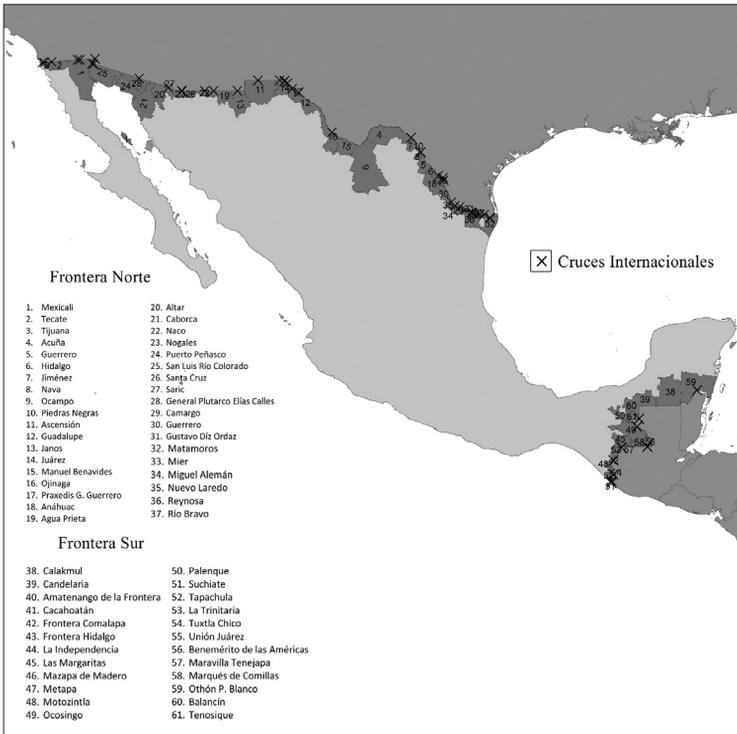
Mapa 1
Pares binacionales en la frontera México-Estados Unidos



Fuente: García Amaral, 2007

El límite fronterizo entre México y Guatemala tiene una extensión de 962 km (Anderson, 2003: 27), y está formado por los actuales estados mexicanos de Chiapas, Tabasco y Campeche, que colindan con los departamentos guatemaltecos de San Marcos, Huehuetenango, Quiché, y Petén (Castillo, Toussaint y Vázquez Olivera, 2006: 145). En términos socioculturales, los grupos sociales asentados a ambos lados comparten herencia colonial, así como características sociales, étnicas y culturales similares. En la actualidad, la frontera entre ambos países cuenta con ocho puertos de entrada oficiales; siete en Chiapas: Ciudad Hidalgo, Talismán, Unión Juárez, Cuauhtémoc, Carmen Khan, Frontera Corozal, Nuevo Orizaba y uno en Tabasco: El Ceibo (véase mapa 2).

Mapa 2
Cruces fronterizos en las fronteras norte y sur de México



Elaboración propia

La frontera de México con Belice se determinó con las negociaciones de 1849 entre México e Inglaterra, mediante las cuales México concedía algunos terrenos a los cortadores de madera ingleses ahí establecidos, a cambio de que cesara el abastecimiento de armas a los involucrados en la guerra de castas de Yucatán (Tamayo-Pérez, 2014: 145). Pero no es sino hasta 1893 cuando fue firmado el tratado de límites entre México e Inglaterra, estableciendo la configuración territorial que después heredaría Belice al obtener su independencia en 1981. Dicha frontera tiene una extensión de 250 km (Anderson, 2003: 23) y en ella el municipio de Othón P. Blanco

del estado de Quintana Roo colinda con los distritos beliceños de Orange Walk y de Corozal (Castillo, Toussaint, y Vázquez Olivera, 2006: 147). Esta frontera es heterogénea en términos étnicos, sociales y culturales compuesta por descendientes de mayas, chinos, africanos, libaneses e indios.

La frontera sur de México es mucho más diversa en términos de sus ecosistemas, cultura, etnicidad, procesos históricos y estrategias productivas que la frontera norte. Otra característica que distingue a la región es la falta de estrategias de desarrollo económico por parte del gobierno nacional. “Apenas en la década de 1980 el gobierno mexicano incrementó su presencia en la frontera sur y creó instituciones *ad hoc* para atender, a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), una situación inédita en el país” (Armijo, 2009: 41). En la actualidad, existen dos puntos de cruce fronterizo oficial: en las poblaciones de Subteniente López y la Unión, ambos en el estado de Quintana Roo.

Durante varias décadas del siglo XX las dinámicas y los intercambios fronterizos estuvieron constituidos con el movimiento de residentes fronterizos, trabajadores temporales, visitantes locales, comerciantes a pequeña escala, entre otros, que tuvieron, al parecer, libertad de movimiento, con documentación o sin ella y establecieron vínculos familiares y comerciales que permanecen hasta el presente (Armijo, 2009: 23).

Los intercambios transfronterizos se centraron en los estados de Chiapas y Quintana Roo. El estado de Chiapas es un espacio de migraciones laborales estacionales, principalmente desde Guatemala, para trabajar en las fincas cafetaleras en la región del Soconusco y también para trabajadores del país vecino en actividades de construcción y en servicio doméstico. El estado de Quintana Roo colinda casi en su totalidad con Belice y en términos de sus intercambios representa una menor presión migratoria para México. En la frontera sur de México se puede encontrar la presencia de trabajadores de Guatemala en las temporadas de corte de caña, así como también se ha registrado un flujo constante en ambas direcciones para actividades comerciales legales y contrabando hormiga a través del río (Armijo, 2009: 25).

En la actualidad, el problema más grave de seguridad en la frontera sur de México se debe a las actividades del narcotráfico, tráfico de armas

y el tráfico de personas. En 1998 las autoridades federales implementaron la “Operación Sellamiento” con el objetivo de mejorar la intercepción de drogas en tránsito hacia Estados Unidos, la cual se reforzó a partir de 2000 con capacitación de personal y moderna tecnología para la detección de drogas (Armijo, 2009: 26).

La construcción del subsistema transfronterizo del tráfico de cocaína

Las fronteras internas y externas, desde mediados de la década de 1980, se integraron con mayor intensidad al proceso de globalización mediante el establecimiento de redes globales de la economía ilegal (Andreas, 2004). En ese sentido, como ya se apuntó, las fronteras dejan de ser un espacio de los lugares para convertirse en un territorio de flujos (Castells, 2001: 231). El narcotráfico, el tráfico de personas, la trata de personas y el tráfico de armas son algunas de las actividades económicas ilegales que muestran de manera más clara el papel que juegan las fronteras para la constitución del sistema transfronterizo de actividades ilegales. Dicho proceso ocurre en una nueva lógica de la arquitectura administrativa de la “red de redes” de los grupos criminales (Carrión, en este volumen).

A pesar de que las fronteras de México son espacio para el flujo de una diversidad de economías ilegales, el principal problema delictivo lo genera el tráfico de drogas, principalmente marihuana, cocaína y heroína.

El narcotráfico se globaliza por la relación transnacional que se establece entre las redes de producción, transporte, comercio y consumo (Flynn, 1995: 23; Benítez, 2002: 7). En una primera etapa, el trasiego de drogas ilegales se dio en una lógica binacional de *asimetrías complementarias* entre México y Estados Unidos. En ese marco, los cárteles mexicanos surgieron cuando se consolidó un mercado de consumo de marihuana y heroína en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial (Astorga, 2005: 143). La producción de marihuana se ubicó en el “triángulo dorado” que forma la zona serrana de los estados de Sinaloa, Chihuahua y Durango. Por su parte, las zonas productoras de amapola adormidera se localizaron en las zonas montañosas del estado de Guerrero. En esta etapa, la

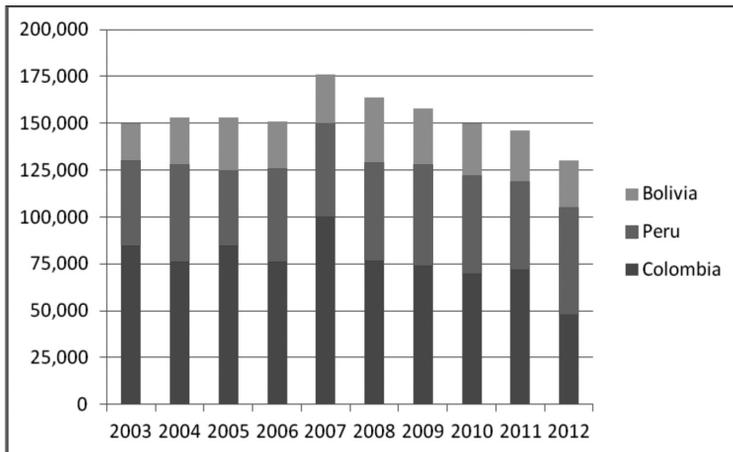
producción y el comercio de marihuana y heroína se realizaban de manera doméstica entre algunos cárteles de la droga como el de Tijuana y Juárez y el mercado de consumo era casi exclusivamente el de Estados Unidos. Para poder llevar a cabo dichas actividades, las organizaciones criminales centraron su estrategia en controlar las principales rutas de transporte y los cruces fronterizos de las ciudades de la frontera norte. En ese contexto, el crecimiento del narcotráfico en México se produjo, en gran parte, por la incapacidad del gobierno mexicano de controlar las fronteras y por la debilidad y corrupción de las instituciones encargadas de la seguridad y de procurar la justicia (Benítez, 2002: 25).

De manera paralela, a partir de la década de 1980, con la formación del Destacamento del Comando del Sur (SFTF por sus siglas en inglés) por parte del gobierno de Estados Unidos, se cerraron las rutas del Caribe, usadas por los cárteles de Medellín y Cali para el trasiego de cocaína al mercado de Estados Unidos. Los cárteles colombianos buscaron reemplazar estas rutas y, para finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, las nuevas rutas ya incluían a Panamá, Honduras, El Salvador, Guatemala, el Golfo de México y el corredor del océano Pacífico para llegar a México y entonces cruzar por la frontera a Estados Unidos (Bagley, 2012: 8). Para hacer lo anterior, los cárteles colombianos tuvieron que negociar y establecer alianzas con los cárteles mexicanos, y para finales de la década de 1990, el corredor del Pacífico sur se convirtió en la principal ruta de contrabando de cocaína en dirección norte desde Colombia a Estados Unidos, aunque la ruta del Golfo de México también permaneció activa (Bagley, 2012: 17). Las nuevas rutas más importantes para la entrada de la cocaína proveniente de Colombia son las costas del Pacífico Sur, en Oaxaca y Guerrero, y la península de Yucatán y Veracruz, para la droga proveniente de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra por la frontera sur la mayor parte entra por la región de Petén en Guatemala (Benítez, 2009b: 22).

Éste fue el inicio de la constitución del sistema transfronterizo global del trasiego de cocaína que incluye desde el cultivo, producción, transporte, distribución y consumo de cocaína. Un primer nodo en el sistema lo integran los productores de la hoja de coca de Perú y Bolivia, que fueron

considerados los principales productores en el mundo desde 1850 hasta mediados de la década de 1980 (Bagley, 2012: 3). Dichos países tienen un importante papel en la siembra, el procesamiento de la pasta de cocaína y, en algunos casos, en su refinación. Un segundo nodo de la red lo constituyen narcotraficantes colombianos, que compran la pasta de cocaína a los productores peruanos y bolivianos y en algunos casos la procesan en estos países y, en otros casos, la transportan a sus laboratorios en Colombia para refinarla (Andreas, 1995: 79). Sin embargo, desde mediados de la década de 1980 y hasta finales de la década de 1990 con el “éxito” de las políticas implementadas en la zona por el gobierno de Estados Unidos, se redujo parte de la oferta de países como Perú y Bolivia, pero se incrementó la producción de hoja de coca de Colombia. De acuerdo con información de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), la hoja de coca en la actualidad es producida en sólo tres países: Colombia (45%), Perú (35-40%) y Bolivia (15-20%). En el gráfico 1 se muestra la participación por país en la producción de hoja de coca en el periodo 2003-2012.

Gráfico 1
Hoja de coca producida por país (2003-2012)



Fuente: UNODC, 2010: 70

Un tercer nodo de la red transfronteriza está formado por los grupos del crimen organizado de Centroamérica, que colaboran en la red con servicios de logística y protección, proporcionados por los transportistas a los cargamentos de cocaína que llegan por mar y aire (Mazzitelli, 2012: 17). Desde la década de 1980 se establecieron los primeros puentes aéreos que vinculaban a los transportistas colombianos y centroamericanos con sus socios mexicanos. Para finales de la década de 1990, y a raíz del creciente poder de los traficantes mexicanos —cártel de Sinaloa y los Zetas—, los corredores aéreos tanto desde Colombia como de Centroamérica abrieron rutas al sur de México. En la actualidad estas rutas se ubican en las provincias caribeñas de Honduras y Nicaragua, así como de Guatemala, y más recientemente de Belice, y continúan siendo de fundamental importancia para los grupos narcotraficantes:

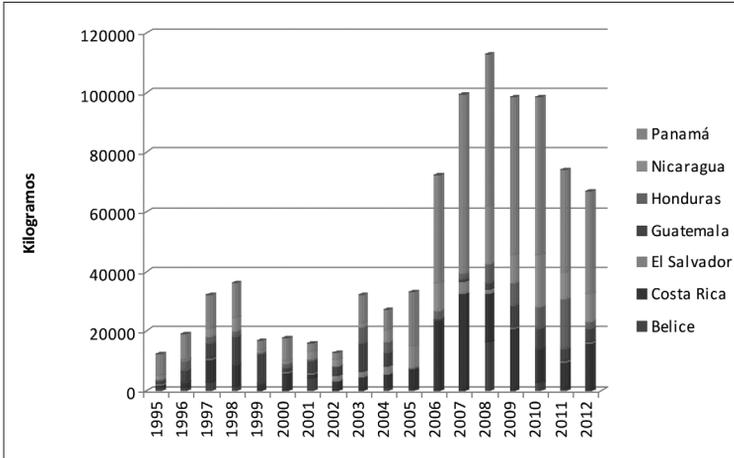
De acuerdo con la División de Antinarcóticos de la Policía Nacional Civil de El Salvador, el 20% de todos los cargamentos de cocaína se realizaron por aire. Entre enero y junio de 2010 las autoridades de control aéreo reportaron 79 sucesos de carácter sospechoso, de los cuales 56 fueron dirigidos a -y originados en- algunas localidades de Centroamérica. En 2009, el número de los viajes anormales por aire se calculó en 192, de los cuales 87 involucraron territorio centroamericano. En 2008 se registraron 189 sucesos sospechosos (Mazzitelli, 2012: 16).

En el gráfico 2 se muestra el incremento de los decomisos de cocaína en los países de Centroamérica como una ilustración del papel que la región ha desempeñado en este sistema en los últimos seis años.

Un cuarto nodo del subsistema lo constituyen los narcotraficantes mexicanos en el transporte y distribución de la cocaína y surge a partir de la necesidad de encontrar nuevas rutas por parte de los narcotraficantes colombianos y las negociaciones que establecieron con los mexicanos para el uso de las rutas ya establecidas en los 3 152 km de frontera terrestre. Las actividades de narcotráfico se centraron alrededor de puertos de entrada clave que ya tenían la infraestructura para el comercio ilegal y larga historia de contrabando de sustancias ilícitas como las fronteras (Ashby, 2014: 485). De acuerdo con Ramos (2009: 15) por México cruza 90% de

la cocaína, 100% de la marihuana y 100% de las metanfetaminas que llegan a Estados Unidos.

Gráfico 2
Decomisos de cocaína por país en Centroamérica (1995-2012)



Fuente: UNODC, 2010: 70

Como resultado de la implementación del Plan Colombia en 1999, los dos más grandes cárteles colombianos de la droga, el de Medellín y el de Cali, se debilitaron y las organizaciones criminales mexicanas, por el contrario, experimentaron un proceso de fortalecimiento, que las llevó a monopolizar paulatinamente el negocio del comercio de cocaína, a través del control de las rutas de Centroamérica y el océano Pacífico (Rodríguez-Beruff, 2009: 287). Lo anterior también fue favorecido por el “desmantelamiento de las fuerzas armadas en los países centroamericanos en los años noventa, que dejó grandes áreas en condición de ‘vacío de poder’, convirtiendo a El Salvador, Honduras y principalmente Guatemala en territorios de tránsito terrestre para la cocaína proveniente de Colombia” (Felbab-Brown, 2010: 42).

Producto de lo anterior, a inicios del siglo XXI se pueden considerar consolidados⁹ cuatro grandes cárteles mexicanos; el cártel de Sinaloa,

⁹ De acuerdo con la OEA (2012), los narcotraficantes mexicanos ahora compran directamente la cocaína a las FARC y productores de clorhidrato de cocaína (HCL) que se localizan en la frontera con Ecuador.

dirigido por Joaquín Guzmán Loera (“el Chapo Guzmán”); el cártel de Tijuana, encabezado por la familia Arellano Félix; el cártel del Golfo, teniendo a los Zetas como brazo armado y el cártel de Juárez, encabezado por Amado Carrillo Fuentes (Benítez, 2002: 18), cada uno con control de distintas rutas. Por ejemplo, el cártel de los Arellano Félix introducía cocaína al mercado de California, los Carrillo Fuentes controlaban la ruta del centro del país hacia el oeste de Texas; el cártel del Golfo, por su parte, controla aún la ruta que va desde la frontera Guatemala-México hasta Tamaulipas y Texas (Benítez, 2002: 19).

Al igual que en Colombia, los cárteles mexicanos recientemente sufrieron un proceso de fragmentación y difusión de sus redes criminales, lo que hace más difícil su combate por las autoridades encargadas de su desmantelamiento (Bagley, 2012: 14). En 2000, los cárteles de Sinaloa, el Golfo, Tijuana y Juárez fueron las cuatro más grandes y dominantes organizaciones traficantes de drogas en México (Benítez, 2002). Desde 2000, después de la administración presidencial de Vicente Fox, se observó el crecimiento de cuando menos tres nuevas organizaciones de traficantes: la Familia Michoacana, los Beltrán Leyva y los Zetas (Bagley, 2012: 8).

Por lo que toca a la difusión, los cárteles de la droga han logrado incrementar su presencia más allá de sus países de origen, buscando establecer nuevas rutas, nuevos refugios, abriendo corredores que suministran toda clase de productos ilegales, lavando sus activos y creando “zonas” de intercambio comercial. Por lo anterior, crean una nueva estructura con el objetivo de integrar a las facciones criminales locales a un mercado internacional, explotando las ventajas del mundo globalizado. En cada caso, el crimen organizando está llevando la violencia y la corrupción a nuevas dimensiones y territorios (Garzón, 2013: 22).

Un quinto nodo del subsistema lo forma la red de distribución de la cocaína dentro de Estados Unidos. De acuerdo con algunas fuentes de información, existe toda una red de distribución en más de mil ciudades de Estados Unidos, comandada principalmente por mexicanos o ciudadanos de Estados Unidos de origen mexicano. El cártel de Sinaloa tiene una fuerte presencia en Chicago, por lo que fue declarado como el enemigo número uno por la Comisión Sobre Crímenes de Chicago. También se

detectó la presencia de los cárteles mexicanos en estados como Georgia, Kentucky, Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, Ohio, Pensilvania, entre otros. Funcionarios de agencias de Estados Unidos declararon que para que estas redes transnacionales funcionen necesitan tener agentes tanto en México como Estados Unidos (Bagley, 2012: 8).

El consumo también se globalizó, ya que durante muchos años el consumo de cocaína se concentró en los mercados de Estados Unidos y Europa. Sin embargo, la globalización del consumo de la cocaína no se limitó esas regiones del mundo, sino que también creció de manera rápida en algunos países de América Latina. Según la UNODC, en 2012 se estimó que los consumidores de América Latina absorbieron más de 200 toneladas métricas de cocaína. Por su tamaño y población, Brasil es el país que tiene el mayor número de usuarios con aproximadamente 900 000. Sin embargo, la prevalencia en el uso de cocaína entre la población en general en Argentina es 12.6%, en Chile 2.4%; es decir, tasas más altas que Brasil (Bagley, 2012: 10).

La tasa de consumo de cocaína en otras regiones del mundo también es alta. En África se calculan entre 940 000 y 4.42 millones de usuarios. Asimismo, Asia tuvo un número estimado de usuarios de entre 400 000 y 2.3 millones (UNODC, 2012: 256). El incremento en el consumo de cocaína en América del Sur y Europa aumentó la demanda mundial de este producto ilícito durante la década pasada. Lo anterior produjo la proliferación de nuevas rutas globales de tráfico (Bagley, 2012: 12).

De manera paralela ha habido una continua disminución del consumo de cocaína en Estados Unidos desde 1982, que pasó de 10.5 millones de usuarios en ese año a 5.3 millones en 2008 (Bagley, 2012: 15). Por su parte, los usuarios de cocaína en los países de la Unión Europea se han duplicado, al pasar de dos millones en 1998 a 4.1 en 2008 (UNDOC, 2010: 259).

El subsistema transfronterizo de las economías ilegales y la violencia en la frontera norte de México

El incremento de la violencia en las ciudades fronterizas del norte de México se explica principalmente por tres factores: 1) incremento de la delincuencia común; 2) disputas entre los cárteles de la droga por controlar

rutas, almacenes, mercados, etc., y 3) la militarización de la seguridad pública (Benítez, 2009a: 29).

Los cárteles mexicanos de la droga pasaron de ser asociados, a ser socios de los cárteles colombianos y, finalmente, operadores independientes, lo que los convirtió en organizaciones muy poderosas¹⁰ (Mazzitelli, 2012: 12). Las organizaciones de narcos mexicanas se convirtieron en poderes reales en el país y la disputa por las rutas de la cocaína y por los mercados locales de distribución de drogas desató una lucha entre los distintos cárteles por el control de las plazas: las ciudades en las que se almacena la droga, las carreteras que conectan el norte del país con los puntos de ingreso, las costas y las fronteras con Guatemala y Belice. El tráfico y la distribución de este narcótico hacia los mercados norteamericanos, europeos y del resto del mundo se protege por medio de armas convencionales, la mayoría en manos de los grupos criminales que se ocupan del negocio ilícito (Lucatello, 2012: 185).

En ese contexto, se desató una violencia nunca antes vista en México, y algunas de las ciudades, sobre todo las fronteras del norte, dada su localización estratégica como nodos en el trasiego de cocaína a Estados Unidos, vieron incrementar el número de homicidios violentos. Es importante señalar que a partir de los ataques terroristas a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos reforzó su frontera con México, sobre todo con la instalación de radares aéreos, que imposibilitaron el cruce de la droga mediante vuelos cortos, por lo que desde entonces, la mayor parte de la droga pasa por tierra, de ahí la importancia del control de las rutas, puertos de cruce de las ciudades de la frontera norte.

En estas circunstancias, ciudades como Juárez, Tijuana, Nogales y Nuevo Laredo se convirtieron en estratégicas para el cruce de drogas y se inició una guerra entre los distintos cárteles de la droga por su control, por lo que sus calles se volvieron campos de batalla en las que miles de personas murieron. La capacidad económica de los cárteles se transformó en un mecanismo para corromper a policías, funcionarios y presidentes municipales. Por lo anterior, las policías municipales rápidamente se

10 Según la OEA, los mayoristas y los narcotraficantes que llevan las drogas por los países de tránsito representan entre 20% y 25% de los ingresos, mientras que poco menos de 1% del total de ventas al por menor llega a los cultivadores en la región andina (Mazzitelli, 2012).

convirtieron en instituciones al servicio de las mafias y el gobierno federal no tiene fuerzas policíacas federales capaces de hacer frente a la situación en todo el país.

Un caso paradigmático del nivel extremo de violencia generado entre los grupos de narcotraficantes fue el de Ciudad Juárez, donde se inició una lucha feroz entre el cártel de Juárez y el cártel de Sinaloa por el control de las rutas de transporte, bodegas y mercado local de drogas. La confrontación se dio a partir de 2007 y, con ello, se incrementó la incidencia delictiva en la ciudad. Uno de los delitos que tuvo mayor crecimiento fue el homicidio doloso, cuya tasa presentó, a partir de esa fecha, un crecimiento exponencial. En 2010 y 2011, la ciudad alcanzó los 242 homicidios por cada 100 000 habitantes, lo que la llevó a ser considerada la ciudad más violenta del mundo. Sin embargo, para 2012 la violencia se redujo¹¹ y se trasladó a otras ciudades como Acapulco y Cuernavaca, donde otros grupos del crimen organizado están enfrentándose por el control de las plazas.

De manera paralela al enfrentamiento entre grupos del crimen organizado, en 2006 Felipe Calderón Hinojosa tomó posesión como presidente de la república. Una de sus prioridades fue enfrentar de manera agresiva a los cárteles de la droga, debido a que habían incrementado su nivel de violencia y poder en algunas zonas del país, entre las que destacaban los estados con costas y los de la frontera norte (Olson y Wilson, 2010: 23), donde se territorializan los flujos transnacionales de bienes y personas. Para 2007, el presidente Calderón declaró la guerra a los cárteles y señaló: “será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No hay regreso; son ellos o nosotros” (citado en Benítez, 2009a: 34). La estrategia del gobierno federal de México fue movilizar las fuerzas militares, la Policía Federal, la Marina Armada de México a algunas zonas para dismantelar los cárteles de la droga y forzarlos a operar fuera de México. En este proceso se movilizaron 45 000 miembros del ejército y de la Policía Federal a ciertos puntos clave del país, pero sobre todo a las

11 De la reducción de la violencia en Ciudad Juárez existen varias hipótesis: 1) una de ellas es que un grupo dominó al otro y tomó control de la plaza; 2) una segunda hipótesis apunta a una posible negociación entre los dos grupos, y 3) por último, es importante recordar que en Ciudad Juárez se implementó el programa “Todos Somos Juárez” en el que los distintos niveles de gobierno invirtieron grandes cantidades de dinero en reconstruir “el tejido social”. Sin embargo, ninguna de las hipótesis ha sido probada hasta ahora.

ciudades de la frontera norte. A pesar del envío de la fuerza pública, la violencia asociada con el crimen organizado creció de manera exponencial. Durante el periodo de gobierno del presidente Calderón, de diciembre de 2006 a noviembre de 2012, murieron en la guerra entre los cárteles y en los enfrentamientos de las fuerzas policiales y militares mexicanas más de 60 000 personas (Benítez, 2009b: 42). Si bien no todas las víctimas fueron asociadas con la violencia generada por los cárteles, la mayoría fue resultado de la competencia entre grupos rivales del crimen organizado por el control de zonas estratégicas de flujos o mercados.

En la medida que la violencia se incrementó, la preocupación por parte del gobierno de Estados Unidos también aumentó. Ésta se centró, sobre todo, en la posibilidad de que la violencia se extendiera a sus ciudades fronterizas con México. Ante tal amenaza, en marzo de 2007, el presidente George Bush se reunió con el presidente Felipe Calderón en Mérida, Yucatán y ambos acordaron incrementar significativamente la cooperación en el hemisferio en la guerra en contra del tráfico de drogas y la violencia que ésta genera. En ese contexto, nació la Iniciativa Mérida que incluyó por parte de Estados Unidos proporcionar a México 1.4 millones de dólares en equipo, entrenamiento y asistencia técnica en un periodo de tres años (Olson y Wilson, 2010: 25).

La cooperación entre México y Estados Unidos se puso en riesgo después del incidente del operativo llamado “Rápido y Furioso”, en el cual agentes de la Oficina de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) recibieron órdenes de permitir el tráfico de armamento desde Estados Unidos hacia México con la finalidad de rastrear a los grandes narcotraficantes (Lucatello, 2012: 50).

Tan sólo en 2010, casi 5 000 armas fueron traficadas a México, en comparación con las 3 000 calculadas para 2007. Según información proporcionada por la Procuraduría General de la República (PGR) de México, unas 2 000 armas cruzan la línea divisoria desde Estados Unidos todos los días. La falta de controles estrictos en los puntos fronterizos en ambos lados permite que tantas armas entren diariamente sin ser detectadas (Lucatello, 2012: 51).

El tráfico de armas no sólo llegó a los cárteles de la droga de México, sino que también llegó a países centroamericanos como Guatemala, Honduras y El Salvador. El transporte de armas en Centroamérica, por lo general, se realiza a través de las autopistas, por donde viajan escondidas en compartimientos secretos de camiones u otros vehículos, en el interior de los neumáticos o en los tanques de combustible. Los traficantes suelen utilizar las principales rutas comerciales, como la carretera Panamericana, que cruza toda Centroamérica. El hecho de que existan pocos controles en los pasos fronterizos facilita el comercio terrestre. La otra forma de cruzar armas ilegales es el conocido “tráfico hormiga”, en el cual los individuos transportan pequeñas cantidades de un país a otro. Las investigaciones policiales muestran que las armas pequeñas (revólveres y pistolas) con destino, por ejemplo, a Guatemala, entran a ese país por la frontera con México a través de este mecanismo. En la frontera de Nicaragua con Honduras los agricultores intercambian las armas de fuego por productos de consumo básico, y también este sistema forma parte de la modalidad del tráfico hormiga (Lucatello, 2012: 52).

Conclusiones

La construcción del subsistema transfronterizo de las economías ilegales, en específico del tráfico de cocaína, se integra a partir de la articulación entre la producción, la comercialización, la distribución y el consumo (Benítez, 2012). En este proceso, el primer nodo se integra a partir de los agricultores que cultivan la hoja de coca de Perú y Bolivia. Un segundo nodo lo forman los narcotraficantes colombianos que compran la hoja de coca y la refinan en dichos países o en laboratorios en Colombia; el tercer nodo está constituido por las bandas del crimen organizado de Centroamérica que transportan y cuidan la droga proveniente de Colombia y que llega a través de sus puertos o pistas clandestinas hasta la frontera sur de México. El cuarto nodo lo conforman los narcotraficantes mexicanos, que cruzan la droga a Estados Unidos por la frontera norte y la distribuyen en una gran cantidad de ciudades de Estados Unidos. En este proceso el nodo final lo constituyen principalmente los consumidores estadounidenses.

Para que la globalización de las actividades ilegales/ilícitas fuera posible fue necesario que el crimen organizado transnacional hiciera uso de los mismos avances tecnológicos que hicieron posible el proceso de globalización de la economía legal: las nuevas tecnologías digitales como el internet, la fibra óptica, los teléfonos inteligentes que permite una rápida comunicación a escala planetaria, etc., así como el libre flujo de grandes cantidades de dinero en búsqueda de oportunidades de inversión y el surgimiento de nuevos mercados alrededor del mundo.

En esta nueva etapa, el crimen organizado transnacional logró generar ganancias extraordinarias, que le dieron una gran capacidad económica para repartir sobornos entre el sector gubernamental y una gran capacidad de armamento para enfrentar a los Estado-nación. Sin embargo, de manera paralela, pero en dirección opuesta, la política de seguridad de Estados Unidos ha buscado reducir los espacios para el libre flujo de sustancias ilegales y ha dificultado su transporte vía marítima y aérea, por lo que las fronteras terrestres se han convertido en lugares estratégicos para el cruce de drogas.

Las ciudades fronterizas del norte de México se transformaron, así, en grandes bodegas para almacenar los cuantiosos cargamentos de drogas que llegaban de otras partes del mundo y que debían ser transportados en pequeñas cantidades a través de los cruces fronterizos. Por lo anterior, estas ciudades se convirtieron en espacios de flujo muy codiciados y se vieron envueltas en grandes enfrentamientos entre los distintos cárteles por el control de sus rutas de transporte, puertos de cruce y el mercado local de drogas.

En ese contexto, las ciudades de la frontera norte de México como Ciudad Juárez fueron víctimas de la política de seguridad de Estados Unidos, que busca contener los flujos de drogas induciendo a que sean almacenadas en dichas ciudades y que su estadía genere violencia entre los grupos del crimen organizado. También lo han sido de la voracidad del crimen organizado transnacional, que busca tener grandes ganancias al inundar el mercado de drogas de Estados Unidos y usa dichas ciudades como espacios de flujo drogas en pequeñas cantidades, por lo que tienen que atraer a residentes de las ciudades, generalmente jóvenes, para que

busquen cruzar la droga por los puentes internacionales. Finalmente, las ciudades fronterizas también han sido afectadas por el daño que ocasiona el crimen organizado transnacional al corromper a las instituciones públicas como las policías, jueces, y funcionarios de distintos niveles de gobierno.

Referencias

- Alegria, Tito (1989). "La ciudad y los procesos transfronterizos entre México y Estados Unidos." En *Frontera norte* 1, N.º 2: 53-90.
- (1992). *Desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos; una interpretación y algunos resultados*. México, D.F.: Consejo Nacional para la Cultura y el Arte.
- Alonso, William (1964). *Location and Land Use*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Andreas, Peter (1995). "Free market reform and drug market prohibition: US policies at cross purposes in Latin America." *Third World Quarterly* 1, N.º 16:75-87.
- (2004). "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization." *Review of International Political Economy* 11, N.º 3: 641-652.
- Andreas, Peter y Joel Wallman (2009). "Special issue on illicit markets and violence." *Crime Law and Social Change* 52, N.º 3: 225-336.
- Anderson, Ewan (2003). *International Boundaries: A Geopolitical Atlas*. Nueva York: Routledge.
- Armijo, Natalia (2009). "Vulnerabilidad de seguridad en la relación México-Centroamérica." En *Atlas de seguridad y la defensa en México 2009*, Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (coord.): 171-174. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Ashby, Paul (2014). "Solving the border paradox? Border security, border integration and the Merida Initiative." En *Global Society* 18, N.º 4: 483-508.

- Astorga, Luis (2005). "El tráfico de drogas, la seguridad y la opción militar." En *Globalización, Poderes y Seguridad Nacional*, Alberto Aziz Nassif y Alonso Sánchez (coord.). México: Porrúa / CIESAS.
- (2010). "El tráfico de armas de Estados Unidos hacia México. Responsabilidades diferentes." En *International Drug Policy Consortium*. Visita el 3 de septiembre de 2014, disponible en: http://www.urosario.edu.co/urosario_files/53/53893403-66d0-430e-90c5-47ce43c7f4ea.pdf
- Aziz Nassif, Alberto (2012). "Violencias en el norte de México: el caso de Ciudad Juárez." En *Iberoamericana* 48, N.º 12: 143-155.
- Bagley, Bruce (2012). "Drug trafficking and organized crime in the Americas: major trends in the twenty first century." Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program.
- Benítez, Raúl (2002). "Crimen organizado; fenómeno transnacional, evolución en México." En *Centrales*: 7-12.
- (2009a). "La crisis de inseguridad de México." En *Nueva Sociedad* 220: 173-189.
- (2009b). *La nueva seguridad regional: Amenazas irregulares, crimen organizado y narcotráfico en México y América Central*. México D.F.: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- Benítez, Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa (2010). "Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN". En *Seguridad y Defensa en América del Norte: Nuevos dilemas geopolíticos*, Raúl Benítez (coord.): 221-244. México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Block, Steven (2012). "Characteristics of Internationally Trafficked Stolen Vehicles along the U.S.-Mexico Border." En *Western Criminology Review* 13, N.º 3: 1-14.
- Brenner, Neil (1999). "Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies." En *Theory and society* 28, N.º 1: 39-78.
- (2001). "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration." En *Progress in human geography* 25, N.º 4: 591-614.

- Brenner, Neil y Nik Theodore (2002). "Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism." En *Antipode* 34, N.º 3: 349-379.
- Casillas, Rodolfo (2012). "La mundialización del delito. Redes de tráfico y trata de personas en México." En *Nueva Sociedad* 241: 122-132.
- Castellanos, Alicia (1981). *Ciudad Juárez: la vida fronteriza*. México: Nuestro Tiempo Editores.
- Castells, Manuel (1974). *La Cuestión Urbana*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- (2001). "Information technology and global capitalism." En *On the edge: Living with global capitalism*, Will Hutton y Anthony Giddens (ed.), 52-74, Londres: Jonathan Cape.
- (2011). *The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture*. Nueva York: John Wiley & Sons.
- Castillo, Manuel Ángel, Mónica Toussaint y Mario Vázquez Olivera (2006). *Espacios diversos, historia en común*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Cepeda, Alice y Kathryn Nowotny (2014). "A Border Context of Violence: Mexican Female Sex Workers on the U.S.–Mexico Border." En *Violence Against Women* 20, N.º 12: 1506-1531.
- Cicero-Domínguez, Salvador (2005). "Assessing the U.S.–México Fight Against Human Trafficking and Smuggling: Unintended Results of U.S. Immigration Policy". En *Northwestern Journal of International Human Rights* 303, N.º 4: 35-47.
- Cook, Philip J., Wendy Cukier y Keith Krause (2009). "The illicit firearms trade in North America." En *Criminology and Criminal Justice* 9, N.º 3: 265-286.
- Cox, Kevin (2013). "Territory, Scale, and Why Capitalism Matters." En *Territory, Politics, Governance* 1, N.º 1: 46-61.
- Christaller, William (1966). *Central places in southern Germany*. Nueva York: Prentice-Hall.
- Dube, Arindrajit, Oendrilla Dube y Omar García-Ponce (2013). "Cross-Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in México." En *American Political Science Review* 107, N.º 3: 397-417.

- Dudley, Steven (2012). *Transnational Crime in Mexico and Central America: Its Evolution and Role in International Migration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Felbab-Brown, Vanda (2010). *Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ferragut, Sergio (2012). *International Security Programme Paper 2012/01 Organized Crime, Illicit Drugs and Money Laundering: the United States and México*. Chatham House. International Security Programme Paper (01).
- Finklea, Kristin (2013). *Southwest Border Violence: Issues in Identifying and Measuring Spillover Violence*. Congressional Research Service.
- Flores, Carlos (2011). *¿Es posible detener el tráfico de armas?* México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Flynn, Stephen (1995). "Globalización del narcotráfico: las drogas y el crimen organizado." En *Revista Occidental* 12, N.º 3: 35-54.
- García Vázquez, Nancy Janett, Elisa Guadalupe Gaxiola Baqueiro y Arnoldo Guajardo Díaz (2007). "Movimientos transfronterizos México-Estados Unidos: Los polleros como agentes de movilidad." En *Confines* 5, N.º 3: 101-113.
- Garza, Rocío (2011). "Addressing Human Trafficking Along the U.S.-México Border: The Need for a Bilateral Partnership." En *Journal of International and Comparative Law* 413, N.º 19: 413-452.
- Garzón, Juan Carlos (2012). "El futuro del narcotráfico y de los traficantes en América Latina." En *Atlas de seguridad y la defensa en México 2012*, Sergio Aguayo y Raúl Benítez (coord.): 31-38, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Observatorio de Seguridad y Convivencia.
- Golob, Timothy Adam (2014). "Human Trafficking from Southern México, Honduras, El Salvador and Guatemala: Why These Victims are trafficked into Modern Day Florida". Tesis de Maestría, University of South Florida.
- Good, Beverly (2010). "Preventing bulk cash and weapons smuggling into Mexico: establishing an outbound policy for the Southwest border for Customs and Border Protection". Naval Postgraduate School.

- Goodman, Colby (2011). *Update on U.S. Firearms Trafficking to Mexico Report*. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Goodman, Colby y Michel Marizco (2010). "U.S. firearms trafficking to Mexico: new data and insights illuminate key trends and challenges." En *US-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*: 167-203. Working Series Paper on U.S.-Mexico Cooperation. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Harvey, David (2006). *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*, New York: Verso.
- Helman, Gerald y Steven, Ratner (1992). "Saving failed states". En *Foreign Policy* N.º 89: 3-20.
- Hollifield, Frank (1998). "Migration, trade, and the nation-state: the myth of globalization." En *International Journal of Law & Foreign Affairs* 3, No. 2: 595-636.
- Kai Miller, Benjamin (2010). "Fueling Violence Along the Southwest Border: What More Can Be Done To Protect the Citizens of the United States and Mexico From Firearms Trafficking." En *Houston Journal of International Law* 32, N.º 1: 163-199.
- Kopel, David (2014). "Mexico's gun-control laws: A model for the United States?" En *Texas Review of Law & Politics* 18, N.º 1: 27-95.
- Krakau, Philipp (2010). *Narco-Negocio y seguridad en México: Conceptos, efectos y posibilidades de cooperación con los Estados Unidos*. México: Fundación Friedrich Ebert.
- Kuhn, Thomas (1996). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kuhn, David A. y Robert J. Bunker (2011). "Just where do Mexican cartel weapons come from?" En *Small Wars & Insurgencies* 22, N.º 5: 807-834.
- Lefebvre, Henri (1991). *The production of space*. Oxford: Blackwell.
- Lösch, August y William, Woglom (1954). *The economics of location*. New Haven: Yale University Press.
- Lucatello Simone (2012). "El desafío del tráfico de armas en México y Centroamérica." En *Atlas de seguridad y la defensa en México 2012*, Sergio Aguayo y Raúl Benítez (coords.): 47-54, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Observatorio de Seguridad y Convivencia.

- Mazzitelli, Antonio (2012). "Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica." En *Atlas de seguridad y la defensa en México 2012*, Sergio Aguayo y Raúl Benítez (coords.): 19-24, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Observatorio de Seguridad y Convivencia.
- McDougal, Topher, David A. Shirk, Robert Muggah y John H. Patterson (2013). *The Way of the Gun: Estimating Firearms Traffic Across the U.S.-México Border*. Igarapé Institute y University of San Diego.
- Medel, Monica, Yongmei Lu y Edwin Chow (2014). "Mexico's drug networks: Modeling the smuggling routes towards the United States." En *Applied Geography* 60: 240-247.
- Meyer, Maureen y Stephanie Brewer (2010). *A Dangerous Journey through Mexico: Human Rights Violations Against Migrants in Transit*. Washington Office on Latin America.
- Montana, Salvador y Stephen Cooper (2009). "Mexico's Drug Wars: Implications and Perspectives from California and California's San Joaquin Valley." En *The International Journal of Continuing Social Work Education* 12, N.º 2: 45-56.
- Morgenthau, Hans J. (2014). "A realist theory of international politics." En *The Realism Reader*, 12-53.
- Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2012). "Estadísticas de homicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua." Universidad Autónoma de Ciudad Juárez; 1-10.
- Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (ONUDD) (2012). *Informe Mundial sobre las drogas*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Olson, Erick (2012). *Considering New Strategies for Confronting Organized Crime in Mexico*. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- (2012). "El futuro de la cooperación entre México y Estados Unidos." En *Atlas de seguridad y la defensa en México 2012*, Sergio Aguayo y Raúl Benítez (coords.): 30-46, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. Observatorio de Seguridad y Convivencia.

- Olson, Eric y Christopher, Wilson (2010). "Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation". *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. Washington, D.C.; Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Olson, Erick, David Shirk y Andrew Selee (2010). *Shared Responsibility: U.S.-Mexico Policy Options For Confronting Organized Crime.: 1-30*, Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Ramos, José María (2006). "La seguridad en la frontera con Estados Unidos: de la ineficacia a políticas estratégicas." En *Atlas de seguridad y la defensa en México 2009*, Raúl Benítez, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (coords.): 159-161, México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- (2013). "Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza." En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (coords.): 169-186. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
- Realuyo, Celina (2012). *It's all about the Money: Advancing Anti-Money Laundering Efforts in the U.S. and Mexico to Combat Transnational Organized Crime*. Washington: The Woodrow Wilson International Center for Scholars y University of San Diego.
- Richardson, Harry (1969). *Regional economics. Location theory, urban structure and regional change*. Nueva York: Praeger.
- Rodríguez, Daniel (2014). *2001-2011. Estrategias de una relación compleja: Tráfico ilícito de armas y frontera entre México y Estados Unidos*. Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador.
- Rodríguez, John (2003). "International Drug Trafficking: Police Corruption on the US/Mexico Border". Master of Science in Criminal Justice, University of Texas-Panamerican.
- Rodríguez Beruff, Jorge (2009). "La seguridad en el Caribe en 2008: Huracanes, crimen, rusos y soft power". En *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2009*, Hans Mathieu y Paula Rodríguez (coords.): 24-56, Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.

- Sassen, Saskia (1999). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Nueva York: Columbia: University Press.
- (2007). *A Sociology of Globalization*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- (2011). *Cities in a world economy*. Nueva York: Sage Publications.
- (2013). “When territory deborders territoriality”. En *Territory, Politics, Governance* 1, N.º 1: 21-45.
- Sandoval, Efrén (2012). “Economía de la fayuca y del narcotráfico en el noreste de México. Extorsiones, contubernios y solidaridades en las economías transfronterizas.” En *Desacatos* 38: 43-60.
- Shirk, David (2010). “Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview.” En *Mexican Law Review* 3, N.º 2: 189-228.
- (2014). “A Tale of Two Mexican Border Cities: The Rise and Decline of Drug Violence in Juárez and Tijuana.” En *Journal of Borderlands Studies* 29, N.º 4: 481-502.
- Soja, Edward (1996). *Third Space: Journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Oxford: Blackwell.
- Spener, David y Kathleen Staudt (1998). *The US-Mexico border: Transcending divisions, contesting identities*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Starr, Harvey (2006). “International borders: What they are, what they mean, and why we should care.” En *SAIS Review*, 26 (1): 3-10.
- Swyngedouw, Erik (2000). “Authoritarian Governance, Power, and the Politics of Rescaling”. En *Environment and Planning: Society and Space* 18: 63-76.
- (1997). “Neither global nor local: “glocalization” and the politics of scale”. En *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, coordinado por Kevin R. Cox: 137-166, Nueva York: The Guilford Press.
- Tamayo-Pérez, Luz María (2014). “Las fronteras de México: apuntes para su demarcación científica y técnica en el siglo XIX.” En *Revista Colombiana de Geografía* 2, N.º 23:139-157.
- Ugarte, Marisa B., Laura Zárate y Melissa Farley (2004). “Prostitution and trafficking of women and children from México to the United States.” *Journal of Trauma Practice* 2, N.º 3-4: 147-165.

- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010). “World report about the drugs: Executive Report”. New York: United Nations Organization.
- Valdez, Avelardo y Stephen Sifaneck (1997). “Drug tourists and drug policy on the U.S.–Mexican Border: An ethnographic investigation of the acquisition of prescription drugs.” En *Journal of Drug Issues* 27, N.º 4: 879-897.
- Waldron, Sean (2014). *Transnational Organized Crime Groups and Their Impact on Economic Crime on the US–Mexican Border*. ProQuest LLC.
- Young, Stewart M. (2012). “Going nowhere “fast” (or “furious”): the non-existent U.S. firearms trafficking statute and the rise of Mexican drug cartel violence.” En *Journal of Law Reform* 46, N.º 1:1.

PAÍSES PLURIFUNCIONALES

La cuestión fronteriza en Italia: entre el Mediterráneo y Schengen

Federico Alagna*

Osservatorio sulla ndrangheta

Abordar la cuestión fronteriza respecto de la situación de Italia es una operación de gran interés. La península italiana, situada en el centro del mar Mediterráneo y con más de 7 000 kilómetros de costa, constituye, desde hace milenios, un punto de cruce de personas y mercancías, tanto legales como ilegales, entre Europa y el resto del contorno mediterráneo.

La comprensión de sus características, por lo que se refiere tanto a sus fronteras como a los tráfico ilegales que la atraviesan, encaja en el contexto de un estudio centrado en la cuestión fronteriza en América Latina. Más allá de cualquier consideración sobre los continuos y extensos intercambios de cada tipo entre Italia y el subcontinente latinoamericano, en el ámbito meramente criminológico los dos territorios resultan no sólo firmemente interconectados entre ellos, sino también, de alguna manera, estrictamente interdependientes. Como se verá más adelante, esto supone vínculos arraigados entre las mafias italianas (la *Cosa Nostra* siciliana y la *Ndrangheta* calabresa, en particular) y las principales organizaciones sudamericanas, a partir de los narcos colombianos (véase, entre otros, Forgiione, 2009). Dichos vínculos, junto con el fuerte arraigo territorial de las mafias italianas, hacen de Italia uno de los destinos principales (si no el destino principal en absoluto), o lugares de tránsito, de la cocaína sudamericana,

* Con la colaboración de Federico Giamperoli y la asistencia de Kasia Fantoni. Traducido por Alessio Ghirlanda y revisado por Vanina Schembari. El autor agradece el generoso apoyo de la Fondazione di Comunità di Messina, Italia.

tal como ha sido evidenciado por las numerosas operaciones dirigidas por las fuerzas de policía en los últimos años (Europol, 2013: 45).

Dentro de esta perspectiva, la comprensión de las características centrales del sistema fronterizo italiano y de los tráficos criminales que se realizan a lo largo y ancho del territorio desempeña un papel de fundamental importancia en el análisis, no sólo de los flujos criminales que parten de América Latina, sino también del sistema fronterizo global.

Antes de efectuar el análisis específico al que se ha dedicado esta sección, cabe proporcionar unas referencias generales, así como una breve exposición de las finalidades y de la estructura de este capítulo, con el objetivo de clarificar el enfoque que se ha utilizado.

El punto de partida debe ser la ubicación geográfica de Italia: tras redefiniciones territoriales y estatales, tanto en Italia como en los territorios limítrofes, el límite terrestre italiano coincide hoy con la cadena montañosa de los Alpes, que separa el país, procediendo de noroeste hacia noreste, respectivamente desde Francia, Suiza, Austria y Eslovenia. Lo que queda son los límites marítimos más dos *enclaves* –los Estados de San Marino y Ciudad del Vaticano. Estos casos, sin embargo, no se tomarán en cuenta en este capítulo (véase mapa 1).

Queda claro que la cuestión fronteriza se puede abordar a partir de varias perspectivas. En este capítulo, el objetivo básico es el de comprender el estado de la cuestión del tema fronterizo y determinar asimismo, teniendo en cuenta la evolución histórica de los límites, las características básicas del sistema fronterizo italiano haciendo hincapié en la presencia de flujos criminales.

La primera sección analiza la literatura existente sobre el tema fronterizo en Italia, con el fin de entender cómo y en qué términos se ha problematizado el tema fronterizo en los debates de naturaleza académica (y no sólo) en Italia. El segundo acápite se centra en las mutaciones de los límites italianos a lo largo del tiempo, mientras el tercer apartado, que se basa en esta definición territorial, enumera algunas de las características centrales del sistema fronterizo italiano (con inclusión de los flujos criminales que se manifiestan en el territorio) con el fin de dar una idea lo más clara posible de la dimensión sistémica a través de una frecuente interrelación entre las fronteras.

Análisis del estado de conocimiento de la cuestión fronteriza en Italia¹

Una visión de conjunto inicial

La búsqueda de trabajos sobre el tema fronterizo, que tienen por objeto Italia, tanto en la literatura italiana como en la europea, es una operación bastante compleja, y lo es aún más a la hora de investigar nuestro periodo de interés (es decir, a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, cuando se fue diseñando la configuración territorial actual del continente europeo).

Nuestro análisis ha tomado en cuenta libros, artículos académicos y ensayos –tratando de construir mediante éstos una bibliografía lo más completa posible– y búsquedas específicas de textos de este género entre los sistemas bibliotecarios de las universidades de Bolonia y Mesina, unos de los más relevantes dentro de la red académica italiana.

Los resultados que se han logrado, hay que decirlo, son bastante limitados, tanto en términos cuantitativos (es decir el número de publicaciones que abordan más o menos directamente el tema en cuestión), como en términos cualitativos (enfoques sobre los varios límites y amplitud de la oferta de perspectivas sobre el tema).

Las fronteras italianas en la literatura

Desde un punto de vista estrictamente territorial, es fundamental llevar a cabo un análisis de la frontera oriental con Yugoslavia/Eslovenia, acerca de la que abunda un tipo de literatura esencialmente de carácter histórico, criminológico y sociológico, vinculada a los acontecimientos relativos a la definición de los límites, a finales de la Segunda Guerra Mundial. En particular, buena parte de la literatura ha estado dedicada a analizar la cuestión de los refugiados italianos que abandonaron Istria y Dalmacia, así como la controversia histórica y política sobre la responsabilidad de los delitos de guerra en la región durante y tras el conflicto mundial (1939-45). Tanto

1 En relación con los textos analizados en esta sección, sólo se incluirán los nombres de los autores y los títulos de las fuentes. Las referencias bibliográficas completas se han incluido en la sección de referencias.

las fuerzas de ocupación italianas durante el fascismo, como los partisanos yugoslavos, fueron responsables de masacres contra las poblaciones civiles del enemigo.

Mapa 1
Los límites de Italia



Fuente: U.S. Central Intelligence Agency, escaneada por las University of Texas Libraries

El realismo político, durante la Guerra Fría, determinó una plétora de publicaciones dedicadas tanto a los refugiados como a los sucesos de las *foibe*.² Por otro lado, la literatura sobre las responsabilidades italianas en los delitos de guerra durante la ocupación de Yugoslavia es casi inexistente. El único caso de revisión histórica exhaustiva es el del historiador Gianni Oliva, autor de dos textos sobre los refugiados de Istria y Dalmacia y sobre las masacres de las *foibe*: *Foibe. Le stragi negate degli italiani della Venezia Giulia e dell'Istria* y *Profughi. Dalle foibe all'esodo: la tragedia degli italiani d'Istria, Fiume e Dalmazia*. Además del reciente estudio histórico sobre esta época, remitida al olvido durante mucho tiempo bajo el perfil humano, el largo padecimiento experimentado en los límites orientales italianos desde la Unidad de Italia se ha resumido con eficacia en el libro de Marina Cattaruzza, *L'Italia e il confine orientale*.

Insistiendo todavía en la cuestión del frente oriental, se excluyen de esta perspectiva algunos textos que se centran en un periodo histórico en el que los límites ya se habían trazado (al menos por lo que se refiere a Italia) y que analizan principalmente, por lo tanto, dinámicas interfronterizas en general, haciendo hincapié en los flujos que se originan en estas fronteras y que cruzan las mismas. En cuanto a la perspectiva más relevante para este trabajo, la de los flujos de carácter criminal, éstos se ven estrictamente vinculados a la dimensión de las guerras que ocurren en los Balcanes a lo largo de la década de 1990 (guerras que avivan y se ven a su vez avivadas por los flujos) y a la dimensión de las migraciones transnacionales. Tráficos criminales, guerra y migraciones se convierten, desde cierto punto de vista, en los tres vértices del mismo triángulo.

La región balcánica, a lo largo de las dos décadas siguientes a la caída de la Cortina de Hierro, se convirtió en una fuerza impulsora de tráfico criminal múltiple, y la economía mafiosa en algunos casos (Albania, Kosovo) ha llegado a competir con la legal. Muchas de las razones de esta situación se analizan en las publicaciones periódicas especializadas en asuntos criminales, cuyo ejemplo más conocido es, sin duda, la revista

2 El término *foibe* suele referirse a las masacres perpetradas contra la población italiana de Venecia Julia y Dalmacia, durante la Segunda Guerra Mundial e inmediatamente después de su conclusión. El nombre deriva de las grandes cuevas kársticas donde se arrojaron los cuerpos de muchas víctimas, conocidas en Venecia Julia como *foibe*.

Narcomafie. Aun así, la capacidad de los grupos criminales balcánicos de emular la economía y las instituciones ya ha empezado a llamar la atención geopolítica, como recalcan las ediciones de *Limes* dedicadas al fenómeno mafioso.

Ampliando aún más el horizonte de referencia, es necesario hacer mención de los libros de Daniela Irrera, *Gli stati criminali. Un possibile modello esplicativo*, y de Francesco Strazzarri, *Nozze balcaniche. Guerre, crimini e stati falliti alle porte dell'Europa*. Un perfil más arquetípicamente jurídico y criminológico en el análisis de las mafias extranjeras en general (y balcánicas en particular) se halla en la antología *Scenari di mafia*, redactada por Giovanni Fiandaca y Costantino Visconti, mientras que una perspectiva más estrictamente histórica de la relación entre Italia y la península balcánica se esboza en *Rotte adriatiche, tra Italia, Balcani e Mediterraneo* por Stefano Trinchese y Francesco Caccamo.

Para nuestros propósitos es importante tomar en cuenta también toda la literatura relativa, tanto a la integración europea, como a la libre circulación de personas y mercancías. Este proceso resulta de interés porque ha redefinido en el tiempo las fronteras interiores de la Unión Europea (UE) y, sobre todo, sus funciones. Por otro lado, también ha dado lugar a un fortalecimiento de la frontera exterior de la Unión Europea, creando una situación en la que el límite exterior de algunos Estados miembros coincide con el límite de la propia UE, que por su parte ha puesto en marcha un sistema común de vigilancia (la agencia Frontex). En este tema, la literatura recientemente se ha ido ampliando, sobre todo bajo la forma de publicaciones académicas e institucionales. De los textos más interesantes sobre la abolición de las fronteras dentro de la UE se debe mencionar, entre los muchos disponibles, *L'assenza dei confini, l'essenza dei confini* por Stefania Seghetti y Paolo Soriani; *L'Unione Europea* por Guido Tassinari y *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione* por Fernanda Bruno.

En cuanto a las contribuciones sobre la delimitación de la frontera exterior, entre las principales se destacan *EU immigration and asylum. Law, text and commentary*, editada por Peers, Guild y Tomkin; *The securitization of Frontex* por Moira Wiermans y la antología *Immigrazione e diritti fondamentali*,

fra costituzioni nazionali, UE e diritto internazionale, editada por Silvio Gambino y Guerino D'Ignazio, más centrada en un análisis puramente jurídico de la condición de los migrantes internacionales.

En todo caso, esta literatura tiende a enfocar la cuestión de los límites por sobre la de los flujos fronterizos. Al respecto, sin embargo, la literatura técnica parece más completa, ya que abundan los informes de los diferentes organismos de la Unión Europea, también en lo relativo a los flujos criminales (en este caso se consideran fundamentales los informes anuales y los reportes específicos de Europol, Eurojust,³ así como las intervenciones de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión Europea).

La literatura sobre la integración europea, por su parte, sirve de compensación por la sustancial ausencia de textos sobre asuntos relacionados específicamente con las fronteras de Italia con Francia y Austria (con la excepción parcial de Austria en cuanto a la cuestión de los movimientos independentistas, que se tratará más adelante), lo cual se puede explicar por la falta de interés en aquéllas, que ya no se consideran fronteras después del proceso de integración europea.

Un caso de literatura fronteriza más extensa e interesante (en términos de artículos periodísticos y publicaciones) es el de la frontera con Suiza, donde el tema principal es, por un lado, el de los trabajadores transfronterizos y los problemas relacionados con sus actividades (el dumping social), y, por otro lado, el de la fuerte atracción que el sistema financiero suizo ejerce sobre los grandes capitales (sobre todo los de origen ilícito), debido a la legislación suiza sobre el secreto bancario. En ambos casos, evidentemente, los flujos discurren a lo largo de la ruta Italia-Suiza. En ese sentido, un libro particularmente interesante es el de los periodistas Roberto Gugliotta y Gianfranco Pensavalli, *Messina Campione d'Italia*, que describe el sistema de lavado de activos de la mafia de Mesina en el casino de Campione, enclave italiano en Suiza.

La literatura relativa a la frontera marítima es la que ha visto el incremento de producción más significativo de los últimos años en Italia. En

3 Agencias de coordinación, respectivamente, de las fuerzas de policía nacionales y de las autoridades judiciales de los Estados miembros de la UE.

primer lugar, vale la pena señalar que esta frontera es la más extensa del territorio italiano y que aquí, en los últimos años, se han originado algunas de las crisis más dramáticas del mundo occidental (las guerras de los Balcanes antes –mar Adriático– y tanto las revoluciones en el norte de África como la reanudación del conflicto en el Oriente Medio después –mar Mediterráneo).

Las cuestiones clave que se abordan al respecto son las siguientes: (a) Europa como una fortaleza (*Fortress Europe*⁴); (b) la migración y el tráfico de migrantes; (c) la trata de personas; (d) el tráfico de droga.

En cuanto a la fortificación de los límites europeos en el Mediterráneo, además de los textos mencionados anteriormente sobre Frontex y la política europea de inmigración, se señalan *Africa and Fortress Europe, Threats and Opportunities* por Belachew Gebrewold y la antología *Globalization, migration and the future of Europe*, editada por Leila S. Talani, que contiene varios capítulos dedicados al caso italiano en el ámbito de la inmigración y de la integración. En relación con los flujos migratorios hacia la península itálica, las publicaciones se han enriquecido considerablemente, debido, sobre todo, al amplio debate político interno que se ha desatado en Italia en torno al tema de la inmigración, lo que explica la abundancia de textos periodísticos o académicos. Un punto de vista más amplio y de tipo estrictamente cuantitativo se halla en el libro de Corrado Bonifazi *L'immigrazione straniera in Italia*. En lo que respecta a las actividades delictivas relacionadas con la inmigración ilegal, la literatura es multisectorial, ya que varía desde un enfoque vinculado a la dimensión de los flujos criminales y de las violaciones a los derechos humanos (tal como la publicación de Enzo Ciconte y Pierpaolo Romani, *Le nuove schiavitù, il traffico di esseri umani nell'Italia del XXI secolo*) hasta un análisis más puramente jurídico, que tiene en cuenta las medidas legislativas que se han adoptado para acabar con estos fenómenos criminales y ayudar a las víctimas. Entre otros, recordamos los textos editados por Vincenzo Castelli en *Punto ea capo sulla tratta. Studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*,

4 Con este término se indica, en el lenguaje común y con una connotación peyorativa, la política de cierre practicada por la Unión Europea en la defensa de sus límites exteriores; la organización, en este aspecto, se asemeja cada vez más a una fortaleza impenetrable para los miles de migrantes que intentan introducirse en ella cada año.

o la publicación de Italo Ormanni y Aureliano Pacciolla, *Mercanti di uomini, la compravendita di persone in Italia e in Europa negli ultimi 10 anni*.

En cuanto a la delincuencia extranjera activa en el comercio transfronterizo, además de remitirse a lo mencionado anteriormente respecto de los Balcanes, un enfoque más holístico sobre las redes criminales que actúan en términos de tráfico transfronterizo se puede encontrar en textos tales como *Criminalità multi-etnica; i mercati illegali in Italia*, de Stefano Becucci; *La criminalità mafiosa straniera in Italia: Le mafie straniere nel nostro paese: strutture criminale, attività illecite, alleanze*, de Fabio Iadelduca; o *Mafie: la criminalità straniera alla conquista dell'Italia*, de Giovanni Conzo y Giuseppe Grimaldi.

Para concluir esta sección, cabe destacar, por un lado, la limitada cantidad de fuentes sobre el tema de la frontera italiana y, por otro lado, cómo los antropólogos, sociólogos, economistas y criminólogos han llegado a considerar la cuestión de la frontera como un complemento opcional para sus estudios: aunque el tema sí se menciona, rara vez se le ha dado autonomía conceptual y, por lo tanto, se ha puesto en el centro de sus investigaciones.

Las razones de todo eso son múltiples. Para entenderlas plenamente es necesario integrar lo que se ha expuesto hasta ahora con un análisis de la transformación progresiva de las fronteras y de los límites italianos, así como de la mutación de su significado a la luz del proceso de integración europea.

Las mutaciones de los límites hasta la construcción de un sistema interfronterizo

En la definición de las fronteras italianas desde la unificación del país (en 1861) hasta la actualidad es posible identificar cuatro fases principales: a) La anexión progresiva de los diferentes estados, ciudades-Estado y territorios que formarían el futuro Reino de Italia (1861-1870); b) la nueva estructura después de la Primera Guerra Mundial, con la expansión del país hacia a los Balcanes (1918-1921); c) la nueva estructura después de la Segunda Guerra Mundial, tras la resolución de las cuestiones relativas a los límites orientales y nororientales, así como la consolidación de otros

límites (1945-1975); d) el proceso de la abolición de las fronteras interiores en la Unión Europea (y con algunos países vecinos, entre ellos Suiza), que culminó en la abolición de las aduanas en 1993 y de los controles en las fronteras para las personas con el Acuerdo de Schengen, que entró en vigor en 1995 (1985-presente).

Este acápite no tratará de proporcionar un análisis exhaustivo de la evolución de las fronteras italianas. Sin embargo, parece conveniente centrarse sobre todo en los dos últimos puntos, que marcan respectivamente la definición territorial actual de Italia y la función y características que se asignan a las fronteras.

La definición de los límites italianos

La historia evolutiva de las fronteras italianas termina oficialmente el 10 de noviembre de 1975. En esa fecha, la firma del Tratado de Osimo puso fin a las disputas territoriales entre Yugoslavia e Italia, estableciendo definitivamente la partición de la zona de Friuli a lo largo de los límites trazados por las autoridades militares aliadas el 5 de octubre 1954 en el Memorando de Londres. Belgrado reconoció la soberanía de Italia en Trieste y Roma hizo lo mismo con Yugoslavia en la llamada “zona B”, hacía tiempo parte de la región italiana de Friuli oriental. Osimo representaba la ratificación *de jure* de una condición que existía *de facto* desde hacía 21 años, o incluso desde 1947, cuando las tropas británicas separaron las zonas de ocupación por alambre de púas. El Tratado de París, por otro lado, decretó el paso final de Fiume, Pula y Dalmacia a la Federación Yugoslava. En 1991, las nuevas autoridades independientes de Eslovenia y Croacia volvieron a confirmar con convicción la validez del tratado.

El del frente esloveno (anteriormente yugoslavo) es sin duda uno de los casos más controvertidos en el ámbito de la definición y evolución de las fronteras italianas, debido a los diferentes intereses en juego y a la marcada presencia de minorías por ambos lados. En esta perspectiva, otro caso similar es el de la frontera con Austria.

Esta controversia debería haberse solucionado, junto con todas las demás que se han ocasionado en el continente después de la guerra, gracias a las negociaciones que se llevaron a cabo entre aquellos Estados recién

nacidos tras la Segunda Guerra Mundial. En 1946 el llamado “Pacto de De Gasperi-Gruber”, al parecer, iba en esta dirección, consignando Alto Adigio a Roma mientras que, en cambio, Italia se comprometía a proteger a las minorías de habla alemana (que fueron objeto de intentos de asimilación durante el periodo fascista).

La reunificación de Austria en 1955 y el establecimiento de su condición de neutralidad internacional, sin embargo, volvieron a causar controversias territoriales en torno al país. Simultáneamente, se desarrolló en Alto Adigio un movimiento separatista con características cada día más violentas. A finales de la década de 1950 y a comienzos de la de 1960, una escalada de atentados contra las instituciones, las fuerzas de policía y la infraestructura precipitó Alto Adigio en una temporada de tensiones sangrientas sólo comparable al separatismo siciliano de quince años antes. El otorgamiento de la condición especial a la región de Trentino-Alto Adigio en 1972, que concedía aún más autonomía lingüística a la provincia de Bolzano, hizo que la violencia separatista disminuyese gradualmente, lo cual coincidió también con la llegada del primer auge económico relativo de la industria y el turismo. Parte de la disidencia separatista fue finalmente reabsorbiéndose gracias a un proceso de politización que vio el principal partido autonomista, el *Südtiroler Volkspartei*, entrar de lleno en las dinámicas políticas nacionales mediante acuerdos de gobierno en las administraciones locales con la Democracia Cristiana y el Partido Socialista.

En el frente francés, el Tratado de París de 1947 asignó a Francia una parte de Piamonte y Liguria, en el Mont Cenis y el Pequeño San Bernardo, y puso fin a las reclamaciones italianas sobre Dauphiné y Córcega. De forma parecida, el Tratado de Saint-Germain-en-Laye de 1919 estableció el límite, aún vigente, entre Italia y Suiza.

La abolición de las fronteras interiores de la Unión Europea y la creación de una frontera exterior común

Una vez restablecidas las fronteras políticas tras el fin de la guerra, se empezaron a dismantelar las barreras comerciales y económicas, mientras se ponía en marcha el proceso de integración política y económica continental. El Tratado de Roma de 1957 y la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del espacio económico europeo, que se

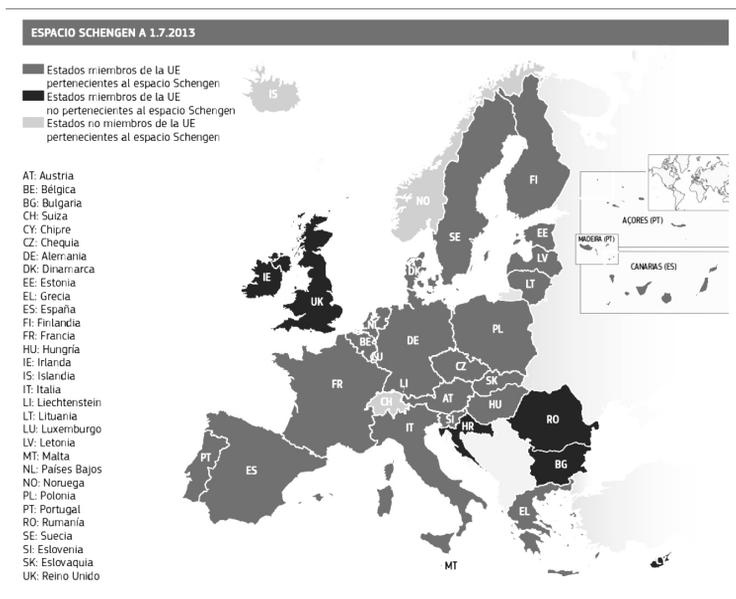
expandió aún más en 1973, eliminaron las barreras comerciales entre Italia y la mayoría de los Estados de Europa occidental. Las crisis económicas de la década de 1970 interrumpieron el proceso de liberalización; éste se reactivó en la década de 1980 con el Acta Única Europea de 1986 y culminó con el Tratado de Maastricht de 1992, con el que no sólo se abolieron las limitaciones a la circulación de capitales y servicios, sino también a la circulación de personas. Con este tratado se eliminaron también los controles regulares sobre las mercancías y se adoptó un sistema aduanero común para toda la Unión Europea. Al entrar en vigor los Acuerdos de Schengen,⁵ que de hecho eliminan las fronteras interiores de la UE, a través de la cancelación de controles regulares sobre las personas al pasar de un país a otro dentro del llamado “espacio Schengen” (véase mapa 2), la historia de los límites entre Italia y el resto de Europa cesa casi de existir.

En el contexto de una progresiva armonización de las normativas entre los países comunitarios, que se enfocaba al principio únicamente en el aspecto comercial y económico, se añadió luego un número cada vez más significativo de áreas, hasta que se incluyeron la política de administración de las fronteras y la gestión del fenómeno migratorio. En este ámbito se inserta, en 2004 –significativamente, el año en el que la UE se expandió hasta incluir ocho nuevos países del este de Europa– la institución de la agencia Frontex, que se planteaba, entre otros objetivos, la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros en cuanto a la gestión de las fronteras exteriores, el análisis del fenómeno migratorio y la asistencia para los Estados miembros en las fronteras exteriores.

Frontex, aunque sea muy activo en cuanto a asuntos de gestión técnica de las fronteras y respecto de los flujos desde y hacia Europa, parece ser la única herramienta de integración comunitaria en términos de inmigración. Ha faltado, y sigue faltando, una política sólida de subdivisión de los costes de las intervenciones de socorro para los migrantes que apoye al organismo, así como un compromiso conjunto para la recepción de los solicitantes de asilo por razones de persecución religiosa, étnica o política.

5 En cuanto a los países implicados en el sistema fronterizo italiano, cabe destacar que los acuerdos entraron en vigor en 1995 para Francia, en 1997 para Italia y Austria, en 2007 para Eslovenia y en 2008 para Suiza (país que forma parte del espacio Schengen, aunque no sea Estado miembro de la UE).

Mapa 2 El espacio Schengen



Fuente: Comisión Europea, 2014: 3

El gasto de recursos para una institución que se dedica únicamente a supervisar las fronteras europeas ha atraído muchas críticas por parte de varias ONG que trabajan en la tutela de los derechos humanos. Según lo expresan, esta institución es la manifestación de la voluntad europea de trabajar conjuntamente sólo con el fin de rechazar el fenómeno migratorio, en lugar de administrarlo.⁶

El frente mediterráneo

Con el fin de las controversias nacionales y territoriales, Italia encontró definitivamente en el mar Mediterráneo (tanto en el sector central como, con la caída de la Cortina de Hierro, en el oriental, el Adriático) su frontera *integral*, no sólo por los límites políticos que definían las aguas territoriales (de Italia y

6 Para consultar una reseña de estas críticas, véase el blog independiente fortresseurope.blogspot.it

de Europa), sino también por las fronteras sociales, económicas y culturales con Oriente Medio y África del Norte, ambos de mayoría musulmana.

La frontera marítima italiana es un importante punto de tránsito para el comercio mundial, aunque sólo a través de “puertas” naturales situadas fuera de las fronteras italianas, tales como Suez y Gibraltar.⁷ Ante estas oportunidades y trastornos, de hecho, el Mediterráneo ofrece una fracción del interés estratégico de las otras esquinas de las fronteras europeas y del mundo.⁸

Es así que el mar Mediterráneo se convierte en un punto de cruce para los flujos migratorios dirigidos hacia las penínsulas italiana e ibérica, que sólo sirven de punto de partida para la dispersión a lo largo del vasto interior de Europa. Como en los Balcanes, se desarrolla una extensa red de rutas de tráfico marítimo entre las dos orillas del Mediterráneo, impulsada por la crisis política y humanitaria que atribula la inmensa zona de la África subsahariana y el Oriente Medio (De Bruycker, Di Bartolomeo y Fargues, 2013).

Sin embargo, a excepción de la reanudación periódica del conflicto entre Israel y Palestina y en el Líbano, la década 2000-2010 supuso la estabilización total del Mediterráneo central. Esta temporada de renovada estabilidad terminó abruptamente en 2010-2011 en ambas orillas de la cuenca mediterránea. En lo que se refiere a Europa, en esos años Italia se hundió en la recesión y en las crisis bancaria y de deuda pública, junto con las otras economías europeas de la región: la península Ibérica, Grecia y Chipre. En el frente meridional llegó el momento del tsunami constituido por la Primavera Árabe, que muy rápidamente derivó en un invierno político (Mercuri y Torelli, 2012).

Esta explosión de inestabilidad política y social ha subrayado brutalmente el papel de Italia como la nueva frontera meridional de toda Europa, así como las ambigüedades, tanto nacionales como comunitarias, en la gestión del fenómeno migratorio. Centrándose únicamente en la gestión técnica de las fronteras a través de la red Frontex, Europa ha recibido la nueva ola migratoria sin una estrategia común integral en términos de acogida de los solicitantes. Al contrario, las limitaciones de los presupuestos públicos, producto de la crisis económica, han causado fricción entre Italia y Europa

7 Respecto al papel de Italia en el Mediterráneo y África del Norte, véase Russo, 2006.

8 En términos prácticos, Italia no compensa el desinterés europeo, ya que su atención está dirigida a las crisis del Oriente Medio y al cuidado de las relaciones con Rusia. Esta dicotomía se subraya en Zupí, 2008.

central-septentrional, debido a la falta de recursos por parte de la segunda en la gestión del fenómeno. El significativo impacto de la crisis económica sobre el frente ocupacional hizo que Italia se convirtiese cada día menos en un lugar de destino para los flujos migratorios, y cada día más en un país de tránsito para los flujos dirigidos al resto de Europa. Al carecer de un plan común, Italia respondió con iniciativas unilaterales en el ámbito de la primera asistencia a los migrantes con el estreno, en 2013, de la “Operación Mare Nostrum”. El objetivo de esta operación era acudir en auxilio de los barcos en altamar procedentes del norte de África, con el fin de evitar, al menos, los naufragios regulares y los cientos de víctimas que éstos ocasionaban (Marina Militare, 2016). Esta experiencia, aunque sea el resultado de controversias políticas tanto en Italia como en Europa, parece haber allanado el camino para una mayor implicación europea, al menos en las dinámicas de primera asistencia.

Para concluir esta sección, cabe destacar la peculiaridad, por un lado, de un país caracterizado por una única verdadera frontera política (el Mediterráneo –tanto el central como el Adriático); a lo que hay que añadir que dicha frontera consta de un mar, y que representa no sólo la frontera italiana, sino también la frontera meridional de toda la Unión Europea. Por otro lado, es necesario subrayar la presencia de un caso único (tanto en términos jurídicos y políticos como sociales, económicos y culturales): el del espacio Schengen y la abolición de los controles aduanales dentro de la Unión Europea, con la subsecuente creación de *límites-no-límites* y *fronteras-no-fronteras*. Lo que esto supone, a partir de los flujos ilegales que se mueven a lo largo de estas fronteras, se tratará en la siguiente sección.

Flujos ilegales y los delitos en el sistema fronterizo italiano⁹

La frontera mediterránea: una pluralidad de tráfico

Es fácil identificar un punto de partida interesante para nuestra descripción de los circuitos económicos ilegales en la frontera marítima (mar Mediterráneo central y Adriático), en virtud de las características específicas que se presentan. El volumen y la variedad de fenómenos criminales en el mar Mediterráneo están más extendidos que nunca antes. Y no podría ser de otra manera si, como señala la Comisión Europea, 81% del comercio ilegal en el mundo tiene lugar en las denominadas “autopistas marítimas”, que resultan ideales en especial para sobrellevar las cargas pesadas y las largas distancias; mientras el transporte por tierra y aire se utiliza para cargas de menor volumen y alto valor agregado, al igual que para los trayectos más breves (Pergolizzi, 2012: 1).

En los últimos años, el sector que ha suscitado mayor preocupación ha sido, sin duda, el del tráfico ilegal de migrantes, teniendo en cuenta su crecimiento exponencial a raíz de las emergencias humanitarias que tuvieron lugar en el norte de África y Medio Oriente y, al mismo tiempo, a causa de la enorme dificultad de acceso a canales seguros y regulares de migración.

Es difícil obtener una estimación precisa del número de migrantes que resultan víctimas de tráfico, aunque hoy los datos más confiables parecen ser los que provienen de Frontex, que en el *Annual Risk Analysis* 2014 informa acerca de las cifras relativas a los cruces ilegales de las fronteras del espacio Schengen durante el periodo 2009-2013. En lo que respecta a la frontera del Mediterráneo central (Italia y Malta), en 2013 se registraron 40 304 (38% del total) cruces ilegales (la gran mayoría con destino a Italia), a los cuales se suman los 4 994 (4.7% del total) de la ruta en dirección a las regiones italianas de Apulia y Calabria (Mediterráneo oriental-Adriático), que Frontex contabiliza de manera separada.¹⁰

9 Nota del traductor: Las citas textuales de esta sección se han traducido del inglés y del italiano al español. La única cita en español en la versión original es la del Protocolo contra el tráfico ilegal de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

10 Cabe recordar que el número de cruces ilegales no corresponde exactamente al número de migrantes, pues una misma persona puede intentar entrar más de una vez al espacio Schengen, sin

Estos datos demuestran que cerca de 40% (se excluyen las cifras relativas a Malta) de los cruces ilegales registrados en las fronteras del espacio Schengen han tenido a Italia como destino, con un aumento de más de 250% respecto del año anterior. Esto se puede explicar con la explosión del conflicto en Siria y la agudización de la crisis en Eritrea (que de hecho resultan ser las nacionalidades de 50% de los inmigrantes que recorren la ruta centro-mediterránea). La tendencia cíclica de los flujos migratorios resulta clara cuando se la compara con las de los años anteriores a 2013 (véase la tabla que contiene los datos de los últimos años en Frontex, 2014: 31).

El tráfico ilegal de migrantes dirigidos a las costas europeas y específicamente italianas, se considera, entonces, un “fenómeno estructural” (De Bruycker, Di Bartolomeo y Fargues 2013), dentro del cual el caso italiano es decisivamente importante (véase la tabla de De Bruycker, Di Bartolomeo y Fargues, 2013: 4).

Si bien en la actualidad el Mediterráneo central posee una importancia similar, no se debe pasar por alto, también con perspectiva histórica, la importancia de los tráfico con Albania, en el frente oriental, por obra no sólo de grandes organizaciones italianas, sino también de importantes asociaciones albanesas, tal como lo reveló algunos años atrás uno de los magistrados antimafia con más experiencia en la cuestión adriática (Cataldo Motta, citado en BBC News 2000).

Resulta importante detenerse un momento en la tipología de crimen al que se hace referencia. Si bien es cierto que estos datos son relativos a la entrada ilegal en el espacio Schengen, es necesario tener en cuenta que los mismos son sólo la superficie de un tráfico mucho más amplio y grave. De hecho, y por razones obvias de carácter práctico, sería imposible que aquellos inmigrantes que eligen probar suerte atravesando una frontera mediterránea lo hicieran por sus propios medios, sin acudir a “facilitadores” que organizaran su viaje en las barcas de la fortuna que, a menudo, ni siquiera logran alcanzar el territorio marítimo italiano.

Esta situación es tal, que prácticamente la totalidad de las personas que atraviesan la frontera mediterránea de Italia es, de una manera u otra,

que ello se refleje en las cifras de Frontex. Para una crítica del rigor metodológico de Frontex, véase Sigona, 2015.

víctima de tráfico ilegal de migrantes, tal como lo define el artículo 3 del Protocolo contra el tráfico ilegal de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional: “Por ‘tráfico ilícito de migrantes’ se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

El papel del crimen organizado en el tráfico de migrantes, a partir de las organizaciones autóctonas italianas, se ha estudiado con profundidad en numerosos informes e investigaciones, entre los cuales cabe destacar los llevados a cabo por la UNODC (2006) y la Dirección Nacional Antimafia Italiana (2014). En este último se encuentran detalladas las principales operaciones realizadas para atacar el tráfico ilegal de migrantes en el Mediterráneo y en particular la “Operación Caronte”, liderada por la Dirección Antimafia de Distrito (DDA, por sus siglas en italiano) de Génova, que concluyó con el arresto de 22 sospechosos y la denuncia de otros 54, así como otras dos operaciones que tuvieron lugar en Catania y Florencia, que han logrado el encarcelamiento de otras setenta personas (Direzione Nazionale Antimafia 2014: 439-441).¹¹

Si bien es cierto que las dimensiones del tráfico ilegal de migrantes son muy significativas y sus implicaciones muy serias, en particular en términos de violaciones de los derechos humanos, existen otros tipos de comercio ilegal que también cuentan con cierta relevancia. El tráfico de productos ilegales y falsificados es, sin lugar a dudas, uno de ellos. En este sentido, tiene un papel central el puerto de Nápoles y resultan de crucial importancia las relaciones establecidas entre grupos criminales chinos y la *Camorra* napolitana (UNICRI 2011: 98-99). Así, no es casual que el complejo aduanero de Campania y Calabria –puertos de Nápoles, Salerno y Gioia Tauro *in primis*– obtenga el primer puesto en número de piezas materiales de proveniencia extracomunitaria incautadas en 2013: 4 245 821, que constituyen más de 95% del total (Agenzia delle Dogane 2014: 43).

11 Resulta significativo, en este sentido, con una breve reflexión sobre la legislación italiana, resaltar que la represión a las asociaciones criminales dedicadas al tráfico ilegal de migrantes está comprendida entre las competencias de las direcciones antimafia de cada distrito.

Para comprender mejor los distintos tipos de tráfico de productos ilegales, resulta útil un estudio de la ONG italiana Legambiente, llevado a cabo con base en 163 pesquisas nacionales acerca del tráfico ilegal por vía marítima. Del mismo surge que 68% de las pesquisas realizadas se centraba en mercancías de imitación y especies protegidas, 23% en tráfico de desechos y 9% en fraude agroalimentario. El país más involucrado en las rutas ilegales hacia y desde Italia es China, cuyos puertos fueron identificados como puntos de partida o llegada de tráfico ilegal en 45 oportunidades. En segundo lugar se colocó Grecia, seguida de Albania, el norte de África, Medio Oriente y Turquía (Legambiente, 2013).

De igual importancia es el narcotráfico. También en este caso se trata, esencialmente, de flujos de entrada. Y también en este caso, e incluso mucho más que en los demás, tiene un rol fundamental la existencia, en Italia, de organizaciones criminales fuertemente arraigadas en el territorio en posición de mantener relaciones con actores institucionales, políticos y financieros de gran importancia en el ámbito mundial.

El papel de la *Ndrangheta*, la mafia calabresa, es especialmente importante si se tiene en cuenta su capacidad para tratar a la par con los narcotraficantes sudamericanos, obteniendo cantidades generosas de estupefacientes a raíz de la confianza, pagando sólo contra reembolso, y con la capacidad de organizar redes logísticas avanzadas de transporte, desde América Latina hacia los principales puertos europeos, italianos y de otros países (para profundizar, véase Forgiione, 2009).

Según afirma Europol (2013: 32), Italia representa una “ubicación clave por su extensa línea costera, su infraestructura de transporte aéreo y marítimo [...] y por la concentración de grupos de crimen organizado”. En efecto, se encuentra en el centro de una serie de tráfico que engloban a las principales sustancias estupefacientes (cocaína, heroína, cannabis, sintéticas) y todas las principales organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico (las mafias italianas, los narcotraficantes latinoamericanos, las organizaciones africanas, las de Medio Oriente y de la Europa balcánica).

En ese sentido, el papel de la frontera mediterránea es crucial, al estar sometido a un “dominio absoluto y completo” de la *Ndrangheta*, principal

organización dedicada al narcotráfico en el mundo, en el “puerto de Gioia Tauro (primer puerto de Italia en ser utilizado para el comercio de mercancías), donde, a través de una penetrante red conspirativa, logra obtener un apoyo interno amplio, continuo y casi inagotable”. No debe sorprender, entonces, que el puerto de Gioia Tauro se haya “transformado en la principal puerta de ingreso de la cocaína en Italia. Basta observar que sólo durante el periodo de referencia (junio 2012-julio 2013) casi la mitad de la cocaína incautada en Italia fue interceptada en Gioia Tauro” (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 419-420).

Efectivamente, para el ingreso de la cocaína en Europa, el puerto de Gioia Tauro representa actualmente uno de los principales canales, con “cargamentos de varias toneladas que cruzan el mar desde Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela, a España y Portugal, los puertos de mayor envergadura de Países Bajos y Bélgica y a los mayores puertos de contenedores de Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido”. Es importante tener en cuenta, además, que “los cargamentos por vía marítima resultan el mayor problema, ya que en ellos se pueden transportar grandes cantidades cada vez” (Europol 2013: 45).

Sin embargo, la frontera italiana posee un papel fundamental también en lo que respecta al ingreso de heroína y derivados del cannabis. En este caso, el lado adriático es el privilegiado, gracias a las relaciones estrechas de los grupos y asociaciones de la región de Apulia con los grupos criminales de los Balcanes: “La comarca de Salento se consolida entonces como un punto de referencia para las mercancías provenientes de Albania, (en especial heroína y marihuana) y así representa, en este sector, un importante punto de referencia también para las otras mafias a nivel nacional” (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 422). Los datos acerca de la incautación de heroína y cannabis, en todo sentido los más altos en toda Italia, confirman el papel central de las costas de Apulia en esta clase de tráfico, “y dan testimonio de que este tipo de narcótico –en continuidad con la ruta ‘balcánica’ sigue, luego, rutas por así decirlo ‘adriáticas’” (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 422).

También el tráfico de armas es particularmente relevante, ya que en la frontera mediterránea se experimenta una inversión de flujos, con

cargamentos que parten desde Italia hacia el norte de África y Europa del Este. Acerca de este tema, es necesario resaltar una publicación interesante, aunque no demasiado reciente, de Finardi y Tombola (2002), mientras que las crónicas de los últimos años reportan numerosos casos interesantes, algunos de los cuales tienen como punto central el mismo puerto de Gioia Tauro (como en 2004, cuando fueron incautados 8 000 Kalashnikov). En muchos de los casos, como señala el Informe Anual de la Dirección Nacional Antimafia (2014), son las mismas sociedades que manejan el narcotráfico, las que se ocupan del tráfico de armas, en ocasiones dentro de una misma carga (cabe destacar la reciente operación que ha desembocado en el arresto de 54 personas por narcotráfico y tráfico de armas. Véase: Musolino, 2014).

Lo que es más, el tráfico ilegal de personas, que si bien tiene lugar principalmente a través de canales distintos a los marítimos, utiliza también los flujos mediterráneos (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 427-444 o, para un enfoque del lado adriático, Ciconte, 2005), además, por supuesto, de la gran cantidad de delitos relacionados (corrupción, en primer lugar).

Las fronteras terrestres y los primeros pasos de la delineación de un sistema fronterizo

Al describir la evolución de los límites territoriales de Italia, se ha hecho referencia a la adopción del espacio Schengen, que incluye a Suiza, además de Francia, Austria y Eslovenia, países miembros de la Unión Europea, y al hecho de que el mismo extingue las fronteras internas, eliminando a su vez los controles sistemáticos de las personas que viajan de un país a otro. En ese sentido, es necesario recordar también la adopción del mercado común (sólo para la UE, de la cual Suiza no forma parte), que elimina los controles sistemáticos de las mercancías y la adopción de un sistema aduanero común.

Desde nuestro punto de vista, es posible comprender las razones de esta elección, con la intención de adoptar un sistema de defensa y control común de las fronteras denominadas “externas” de la Unión Europea, mediante sistemas comunes de vigilancia, atacando en esos puntos a las organizaciones criminales y transformando a la Unión, en su conjunto, en un territorio seguro.

La idea es tratar el crimen dentro de la UE de la misma manera que a la criminalidad interna (en este sentido, se cumple la eliminación de las fronteras) pero, no obstante el fuerte proceso de armonización que está teniendo lugar a nivel legislativo y de cooperación judicial y policial (se recuerdan, entre otras, la armonización de políticas de confiscación y de las normativas sobre la crimen organizado, la orden europea de arresto, la institución de oficinas como Europol y Eurojust), las fronteras siguen existiendo a nivel legislativo, a la espera de una armonización completa. Éste es un problema no menor frente al crimen organizado, ya que por un lado se garantiza la libre circulación de mercancías y de personas (incluidas las mercancías ilegales y los miembros de organizaciones criminales), mientras que, por otro lado, no se otorga plena circulación a los instrumentos de control.

Suiza

La frontera con Suiza es, en efecto, una de las más interesantes, siendo que la misma no forma parte de la Unión Europea y posee un sistema impositivo simplificado y una legislación favorable en lo que respecta al sistema bancario, que la hacen particularmente atractiva para los delitos financieros y la fuga de capitales.

Este último tema interesa a diversos cruces de frontera entre Italia y el Cantón del Tesino y se trata de flujos en ambas direcciones, ya que a menudo después de la fuga hacia el exterior ocurre el reingreso, para poner en circulación el dinero escondido (tendencia en aumento últimamente a causa de la crisis económica). Se trata, en un número considerable, de casos de criminalidad común, fuera del espectro del crimen organizado, que se vale de otros medios (en general financieros) para ocultar el capital acumulado ilícitamente o bien, para evitar pagar los impuestos. Sólo en 2012, la Guardia Financiera italiana incautó, en el límite de Como, más de 50 millones de euros (Varesenews, 2012). Las últimas cifras reveladas señalan que los flujos de entrada y salida son prácticamente equivalentes y que en general se evita recurrir a cómplices para el transporte del dinero, prefiriéndose realizarlo en primera persona (Del Frate, 2014).

Otro tipo de flujo criminal fronterizo es el del tráfico ilegal de migrantes, a través de la ruta balcánica y, una vez dentro del espacio Schengen, siguiendo el trayecto Eslovenia-Italia-Suiza o, alternativamente, la ruta mediterránea hacia el norte de Italia, encontrándose el pasaje en Suiza (Fedpol, 2014: 27). A raíz de la intensificación de los desembarcos en Italia y los consecuentes flujos hacia Suiza, el gobierno federal decidió, a principios de 2014, el bloqueo nocturno de los cruces fronterizos entre Suiza e Italia, suscitando así numerosas polémicas. Es de particular interés, en lo que respecta a la migración, una notación de la Oficina General de Policía con el propósito de explicar los amplios márgenes de maniobra a los que ha dado lugar la existencia del espacio Schengen: “Los cruces de la frontera oriental han disminuido respecto al año anterior. Según información de la policía, los migrantes, entre los cuales algunos son residentes en Suiza, que provienen de Milán, transitan cada vez más por la región de Ginebra y no por el Tesino. Se supone que la desviación hacia Francia se considera la ruta más segura para ingresar en Suiza” (Fedpol, 2014: 27).

Finalmente, es necesario mencionar el tráfico de sustancias estupefacientes que, al menos en lo que respecta a los derivados del cannabis, parece recorrer la ruta Albania-Italia-Suiza (Fedpol, 2014: 22) y el tráfico de armas desde Suiza hacia Italia (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 547).

Francia

En lo que concierne a la frontera con Francia, el dato central, como punto de partida, es la fuerte presencia de la criminalidad organizada, sobre todo la *Ndrangheta* calabresa, en las zonas limítrofes de Italia, en particular en las regiones de Piamonte y Liguria. Esta presencia no es reciente y se considera estratégica, “ya que es de fácil acceso para ingresar a Francia; el mismo pasaje de ingreso que, ya desde la década de 1970, conduce a muchos miembros de la *Ndrangheta* a frecuentar parte de la Costa Azul, donde construyeron verdaderas redes logísticas para la gestión de importantes operaciones clandestinas, aprovechando la relación estrecha con la criminalidad de Marsella” (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 149).

En los últimos años, han tenido lugar operaciones destinadas a combatir el tráfico ilegal de migrantes, aunque no resulta extraño que los mi-

grantes víctimas de tráfico ilegal, una vez en Italia, recuperen la libertad y atraviesen el límite entre Italia y Francia de manera independiente; de hecho sucede que se producen cruces “incluso de personas que no poseen permiso, ya que hoy en día tienen grandes huecos los tejidos del control infra europeo” (Meltingpot, 2011).

En lo referente a otros tipos de tráfico, el de estupefacientes en general tiene lugar en dirección Francia-Italia, con cargas provenientes de la ruta Marruecos-España, como revela Europol (2013: 46).

Austria

También en el caso austriaco resulta difícil acceder a cifras precisas acerca de los tipos de tráfico existentes. Parece casi completamente confirmada la tendencia al tráfico ilegal de migrantes, al ser un punto de tránsito de la ruta balcánica. En este sentido, la operación “Okan” de la policía de frontera de Trieste reveló cómo el trayecto Hungría-Austria-Italia es utilizado como alternativa al más “tradicional” Eslovenia-Italia o Balcanes-Italia por vía marítima, como en el caso de:

[...] una organización criminal internacional dedicada a favorecer la inmigración clandestina desde Turquía con países como Italia, Francia, Bélgica, Gran Bretaña, Suiza, Austria, Alemania y Noruega como destinos finales. Los inmigrantes ilegales se confiaban de esta organización, que garantizaba el “viaje” tras el pago de una cifra que rondaba los seis a siete mil euros por persona: algunos eran trasladados en automóvil, otros en autobús, otros en tren o bien en avión y por vía marítima hacia los puertos de Trieste y de Ravena. En general, la ruta empleada para ingresar en Italia era la balcánica: el pasaje se realizaba a través de Macedonia, Serbia, Kosovo, Montenegro, Croacia y Eslovenia, o bien alternativamente por Hungría y Austria (Unterweger, 2012).

Otras operaciones llevadas a cabo durante los últimos años, sobre todo a mano de la policía de frontera de Tarvisio, se refieren siempre al tráfico ilegal de migrantes y al tráfico internacional de estupefacientes (Polizia di Stato, 2012b e 2012c), aun cuando las dimensiones de dichos fenómenos no parecen estar tan acentuadas en este frente como en otros.

Eslovenia

Entre los límites terrestres, el esloveno resulta uno de los más delicados por diversas razones: la fuerte inestabilidad (si bien ahora atenuada) del área balcánica; el hecho de que sea el segmento final de la ruta balcánica (muy afectada por el tráfico de droga, migrantes y por el contrabando); el hecho de que Eslovenia haya sido el último (junto con Suiza) de los países limítrofes con Italia en entrar en el espacio Schengen.¹²

El flujo más interesante es el del contrabando de cigarrillos, actividad tradicionalmente radicada en Europa del Este. Actualmente, es posible identificar dos tendencias diferentes: las grandes organizaciones transnacionales que eligen utilizar la frontera marítima adriática, con la posibilidad de ser asistidas por una red logística adecuada, mientras parece afirmarse una:

[...] estrategia de las organizaciones del este europeo orientada hacia una parcialización de las cargas de cigarrillos y la utilización masiva de automóviles para su transporte.

Probablemente, por cuestiones relacionadas al bajo costo de la actividad criminal, tales organizaciones han encontrado en el transporte sobre ruedas el mejor método para el envío de tabaco, y la región de Friuli Venecia Julia es la vía más corta para acceder a la red de distribución del mercado italiano (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 455-456).

No sorprende, entonces, que “durante los últimos años, se haya registrado un incremento de incautaciones de cargas de cigarrillos elaborados en otros países, de procedencia europea, llevadas a cabo en zonas fronterizas del noreste (en particular en Friuli Venecia Julia y Trentino Alto Adigio) contra ciudadanos polacos, ucranianos, rusos, moldavos y rumanos”, a pesar de que se haya “registrado una caída en la cantidad de cigarrillos falsos. Se ha pasado, de hecho de 62 toneladas en 2012, a 38 en 2011, finalizando en aproximadamente 35 en el año 2012” (Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 455-456).

12 Entre las peculiaridades que hacen el límite italo-esloveno particularmente difícil de controlar, se encuentra también la situación de Gorizia/Nova Gorica, una ciudad dividida a la mitad entre dos países, donde el límite del Estado se encuentra sobre calles urbanas, marcado (hoy, después de la caída de la Cortina de Hierro y el ingreso de Eslovenia en la Unión Europea y el espacio Schengen) apenas por una línea roja dibujada sobre el asfalto.

En general, se trata de tipos de tráfico complejos, que involucran a diversas organizaciones criminales. Por ejemplo, en 2010, se dismanteló una organización transnacional, compuesta por un grupo ucraniano y la *Camorra* napolitana, que se dedicaba al tráfico de cigarrillos a través del límite con Eslovenia. Esta acción concluyó con el arresto de 21 personas, la incautación de aproximadamente ocho quintales de cigarrillos de contrabando y decenas de automóviles (Polizia di Stato, 2012a).

También se han encontrado en los últimos años actividades ligadas al tráfico ilegal de migrantes y de estupefacientes, aunque en un grado mucho menor respecto al de otras fronteras y respecto de otros tipos de tráfico dentro de esa misma frontera. Finalmente, el tráfico de productos falsos o ilegales ha registrado confiscaciones importantes, sobre todo en los últimos años (UNICRI, 2011: 91).

Algunas características del sistema fronterizo italiano

A modo de conclusión del presente análisis de los principales flujos criminales hacia las diversas fronteras italianas, es posible notar cómo tales flujos suelen presentar conexiones entre ellos, contribuyendo a la creación del (sub)sistema fronterizo italiano, como parte de un sistema fronterizo global.

Todo esto puede explicarse, en primer lugar, por el hecho de que Italia no suele ser el punto de partida o el destino final de los tipos de tráfico que la implican, sino un punto de tránsito y, de manera más frecuente, de clasificación, en virtud del fuerte arraigo territorial de algunas organizaciones criminales, que ofrece un terreno fértil para tal fin.

Después de todo, utilizando los criterios sugeridos por Shelley (2006) para identificar “áreas fronterizas [...] particularmente vulnerables a los problemas de crimen y terrorismo transnacional”, se puede deducir que en el caso italiano existen al menos tres o cuatro de los cinco:

- (1) fronteras extensas expuestas o alto volumen de cruces fronterizos; (2) estados de transición en los que los mecanismos de control no funcionan de manera eficaz; (3) áreas de intenso conflicto político o regional o donde el estado ha perdido el control sobre su territorio; (4) países con altos

niveles de corrupción al menos de uno de los lados de la frontera; (5) países en los que hay complicidad de los gobiernos en crimen o terrorismo transnacional (Shelley, 2006: 3).

En particular, es posible definir diversos flujos internacionales e interfronterizos de grandes dimensiones con base en los tipos de tráfico involucrados. Los principales son el tráfico ilegal de migrantes, el narcotráfico y el tráfico de productos de imitación.

En cuanto al tráfico ilegal de migrantes, dos flujos parecen ser particularmente importantes: (a) la ruta del Mediterráneo central, con ingreso en Italia, clasificación en el territorio nacional y nuevo cruce de la frontera hacia Francia o Suiza; (b) la ruta balcánica, con ingreso en Italia, o de la frontera marítima mediterránea-adriática o de la frontera con Eslovenia, y el sucesivo cruce de salida de una de las fronteras terrestres hacia el resto de Europa.

Es frecuente que estos trayectos sean utilizados y manejados por las mismas organizaciones y el uso de una por sobre la otra se asocia a mayores o menores riesgos y ganancias:

[los] viajes de la esperanza costaban pocos cientos de euros cuando el objetivo era atravesar la frontera de Francia luego de desembarcar en Lampedusa durante la revolución tunecina de la primavera pasada. Quien tenía la posibilidad, prefería pagar más de tres mil euros en Túnez para entrar en Italia por un paso inusual, a través de Turquía u otros países islámicos y desde allí atravesar los límites de los países del Este, sobre todo Hungría, para luego cruzar las fronteras de Austria y Eslovenia, sujetas a escasos controles (Perri, 2011).

En lo que respecta al narcotráfico, existen múltiples rutas y suelen depender del tipo de estupefaciente. La cocaína entra principalmente a través de la frontera mediterránea centro-occidental, aprovechando el control absoluto ejercido por la *Ndrangheta* en el puerto de Gioia Tauro, para luego atravesar las fronteras terrestres, y permanecer en Italia o bien volver a partir directamente por vía marítima. El mismo discurso vale para los derivados del cannabis, aun cuando éstos tiendan a seguir la ruta balcánica, para luego ser comercializados en el resto de Europa. La ruta de la

heroína, en cambio, es indudablemente la balcánica, que luego atraviesa la frontera marítima mediterráneo-adriática, para proseguir hacia otros países del espacio Schengen (Europol, 2013: 62; Direzione Nazionale Antimafia, 2014: 422).

En lo que respecta al tráfico de productos ilícitos y de imitación, se ha dicho muy poco hasta ahora, debido a que no ha sido posible recabar datos particularmente profundos acerca de una frontera en especial. Sin embargo, los datos que surgen del interesante estudio de UNICRI (2011) pueden resultar de gran utilidad para comprender el rol clave de Italia como centro europeo y mundial de productos de imitación. El informe, además de recordar la absoluta centralización en el puerto de Nápoles como punto de llegada de las mercancías y de distribución hacia el resto de Europa, señala también un interesante procedimiento inverso, que demuestra la gran capacidad organizativa de las asociaciones criminales y la complicidad de la que gozan: “los cargamentos solían atravesar países como España, Grecia, Hungría o Austria para disimular su origen y hacerlas parecer ante los ojos de las autoridades aduaneras italianas como cargamentos inter-UE: con este objetivo solía utilizarse la corrupción. Una vez que las mercancías entraban en Italia, eran almacenadas en distintos sitios a lo largo de todo el país” (UNICRI 2011: 105). Se puede concluir, de cualquier manera, a la luz de estos descubrimientos, que se trata, en el caso del tráfico de productos ilegales y de imitación, de rutas esencialmente mediterráneas, con procedencia del resto del mundo y en especial de China.

Es necesario destacar, a modo de conclusión de esta sección, que el rol central pertenece a la frontera mediterránea (ya sea central o adriática), a través de la cual se produce la mayor parte de los tráficos ilegales. Por un lado, esto se explica porque en la frontera mediterránea (marítima y no Schengen) resulta más fácil interceptar los flujos de tráfico que en otras; por otro lado, es evidente que los intereses que giran en torno a la frontera mediterránea son significativamente mayores que los demás, al tratarse de la frontera entre la *Fortress Europe* y África y Medio Oriente, una frontera detrás de la cual se esconde un mundo de oportunidades, ya sea en la legalidad o fuera de ella.

Conclusiones

Este capítulo ha intentado arrojar luz sobre tres aspectos cruciales relativos al tema fronterizo en Italia: (a) el estado del arte en la literatura; (b) la evolución histórica de los límites territoriales; (c) las características del sistema fronterizo italiano. A la luz de estas consideraciones, se pueden extraer algunas conclusiones principales.

En primer lugar, la escasa problematización de las fronteras en Italia, también en lo que respecta al punto de vista criminal. Parece haber surgido de la literatura cierta propensión al enfoque sobre la delimitación territorial, más que sobre otros temas ligados a la cuestión fronteriza. Esto puede explicarse por varias razones, entre las cuales, una es particularmente interesante porque refleja la clara interconexión entre los dos primeros aspectos descritos anteriormente (estado del arte y evolución histórica): se trata de la corta edad de las mismas fronteras y de las continuas modificaciones que éstas han sufrido, incluso recientemente. Esta situación ha catalizado, sin lugar a dudas, la atención de una gran parte de la literatura.

En segundo lugar, las características del sistema fronterizo italiano. El dato central que surge del análisis aquí presentado parece ser la caracterización de Italia como centro del crimen transnacional y de los flujos de tráfico ilegales (múltiples y de diversos tipos) que allí se manejan. En este sentido contribuyen dos elementos principales: el primero es la existencia de al menos tres de las organizaciones criminales más poderosas del mundo (*Cosa Nostra* siciliana, *Ndrangheta* calabresa y *Camorra* napolitana) en el territorio italiano y su profundo arraigo (que se aplica también a través de fuertes dinámicas de corrupción y la contigüidad con el poder público). El segundo elemento es fundamentalmente geopolítico: la peculiaridad de un país en el centro del Mediterráneo, puerta meridional de Europa y del espacio Schengen, con miles de kilómetros de costa, a menudo difíciles de controlar.

Está claro que todavía podrá y deberá decirse mucho acerca de este tema y que los análisis contenidos, tanto en este capítulo, como en las conclusiones que aquí se esbozan, no son más que una serie de reflexiones

iniciales al respecto. Por el momento, el aspecto fundamental para cerrar y del cual pueden partir reflexiones sucesivas es la peculiaridad del caso italiano en cuanto al perfil fronterizo-criminal, tanto en términos absolutos como, más aún, en comparación con el subcontinente latinoamericano.

Referencias

- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (2014). *Libro Blu dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*. Roma: Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.
- BBC News (2000). "Albanian Mafia steps up people smuggling". Consultada el 12 octubre de 2000, disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/863620.stm>
- Becucci, Stefano (2006). *Criminalità multietnica; i mercati illegali in Italia*. Bari: Laterza.
- Bonifazi, Corrado (2007). *L'immigrazione straniera in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Bruno, Fernanda. *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*. Turín: Giappichelli.
- Castelli, Vincenzo (ed.) (2014). *Punto e a capo sulla tratta. Uno studio sulle forme di sfruttamento di esseri umani in Italia e sul sistema di interventi a tutela delle vittime*. Milán: Franco Angeli.
- Cattaruzza, Marina (2007). *L'Italia e il confine orientale*. Bologna: Il Mulino.
- Ciconte, Enzo (ed.) (2005). *I flussi e le rotte della tratta dall'est Europa*. Bologna: Progetto WEST.
- Ciconte, Enzo y Pierpaolo Romani (2002). *Le nuove schiavitù, il traffico di esseri umani nell'Italia del XXI secolo*. Milán: Editori Riuniti.
- Comisión Europea (2014). *Comprender las políticas de la Unión Europea: Fronteras y Seguridad*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Conzo, Giovanni y Giuseppe Grimaldi (2013). *Mafie: la criminalità straniera alla conquista dell'Italia*. Cento Autori Edit.
- De Bruycker, Philippe, Anna Di Bartolomeo y Philippe Fargues (2013). "Migrants smuggled by sea to the EU: facts, laws and policy options". *MPC Research Report*, N.º 9.

- Del Frate, Claudio (2014). “Il traffico di valuta cambia verso. I soldi dalla Svizzera all’Italia”. *Corriere della Sera*, 28 de marzo. Consulta el 2 noviembre de 2014, disponible en http://www.corriere.it/cronache/14_marzo_28/traffico-valuta-cambia-soldi-svizzera-all-italia-e2e35b16-b640-11e3-ac02-19a792716bb3.shtml.
- Direzione Nazionale Antimafia (2014). *Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale antimafia e dalla Direzione nazionale antimafia*. Roma: Direzione Nazionale Antimafia.
- Europol (2013). *EU Drug Markets Report: A strategic analysis*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fedpol (2014). *Lotta della Confederazione contro la criminalità. Rapporto Annuale*. Berna: Ufficio federale di polizia Fedpol.
- Fera, Giuseppe (2011). *Il ponte Italia-Albania tra l’Unione Europea ed i Balcani*. Turín: Giappichelli.
- Fiandaca, Giovanni y Costantino Visconti (eds.) (2010). *Scenari di mafia*. Turín: Giappichelli.
- Finardi, Sergio, y Carlo Tombola (2002). *Le strade delle armi*. Milán: Jaca Book.
- Forgione, Francesco (2009). *Mafia Export*. Milán: Baldini e Castoldi.
- Gambino, Silvio y Guerino D’Ignazio (eds.) (2012). *Immigrazione e diritti fondamentali, fra costituzioni nazionali UE e diritto internazionale*. Milán: Giuffrè Edizioni.
- Gebrewold, Belachew (2007). *Africa and Fortress Europe, Threats and Opportunities*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.
- Gugliotta, Roberto y Gianfranco Pensavalli (2005). *Messina Campione d’Italia*. Mesina: Edizioni IMG Press.
- Iadelduca, Fabio (2012). *La criminalità mafiosa straniera in Italia. Le mafie straniere nel nostro paese: strutture criminali, attività illecite, alleanze*. G. A. Curcio Edit.
- Irrera, Daniela (2006). *Gli Stati Criminali, Un possibile modello esplicativo*. Milán: Giuffrè Editore.
- Legambiente (2013). “I mercati illegali: numeri, storie e scenari della ‘globalizzazione in nero’” - Consultado el 29 octubre, 2014, disponible en

- <http://www.legambiente.it/contenuti/comunicati/i-mercati-illegali-mercati-numeri-storie-e-scenari-della-globalizzazione-nero>.
- Maniscalco, Maria Luisa (ed.) (2010). *La pace nel vicinato; cooperazione militare europea nei Balcani, una prospettiva italiana*. Milán: Franco Angeli.
- Marina Militare (2016). “Mare Nostrum”. Consulta el 25 enero 2016, disponible en <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>
- Meltingpot (2011). “Ventimiglia-La frontiera mobile dell’Europa che non c’è”. Consulta el 17 octubre de 2014, disponible en <http://www.meltingpot.org/Ventimiglia-La-frontiera-mobile-dell-Europa-che-non-c-e.html#.VETrWvmsWyV>.
- Mercuri, Michele y Stefano Maria Torelli (2012). *La primavera araba. Origini ed effetti delle rivolte che stanno cambiando il Medio Oriente*. Milano: Vita e pensiero.
- Musolino, Lucio (2014). “Ndrangheta, 54 arresti di affiliati a cosca Molè. C’è anche l’attore Sammarco”. *Il fatto quotidiano*, 24 junio. Consulta el 17 octubre de 2014, disponible en <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/06/24/ndrangheta-54-arresti-di-affiliati-a-cosca-mole-ce-anche-lattore-sammarco/1037715/>
- Naciones Unidas (2004). *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Oliva, Gianni (2006). “*Si ammazza troppo poco*”: i crimini di guerra italiani 1940-43. Milán: Mondadori.
- (2005). *Profughi. Dalle foibe all’esodo: la tragedia degli italiani d’Istria, Fiume e Dalmazia*. Milán: Mondadori.
- (2003). *Foibe. Le stragi negate degli italiani della Venezia Giulia e dell’Istria*. Milán: Mondadori.
- Ormanni, Italo y Aureliano Pacciolla (2010). *Mercanti di uomini, la compravendita di persone in Italia e in Europa negli ultimi 10 anni*. Laurus Rabufffo Edit.
- Peers, Steve, Elspeth Guild, y Jonathan Tomkin (eds.) (2012). *EU immigration and asylum Law, text and commentary*. Leiden: Universidad de Leiden.
- Pergolizzi, A. (2012). “Mercati globali illegali”. *PRISMA Economia – Società – Lavoro* (2). Milán: Franco Angeli.

- Perri, Maria Chiara (2011). “Tratta di clandestini dalla Tunisia all’Italia sgominata banda di Parma”. *la Repubblica*, 30 diciembre. Consulta el 26 de octubre de 2014, disponible en http://parma.repubblica.it/cronaca/2011/12/30/news/tratte_di_clandestini_sgominata_banda_di_parma-27391501/
- Polizia di Stato (2012a). “Trieste: fermato traffico di sigarette di contrabbando”. Consulta el 21 octubre de 2014, disponible en <http://www.poliziadistato.it/articolo/25131/>
- (2012b). “Operazione della Polizia Frontiera di Tarvisio”. Consulta el 21 de octubre de 2014, disponible en <http://questure.poliziadistato.it/Udine/articolo-6-647-44574-1.htm>
- (2012c). “Operazione della Polizia Frontiera di Tarvisio”. Consulta el 21 de octubre de 2014, disponible en <http://questure.poliziadistato.it/Udine/articolo-6-647-44800-1.htm>
- Russo, Francesco (2006). *Un Mediterraneo da integrare: l’Italia ed i corridoi euro-mediterranei di trasporto*. Mesina: Mesogea.
- Seghetti, Stefania y Paolo Soriani (2007). *L’assenza dei confini, l’essenza dei confini*. Roma: Edizioni Dueffe.
- Shelley, Louise (2006). *Border Issues: Transnational Crime and Terrorism*. Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Sigona, Nando (2015). “The Politics of Counting People at Borders”. Consulta el 26 de febrero de 2016, disponible en <https://nandosigona.wordpress.com/2015/10/13/the-politics-of-counting-people-at-borders/>
- Strazzarri, Francesco (2008). *Nozze Balcanica, guerre, crimini e stati falliti alle porte dell’Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Talani, Leila S. (ed.) (2012). *Globalization, migration and the future of Europe*. New York: Routledge.
- Tassinari, Guido (2008). *L’Unione Europea*. Milán: Alpha Test.
- Tremolada, Ilaria (2011). *La via italiana al petrolio, L’ENI di Enrico Mattei In Iran*. Milán: L’ornitorinco edizioni.
- Trinchese, Stefano y Francesco Caccamo (2011). *Rotte adriatiche, tra Italia, Balcani e Mediterraneo*. Milán: Franco Angeli.

- UNICRI (2011). *Counterfeiting: a global spread, a global threat*. Turín: UNICRI.
- UNODC (2006). *Organized Crime and Irregular Migration from Africa to Europe*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.
- (2010). *World Drug Report*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Unterweger, Matteo (2012). “Traffico di clandestini, 16 passeur in cella”. *Il piccolo*, 15 agosto. Consulta el 24 de octubre de 2014, disponible en <http://ilpiccolo.gelocal.it/trieste/cronaca/2012/08/15/news/traffico-di-clandestini-16-passeur-in-cella-1.5549978>
- Varesenews (2012). “Un fiume di denaro clandestino dalla Svizzera all’Italia”. Consulta el 14 de marzo de 2016, disponible en <http://www3.varesenews.it/insubria/un-fiume-di-denaro-clandestino-dalla-svizzera-all-italia-251166.html>
- Varvelli, Arturo (2009). *L’Italia e l’ascesa di Gheddafi*. Milán: Dalai Editore.
- Wiermans, Moira (2012). *The securitization of Frontex*. Saarbrücken: Lambert Academic Publ.
- Zupi, Marco (2008). *La proiezione del sistema-Paese verso il Mediterraneo*. Roma: Carocci.

Brasil y sus fronteras: historia y límites de un Estado soberano*

Letícia Núñez Almeida, Agnes Félix, Jennifer Silva, Nathan Bueno Macêdo, Rafael Augusto Masson Rocha

Laboratório de Estudos e Pesquisas Internacionais e de Fronteiras

Introducción

Independientemente de la existencia de muros, las fronteras siempre existen en los mapas y promueven procesos socioculturales de intercambio o convivencia por donde pasa la línea demarcatoria entre los países. En Brasil, este fenómeno puede ser observado, tanto en los centros urbanos, como en las zonas rurales, donde las negociaciones y disputas de intereses se dan en la dicotomía *cerca de y sobre* el límite que aproxima y, al mismo tiempo, separa, creando sociabilidades propias de esas relaciones de continuidades y discontinuidades.

Según Golin (2002), la franja de frontera brasileña es una abstracción diseñada a partir de concepciones de defensa nacional y del territorio, es decir como área estratégica del Estado. Sin embargo, la zona fronteriza es real y se constituye a partir de relaciones y dinámicas complejas, que con frecuencia son invisibilizadas y descalificadas como periféricas por el Estado-nación.

A diferencia de la idea de zona de frontera, que es de difícil demarcación, “flexible según los arreglos socioterritoriales de los campos de fuerzas opuestas” (Cataia, 2007: 6), las líneas demarcatorias son establecidas por una decisión política; pueden ser dibujadas, medidas y memorizadas; mientras que las zonas representan la cosa real; son por esencia indeterminadas y

* Traducción del portugués de Fernando Acosta Bernadet

su existencia no depende exclusivamente de decisiones políticas directas. Explica el autor que la zona da origen a la línea de frontera, mientras que la frontera como línea es el producto de un movimiento, siempre transitorio, justamente porque es histórico. El argumento postula que las fronteras no son resultado sólo del espacio, sino también del tiempo, es decir que la extensión y su duración forman un concepto de límite. Explica el autor:

Es el tiempo que da significado a la forma, o sea, más importante que la forma de las fronteras es su formación. Siendo histórica, resulta de elecciones, por eso afirmamos la inexistencia de fronteras naturales. Las fronteras, inclusive las apoyadas en marcos naturales, son el resultado de elecciones sociales y no de imposiciones naturales. De hecho, en los albores de la historia, los elementos naturales condicionaban a los hombres y sus actividades, imponiéndoles barreras físicas. Una montaña, un desierto o un bosque podían significar límites (zonales) a la circulación, no obstante, el desarrollo técnico superó las barreras y, a medida que éstas fueron cayendo una por una, se erigieron otras barreras, ahora no más naturales, pero políticas (Cataia, 2007: 7).

Cada contexto geopolítico y social creó y crea su representación de frontera, tanto en la teoría como en las cuestiones de Estado. Estas diferencias son ejemplificadas por Dorfman (2013) sobre las distintas construcciones del pensamiento geográfico: “[...] La teoría de frontera, inclusive cuando es producida en un ambiente positivista, de expectativas de una ciencia natural y universal, identifica el carácter político, no natural de la frontera, así como sus variadas formas materiales” (Dorfman, 2013: 4).

En ese sentido, la noción de frontera es polisémica, como explica Albuquerque (2010), pudiendo representar, tanto el límite político y jurídico entre determinados territorios, como también una región imprecisa de hibridismo cultural, un lugar de flujos y mezclas. Para el autor, las fronteras son demarcadores simbólicos de las identidades de distintos grupos étnicos, lingüísticos, religiosos, etc. Indican desde frentes de expansión económica sobre determinados espacios vacíos de territorio nacional, hasta límites metafóricos para delimitar áreas de conocimiento distintas. Independientemente del paisaje en que sean operacionalizadas, las fronteras siempre se refieren a las posibles relaciones entre límites y aproximaciones; cuestionan en qué medida hay

distancias y proximidades entre polos distintos. La frontera es ese espacio de medición donde pueden ser observadas las continuidades y discontinuidades de las dinámicas sociales e individuales en un territorio, simbólico o no, pero siempre delimitado, incluso de forma abstracta, construido teóricamente de forma multidisciplinar.

Las fronteras geográficas y sociopolíticas

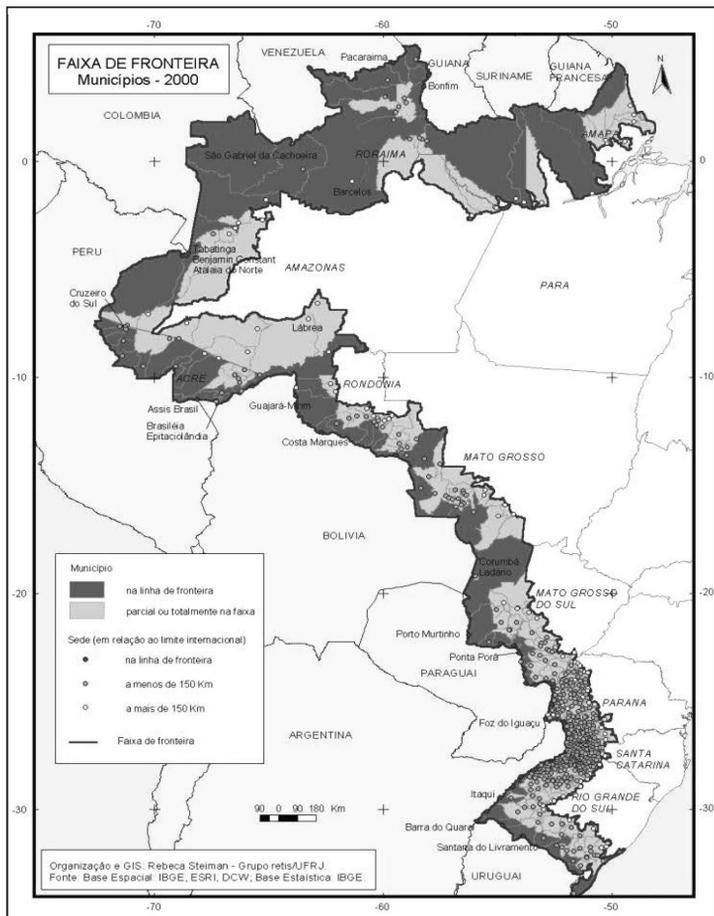
Brasil posee aproximadamente 17 000 km de frontera. Once de sus estados y 588 de sus municipios son fronterizos, abarcando, en total una superficie de cerca de 8.5 millones de km². El territorio de Brasil limita con diez países de América del Sur: República Argentina, República Oriental del Uruguay, República del Paraguay, República del Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, República de Colombia, República Bolivariana de Venezuela, República de Surinam, República Cooperativa de Guayana y Guayana Francesa, es decir todos los países de Sudamérica a excepción de Chile y Ecuador. Desde el siglo XIX, Brasil ha regido su franja de frontera con sus vecinos mediante normas especiales,¹ de acuerdo con las cuales dicha franja comprende la extensión de 150 km a partir de la línea demarcatoria a lo largo de la frontera terrestre. Esta franja reúne aproximadamente diez millones de habitantes, como puede verse en el mapa 1.

Machado (1998) sostiene que los municipios de la franja de frontera pueden ser divididos en tres arcos: Norte, Central y Sur. La distribución de los 588 municipios a lo largo de la franja de frontera y, consecuentemente, de su población, es bastante desigual, evidenciándose la fuerte concentración de ellos (418) en el arco Sur. En este arco se encuentran Río Grande del Sur, con 197 municipios, seguido de Paraná y Santa Catarina, con 139 y 82 municipios respectivamente, totalizando 71.1% de los 588 municipios de la franja de frontera. El arco Norte, integrado por Amapá, Amazonas, Acre, Pará, Roraima, tiene apenas 71 municipios en la franja de frontera, lo que representa 12.1% de todos los municipios de esa franja (Álvarez y Salla, 2010). Apenas tres capitales se encuentran en esa franja (Boa Vista, Rio

1 Los principales instrumentos legales que regulan la ocupación y el desarrollo de la franja de frontera brasileña son: la Ley No. 6.634, del 2 de mayo de 1979 y el Decreto No. 85.064, del 26 de agosto de 1980, que consideran la franja de frontera como área indispensable para la seguridad nacional.

Branco y Porto Velho) y solamente dos municipios tienen un promedio de población entre los 300 000 y 400 000 habitantes. Es decir, que los municipios de la franja de frontera pueden ser considerados pequeños, toda vez que la mayoría de ellos (81%) tiene una población que no supera los 20 000 habitantes.

Mapa 1
Franja de frontera: Municipios-2000



Fuente: Retis, 2002

Tabla 1
Estados federados y países de frontera

Estado	Países
Río Grande del Sur, RS	Uruguay, Argentina
Santa Catarina, SC	Argentina
Paraná, PR	Argentina, Paraguay
Mato Grosso del Sur, MS	Paraguay, Bolivia
Mato Grosso, MT	Bolivia
Rondonia, RO	Bolivia
Acre, AC	Bolivia, Perú
Amazonas, AM	Perú, Colombia, Venezuela
Roraima, RR	Venezuela, Guyana
Pará, PA	Surinam
Amapá, AP	Guyana Francesa

Fuente: Almeida (2014b)

Esas dimensiones indican que la franja de frontera brasileña está compuesta por muchas fronteras distintas entre sí: mientras que en algunos estados todos los municipios se sitúan en la franja de frontera, como es el caso de Roraima y de Acre, otros poseen triples fronteras fluviales y terrestres, como Amazonas, Paraná y Río Grande del Sur, etc. Algunos municipios son pequeños poblados de dos o tres mil habitantes, otros poseen una mayor densidad poblacional de 20 000 o 30 000 habitantes, sumando las ciudades de dos lados de la frontera; otros son mayores aún, con cerca de 90 000 habitantes del lado “brasileño”, como Sant’Ana do Livramento. Algunas ciudades no poseen acceso por carretera, sino solamente fluvial, como el municipio amazónico de Tabatinga, que hace triple frontera con Leticia (Colombia) y Santa Rosa (Perú). Desde Manaus, capital del estado, toma siete días (río arriba) para ir y tres días (río abajo) para volver. Por otra parte, el puente binacional entre Brasil y Guyana Francesa, única vía por carretera sobre el Río Oiapoque, que conecta/separa los municipios Saint-Georges (Francia) y Oiapoque (Brasil), fue concluido en 2011, pero no ha sido abierto aún a la circulación de la población. Ese atraso, además de impedir la integración entre los países, pone en riesgo a los migrantes

que atraviesan la frontera por el río y por la selva amazónica en busca de oportunidades de trabajo informal, en las minas clandestinas y en el comercio ilegal (Almeida, 2015).

En ese sentido, para comprender mejor las diferencias que forman los 17 000 km de fronteras brasileñas, se recorrerán los principales eventos históricos, que fueron emblemáticos para la formación de las franjas de frontera de Brasil.

Fronteras: un breve recorrido histórico

La frontera de Brasil con Argentina

Actualmente, la frontera entre Brasil y Argentina está compuesta por 1 261.3 km de extensión, un total de 25 km de línea seca y 1 236 km fronteras húmedas (Almeida, 2015). Incluye en total 38 ciudades, siendo la principal de ellas el municipio de Foz de Iguazú. Situada en la triple frontera con Argentina y Paraguay, Foz de Iguazú es conocida por el Puente de la Amistad que une Paraguay y Brasil y el Puente de la Fraternidad, que conecta Brasil y Argentina, y es un símbolo de integración de estos tres Estados (Nogueira, 2004; Clemente, 2013). A lo largo de esa línea divisoria, se encuentran múltiples pasos fronterizos², como se evidencia en el mapa 2.

Uno de los momentos emblemáticos de la historia de la frontera entre Brasil y Argentina fue la “Cuestión de Palmas”, litigio entre ambos países relacionado con la reivindicación argentina de parte del territorio brasileño, más específicamente de los estados de Paraná y de Santa Catarina. En la última década del siglo XIX, hubo un intento de poner fin a la Cuestión de Palmas a través del Tratado de Montevideo (Bueno, 1995).

A pesar de que la finalidad del tratado era justamente terminar con las intrigas resultantes de la Cuestión de Palmas, la nueva república se mostró resistente a la ratificación del mismo y terminó rechazando los términos del tratado en 1891. La renuencia de Brasil derivaba del mismo interés en continuar poseyendo una región geopolíticamente estratégica conocida como la región de Misiones, donde actualmente está localizado el noroeste del estado brasileño de Río Grande del Sur (Campos, 2007).

2 Espacios formales de pasaje con la presencia física de instituciones de los Estados.

en los cursos fluviales de las fronteras entre ambos Estados, situadas principalmente en el Río Uruguay. La Convención Complementaria de Límites Brasil/Argentina de 1997 ayudó a consolidar las fronteras en relación con la Isla Brasileña, localizada en la desembocadura del río Quaraí en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay (LNCC, 2012). A partir de entonces, no hubo alteraciones oficiales en esa región.

Al sur de Brasil, está el grupo más numeroso de ciudades gemelas con los mayores centros urbanos de la franja de frontera. Se trata del trayecto de la línea de frontera con los países del MERCOSUR,³ el cual abarca 69 municipios y una población estimada en 1 438 206 habitantes (Silva y Rückert, 2009). Es también aquí donde las relaciones sociales “de frontera” urbana son más accesibles a la observación, teniendo en cuenta que las dinámicas fronterizas están abiertas en las actividades de los *sacoleiros* (Rabossi, 2004), cambistas (Almeida, 2014), *chiveros* y *paseros* (Diez *et al.*, 2012) y *laranjas* (Barros, 2008)⁴ en torno del propio límite geográfico. En ese sentido, las informalidades e ilegalidades pueden ser observadas en la cotidianidad de los centros urbanos; la economía de los municipios de esas regiones vive de la línea divisoria y de sus posibilidades cambiarias y financieras.

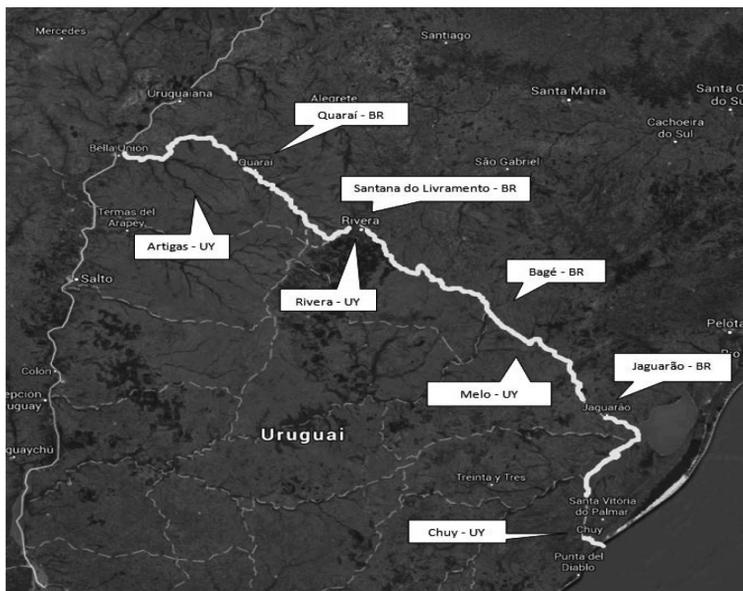
Frontera entre Brasil y Uruguay

La frontera entre Brasil y Uruguay tiene una extensión de 1 069 km, de los cuales 320 km son fronteras de línea seca y 749 km de fronteras húmedas. Esta frontera comprende 1 174 marcadores fronterizos (pequeñas construcciones que identifican el límite de una línea de frontera), un número sólo inferior al que presenta la frontera entre Brasil y Venezuela (Almeida, 2015). La línea de frontera recorre todo el sur del estado de Río Grande del Sur y el norte de los departamentos uruguayos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha, como se puede observar en el mapa 3.

3 Mercado Común del Sur, bloque de libre comercio formado por Brasil, República Argentina, República del Paraguay, República Oriental del Uruguay, República Bolivariana de Venezuela y Estado Plurinacional de Bolivia.

4 Son todas categorías nativas de diferentes fronteras del sur, que están relacionadas con las personas que transportan mercaderías de un país a otro, cambian moneda y prestan servicios relacionados con el contrabando.

Mapa 3
Línea de frontera entre Brasil y Uruguay y sus estados/departamentos



Elaboración propia con datos de Google Earth

Dentro de la totalidad de las fronteras brasileñas, la frontera entre Brasil y Uruguay ha sido vanguardista en todos los sentidos: fue la primera en poseer su propia formación jurídica perfectamente definida por un acuerdo internacional (1851); en ser demarcada (1852/1862) y en iniciar su caracterización (a partir de 1920) (LNCC, 2012).⁵

Con un historial turbulento, Brasil y Argentina tuvieron gran importancia en la formación de Uruguay. Debido a diversos conflictos derivados de las disputas territoriales, la región donde está localizado Uruguay formó parte, tanto de Brasil, como de Argentina. La rivalidad entre Brasil y Argentina fue bastante visible en la Guerra Cisplatina, cuando ambos países se disputaron el territorio uruguayo. Con el fin de esa guerra, Uruguay logró su independencia y reconocimiento formal ante Brasil y Argentina

5 LNCC – Fronteras y Límites de Brasil es un sitio web que posee una compilación de historiales y tratados sobre las fronteras brasileñas. El índice de la página está disponible en <http://www.info.lncc.br/>

en 1828 a través del Tratado de Montevideo firmado en el mismo año (Fagundes, 2010).

De manera general, las fronteras uruguayas ya estaban delimitadas desde el fin de la Guerra Cisplatina, siendo aprovechadas las delimitaciones fluviales que las separan de Argentina y de Brasil. Uno de los tratados que consolidaron las fronteras entre Brasil y Uruguay es el Tratado de Límites entre Brasil y la República Oriental del Uruguay, firmado en octubre de 1851, el cual establecía la primera delimitación oficial entre ambos Estados. Vale recordar que tal tratado legitimaba parte de las fronteras delimitadas después de la independencia uruguaya.

Otros acuerdos relevantes para la delimitación de los territorios de Uruguay y Brasil son los Tratados de la Laguna Merín, firmados en octubre de 1909 y la Convención del Arroyo San Miguel, de mayo de 1913, los cuales procuraban modificar las fronteras en la Laguna Merín y el Río Yaguarón, estableciendo los principios generales de comercio y de navegación en esa región, para así fomentar una mayor cooperación entre ambos Estados.

En relación con los últimos tratados de caracterización de la frontera, mucho se realizó a través de la Comisión Mixta de Límites de la Frontera Brasil-Uruguay a partir de la tercera y cuarta décadas del siglo XX. Los trabajos de esta comisión resultaron en la solución de la cuestión del arroyo de Chuy según la delimitación marítima. Adicionalmente, la comisión realizó obras y proyectos de ingeniería en la región del Chuy y fijó y pasó a realizar inspecciones en los marcadores fronterizos (LNCC, 2012).

La inexistencia de accidentes geográficos u otras características espaciales permite la libre circulación entre habitantes de los dos países, teniendo en vista que incluso en las fronteras húmedas existen puentes binacionales (Almeida, 2015). Otro punto relevante, que contribuye para comprender la relación armoniosa entre Brasil y Uruguay en lo que respecta a las fronteras, son las características naturales de la línea de frontera, por ejemplo, pocos accidentes geográficos y buen relieve terrestre. Después de la delimitación oficial de las fronteras entre Brasil y Uruguay, casi no hubo litigios o conflictos regionales o localizados derivados de disputas de tierras entre esos dos Estados, evidenciando la naturaleza pacífica de esos

espacios. La frontera actual con Uruguay es clasificada de acuerdo con el gobierno brasileño como sinapsis⁶ que demuestra las potencialidades de integración entre ambos Estados.

La frontera entre Brasil y Paraguay

Los límites entre Brasil y Paraguay se extienden por 1 366 km, de los cuales 437 km corresponden a la línea terrestre y 929 km están compuestos por ríos y lagos (Almeida, 2015). Las relaciones fronterizas tuvieron como génesis el Tratado de 1872 y el Tratado Complementario de 1927, documentos responsables por la demarcación de las áreas entre los dos países. El Tratado de Límites, firmado el 9 de enero de 1872, definió la frontera Brasil-Paraguay, partiendo de la desembocadura del Río Apa y finalizando en la desembocadura del Río Iguazú, diseñando de esta manera los espacios que hoy son respectivamente los estados brasileños de Mato Grosso del Sur y Paraná. El 21 de mayo de 1927, el Tratado Complementario señaló la frontera en los límites comprendidos entre la desembocadura del Río Apa y el punto de desagüe de la Bahía Negra, estructurando el punto tripartito de Brasil con Paraguay y Bolivia (LNCC, 2012). Sigue, como instrumento regulador de esa frontera, el Protocolo de Instrucciones, fechado el 9 de mayo de 1930 que designaba de manera directa y concreta el formato para el proceso de delimitaciones de las fronteras por los Estados. A raíz de este Protocolo fueron construidos 910 marcadores entre los países por parte de la Comisión Mixta de Límites y de Caracterización de la Frontera Brasil-Paraguay creada en 1930 (Almeida, 2015).

Uno de los principales símbolos de conexión entre Brasil y Paraguay es el Puente Internacional de la Amistad. Construido en la década de 1950 y 1960, el puente es el enlace entre Foz de Iguazú y Ciudad del Este, que

6 El término “sinapsis” es parte integrante de la tipología de las interacciones transfronterizas presente en el artículo PDFF del Ministerio de Integración Nacional (2009). En el campo de las interacciones transfronterizas, las situaciones de frontera no son las mismas a lo largo del límite internacional (continental) del país, debido a las diferencias geográficas, el tratamiento diferenciado que recibe de los órganos de gobierno y el tipo de relación establecida con los pueblos vecinos. El Programa de Promoción de Desarrollo de la Franja de Frontera –PDFF– incorpora las siguientes tipologías de las interacciones transfronterizas para el caso brasileño: margen, zona-tapón, frentes, capilar y sinapsis.

actualmente es la tercera mayor zona franca de libre comercio del mundo y la frontera más conocida de Brasil.

La delimitación de la frontera entre Brasil y Paraguay fue producto del conflicto bélico regional ocurrido en los años sesenta del siglo XIX, en el que se enfrentaron la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay) y Paraguay. Durante el conflicto, que se extendió de diciembre de 1864 a marzo de 1870, la Triple Alianza obtuvo apoyo financiero y militar de Inglaterra que se oponía a la postura paraguaya de buscar independencia de las potencias europeas.

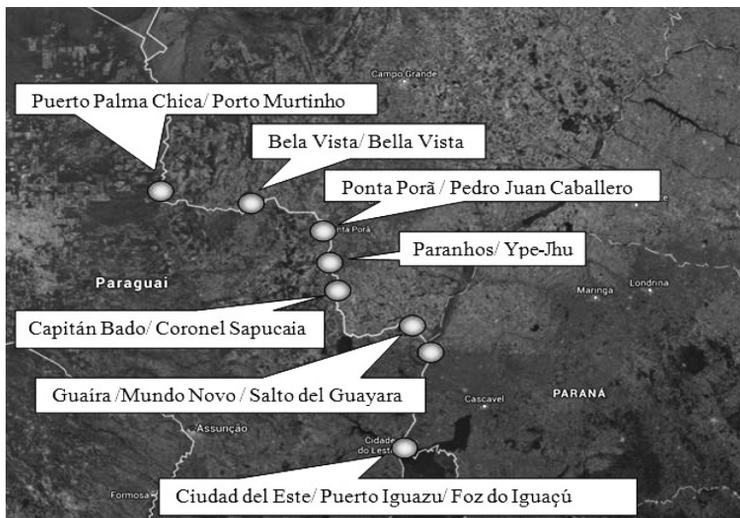
La guerra se tradujo en seis años de cruentas batallas, entre ellas la ocurrida en las márgenes del arroyo Riachuelo, afluente del río Paraguay, en la provincia argentina de Corrientes. El conflicto confirmaba los puntos navales estratégicos de Paraguay y con eso las tropas del país ocuparon áreas de dominio del Imperio de Brasil y Argentina, las cuales hoy pertenecen al estado de Mato Grosso del Sur. Para el gobierno paraguayo, vencer sería alcanzar la tan notoria libertad marítima a través del río Paraguay, no obstante, el objetivo no fue alcanzado. Las medidas administradas por Paraguay fueron fallidas y a pesar de obtener avances momentáneos, como el dominio del actual estado de Río Grande del Sur, las fuerzas brasileñas y argentinas terminaron por derrotar a Paraguay, que en 1870 era declarado perdedor de la guerra que llevaba su nombre.

Fausto (2013) sostiene que Paraguay saldría arrasado del conflicto, particularmente a raíz de la pérdida de territorio a manos de Brasil y Argentina, así como por la suspensión del proceso de modernización del país que estaba en marcha antes de la guerra. Como saldo final, los cálculos más confiables indican que la mitad de la población paraguaya murió, presentando una pronunciada pérdida demográfica: de aproximadamente 406 000 habitantes en 1864 a 231 000 en 1872, siendo, además, la mayoría de los sobrevivientes ancianos, mujeres y niños (Fausto, 2013: 185).

La frontera con Paraguay también es clasificada por el gobierno brasileño mediante el modelo de sinapsis que, como ya se ha mencionado, se emplea para caracterizar ciudades gemelas, describiendo áreas con alto grado de intercambio entre las poblaciones fronterizas (SEBRAE, 2009). Ejemplo de eso es la problemática de los “brasiguayos” (Albuquerque,

2010), término utilizado para describir a los brasileños, oriundos principalmente de Paraná y de Río Grande del Sur y sus descendientes que residen en Paraguay desde 1960, cuando fueron estimulados por las políticas de desarrollo agrario de los dos Estados durante el proceso de construcción de la hidroeléctrica de Itaipú. En 1967, el gobierno paraguayo eliminó la prohibición de la compra de tierras por parte de extranjeros y así los pequeños productores brasileños que recibían indemnizaciones por sus territorios, los cuales hacían parte del espejo de agua de Itaipú, pasaron a comprar tierras en el país vecino que tenía precios más bajos.

Mapa 4
Ciudades gemelas de Brasil con Paraguay



Elaboración propia con datos de Google Earth

Consecuentemente, en ese periodo el número de brasileños en Paraguay aumentó de modo exponencial y generó un impulso en el crecimiento económico de la región. Sin embargo, las relaciones entre los tres grupos poblacionales (brasileños, brasiguayos y paraguayos) se tornaron gradualmente en foco de conflictos de tinte xenófobo. Desde entonces, los paraguayos acusan a los inmigrantes de ocupar ilegalmente las tierras y de

violar la ley ambiental a través de la utilización de determinados productos químicos, así como de monopolizar las tierras. Desde esta perspectiva, los brasileños serían los actores que generarían perjuicios a los ciudadanos originales de esa área.

Actualmente estimados en 350 000, los brasiguayos se encuentran principalmente en las regiones llamadas Canindeyú y Alto Paraná, en el sureste de Paraguay que evidencian ahora un flujo migratorio inverso. Los brasileños están retornando al país por temor a las amenazas ejercidas a través de las milicias armadas paraguayas y las invasiones de grupos sociales (Estrada, 2015). El crecimiento económico estructurado a partir de las políticas de redistribución de tierra hizo que Brasil y Paraguay enfrentasen un rediseño informal de las líneas limítrofes; en contrapartida al crecimiento, el fenómeno desencadenó los referidos *impasses* sociales (Cammarata, 1993).

La frontera entre Brasil y Bolivia

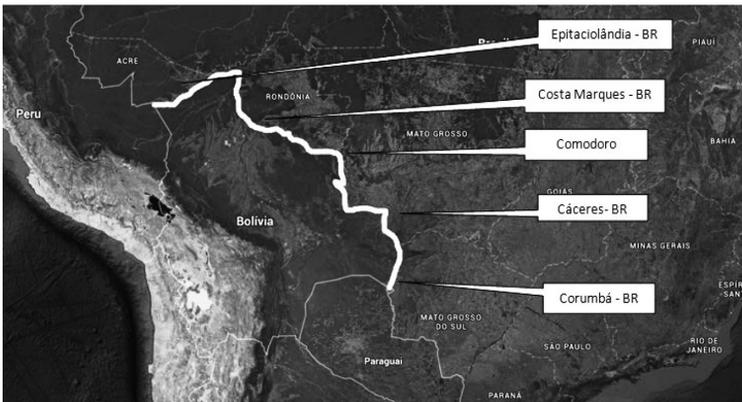
La frontera de Bolivia con Brasil está constituida por una línea de 3 423.2 km, la cual recorre 2 609.3 km por ríos y canales, 63 km por lagunas y 750.99 km por vías terrestres (LNCC, 2012). El espacio fue delimitado a través de los tratados de 1867, 1903, 1928 y por las Notas de Reversales de Roboré de 1958. Para la aplicación de los puntos limítrofes se desarrolló en 1941 la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Brasileño-Boliviana responsable de erigir 438 marcadores fronterizos (Almeida, 2015). El tratado firmado en 1967 fue estructurado en una realidad en la cual no era concretamente conocida la situación geográfica de los ríos en la cuenca del Amazonas, lo que dio lugar a algunas problematizaciones en artículos del documento.

La falta de recursos técnicos para comprender la configuración de la cuenca del Amazonas generó interpretaciones equivocadas en las marcasiones y apenas en 1928 se reguló un espacio que, de acuerdo con el Tratado de 1867, debería pertenecer a Bolivia, pero hasta entonces había estado habitado por brasileños. El área conocida hoy como el estado de Acre, según el documento, debería pertenecer a Bolivia; sin embargo, el espacio ya sustentaba una significativa cantidad de brasileños, lo que desencadenó

una serie de conflictos, porque los residentes no aceptaban el gobierno boliviano. Ante estas circunstancias, Brasil ocupó el área militarmente, hasta que logró la pacificación de Acre fomentada por una multa pagada a arrendatarios angloamericanos.

En 1903, Brasil propuso a Bolivia un intercambio que le permitiría conservar Acre como territorio brasileño. Mediante el Tratado de Petrópolis, Bolivia cedería Acre a cambio de compensaciones territoriales en varios puntos fronterizos, la construcción, a cargo del Estado brasileño de un ferrocarril, la libertad de tránsito por los ríos de la región hasta el océano Atlántico y una indemnización de dos millones de libras esterlinas.

Mapa 5
Principales ciudades brasileñas localizadas en la línea de frontera con Bolivia



Elaboración propia con datos de Google Earth

Debido a la significativa extensión de esa área fronteriza, la delimitación y señalización de las áreas ocurrieron de distintas formas a lo largo del tiempo. Una primera parte se realizó entre 1870 y 1879 y estuvo a cargo de un comisionado brasileño. Por su parte, el trazo de las líneas limítrofes en la región amazónica tardó un poco más, habiendo iniciado en 1907 y culminado en 1914.

De esta forma, las demarcaciones ocurrieron en gran parte a través de iniciativas prácticas disociadas. Apenas en 1941 se estableció la conciliación entre las directrices de los Estados para concluir el proceso a través de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Brasileño-Boliviana. No obstante, la última indefinición relativa a la frontera fue levantada por la Nota Reversal número 1 C/R, integrante del Acuerdo de Roboré de 1958 (aprobado por el Congreso Nacional solamente diez años después, en 1968). Sólo entonces los análisis referentes al espacio fronterizo de Brasil con Bolivia lograron culminar, lo que ocurriría en 1979. En 1990, la Comisión Mixta Demarcadora de Límites Brasileño-Boliviana realizó inspecciones en las áreas de frontera con la utilización de helicópteros en operaciones proviniendo del estado de Acre de hasta el Punto Tripartito Brasil-Bolivia-Paraguay (LNCC, 2012). Durante las inspecciones, la Comisión Mixta recomendó, a su vez, la reconstrucción de determinados marcadores principales y la estructuración de nuevos puntos complementarios para posibilitar la identificación de líneas pertenecientes a la frontera seca de modo más concreto.

La frontera entre Brasil y Perú

La frontera que divide Brasil y Perú está compuesta por 2 822 km, siendo que 67% de esta frontera está constituida por ríos. El área hace límite con los estados brasileños de Acre y Amazonas y con los departamentos peruanos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios.

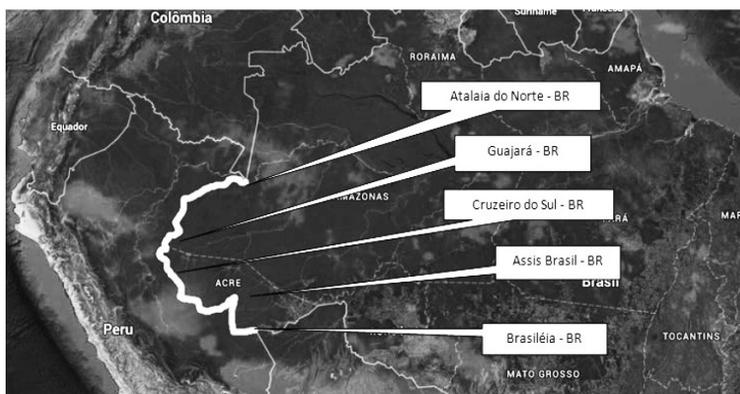
Las negociaciones entre ambos Estados para establecer sus fronteras se remontan a 1826, mientras que el primer tratado fue suscrito en julio de 1841. Se debe resaltar que ese acuerdo no era respecto a la delimitación de fronteras, y es conocido como un tratado de paz, amistad, comercio y navegación.

Otro punto importante de la historia de las relaciones fronterizas de estos Estados es la Convención de 1851, que buscaba reglamentar el comercio y la navegación en el río Amazonas y sus afluentes. El principal efecto de dicha convención fue el libre comercio de productos, mercaderías y embarcaciones entre Perú y Brasil en sus ríos y fronteras. Además, sin ser una convención que específicamente delimitara las fronteras, ayudó, así

como el acuerdo de 1841, a legitimar las fronteras de Brasil con Perú. La principal personalidad que consolidó las fronteras entre Brasil y Perú fue el Barón de Río Branco, quien firmaría el tratado entre ambos Estados que delimitó y estableció definitivamente las fronteras el 8 de septiembre de 1909 en la ciudad de Río de Janeiro.

Mapa 6

Principales ciudades brasileñas localizadas en la línea de frontera con Perú



Elaboración propia con datos de Google Earth

La frontera de Brasil con Perú presenta varios puntos ciegos a lo largo de los ríos en la región del Amazonas que son utilizados para el tráfico de drogas. La problemática recurrente del tráfico de cocaína es tan pronunciada, que dio origen a la primera declaración de estado de emergencia a causa del narcotráfico en Perú, lo que permitió a las fuerzas de seguridad invadir casas sin la necesidad de contar con una orden judicial y facilitó la detención de personas y la expulsión de extranjeros (Mundo, 2014).

Las ciudades de Ramón Castilla y Yavarí, que hacen frontera con las ciudades de Leticia, en Colombia y Tabatinga, en Brasil son buena muestra de este fenómeno. Informes de las Naciones Unidas (2013) muestran que el espacio fronterizo fue responsable por 6% de la producción de cocaína en Perú y señalan, a su vez, que más de ochenta personas fueron acusadas de tráfico en el mismo año en la mayor ciudad de la región, la ciudad de Caballococha. Se destaca que en 2009 Perú se tornó el primer productor

mundial de la hoja de coca, superando a Colombia, que registró 103 000 toneladas de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013).

La frontera entre Brasil y Colombia

La frontera actual entre Brasil y Colombia totaliza 1 644.2 km de extensión, siendo 835 km de frontera seca y 809 km de límites fluviales (Almeida, 2015: 58). La frontera está localizada en el estado brasileño de Amazonas, mientras que en la parte colombiana ésta se encuentra en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guyana. En todos esos más de 1 600 km, solamente ocurren cuatro puntos de encuentro: Yauarete (Colombia) y Iauaretê (Brasil); La Pedrera (Colombia) e Ipiranga (Brasil); Tarapacá (Colombia) y Vila Bitencourt (Brasil); y Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil). Tabatinga y Leticia, en conjunto con Santa Rosa en Perú, forman una triple frontera, y actualmente son ciudades gemelas conurbadas, además de ser las ciudades que poseen la mayor concentración poblacional de la frontera Brasil-Colombia, sumando entre ellas cerca de 50 000 habitantes (Nogueira, 2004: 2).

El historial de delimitación de las fronteras entre Brasil y Colombia ha pasado por un largo proceso de intentos de acuerdo, que inició con la desagregación y el movimiento emancipador de los virreinos españoles en América en 1821, cuando aún existía la Gran Colombia, formada por los actuales territorios de Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá. Después de la independencia se verificaron innumerables intentos por demarcar las fronteras, a través de tratados de límites. Uno de estos intentos ocurrió en 1826, pero fracasó, toda vez que faltaba una idea común de las bases para una negociación (Goes, 2013: 40). El segundo intento de delimitar las fronteras de Colombia y de Brasil ocurrió en 1853, a través del plenipotenciario Miguel María Lisboa; no obstante, nuevamente no fue posible, pues ambos Congresos eran contrarios a la delimitación de las fronteras por los principios del *uti possidetis* (Goes, 2013: 41). Hubo aún dos intentos más de establecer un límite entre Brasil y Colombia: uno en 1867, cuando Brasil instituyó al consejero Joaquim Maria Nascentes de Azambuja para negociar, en Bogotá, un acuerdo de límites, que no prosperó y otro, en

1880/1882 cuando el ministro Próspero Pereira Gamba fue enviado al estado de Río de Janeiro, como delegado de Colombia, para un nuevo intento de demarcar las tierras que harían frontera entre los dos países. Una vez más la misión fracasó (Lins, 1965: 371).

En ese periodo de intentos de demarcación de las fronteras, tuvo lugar un litigio entre Venezuela, Brasil y Colombia, a raíz del Tratado de Límites y Navegación Fluvial suscrito en 1859 por los gobiernos brasileño y venezolano, pues el gobierno colombiano protestó la delimitación de este territorio, alegando que el mismo dividía tierras colombianas. Brasil resolvió esta diferencia aplicando la regla de negociar con el país que tenía la jurisdicción del territorio (Goes, 1991: 133).

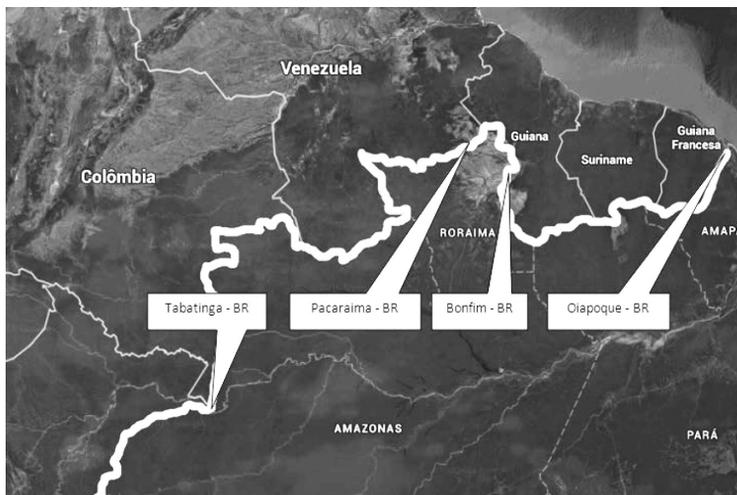
Después de todos estos intentos, el Barón de Río Branco envió al plenipotenciario Enéas Martins como ministro para negociar los límites de frontera con Colombia, quien, en conjunto con Alfredo Vázquez Cobo (Colombia), firmó el Tratado Vázquez Cobo-Martins en la ciudad de Bogotá, el 24 de abril de 1907 (Nieto, 1982: 5). En este tratado quedaba establecido que la frontera entre Brasil y Colombia estaría localizada entre la Piedra de Cucuhy, en el río Negro y la desembocadura del río Agaporís, en la margen izquierda del río Japurá o Caquetá (Nieto, 1982: 6). En el momento de esta demarcación hubo una región en disputa entre Colombia, Ecuador y Perú, dejando su definición para años después. Así, la delimitación de esta región fue hecha en el Tratado de Límites y Navegación Fluvial de 1928. Por lo tanto, los tratados de Vázquez Cobo-Martins, junto con el Tratado de Límites y Navegación Fluvial, fueron los que determinaron los límites entre Colombia y Brasil que se conservan hasta nuestros días.

Después de todo este historial de litigios acerca de las fronteras de Brasil con Colombia, y a pesar de la actual relación de amistad y reciprocidad entre los países, existen algunos puntos conflictivos, principalmente por la actuación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como por el tráfico de armas y drogas que transcurre en estas fronteras (Guzzi, 2008: 54).

La frontera de Brasil con Colombia es fundamental para comprender los sistemas fronterizos internacionales, ya que se diferencia de las fronteras del sur de Brasil por no poseer muchos asentamientos urbanos ni

ciudades gemelas. La mayor parte de su extensión se encuentra en la selva amazónica. Lo mismo ocurre con las fronteras de Brasil con Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa, como se evidencia en el mapa 7.

Mapa 7
Ciudades brasileñas localizadas en la línea de frontera con Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guyana Francesa



Elaboración propia con datos de Google Earth

La frontera entre Brasil y Venezuela

Situada en la región norte, se encuentra la frontera entre Brasil y Venezuela, con 2 199 km de extensión, siendo todos éstos de frontera seca (Almeida, 2015: 58). Esta frontera está localizada en los estados brasileños de Amazonas y de Roraima, y abarca ocho municipios localizados en la frontera: Uiramutã, Pacaraima, Amajari, Alto Alegre, Iracema, Barcelos, Santa Isabel del Río Negro y San Gabriel de Cachoeira. Ya del lado venezolano se encuentran los departamentos de Amazonas, Bolívar y una región en disputa, entre Venezuela y Guyana, conocida como Territorio Esequibo.

El historial de las fronteras entre Brasil y Venezuela, así como el de Colombia, tuvo inicio con el movimiento emancipador de la Gran Colombia frente al Reino de España, que culminó en 1829. Durante los primeros

intentos de delimitación de las fronteras el asunto tuvo que ser tratado en conjunto entre Brasil, Colombia y Venezuela, ya que, después de la independencia de los territorios colombianos y venezolanos, los límites entre los dos países no estaban definidos (Goes, 2013: 38-39). En 1859, como ya se mencionó, el gobierno venezolano y el brasileño firmaron un Tratado de Límites y Navegación Fluvial, por el principio de *uti possidetis*, que otorgaba a Brasil jurisdicción en lo alto del río Negro y a Venezuela en el Fuerte de San Carlos, demarcación que fue disputada por el gobierno colombiano (Goes, 1991: 133). Esta disputa territorial entre Colombia y Venezuela sólo sería solucionada en 1891, por la reina María Cristina de España, quien determinó que Venezuela no tenía jurisprudencia alguna sobre el territorio que se encontraba entre el río Memachi hasta la naciente del río Negro (Brasil, S.I: 3).

En 1878, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Barón de Villa Bela, nombró una comisión para marcar el límite del territorio entre Brasil y Venezuela, encabezada por el teniente-coronel Francisco Xavier Lopes de Araújo. Esta comisión, conjuntamente con la de Venezuela en Maroa, inició en 1880 el trabajo de delimitación del territorio entre el río Memachi, el río Tomo y el del río Maturacá. Esta demarcación concluyó el 17 de febrero de 1883 y el trabajo de la Comisión Mixta de Demarcación derivó en el Primer y Segundo Protocolos de 1905, por los cuales se aprobaban los trazados hechos por la comisión (Brasil, S.I: 3). Otros dos convenios se firmaron para determinar puntos en la frontera: el Tercer Protocolo firmado el 29 de febrero de 1921 en Caracas y el Cuarto Protocolo, que fue ratificado en la ciudad de Río de Janeiro el 23 de julio de 1928, y en el que se trataba la cuestión de los puntos que aún no habían sido delimitados.

La Comisión Mixta de Demarcación pasó un periodo sin avanzar en la delimitación de tierras por la falta de presupuesto de Venezuela. Retomó su trabajo en 1938 contando con nuevos instrumentos, tales como el reconocimiento aéreo. El 23 de agosto de 1973, la Comisión Mixta Brasileño-Venezolana Demarcadora de Límites anunciaba que la división entre los dos países podría ser legítimamente firmada y concluía que la longitud de este límite era aproximadamente de 2 199 km.

Actualmente esa frontera es de fundamental importancia para el entendimiento de las dinámicas multiétnicas y sus relaciones con las políticas de seguridad pública, tanto las municipales como las de nivel nacional. El estado de Roraima está casi totalmente en la franja de frontera, incluyendo su capital Boa Vista. Adicionalmente, 70% de su territorio está habitado por población indígena, por lo que está sujeto a la legislación especial que limita la actuación del Estado (Almeida, 2014).

La frontera entre Brasil y Guyana

La frontera entre Brasil y Guyana está localizada en la región norte de Brasil y sur y suroeste de Guyana. La extensión territorial de la línea de frontera es de 1 606 km, siendo que 908 km son de frontera seca y 698 km de lagos y ríos (Almeida, 2015: 58). En su mayor parte, esta frontera se encuentra en el estado brasileño de Roraima y, en menor proporción, en el estado de Pará. Se observa una presencia de centros urbanos en la región de la franja de frontera, de la línea divisoria y de ciudades gemelas, especialmente de ciudades del estado de Roraima. Las ciudades que pertenecen a la franja de frontera son: Boa Vista (capital de Roraima), Cantá, Faro, Mucajái, Rorainópolis, San Juan da Baliza y San Luiz. Las ciudades que están en la línea de frontera son: Caracarái, Caroebe, Iracema, Normandia, Oriximiná y Uiramutã. Además de éstas, la ciudad de Bonfim es una ciudad gemela de frontera que tiene su división con la ciudad guyanesa de Lehtem.

Goes (1991) afirma que el inicio de los conflictos en esta región fronteriza se produce en el periodo poscolonial. De acuerdo con Oliveira (2015), durante la primera mitad del siglo XIX, a partir de 1837-1838, la frontera pasa a ser objeto de disputa entre Brasil y el Reino Unido, una vez que uno de los límites fue ocupado por el despachador inglés naturalizado Robert Herman Schomburgk. La región específica era el puesto militar en el Río Pirara. Goes (1991: 155) describe que hubo un creciente movimiento de legitimidad junto a la sociedad británica para ocupar las tierras que estarían desocupadas por la soberanía brasileña. A partir de 1842 se realizaron varios intentos de solucionar esa cuestión territorial, pero no se lograron

acuerdos efectivos, por lo que surgió una tendencia a buscar la resolución por arbitraje internacional (Goes, 1991: 155).

En la década de 1890 se realizaron nuevos esfuerzos por resolver el diferendo y, en 1898, el Reino Unido, por intermedio de su primer ministro, propuso nuevas demarcaciones para la región, que no fueron aceptadas por Brasil, quien sostenía que la nueva formación sería perjudicial a los intereses brasileños (Goes, 2013: 103).

Después de frustrados intentos de resolución del litigio, Brasil y Reino Unido establecieron que la cuestión territorial sería solucionada por intermedio de arbitraje internacional. Para ese efecto se eligió al Rey de Italia, Víctor Emanuel III (Goes, 2013: 104). La sentencia de 1904 favoreció al Reino Unido con 60% del territorio, dejando el restante 40% para Brasil (Goes, 2013: 105). De acuerdo con Menck, si bien el resultado del arbitraje fue desfavorable para Brasil, resultó una buena opción, pues evitó que el tiempo consolidara la ocupación británica en la región (Menck, 2009: 477).

Posteriormente, la configuración de la frontera entre Guyana y Brasil pasa por más de un marco institucional de delimitación. Debido al Tratado General de Límites entre Brasil y Gran Bretaña, firmado en Londres el 22 de abril de 1926, la frontera pasa a ser comprendida en su configuración actual de demarcaciones. Se presentan tres marcadores geográficos que delimitarán la frontera: los montes Roraima, el monte Yakontipú y la naciente del río Tacutú, en el monte Wamuriaktawa (Brasil, 1926). El tratado detalla, además, las posibilidades de arbitraje internacional para la resolución de futuros desacuerdos. Finalmente, durante la década de 1930 se realizan otras acciones que tratan sobre las fronteras, como el Protocolo de Instrucciones del 18 de marzo de 1930, el Intercambio de Notas de Reversión de 1932 y la 11ª Conferencia de la Comisión Mixta, de 1939 (Retis, S.I.: 2).

La frontera entre Brasil y Surinam

La frontera actual entre Brasil y Surinam posee una extensión territorial de 593 km, todos ellos de frontera seca (Almeida, 2015: 58), siendo en su mayor parte dividida con el estado brasileño de Pará y, en menor extensión, con el estado de Amapá. Entre los municipios brasileños pertenecientes a

la franja de frontera entre estos dos países están Alenquer, Almeirim, Óbidos, Oriximiná y Laranjal do Jari, que también hace frontera con Guyana Francesa. No hay, sin embargo, ciudades que interactúen con la frontera en la perspectiva de ciudades gemelas o de ciudades conurbadas. Como se muestra en el mapa 1, los núcleos urbanos de las ciudades se localizan en gran parte en el extremo opuesto a la línea limítrofe entre Surinam y Brasil dificultando las interacciones urbanas entre los países.

El actual marco de delimitación de las fronteras entre estos dos países ocurre en 1906, cuando se firma el tratado de establecimiento de las fronteras entre Brasil y el Reino de los Países Bajos. De acuerdo con este documento, la frontera queda definida por el tramo terrestre entre Guyana Francesa y Guyana Británica, de este a oeste y, de norte a sur, entre las cuencas del río Amazonas y las cuencas de las aguas que corren hasta el océano Atlántico (Brasil, 1906). A partir de ahí, en 1931, el Protocolo de Instrucciones del 27 de abril del mismo año establece marcos de delimitación que pasan a ser formalizados entre los años de 1935 y 1938 (Retis, S.I.: 2)

No obstante, la historia de las delimitaciones entre Surinam y Brasil data de épocas anteriores. Según Steiman (1998: 105) el poblamiento en la región de las fronteras está vinculado a las actividades estatales en la era colonial teniendo un direccionamiento de la población relacionado con las fortificaciones para la defensa del territorio. En ese sentido, el primer registro sobre esa región es presentado por el Grupo Retis en relación con la Compañía Holandesa de las Indias Occidentales que administró las regiones coloniales de Esequibo, Demerara y Berbice en el siglo XVIII (Retis, S.I.: 2). En 1775 hubo una expansión territorial por los portugueses y la construcción de la fortificación de San Joaquín. Después, en 1777, con el Tratado de San Ildefonso se retoman las fronteras brasileñas del Tratado de Madrid. A su vez, entre los años 1781 y 1783 se tiene el primer registro de una Comisión Mixta de Demarcación, con la participación de los Capitanes de Fragata Antonio da Silva Pontes y Ricardo Franco de Almeida Serra (Retis, S.I.: 2). Por esa demarcación, se tiene el divisor de aguas de la sierra de Paracaima, siguiendo la línea de crestas hasta la sierra de Tumucumaque (Guyana Francesa) (Retis, S.I.: 2). Otro hito en

la configuración de las fronteras de Surinam ocurrió en 1903, cuando parte de la entonces Guyana Holandesa, que comprendía las colonias de Esequibo, Demerara y Berbice, fue tomada por el Reino Unido.

Después de esos hechos históricos, la frontera de Surinam pasa a ser configurada en su estructura más próxima a la actual. De acuerdo con registros de la Primera Comisión Brasileña Demarcadora de Límites, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, los siguientes documentos constituyen los antecedentes históricos de la formación actual de las fronteras: (a) Tratado de Límites Brasil–Países Bajos, del 5 de mayo de 1906; (b) Decreto No. 7.133, del 24 de septiembre de 1906, responsable por ejecutar el tratado anterior; (c) Protocolo de Instrucciones para la Demarcación de la Frontera entre Brasil y la Colonia de Surinam de 27 de abril de 1941; (d) Nota No. 1.130/40, del Ministro de los Países Bajos, del 22 de septiembre de 1931 y, por último, (e) Nota del gobierno brasileño al Ministro de los Países Bajos, del 22 de septiembre de 1931, aprobando el protocolo de instrucciones (Brasil, S.i.: 1).

A partir de esos documentos, queda claro que la demarcación de tierras y delimitaciones de las fronteras entre Brasil y Surinam no enfrentó grandes dificultades. Por el contrario, en 2011 tuvo lugar en Belém la Primera Conferencia de la Comisión Mixta Brasil-Surinam de Límites. A partir de esa conferencia, los gobiernos de los países propusieron una programación para la inspección de los marcadores en la frontera y otros mecanismos de cooperación en materia fronteriza (Brasil, 2011).

La frontera entre Brasil y Guyana Francesa

La frontera entre Brasil y Guyana Francesa está situada al norte del territorio brasileño y al sur y sureste del departamento ultramarino francés. Posee una extensión de 730 km, de los cuales 303 km son de frontera seca y otros 427 km de frontera fluvial y lacustre (Almeida, 2015: 58) y se concentra exclusivamente en el límite con el estado brasileño de Amapá. Las ciudades de Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba y Serra do Navio integran la franja de frontera, mientras que el municipio de Laranjal do Jari está situado en la línea de frontera entre Guyana Francesa y Surinam. La

ciudad de Oiapoque posee una configuración de ciudad gemela a la ciudad francesa de Saint-Georges-de-l'Oyapock. Como se percibe en el mapa 1, con la excepción de la ciudad de Oiapoque, los centros urbanos de los municipios de la franja de frontera se concentran en el lado opuesto a la línea divisoria.

Según Silva y Rückert (2009), la configuración actual de esta frontera se deriva de siglos de conflictos entre los portugueses y los franceses. En 1637 fue creada la Capitanía del Cabo del Norte como forma de asegurar los límites al norte del país, especialmente entre los cabos Orange y Norte, como una respuesta la creación de la *Compagnie du Cap Nord* por Francia en 1634 (Goes, 2013: 93). Después de eso, Goes (2013) demuestra que hubo diversos intentos de afirmación de territorio y en 1700 se alcanzó un acuerdo para neutralizar el territorio de Macapá, ocupado por los franceses desde 1688. En el año 1713 el Tratado de Utrecht fue firmado entre Portugal y Francia y pasó a definir los límites entre los territorios coloniales de los países a partir del Río Oiapoque (Silva y Rückert, 2009). Goes (2013) describe cómo a partir de 1725 hay oposiciones de parte de los franceses en relación con la demarcación. En 1797, con la presión de la Francia de Napoleón sobre Portugal, las metrópolis firman otro tratado sobre la región (Goes, 2013: 94). En 1861, por el Tratado de Badajoz, Portugal concuerda con la demarcación de la frontera por el Río Araguari (Goes, 2013). Sin embargo, esos acuerdos posteriores al Tratado de Utrecht fueron considerados inválidos por Don Juan VI, en 1806. En el Congreso de Viena de 1815, Portugal acepta volver a las fronteras propuestas por el Tratado de Utrecht (Goes, 2013: 95).

Posteriormente, con el movimiento neocolonialista e imperialista europeo del siglo XIX, se percibe una nueva presión sobre Francia en el sentido de revisar y ampliar sus territorios, lo que condujo a la construcción de un puesto militar en la región, aunque del lado brasileño (Brasil, 2008a). La resolución de esta cuestión contó con la participación de los ingleses, con sus pretensiones de asegurar el territorio de la Guyana Británica e impedir los avances franceses. Según los registros oficiales de Brasil (2008a), un movimiento opositor se instauró en la población brasileña y, en 1840, con presión británica, los franceses desocuparon la región.

Después de lo ocurrido, el imperio brasileño dio inicio a la construcción de un puesto militar llamado Don Pedro II (Brasil, 2008a). La situación de litigio, sin embargo, continuó a lo largo del siglo, agravándose con el descubrimiento de yacimientos de oro en la región, atrayendo intereses internacionales (Brasil, 2008a). En respuesta, los registros de Brasil demuestran que tanto Francia como Brasil, instituyeron gobiernos locales en la región en la década de 1890, movimiento que dio inicio a otra etapa de conflictos en esa zona, ocasionando muertes para ambos países. Como forma de solucionar las disputas, los países optaron por el arbitraje internacional del Consejo Federal Suizo, quien emitió su fallo el 1 de diciembre de 1900, con un resultado favorable a Brasil (Goes, 2013; Retis, S.i). Al finalizar el siglo XX, en 1981, fue firmado el Tratado de París, sobre la delimitación marítima entre Brasil y Guyana Francesa, que estableció la configuración actual de la frontera con base en los tratados de Utrecht y de los laudos arbitrales de 1900 (Brasil, 2008b). No obstante, los procesos controvertidos y de disputas entre los países hacen parte de la historia de esta región, y, de cierta manera, aún repercuten en los intentos de integración. Ejemplo de eso es el caso del puente binacional que conecta los dos municipios, pasando sobre el río Oiapoque. El puente fue terminado en el año 2011 y aún no hay perspectivas concretas de que sea abierto para circulación, especialmente debido a los obstáculos en el proceso de pago de los costos de construcción del puente (Almeida, 2015: 54; Lissardy, 2016).

Límites y aproximaciones fronteras

Las fronteras brasileñas no son sólo de integración, multiplicidad, encuentro de identidades y acuerdos transfronterizos, sino también de distinciones, conflictos y lógicas locales de disputas transfronterizas. Grimson (2005) propone que la riqueza de tematizar las fronteras estatales está en la posibilidad de mostrar la contingencia e historicidad del límite, pero eso no implica enfatizar exclusivamente su porosidad, perdiendo el foco de las luchas de poder, los estigmas persistentes. Según el autor: “[...] las fronteras políticas ofrecían un terreno, un territorio, especialmente productivo, no sólo porque allí convivían poblaciones que supuestamente adscribían a

nacionalidades diferentes, sino también porque eran espacios con peculiar interés e intervención del poder estatal” (Grimson, 2005: 2).

De acuerdo con Grimson, pensar problemas sociológicos desde las fronteras rompe con una tradición centralista, pues para él las historias y los procesos políticos son pensados desde las grandes ciudades, considerando el proceso de *nation-building* de “arriba” hacia “abajo” y del “centro” hacia la “periferia” (Grimson, 2005: 2). Así, recuperar la dimensión de agencia de región fronteriza, en lugar de universalizar su supuesta resistencia al Estado-nación, abre la posibilidad para analizar cómo se articulan las relaciones entre las sociedades fronterizas y los Estados nacionales de los cuales son parte.

Para Magnoli (1986), la complejidad social de las regiones de frontera atemoriza a los Estados. Según el geógrafo, los motivos de ese temor pueden ser señalados en la definición clásica del geógrafo francés Jacques Ancel: “Frontera es una isobara política que fija el equilibrio entre dos presiones. Isobara, en mapas y cartas, es la línea que separa áreas de presión atmosférica diferentes; a lo largo de su trazado, la presión es constante” (Magnoli, 1986: 10). Poco se sabe sobre las fronteras brasileñas, incluso sobre los circuitos criminales de tráfico y contrabando, que terminan por caracterizarlas como un riesgo para la defensa del territorio nacional. La frontera, así, es el resultado de prácticas discursivas y no discursivas, no un hecho de análisis, por lo que no se reduce a un límite geográfico, sino que engloba otras caras como la frontera de la civilización, frontera de culturas, de etnias y de historicidad del hombre (Martins, 2009). En las palabras del autor:

[...] tomo la frontera como lugar privilegiado de la observación sociológica y de conocimiento sobre los conflictos y dificultades propios de la constitución del humano, en el encuentro de sociedades que viven en su límite y en el umbral las historias. Es en la frontera que se puede observar mejor cómo las sociedades se forman, se desorganizan o se reproducen (Martins, 2009: 10).

Se observa que la frontera no es un concepto sociológico; es una construcción nativa que puede tener diferentes significados dependiendo de

la mirada de quien la observa. No obstante, tratándose de fronteras entre países, éstas no existirían si no hubiese los límites determinados por ley; son construcciones abstractas que crean dinámicas sociales propias. Incluso en regiones donde la línea demarcatoria es posterior a la existencia de las comunidades locales, se cree que hay un intercambio real donde el límite es fundamental en las relaciones cotidianas, especialmente en las que se desarrollan en lo que puede ser llamado “economía de frontera”, dinámicas que se forman a partir de las asimetrías entre los países.

Espacios de presión, tensiones y disputas, tierras de nadie y territorios sin ley son algunas de las formas como las fronteras son calificadas habitualmente por los medios e incluso por el Estado en discursos y políticas de gobierno. Para Silveira (2012), la cobertura periodística y la “seguridad pública nacional” están entrelazadas en el proceso de formación de una opinión securitista y criminal sobre las fronteras y las *favelas* brasileñas. Explica la autora:

De un lado, la cobertura periodística desarrolla su competencia de noticiar hechos a los cuales se atribuyen riesgos a la seguridad pública, al patrimonio y al orden tributario, despertando interés de la opinión pública. Ella lo hace siguiendo atentamente aquéllos que, de otro lado, son los agentes que actualmente componen la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. Evaluamos que el noticiero periodístico anima esa relación y adopta la postura de productor de alarmas de incendio al articular dos coyunturas distintas, cuales sean las que se involucran hechos localizados en fronteras nacionales y los ocurridos en favelas (Silveira, 2012: 2).

Se percibe, asimismo, la acumulación de noticias estigmatizantes sobre las fronteras de la región sur de Brasil, que tiene la mayor densidad poblacional, y donde se sitúan 197 de los 588 municipios fronterizos, en contraste con una mayor parte del territorio de la franja fronteriza, que se caracteriza por la baja densidad poblacional y el difícil acceso a las señales demarcatorias, que indican los cambios de dirección de las líneas de la frontera terrestre. Debido a las dificultades para colocar marcas en determinados puntos de la frontera, especialmente en la selva amazónica, cada fijación de marca ha sido una victoria de los equipos de las Comisiones Brasileñas Demarcadoras de Límites, del Ministerio de

Relaciones Exteriores. La diversidad inevitable de esta región, formada por 588 municipios, es constantemente desatendida por el censo común y por los medios de comunicación cuando el tema es “fronteras brasileñas”. El foco de la atención está direccionado a la triple frontera –Ciudad del Este, en Paraguay, Foz de Iguazú, en Brasil y Puerto Iguazú, en Argentina–, que, en todo momento, es caracterizada por la prensa brasileña como un lugar de tráfico de drogas y de armas, de lavado de dinero, de venta ilegal de cigarrillos y ha sido denominada “paraíso de contrabandistas”, “santuario de corrupción, impunidad y delincuencia”, “espacio de tránsito de *sacoleiros* (mulas)” y “refugio de traficantes y terroristas árabes” (Albuquerque, 2010: 20). En ese sentido, explica Albuquerque que:

[...] se atribuye a Ciudad del Este toda clase de calamidades, desde el tráfico de armas al de niños, y el entrenamiento de células terroristas “dormidas”, el contrabando, la delincuencia, la alta tasa de violencia callejera, etc. Esta visión se extiende a Foz do Iguaçu a la que se adjudica un altísimo grado de inseguridad y criminalidad (uno de los más altos del Brasil). [...] Los medios de comunicación masiva (radio, televisión, periódicos e internet) difundieron por el mundo la imagen más negativa posible de la Triple Frontera sumándose a una campaña destinada a justificar posibles intervenciones en la región (Albuquerque, 2010: 39).

La difusión de esta imagen limitada⁷ es transferida a las demás fronteras, como si una región específica pudiese representar la realidad sociocultural de las demás, lo cual es imposible, como explica Grimson:

Las fronteras son espacios de condensación de procesos socioculturales. Esas interfaces tangibles de los estados nacionales unen y separan de modos diversos, tanto en términos materiales como simbólicos. Hay fronteras que sólo figuran en mapas y otras que tienen muros de acero, fronteras donde la nacionalidad es una noción difusa y otras donde constituye la categoría central de identificación e interacción (Grimson, 2005: 3).

7 Es una región riquísima en muchos aspectos; en ella conviven brasileños, argentinos, paraguayos, indígenas, palestinos y libaneses. El idioma guaraní es reconocido como lengua oficial y es enseñado en las escuelas. De la misma manera, hay escuelas binacionales que enseñan portugués, español y árabe. Desde una perspectiva geográfica, en esa región están situadas la planta hidroeléctrica binacional de Itaipú y las cataratas de Iguazú.

El hecho de que los temas de fronteras siempre hayan sido de competencia de las autoridades de defensa nacional y de seguridad pública, sumado a las imágenes construidas en torno a la triple frontera, crearon (y crean) un imaginario en el cual se presenta realmente un paisaje de “lejano oeste”, desértico, sin leyes, donde la “criminalidad” reina y las personas se dividen entre bandidos (la población) y buenos (el Estado). Como de los primeros poco se sabe y terminan siendo invisibles, los segundos alimentan el discurso de las “tierras sin leyes”, como si el Estado no estuviese presente en esos espacios.

Consideraciones finales

La frontera resulta de un proceso histórico como el punto límite de territorios que se redefinen continuamente, disputados por diferentes grupos humanos dependiendo de donde está situada; posee un carácter dinámico y articulador de intercambios, pero también catalizador de conflictos, fuera del control estricto del Estado-nación. Las áreas limítrofes de los países poseen características peculiares que las tornan espacio de tensiones y, simultáneamente, de integración. Esa dualidad revela la necesidad de establecer separaciones y límites, con observación de las diferencias culturales y preservación de la soberanía de los Estados y, también, la de ejercitar prácticas sociales e intercambios comunes. Frontera es al mismo tiempo área de separación y aproximación, línea de barrera y espacio polarizador (Max y Oliveira, 2009), zonas de circulación entre países o Estados que, a lo largo del tiempo, constituyen, a partir de las desigualdades socioculturales, niveles de cooperación e interacción social tanto en el campo simbólico, como en los campos político y económico. Según Pesavento,

Hay, sin duda, una tendencia a pensar las fronteras a partir de una concepción que se ancla en la territorialidad y se desarrolla en lo político. En ese sentido, la frontera es, sobre todo, cierre de un espacio, delimitación de un territorio, fijación de una superficie. [...] Incluso en esa dimensión de abordaje fijada por la territorialidad y por la geopolítica, el concepto de frontera ya avanza para los dominios de aquella construcción simbólica

de pertenencia que llamamos identidad y que corresponde a un marco de referencia imaginario que se define por la diferencia (Pesavento, 2002: 36).

El espacio de frontera trae en sí una tercera dimensión más allá del *limes*, un camino entre dos territorios que no pertenece ni a uno ni a otro, sino a dos, abriendo la perspectiva de una tercera mirada entre la singularidad de lo local y las ideas universalizantes de frontera (Leenhardt, 2002), entendiendo la frontera no como un territorio, sino como un espacio social dinámico y construido históricamente. Como propone Golin:

Voy a sugerir una definición de espacio: debíamos tomar el territorio a través de una noción dinámica, esto es, el territorio usado. Eso que es científico no es territorio, es el territorio usado. Y el espacio, que es una forma de ver el territorio también, está formado por sistemas de objetos y sistemas de acciones en una unión indisoluble y dialéctica (Golin, 2002: 23).

En el caso específico de la frontera brasileña, se trabaja con la perspectiva de que la región fronteriza tiene sus redes complejas de intercambio y movibilidades, lo que no niega el hecho de que su existencia dependa completamente del Estado y, sólo por él, ella puede ser explicada, teniendo en cuenta cuál es su producto. Los ejemplos son infinitos; se trata de procesos distintos de formación histórica y geopolítica, identidades, disputas políticas y desarrollo regional; no obstante, eso no implica que no exista algo en común en esa extensión de 17 000 km.: la actividad económica de las fronteras, de norte a sur, está basada en la producción agropecuaria, en la extracción vegetal y mineral, en el comercio formal e informal. El sector industrial no tiene presencia en estas regiones, por lo que parece existir una “economía de frontera” común a la franja de frontera brasileña como un todo (Almeida, 2012), aun cuando los municipios situados en el mismo arco fronterizo posean una infinidad de dinámicas sociales distintas, por ejemplo, la diversidad de las fronteras agrícolas amazónicas, los conflictos de intereses y programas de planeamiento del estado de Rondonia, los movimientos de base territorial del Medio Solimões, etc. (Aubertin, 1988).

Las regiones estigmatizadas como “tierras sin ley” o “tierras de nadie” sólo existen en razón de la legislación y de la presencia del Estado.

Es a partir de esta última que los flujos fronterizos se articulan y transforman esos territorios en espacios vivos, constituidos por diversas formas de poder. Las fronteras de Brasil, territorio y población, con los demás países de América del Sur han sido asociadas por los medios y por la intervención pública a una agenda negativa, donde el crimen y la violencia son rótulos constantes (Silveira, 2012).

La zona fronteriza articula redes legales e ilegales que aún son poco conocidas desde el punto de vista sociológico. Las regiones de frontera tradicionalmente son vistas como lugares violentos (Waiselfisz, 2010), sobre todo por la institucionalización de algunos eventos criminales como el tráfico de drogas y de armas. Sin embargo, en Brasil no hay evidencias que comprueben que tales actividades son causantes de la violencia estigmatizadora que los medios de comunicación y el Estado atribuyen a las zonas de frontera. Algunas actividades ilegales como el contrabando de armas, pueden, sí, ser potenciadoras de violencias en los grandes centros urbanos, por proporcionar la entrada de armamento en el país, lo que será investigado a continuación de este estudio, en los sistemas fronterizos y sus relaciones con los mercados ilegales.

Referencias

- Albuquerque, Jose Lindomar (2010). *A Dinâmica das Fronteiras: os Brasileiros na Fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. Pinheiros, SP: Annablume.
- Almeida, Leticia Núñez (2015). *O Estado e os ilegalismos nas margens do Brasil e do Uruguai: um estudo de caso sobre a fronteira de Sant'ana do Livramento (BR) e Rivera (UY)*. São Paulo, SP: Universidade de São Paulo.
- (2014). “O que há de comum nas fronteiras brasileiras? Distâncias aproximações entre as fronteiras do Brasil com o Uruguai e com a Venezuela”. En: IV Encontro Internacional de Ciências Sociais: espaços públicos, identidades e diferenças. Pelotas/RS. *Anais*. Visita el 3 de abril de 2016, disponible en <http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/trabalhos.htm>.

- (2012). “Resenha: espacios urbanos y sociedades transfronterizas em la Amazonia”. Letícia, Colombia: IMANI-Instituto Amazônico de Investigaciones; Universidad Nacional de Colombia-Sede Amazonia. Cuadernos Ceru (USP), v. 23: 9-25.
- Alvarez, Marcos César y Fernando Salla (2010). “Violência e Fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do Estado-nação”. 34 Encontro Anual da ANPOCS GT 37-Violência, Criminalidade e Huxtiça Criminal no Brasil. Caxambu.
- Aubertin, Catherine (1988). *Fronteiras*. Brasília: Ed. UNB; Paris: ORSTON.
- Barros, Ariadne dos Santos de (2008). “A informalidade dos *laranjas* na fronteira Brasil/Paraguai”. En *História na Fronteira*, 1 (1), pp. 61-88.
- Brasil, Ministério das Relações Exteriores (1906). *Tratado entre os Estados Unidos do Brasil e os Países Baixos, estabelecendo a fronteira entre o Brasil e a Colônia do Suriname (assinado no Rio de Janeiro, em 05/05/1906. Sancionado pelo Decreto n 7.133, de 24/09/1906 e transcrito conforme redação original)*. Brasília, D.F.
- (1926). *Tratado Geral e Convenção Complementar de Limites-Concenção Especial e Complementar de Limites: O Brasil e a Gran-Bretanha*. Brasília, D.F. Visita 20 de abril de 2016, disponible en: http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1926/b_23/.
- (2008a). *Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites: 3.0-Resumo Histórico*. Belém: Pará. Visita 22 de abril de 2016, disponible en <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/França/Resumo.pdf>.
- (2008b). *Primeira Comissão Brasileira Demarcadora de Limites: 4.0 - Cópia dos Tratados de Limite*. Belém: Pará. Visita 22 de abril de 2016, disponible en <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/França/Cópia%20dos%20Tratados%20de%20Limites.pdf>.
- (2011). “Comissão Mista Brasil-Suriname de Limites: Ata da Primeira (1ª) Conferência”. Visita el 18 de abril de 2016, disponible en <http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Documentação%20Oficial/Suriname/Densificação/1ª%20Conferência%20Português.pdf>.

- (S.i.). *Listagem da documentação oficial*. Brasília, D.F.: Ministério das Relações Exteriores. Visita 18 de abril de 2016, disponible en http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/pt-br/file/Fronteiras/Suriname/2_0-%20Documentação%20Oficial.pdf.
- Bueno, Clodoaldo (1995). “Idealismo e rivalidade na política externa brasileira da República: as relações com a Argentina (1889-1902).” Porto Alegre, RS: *Anais do Simpósio: o Cone Sul no contexto internacional*. Visita 19 de abril de 2016, disponible en https://books.google.com.br/books?hl=pt=-BR&lr&id=Ujooouamp10gC&oi=fnd&pg=P41A&dq=quest%C3%A3o%20de%20palmas&ots=KhCCVMUNs3&sig=3HR-0FkBY3kIPjooLp66ieQ_3Fho#v=onepage&q=quest%C3%A3o%20de%20palmas&f=false
- Cammarata, Emilce Beatriz (1993). “Migraciones Guaraníes Contemporáneas”. Mimeo.
- Campos, Luciano Rodrigues (2007). “*A Controvérsia Em Torno Do Chamado Território Das Missões*”. Visita 17 de abril de 2016, disponible en <<http://www.webartigos.com/artigos/a-controversia-em-torno-do-chamado-territorio-das-missoes/4876/>>
- Cataia, Márcio (2007). “A relevância das fronteiras no período atual: unificação técnica e compartimentação política dos territórios”. En *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona, Vol. XI, N.º 245 (21), 2007.
- Clemente, Isabel (2013). “Sociedades y prensa local en la frontera Uruguay-Brasil: desde la depresión a la segunda pos-guerra”. Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaS, Montevideo.
- Diez, Carolina *et al.* (2012). “Chiveros, paseras, paquitos: intercambios en los bordes. Economía y frontera en Misiones, Argentina”. Trabajo presentado en GT 02, 28. Reunião Brasileira de Antropologia, 02 e 05 de julio.
- Dorfman, Adriana (2013). “A condição fronteiriça diante da securatização das fronteiras do Brasil”. En Durbens Nascimento y Jadson Rebelo, *Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa da Amazônia*. Belém: EDUFPA.

- Estrada, Marcos (2015). “The impact of land policies on international migration: The case of the Brasiguaios”. International Migration Institute: University of Oxford. Visita el 16 de abril de 2016, disponible en <http://www.imi.ox.ac.uk/publications/the-impact-of-land-policies-on-international-migration-the-case-of-the-brasiguaios>
- Fagundes, Pedro Ernesto (2010). “O Uruguai e o Mercosul: novos desafios de José Mujica”. En *Meridiano*, 47 N.º 114: 51-53.
- Fausto, Boris (2013). *História do Brasil*. 13 ed. São Paulo: EDUSP.
- Goes, Sydesio Sampaio Filho (2013). *As Fronteiras do Brasil*. Brasília: FUNAG. Visita el 16 de abril de 2016, disponible en <http://funag.gov.br/loja/download/1030-as-fronteiras-do-brasil.pdf>.
- (1991). *Navegantes Bandeirantes Diplomatas: Aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra Tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- Golin, Tau (2002). *A fronteira*. Porto Alegre: L&PM.
- Grimson, Alejandro (2005). “Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur”. En *Cultura, política y sociedades: Perspectivas latinoamericanas*, Daniel Mato (ed.).
- Guzzi, André Cavaller (2008). “As Relações EUA-América Latina: Medidas e Consequências da Política Externa Norte-Americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas”. 131 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Programa Interinstitucional (puc-sp/unesp/unicamp), São Paulo. Visita el 16 de abril de 2016, disponible en http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96289/guzzi_ac_me_mar.pdf?sequence=1.
- Lissardy, Geraldo (2016). “A ponte entre Brasil e Guiana Francesa que ninguém pode cruzar”. En BBC Brasil, 03 Enero de 2016. Visita el 24 abril de 2016, disponible en http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160103_ponte_brasil_guiana_francesa_rb.
- Leenhardt, Jacques (2002). “Fronteiras, fronteiras culturais e globalização”. En *Fronteiras culturais: Brasil, Uruguai e Argentina*, Maria Helena Martins (org.). Cotia/SP: Ateliê Editorial.
- Lins, Alvaro (1965). *Rio-Branco (O Barão do Rio-Branco): Biografia pessoal e História Política*. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional.

- LNCC, (2012). Fronteiras e Limites do Brasil. *Fronteiras e limites do Brasil*. Visita el 17 de abril de 2016, disponible en <http://www.info.lncc.br/>
- Machado, Lia O (1998). “Límites, fronteiras e redes”. En *Fronteiras e espaço global*, T.M. Strohaecker y T.M. Damiani (orgs.). Porto Alegre: AGB-Porto Alegre.
- Magnoli, Demétrio (1986). *O que é geopolítica?* São Paulo: Brasiliense.
- Martins, José de Souza (2009). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto.
- Martins, Lavínia Raquel Martins de (2010). *O Turismo na História de Foz do Iguaçu*. Balneário Camboriú: Pr. Universidade do Vale do Itajaí.
- Max, Cláudio Zarate y Tito Carlos Machado de Oliveira (2009). “As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista”. En *Geosul*, Florianópolis, Vol. 24, N.º 47: 7-27.
- Menck, José Theodoro Mascarenhas (2009). *A Questão do Rio Pirara (1829-1904)*. Brasília, D.F.: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Nieto, Julio Garzón (1982). “Antecedentes”. En Colombia. Si. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Arreglo de límites entre la república de Colombia y la república de Los Estados Unidos del Brasil*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Nogueira, Ricardo José Batista (2004). “Território de fronteira: Brasil/Colômbia”. En Congresso Luso-Afro-Brasileiro De Ciências Sociais, Coimbra. *A questão social no novo milênio*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. v. 1, p. 1 - 23. Visita el 15 de abril de 2016, disponible en <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/RicardoNogueira.pdf>.
- Oliveira, Samara Mineiro (2015). “Formação das Fronteiras Brasileiras: Uma abordagem geo-histórica”. Monografia de Conclusão de Curso. Universidade de Brasília. Visita el 19 de abril de 2016, disponible en http://bdm.unb.br/bitstream/10483/11473/1/2015_SamaraMineiroOliveira.pdf.
- Pesavento, Sandra Jatahy (2002). “Além das fronteiras”. En Maria Helena Martins (org.). *Fronteiras culturais: Brasil, Uruguai e Argentina*. Cotia, SP: Ateliê Editorial.

- Rabossi, Fernando (2004). “Dinâmicas econômicas em la Triple Fronteira (Brasil, Paraguay y Argentina)”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas*, Fernando Carrión (coord.). Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDR-C-CRDI).
- Retis (2002). *Terra Limitânea: Atlas da Fronteira Continental do Brasil*. Visita el 16 de abril de 2016, disponible en http://www.retis.igeo.ufrj.br/atlas_de_frenteira/altas/paginainicio.htm.
- (S.I). *Processo de Demarcação da Fronteira Continental do Brasil*. Visita el 16 de abril de 2016, disponible en http://www.retis.igeo.ufrj.br/atlas_de_frenteira/pdf/DELIMITAOFRONTfinal4.pdf.
- SEBRAE (2009). “Faixa de fronteira: Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF”. Visita el 19 de abril de 2016, disponible en <http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>.
- Silva, Gutember de V. y Aldomar A. Rückert (2009). “A fronteira Brasil-França: Mudança de usos político-territoriais na fronteira entre Amapá (BR) e Guiana Francesa (FR)”. En *Confins* [Online]. Visita el 21 de abril de 2016, disponible en <https://confins.revues.org/6040?lang=pt>.
- Silveira, Ada Cristina Machado da (2012). “A cobertura jornalística de fronteiriços e favelados: narrativas securitárias e imunização contra a diferença”. *Intercom, Rev. Bras. Ciênc. Comum., São Paulo*, Vol. 35, N.º 1.
- Steiman, Rebeca (1998). “A Geografia das Cidades da Fronteira Norte: um perfil”. En *Fronteiras e espaço global: III Colóquio Internacional de Estudos Fronteiriços*. Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros Seção Porto Alegre.
- UNODC, United Nations Office on Drugs and Crime (2013). *Relatório Mundial sobre Drogas 2013*.
- Waiselfisz, Julio Jacobo (2010). “Mapa da violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil”. Instituto Sangari. Visita el 22 de abril de 2016, disponible en <http://institutosangari.org.br/mapadaviolencia/MapaViolencia2010.pdf>.



SEGUNDA PARTE
EJES SECTORIALES

Mercados ilegales: nueva arquitectura institucional y su expresión territorial en Latinoamérica*

Fernando Carrión Mena
FLACSO-Ecuador

Yo les aseguro, y perdónenme que sea tan franco, que aquí en esta reunión hay mucha gente que está a sueldo de los narcotraficantes y les está informando a los narcos qué está pasando en tiempo real.

Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia¹

Introducción

Muy poca importancia se ha dado al tema de las economías ilegales en los estudios académicos de la ciudad, de la frontera y –en general– de la economía; quizás debido a que no se han visibilizado como un componente cada vez más significativo del desarrollo económico y territorial, pero también porque la política de “guerra a las drogas” –que rige desde 1971– buscó velarlas bajo implicaciones morales, legales, políticas y culturales. Tampoco se puede desconocer que la propia economía no generó metodologías, indicadores y fuentes, tanto que las existentes se han mostrado insuficientes a la hora de medirlas y, sobre todo, conocerlas. Adicionalmente, no se puede descartar que se deba a la interpretación de las economías ilegales como si fueran un símil o parte de las llamadas economías informales, aunque es justo decir que ambas ya empiezan a diferenciarse en el análisis económico.

Las economías informales son concebidas –*grosso modo*– como una modalidad conformada por un dualismo estructural, inherente a los países del tercer mundo, que se expresa en las dicotomías formal e informal,

* Reimpresión del artículo publicado con el mismo título en Carrión 2013.

1 Palabras del presidente de Colombia a sus pares en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, en junio de 2011.

legal e ilegal, marginal e integrado. La explicación fue en el sentido de que el espíritu empresarial popular era externo a la modernidad, de que en el mercado laboral, la condición de cuenta propia llevaba al subempleo, de que el capital tenía baja productividad por el escaso desarrollo tecnológico y alto peso del trabajo y de que los mercados tenían una regulación reducida y escaso control y competitividad. Este conjunto de características conducía a perfilar lo que en ese momento se concibió como si fuera lo mismo: economía informal, es igual a pobreza, principalmente urbana. Sin embargo, en la realidad todavía opera esta “confusión”, puesto que las economías ilegales se mezclan y mimetizan en los mercados informales, con la finalidad de que los mercados ilegales se reproduzcan camufladamente dentro de ellas y de que la lógica ilegal se subsuma en la informal.

En síntesis, las economías informales serían las actividades económicas que tienen baja productividad, alta evasión tributaria, no se registran en las cuentas nacionales, tienen trabajo precario (sin seguro social, sueldos bajos) y la falta de cumplimiento de las normas urbanas, comerciales y laborales (Portes y Haller, 2004).

Las economías ilegales son aquellas actividades de producción, distribución y consumo que están tipificadas directamente como actividades delictivas. En definitiva, son actividades contrarias al derecho, por ser antijurídicas y delincuenciales, por lo tanto, cada una de sus fases es punible. Además, estas fases están concatenadas entre sí bajo la lógica de un “sistema interdelincuencial”: esto es, que ninguna fase puede ser entendida, si no es en relación con las otras.

Sin embargo, tales definiciones son insuficientes, tanto que se hace imprescindible, por un lado, diferenciar los conceptos de economía ilegal del de economía informal, en tanto son realidades diferentes y, por otro lado, porque el monto de los recursos económicos que mueven las economías ilegales son cada vez más significativos gracias a los enlaces con los mercados legales e informales; mediante, entre otros, el lavado o la lógica de subsunción de lo informal a lo ilegal y de los dos a lo legal.

Tampoco se pueden descartar los recursos que se infiltran en el Estado bajo las modalidades de “plata” (corrupción), “plomo” (intimidación) y

“democracia”² (elecciones) para, de esta manera, minarlo a través de la reducción de la eficiencia de sus políticas y de la pérdida de la legitimidad institucional. Resultado de ello aparece la noción de “Estado fallido”, que opera, menos como un concepto analítico y mucho más como una política de certificación de las acciones que llevan a cabo los Estados contra el narcotráfico.

Hoy, en América Latina es muy difícil no sentir la presencia de las economías ilegales provenientes del narcotráfico,³ de las armas,⁴ del contrabando⁵ o de la trata de personas,⁶ puesto que son omnipresentes por la magnitud de las transacciones y la alta rentabilidad, además de estar articuladas –bajo distintas vías– a las áreas legales y formales de la economía (turismo, construcción, comercio). Pero también se visibilizan porque empiezan a generar no sólo ilegalidades en distintos ámbitos de la economía (“presta diarios” o usura, “vacunas” o impuestos), sino también un conjunto de hechos delictivos con altos grados de violencia como son el sicariato, el secuestro y el ajuste de cuentas, entre otros.

Otra característica de las economías ilegales y delitos conexos se relaciona con su nueva territorialidad. Hoy existen tres lugares estratégicos donde aquéllos se expresan con fuerza: Primero, las fronteras, que son el espacio donde las economías ilegales tienen un nivel de crecimiento asombroso, donde las tasas de homicidios son las más altas y desde donde existe una proyección de las mismas hacia el mundo (plataformas o *hub*).⁷

2 En varios lugares de la región se ha detectado la presencia de dinero procedente de las economías ilegales para el financiamiento de las campañas electorales y también la presentación de candidatos salidos de sus mismas filas.

3 Según James Petras (2001), los bancos internacionales reciben no menos de 500 000 millones de dólares al año provenientes de mercados ilícitos.

4 Eric Berman, de Small Arms Survey, dice que en los cuatro últimos años se ha duplicado el comercio de armas y que el negocio supera los 10 000 millones de dólares al año.

5 México es el primer país de América Latina y el cuarto del mundo –luego de Rusia, China e India– en materia de contrabando y de piratería. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) el contrabando en las zonas fronterizas durante 2005 fue de aproximadamente 200 000 millones de dólares (*La Jornada*, 4 de julio de 2007, México).

6 “La esclavitud no es más que una faceta del comercio global de seres humanos que afecta como mínimo a 4 millones de personas cada año, la mayoría de ellas mujeres y niños, por un valor acumulado de entre 7 000 y 10 000 millones de dólares” (Naím, 2006: 30).

7 Es un término que proviene de las nuevas tecnologías de la comunicación –como rúter–; que hace referencia a los lugares de conexión, intercambio y distribución de bienes, personas o servicios; pueden ser lugares específicos –como las fronteras– que funcionan como nodos de redes, a partir de los cuales tienen interconexión con diferentes lugares del mundo.

En segundo lugar, están las ciudades, que son los lugares preferidos de la nueva economía, del consumo masivo, del crecimiento de la violencia, así como —en las fronteras— de su conversión en nodos estructuradores de las regiones transfronterizas; tanto porque los mercados y los delitos conexos tienden a concentrarse en ellas, como porque asumen la función de plataformas universales. Y, en tercer lugar, los paraísos fiscales, que son el gran espacio donde se realizan las transacciones económicas mundiales. Así, unos y otros, son reconstituidos con la globalización, el desarrollo, la tecnología y la reforma del Estado, que actúa sincréticamente.

Con este trabajo se busca sensibilizar respecto del peso que tiene la economía ilegal, del vínculo que establece con la nueva realidad delictiva y de la conformación de una inédita organización territorial en nuestros países. En otras palabras, se plantea la necesidad de estudiar con mayor profundidad esta nueva problemática, que tiene implicaciones en diversos órdenes. Este artículo es una primera aproximación sobre el tema y, por el momento, está más vinculado a preguntas e hipótesis que a respuestas que esclarezcan la relación entre los mercados ilegales, las violencias y los territorios.

El contexto de los mercados ilegales

Desde las últimas décadas del siglo pasado se desencadenó en todo el mundo un proceso de transformación de la economía, al extremo que muchos autores (Castells, 2001) e instituciones (OCDE)⁸ hablan de la existencia de una nueva economía; la misma que se constituye por la tendencia al crecimiento expansivo del monto de la riqueza creada, por la presencia de este fenómeno a escala planetaria y por la existencia de una variedad de sectores de la economía interconectados. En este proceso existen dos elementos protagónicos: por un lado, las nuevas tecnologías de la información y del conocimiento (Castells, 2001) y, por otro, la presencia de nuevos actores que encarnan modernos modelos de gestión. Sin duda, las economías ilegales son parte y un componente adicional de esta transformación, gracias a las mutuas y nuevas interconexiones con las economías legales.

8 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) creó el Foro Nueva Economía para debatir sus alcances y sus características, con importantes economistas e instituciones del mundo.

Por eso se percibe un cambio fundamental en la delincuencia de América Latina: es un momento de mutación de una coyuntura delictiva constituida por la violencia tradicional, que viene de las asimetrías sociales, de las culturas lúdicas y de las estrategias de sobrevivencia de ciertos sectores de la población, hacia una violencia moderna, que se caracteriza por la predisposición explícita a cometer un hecho delictivo, lo cual conduce a la división del trabajo dentro de una organización, a la internacionalización de las operaciones delictivas y a sustentarse principalmente en las lógicas económicas provenientes de las economías ilegales. Es la violencia moderna la que opera como estructuradora del conjunto de las violencias, en tanto incluye a la violencia tradicional dentro de ella, gracias a que la razón última de su existencia es la obtención de beneficios económicos por medios ilegales.

Por ejemplo, todo objeto robado o producido ilegalmente debe integrarse al mercado, para nuevamente realizarse mercantilmente, produciendo una división del trabajo muy clara: por un lado están los que realizan las operaciones de robo y, por otro, los que introducen el objeto robado al mercado; siendo clave el tema de la circulación de los productos robados, para lo cual existen dos formas que nacen en los dos puntos extremos del circuito: según el que roba o el que comercializa, cada uno de los cuales establece las relaciones con el otro, sea como mediador o como contratista.

Este proceso se desarrolla mediante un proceso llevado a cabo por redes de criminales que tienen dos características: la primera, que cada red se especializa por tipos de giros (joyas, celulares, drogas) y, la segunda, que se estructuran desde la oferta con los contactos que tienen los ladrones para introducir lo robado al mercado o desde la demanda, sustentada en contratos prestablecidos propuestos por los comerciantes de productos robados (Ávila y Pérez, 2011). Es más, éste es un mecanismo a partir del cual el mercado ilegal utiliza el mercado informal para lograr liquidez monetaria. De allí que una buena política de seguridad debe ir de la mano con buenas políticas económicas que ataquen cada uno de los eslabones y circuitos del proceso general de producción.

El cambio se prefigura desde la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando en América Latina se vive el proceso de reconstitución de la violencia y de los delitos, de los tradicionales a los modernos debido, entre otras cosas, a tres cuestiones singulares:

En primer lugar, la reforma del Estado, vinculada al estímulo y promoción de la economía de mercado (privatización, desregulación, competitividad y apertura), incentivó la expansión de las economías ilegales, a la par que debilitó al Estado, renunciando a las posibilidades de regular los mercados, de reducir las inequidades socioeconómicas y de representar el “interés general”. Tan compleja es la situación que, como señala Manwaring (2009), “México es un país donde el poder político está migrando del Estado a pequeños actores no estatales que se organizan en amplias redes con ejércitos privados, ingresos propios, servicios de beneficencia, capacidad para hacer alianzas y conducir guerras”. Adicionalmente, el Estado perdió la capacidad de gobierno de la violencia porque se rezagó ante la alta flexibilidad y el dinamismo del crimen y porque el mercado ilegal lo penetró.

La privatización de la producción y la libre comercialización —por ejemplo— de armas, tecnología de seguridad y guardianía privada permitieron,⁹ por un lado, la mercantilización del servicio,¹⁰ con lo cual el derecho universal a la protección —que debía garantizar el Estado— se convirtió en una mercancía que tiene que ser pagada para adquirirla. Con este cambio sustancial, se impuso la desigualdad de acceso a la protección. Se estima que los servicios de seguridad privada no llegan a 5% de la población europea y, lo que es peor, “el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga” (Petrella y Vanderschueren, 2003). Por otro lado, es necesario entender que se produce la pérdida del monopolio de la fuerza estatal en beneficio del sector privado. Es el caso de la guardianía privada,

9 El sector privado de la seguridad ofrece una gama no menor de cincuenta tipos de servicios, entre los que están: armas, seguros, inteligencia, guardianía, traslado de valores, alarmas, protección, blindaje, gestión de riesgo, negociación de secuestros y tecnología, entre otros.

10 Según Frigo (2003): “En Latinoamérica, la seguridad privada es un sector económico en rápida expansión [...] En los últimos 15 años, como sector de la vida económica la seguridad privada ha ganado un lugar de relevancia tanto en el mundo como en nuestra región [...] El mercado mundial de la seguridad privada tuvo el año pasado un valor de 85 000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual promedio del 7% al 8% [...] En Latinoamérica se estima un crecimiento del 11%”.

que hoy tiene el doble de efectivos policiales, comparativamente con los policías públicos en América Latina.¹¹

No se puede dejar de mencionar que la apertura económica permitió dinamizar la economía mundial y desarrollar de manera paralela, pero articulada, la economía legal con la ilegal. La lógica *offshore*¹² (extraterritorialidad) adquiere un peso creciente con la generalización y fortalecimiento de los beneficios y servicios prestados por los paraísos fiscales,¹³ lugares en los que los mercados legales y los ilegales se encuentran; así como del significado que adquieren los precios de transferencia que produjeron una pérdida tributaria de 361 000 millones de dólares para los Estados nacionales (Christian Aid, 2009).

En segundo lugar, y de manera paralela, las políticas de seguridad sufren un cambio sustancial con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Desde ese momento se confirma que las políticas de seguridad pueden –en ciertos casos– generar más violencia que protección; allí está la legitimidad que adquieren los conceptos y prácticas de las guerras preventivas (Bush), las guerras necesarias (Obama) o la extraterritorialidad de la justicia (Uribe), que tantos muertos han producido y tanta devastación siguen produciendo. En este contexto se producen las invasiones de Estados Unidos a Afganistán e Irak y, también, la de Colombia al territorio ecuatoriano, en la localidad de Angostura, en la Amazonía.

A partir de ese momento, se produjo una ofensiva de la “cooperación internacional” destinada a reformar el conjunto del sistema penal en

11 “A los 1.6 millones de guardias formalmente registrados, posiblemente deban añadirse unos 2 millones informales más. En Latinoamérica, por lo tanto, habría cerca de 4 millones de personas trabajando en el sector de la seguridad privada, número que crece del 6 al 8 por ciento anual” (Frigo, 2003).

12 La lógica *offshore* hace referencia a la extraterritorialidad de las inversiones, de la constitución de empresas y de la apertura de cuentas bancarias, entre otras, gracias a la existencia de determinadas ventajas comparativas frente al lugar de residencia habitual, como pueden ser los beneficios fiscales, poca carga burocrática, privacidad y sigilo bancario, entre otras.

13 La OCDE estima en 7 000 millones de dólares el monto de dinero que mueven los paraísos fiscales, de los cuales 1 600 millones proceden de los mercados ilegales. En el mundo existen alrededor de 74 paraísos fiscales.

América Latina (policía,¹⁴ justicia¹⁵ y cárcel¹⁶), en la dirección de enfrentar lo que definieron como las tres amenazas mundiales: el terrorismo, la migración y el narcotráfico; con lo cual, nuestros países perdieron la “soberanía del delito”, porque las políticas se diseñaron para reducir las amenazas a la seguridad nacional de otros países, y no para mejorar la seguridad ciudadana de los nuestros. Estas tres fueron calificadas por Estados Unidos como las mayores amenazas en las relaciones internacionales y, por lo tanto, el punto de partida para el diseño de nuevas políticas de seguridad “hemisféricas” y mundiales.

De acuerdo con Transnational Institute y WOLA,

Los países latinoamericanos no siempre han tenido leyes de drogas tan duras, el fenómeno data de las últimas décadas. Aunque en varios países éste se produjo claramente en el contexto de regímenes autoritarios, visto de manera general en la región, *el endurecimiento de las leyes obedeció a la presión internacional* de instrumentos de condicionamiento, concretamente las tres grandes convenciones de drogas de Naciones Unidas promovieron el endurecimiento de las penas por delitos de drogas. Estos tratados obligaron a los países a adaptar su legislación nacional criminalizando todos los actos –menos el consumo– relacionados con el mercado ilícito de las sustancias controladas. En algunos casos, las legislaciones en la región fueron más allá de las exigencias de los tratados. *Los países andinos, en particular, se sometieron a las presiones de la “guerra contra las drogas” del Gobierno estadounidense. Los EE.UU. condicionaron su asistencia económica y los beneficios comerciales a la aceptación de su propia estrategia antidrogas* (Transnational Institute y WOLA, 2010. El subrayado es nuestro).

Un ejemplo claramente grafica lo dicho: llama la atención que en nuestros países no haya una relación directa entre las denuncias de los delitos que hace la población y las políticas de seguridad ciudadana que se implementan.

14 Allí se inscribió la denominada “Reforma a la policía” que finalmente tuvo dos ingredientes principales producidos exógenamente: la privatización y la militarización, luego de la sistemática deslegitimación social que se desarrolló en su contra.

15 Entró con fuerza el “populismo penal” con profundas reformas a los códigos penales donde se ampliaron los tipos penales, se incrementaron sustancialmente las penas y se redujo la edad de la imputabilidad penal, entre otras. Además, se modificaron sustancialmente los códigos de procedimientos penales con el sistema oral o los consejos de la judicatura.

16 La privatización de la cárcel se difundió por toda región, como un intento fallido para resolver la crisis carcelaria, que provino principalmente de las políticas penales y de la guerra al narcotráfico.

En Ecuador, como en otros países, no se persiguen los delitos denunciados por la población, tal como se puede leer en los siguientes datos:

En 2005 las denuncias por delitos contra la propiedad fueron 61.1% y sólo 0.66% por sustancias estupefacientes; no obstante, 62% de la población privada de libertad lo estaba por delitos de estupefacientes. Dos años después, en 2007, la tendencia se reafirma: las denuncias por delitos contra la propiedad (robos, hurtos) y las personas (homicidios, sexuales) fueron 72.45%, produciendo una reclusión por estos delitos de 4.42% del total de los privados de la libertad.

En contrapartida, las denuncias por estupefacientes fueron de 0.34% y condujeron a 71.78% de las sentencias. Pero no sólo no se persiguen los delitos nacionales, sino que esta política que privilegió un tipo de delito poco denunciado, produjo la crisis del sistema carcelario en Ecuador y en muchos países de la región.¹⁷

Finalmente, la revolución científico tecnológica en el campo de las comunicaciones generó mayor conectividad y movilidad de los factores de la producción, lo que condujo a la integración de los mercados legales e ilegales mediante el lavado de activos, las transacciones electrónicas y la constitución de nuevas modalidades de gestión supraterritoriales (reducción de los territorios distantes). Adicionalmente, aparecen nuevos delitos como los informáticos o el tráfico de órganos humanos, que es posible gracias al avance de la medicina, a la incorporación de personal altamente calificado a los circuitos de los mercados ilegales y a la posibilidad del traslado de los órganos en buenas condiciones de refrigeración y asepsia. Y quizás uno de los componentes más favorables a la repotenciación de los mercados ilegales a escala mundial tenga que ver con internet, en tanto se trata de un colectivo descentralizado, flexible e integrado de redes de

17 “La severidad de las actuales leyes de drogas ha contribuido significativamente en el aumento de las tasas de encarcelamiento de los países estudiados y en la situación de hacinamiento que se constata en esos países. En siete de estos países sobre los cuales fue posible obtener datos para un periodo de 15 años, entre 1992 y 2007, la tasa de encarcelamiento aumentó en promedio más del 100%. Con diferencias entre los países, la encarcelación por delitos de drogas muestra una línea ascendente en todos los casos” (Transnational Institute y WOLA, 2012).

comunicación en tiempo real, sin que medie ninguna forma centralizada e institucional de gestión del servicio.¹⁸

En suma, la economía ilegal tiene un sentido (objetivos), organización (sujeto social), asociación entre distintos actores delincuenciales (redes) y definición estratégica del conjunto de las acciones criminales (planificación, inteligencia criminal). Por eso se puede afirmar que este inicio de siglo está marcado por la presencia en la economía, la sociedad, el territorio y el Estado de importantes organizaciones de redes ilegales. En otras palabras, hubo un incremento delincencial proporcional al debilitamiento del Estado y del sentido de lo público. Como resultado se tiene, a su vez, un acrecentamiento preocupante en los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas: la policía pasó de 30% en 1996 a 39% en 2007; las Fuerzas Armadas de 41% a 51%, y el sistema judicial de 33% a 30% (Latinobarómetro, 2007).

La nueva arquitectura delictiva

La nueva economía en emergencia proviene, entre otros, de una reestructuración general de las lógicas de producción de los mercados ilegales a escala planetaria, provocando tres signos distintivos de la nueva arquitectura:

Por una parte, la internacionalización de la gestión del conjunto de los circuitos y cadenas de las nuevas organizaciones delictivas proviene de los altos niveles de conectividad, que aceleran la integración de los territorios distantes y permiten un aumento de la movilidad –por lo tanto, articulación– de los factores de la producción, que otorga una base material para la interacción en tiempo real de todas las unidades a nivel planetario. En palabras de Sassen (1999), “los cambios en la geografía y en la composición de la economía global produjeron una compleja dualidad: una organización de la actividad económica espacialmente dispersa, pero a la vez globalmente integrada”.

18 Aunque ésta era una fortaleza de las nuevas tecnologías de la comunicación y de las redes sociales, hoy se ve amenazada por las políticas de seguridad implementadas por las grandes potencias, en especial de Estados Unidos a través de la NSA y de los grandes operadores mundiales (Facebook, Google) que se han plegado esas políticas.

Por otra parte, está el apareamiento de una nueva arquitectura productiva sustentada en empresas organizadas a escala mundial, destinadas a manejar de manera más eficiente las diferentes etapas de la cadena de valor. Se evidencia una descomposición mundial de los procesos productivos, no sólo en el territorio (espacios dispersos), sino también en cada una de las actividades propias de las fases del proceso general, usando las modalidades de tercerización,¹⁹ franquicia²⁰ o *holding*²¹; según las condiciones de cada lugar (local), y conformando —de esta manera— un sistema organizacional compuesto por redes y nodos estructurados a nivel mundial (global),²² con una cualidad única: cuando las partes son atacadas, por ejemplo, por la policía, el resto no se contamina ni se afecta. En los lugares dispersos actúan las modalidades de tercerización y franquicia, mientras en el contexto global opera el *holding*, de tal manera de contar con una estructura organizacional altamente eficiente e inmune a las acciones del sistema penal, porque las dinámicas de la tercerización o de la franquicia operan también como válvulas o fusibles que saltan al momento de un embate de la policía. Cuando la policía desarticula una banda, cártel o mafia criminal, la propia organización la reemplaza inmediatamente (otro grupo local o fracciones del mismo) o se reconstituye gracias a su alta flexibilidad (cambia rutas), para seguir funcionando sin problema alguno; ésa es la ventaja de este gran *holding*.

Finalmente, la integración de los mercados ilegales con los legales condujo a que los límites entre ellos se “licuaran”, mucho más en los países o localidades con economías de servicios que tienen baja calidad institucional y mercados con alta inserción internacional. Es por eso que esta red de redes forma zonas francas que permiten la integración a distintos niveles: enlaces

19 En el sector de los narcóticos se usa mucho esta figura económica para la realización de tareas especializadas en ciertos tramos de las rutas, del procesamiento (laboratorios) o en la fase de comercialización (denominada de micro tráfico) porque se busca el conocimiento del lugar, eficiencia y, sobre todo, disminución del riesgo.

20 Concesión de derechos económicos bajo un modelo o lógica general, de tal manera que la administración de ciertas actividades aisladas sea autónoma, pero con rígidos parámetros generales venidos desde el *holding*.

21 Se refiere al conglomerado de empresas que permiten mejorar las economías de escala, dividir el trabajo para mejorar la productividad, integrar actores dispersos, romper con la jerarquía rígida y —en este caso en particular— vincular los mercados legales y los ilegales.

22 No es casual, por ejemplo, que los Los Urabeños o Los Rastrojos colombianos tengan en la actualidad vínculos y relaciones internacionales con grupos italianos, mexicanos, ucranianos, rusos o españoles.

interdelictivos (armas con drogas, por ejemplo), vínculos de lo ilegal con lo legal (como el lavado), relaciones transfronterizas de un lado con el otro y articulaciones entre lo disperso localmente y lo integrado globalmente. Estas zonas francas no son sólo de integración de las actividades ilícitas, sino también de resguardo al delito y de protección a los delincuentes (confianza, organización y cultura cívica), gracias a que los “capitales” ilegales adquieren un poder económico y político privilegiado en estos lugares de excepción.

Todo esto es posible debido a los nuevos actores que están detrás del proceso. La institución delictiva transita desde las organizaciones aisladas (crimen organizado)²³ hacia un sistema integrado de organizaciones internacionales, constituidas bajo la forma de una red de redes de carácter global. Las organizaciones en red se gestionan desde el espacio virtual y desde las zonas que tienen baja vulnerabilidad y riesgo, ubicadas estratégicamente entre los territorios de producción y de consumo, siguiendo las rutas más comunes del intercambio comercial legal. Gracias a esta estrategia, las organizaciones delictivas han logrado un nivel de penetración sin precedentes en el territorio, el Estado, la economía y la sociedad, que les ha otorgado un peso económico significativo para ser políticamente más influyentes en todas las escalas e instancias en las que actúan.

Sin embargo, queda para el futuro estudiar la dirección del flujo de órdenes dentro de la organización. Sería distinto si el “comando central” de la red se origina en Colombia, Perú o México (o si está controlado por ellos desde cualquier territorio del mundo), que si está en los países del norte desarrollado. La pregunta sería ¿hay una emergencia en el dominio de la economía ilegal de la droga y la trata desde el holding de cárteles latinos? Si fuera así, el reparto de los beneficios de la venta al consumidor final se distribuiría de una manera distinta, beneficiando al “comando central” del *holding*.

23 La Convención de Palermo de la ONU, en su artículo 2.a definió crimen organizado como: “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o tipificados con arreglo a la presente Convención, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. Este artículo contempla tres características: número de personas (mínimo tres), estabilidad en las acciones (cierto tiempo) y un beneficio (económico). Hoy esta definición se queda corta; hay una división del trabajo intra e inter, la internacionalización es clara, la articulación a lo legal un requisito y la masa monetaria que maneja es enorme.

Expansión de las economías ilegales

Las economías ilegales están cambiando el sistema mundial por el monto de recursos económicos que mueven, por su presencia en los Estados, por la inversión en los mercados legales y por su arraigo en la sociedad (cultura).

Se estima un movimiento de una masa monetaria proveniente de mercados ilícitos de una magnitud insospechada.²⁴ Según Moisés Naím,

la industria financiera, que experimentó un vertiginoso ascenso en la década de 1990, no se ha salvado del ataque. Más bien, todo lo contrario, el blanqueo de dinero y la evasión de impuestos han crecido en proporción al tamaño del sistema financiero internacional, e incluso más rápido. En 1998, el entonces director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, estimaba que el flujo global de dinero negro representaba entre el 2 y el 5 por ciento de la economía mundial, una cifra que consideraba que superaba lo imaginable. Sin embargo, otras estimaciones más recientes sitúan el flujo de dinero negro hasta en un 10 por ciento del PIB mundial (Naím, 2006).

Esto significa que en seis años se duplicó, lo cual muestra una tendencia alcista de cantidades inconmensurables. Si la tendencia de crecimiento se mantiene hasta ahora, ¿cuál sería en este momento el aporte de los mercados ilegales a la economía mundial?

En América Latina, a principios de este siglo (2002), habría existido un movimiento económico de recursos ilegales de 6.3% del PIB, que significaría una cantidad no menor a 70 000 millones de dólares. En la actualidad, sólo México,²⁵ Brasil y Argentina contarían con montos de alrededor de los 20 000 millones cada uno; Colombia y Chile bordearían, cada uno, los 10 000 millones,²⁶ Perú —según el Fiscal General— con un monto de alrededor de 10 000 millones, Ecuador con 2 200 millones y la suma de los países centroamericanos con alrededor de 25 000 millones de dólares. Por

24 Según Braslavsky, “los cálculos indican que todos los años se lavan a nivel mundial unos 600 000 millones de dólares provenientes de negocios ilícitos”.

25 En México “los carteles de la droga cuentan con ingresos estimados en 37 000 millones de dólares anuales” (Gratius, 2012).

26 “Los 10 000 millones de dólares que se lavan en Chile anualmente equivalen al 10% del total que se efectúa en Latinoamérica y a un poco menos de un año de nuestras exportaciones” (Comisión de Hacienda del Senado, Chile).

todo esto, se puede afirmar que en la región la cifra debe ser superior a los 120 000 millones de dólares.²⁷

Como se observa en la tabla 1, el peso relativo de los mercados ilegales vinculados al PIB del país o de la región es mayor en los lugares de destino (Argentina y Chile) o próximos al mismo (México, Centroamérica y el Caribe). El alto peso relativo en Centroamérica probablemente tenga que ver con el hecho de que por allí transita 82% de la cocaína y por el bajo peso que tiene el PIB. Lo de Brasil, en cambio, tiene que ver con el gran tamaño de su economía. Sin duda se trata de un peso muy significativo y, lo más grave, que se encuentra en franco crecimiento.

Tabla 1
Mercados ilegales en relación al PIB y a la población

País	PIB (miles de millones de dólares corrientes)	M. Ilegal (miles de millones de dólares corrientes)	M. Ilegal/ PIB	Población	M. Ilegal de dólares por persona
México	1.150	37,0	3,22%	114.793.341	322,3
Brasil	2.477	20,0	0,81%	196.655.014	101,7
Argentina	448	20,0	4,46%	40.764.561	490,6
Centroamérica y Caribe	355	25,0	7,04%	79.904.215	312,9
Colombia	333	10,0	3,00%	46.927.125	213,1
Chile	249	10,0	4,02%	17.269.525	579,1
Perú	180	4,0	2,22%	29.399.817	136,1
Ecuador	78	2,2	2,81%	14.666.055	150,0
Mundo	699.800	600	0,10%	6.974.242.787	86,03

Fuentes: PIB, CEPALSTATS. La información corresponde a 2011.

Población, Banco Mundial. La información corresponde a 2008-2012.

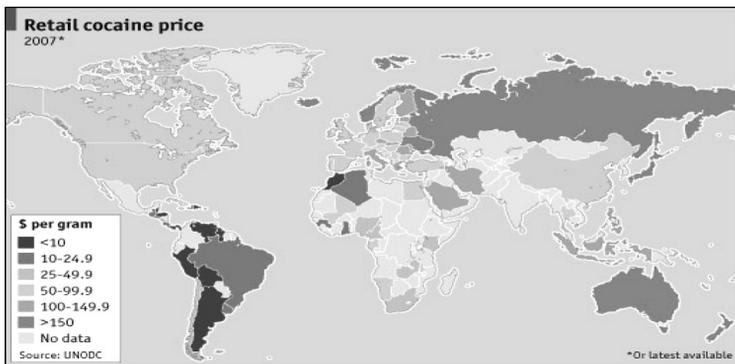
Pero también se relaciona con el hecho de que el monto del lavado es directamente proporcional al precio de los narcóticos. En Colombia, donde se produce, el kilo de cocaína vale 1 800 dólares; en Panamá, que es parte

²⁷ La CEPAL estimó que en 2011 América Latina recibió una inversión externa de 137 000 millones de dólares.

de la ruta, está en 3 000 dólares, en la frontera de México y Estados Unidos sube a 50 000 y en las calles de Nueva York, donde se consume, sube a más de 100 000 dólares. Por eso, según estudios de la Universidad de Florida, se estima que 80% de los recursos se queda en Estados Unidos y Europa, mientras que el resto lo hace en las zonas de producción y tránsito (rutas). El precio de la droga no se determina por las actividades de producción (cuando se añade valor), sino en las de circulación (riesgo) y de proximidad a la demanda (consumo).²⁸ Queda por estudiar lo señalado: quién controla el proceso de acumulación, independientemente del precio que tenga en cada uno de los lugares y fases del proceso.

En el gráfico 1 se describen los precios de la cocaína y, además, su expansión territorial a nivel planetario que muestra la universalización del consumo.

Gráfico 1
El precio de la cocaína en el mundo (2007)



Fuente: UNODC (2009)

¿Dónde está este dinero? ¿En qué sectores de la economía se distribuye esta masa monetaria? Para responder la pregunta es necesario recurrir a las experiencias internacionales en las que se han hecho estudios. Forgiione (2010) estima –para 2009– “en 446 000 millones de dólares el monto vinculado al tráfico de cocaína; a ello hay que sumar las otras drogas

28 Alejandro Gaviria y Daniel Mejía señalan que sólo 2.6% del valor total de la cocaína colombiana que se vende en las calles de Estados Unidos regresa a este país.

(marihuana, químicas, opio) y los otros sectores de ilegalidad (tratas, armas, contrabando, evasión tributaria)”.

En Italia, según el mismo autor, la facturación anual de la mafia está entre 120 000 y 180 000 millones de euros, de los cuales, por un lado, entre 40% y 50% sirve para reproducir el ilícito, activando este segmento del mercado; esto es, para el pago de corrupción, droga, tecnología, armas, sueldos y sicariato, entre otros rubros (Forgione, 2010); y, por el otro, entre 60% y 50% de este monto entra a la economía legal. Un monto de esa magnitud –no menor a 300 000 millones de dólares a nivel mundial– conduce a dinamizar la economía legal con recursos frescos y, lo que es más claro, a borrar los límites entre los mercados legales e ilegales.

Esta gran masa monetaria penetra la economía, la sociedad y el Estado. La economía se intensifica por el dinero que se destina a reproducir el ilícito, así como por el que se invierte en los mercados legales menos regulados, que tienen rápida liquidez y que son relativamente funcionales a la reproducción de los ilícitos. Se trata de la inyección de dinero fresco que potencia sectores de la economía como el turismo (restaurantes, hoteles), la construcción (vivienda), el comercio (centros comerciales) y ciertos servicios (transporte, finanzas). Sin embargo, hay que indicar que en cada país o región estos procesos se adecúan a las condiciones particulares del lugar, para integrarse a la economía legal (blanqueo). De allí que las redes criminales no puedan entenderse por fuera del conjunto de relaciones que se estructuran entre los actores legales e ilegales y de las que participan directa e indirectamente en las actividades criminales.

En la sociedad se desarrollan nuevas culturas vinculadas a la ganancia rápida y fácil, a las nuevas formas de consumo, a los nuevos contenidos de las narcotelenovelas y a la música (narcocorridos) y, también, a la nueva capacidad de generación de empleo, que es uno de los mayores amortiguadores sociales y de grupos de apoyo para legitimarse.

Colombia, México, Estados Unidos, entre otros países, han producido una infinidad de películas vinculadas al narcotráfico que, a su vez, han traído un gran debate público y novedosos estudios académicos; probablemente las telenovelas colombianas sean las que mayor éxito han despertado, no sólo entre los televidentes, sino también entre los académicos.

El Estado también es objeto de penetración mediante cuatro formas: primero, al atravesar las fronteras de los países y generar problemas internacionales; segundo, enquistándose en las estructuras estatales, desgastándolas y haciéndolas permisivas al ilícito mediante el uso de recursos económicos (corrupción) o de intimidación (extorsión); tercero, la creación de fuerzas militares paralelas que disputan el poder estatal; y cuarto, usando la democracia para representarse directamente.²⁹ En definitiva, las instituciones estatales son minadas por la corrupción y por la creación de estructuras paralelas de poder, las cuales han conducido a la expresión de “Estado fallido”, que no es otra cosa que una forma de “certificación” que hacen los gobiernos poderosos a las políticas antinarcóticos de los países donde se produce buena parte de los estupefacientes.

Este movimiento económico es explicable, entre otras cosas, por el gran cambio que vive el sector de los narcóticos en la economía mundial. Se trata de uno de los más dinámicos, más grandes y, probablemente, más modernos del planeta. Por eso se puede afirmar, con fundamentos, que las economías ilegales nutren el sistema económico mundial, lo que permite avizorar que el siglo XXI se caracterizará por la presencia de las redes mafiosas en la economía.

Los territorios de las economías ilegales

La producción social del espacio de las economías ilegales se ha transformado profundamente, siguiendo de alguna manera la lógica de la economía legal y de las grandes empresas globales, porque están relacionadas y son parte de ellas. En las economías ilegales se vive un cambio del sujeto social: de una organización delictiva local, sostenida por la planificación (inteligencia criminal) y la división del trabajo en el cometimiento de hechos delictivos (especialización), hacia otra conformada por redes mundiales, que operan como sistemas integrados de espacios de distinta escala. Se trata, entonces, de un proceso de cambio cualitativo, que produce el hecho sin precedentes de una organización global que ejecuta acciones locales.

29 “Los resultados de las elecciones de octubre de 2011 permiten afirmar que las estructuras políticas ligadas a las Bacrim, la parapolítica y el narcotráfico, en cualquiera de estas modalidades, ganaron la gobernación en diez departamentos del país, de 32, y numerosas alcaldías” (Ávila y Velasco, 2012).

Dentro de esta dualidad –ya citada en Sassen– se constituyen nuevos modelos de gestión donde los espacios dispersos (locales) cumplen condiciones estratégicas dentro de la estructura general (global), como pueden ser la reducción de la vulnerabilidad gracias a la existencia de instituciones con limitado control institucional (débiles) y la buena ubicación en la cadena productiva (conectividad, posicionamiento, ventajas comparativas), para, de esta manera, reducir el riesgo y potenciar la productividad.

La tradicional separación territorial entre países productores, consumidores y de tránsito de narcóticos tiende a transformarse debido a factores como el desarrollo tecnológico, que permite tener nuevas variedades, por ejemplo, de coca, con semillas para sembrarse en hábitats distintos y e inmunes a las aspersiones de glifosato. Está también la presencia de una multiplicidad de drogas que se producen industrialmente en cualquier lugar y, por lo tanto, independientemente de las condiciones propias de un hábitat natural.³⁰

No es menos importante la descomposición internacional de los procesos productivos y la globalización del consumo, que se observa con la caída de la demanda de cocaína en los últimos años en EE.UU. y el incremento en Europa y América Latina. Según Gratius,

en las Américas hay 8.4 millones de consumidores de cocaína, un 68% en EE.UU., un 29% en América del Sur y un 3% en América Central. Estas cifras señalan que ha aumentado de forma alarmante el consumo de cocaína en los países sudamericanos, principalmente en Brasil, que es el segundo país de demanda en las Américas, seguido por Argentina y Chile. México es el único país donde el consumo de heroína es elevado (Gratius, 2012).

Hoy en día, la marihuana (cannabis) se puede sembrar en distintos climas y en diversas escalas. Estados Unidos y Europa la producen, así como América Latina y África; mientras, paulatinamente, el procesamiento de la cocaína se va liberando de las zonas de producción para relocalizarse en lugares más próximos a la demanda. Por eso, la antigua distinción espacial entre los países productores y consumidores tiende a diluirse y, también, a desvanecerse; de manera que el diseño de las políticas diferenciadas entre

³⁰ Según el informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Andino (2012) en Europa entre 1997 y 2009 se identificaron 110 nuevas sustancias psicoactivas industriales.

oferta y demanda, muy propias de la política de la “guerra a las drogas”, pierde sentido hoy; históricamente han sido superadas, si es que alguna vez tuvieron una posibilidad de efectos positivos.

La focalización de la política antinarcoóticos en las fases de producción y circulación generó un alto nivel de violencia en estos lugares y prácticamente ninguna en los espacios de la demanda. Se volvió recurrente la frase pronunciada por varias autoridades de México, Guatemala, Colombia y El Salvador de que “nosotros ponemos los muertos y ustedes...” las armas, las políticas, la acumulación económica. La OEA (2013) en su informe de drogas señala que “[l]os intensos niveles de violencia asociados al narcotráfico –especialmente en países afectados por la producción, tránsito y tráfico de drogas ilegales– han sido el factor principal de alarma.” Sin embargo, no menciona que esta violencia se origina en las políticas de guerra impulsadas por la misma institución, justamente en esas zonas, y no donde se concentra la demanda.

En la tabla 2 se puede observar la dispersión del consumo a lo largo del mundo, según tres tipos de drogas.

Tabla 2
Número de consumidores de droga entre 15 y 64 años en el año 2010

Drogas / Regiones	Cannabis		Cocaína		Opiáceos		Total (tomando lím. superior)	%
	Núm. (en millones)	%	Núm. (en millones)	%	Núm. (en millones)	%		
Unión Europea	28.7 - 29.2	48.6	4.3 - 4.7	29.9	1 - 1.1	37.0	35.0	44.4
Estados Unidos	22.5	37.4	8.4	53.5	1 - 1.6	53.9	32.5	41.3
América Latina	8.4	14.0	2.4 - 2.6	16.6	0.18 – 0.27	9.1	11.27	14.3
Total (tomando lím. superior)	60.1	100.0	15.7	100.0	2.97	100.0	78.8	100.0

Fuente: Gratius, 2012

Si se vincula el gráfico 1 “Precios de la cocaína” con el gráfico 2 “Delincuencia organizada en el momento actual”, se pueden observar tres situaciones singulares: a) el gran nivel de difusión que tiene el consumo de las drogas a escala planetaria, tanto que se puede hablar de la globalización del consumo, b) la mayor concentración de la demanda de los opiáceos y de la cocaína la siguen teniendo Estados Unidos y luego Europa, situación que evidencia que EE.UU. sigue siendo el país con más alto consumo del mundo y c) el mantenimiento de la división territorial del trabajo según las fases de producción, circulación y consumo de las drogas a lo largo del mundo.

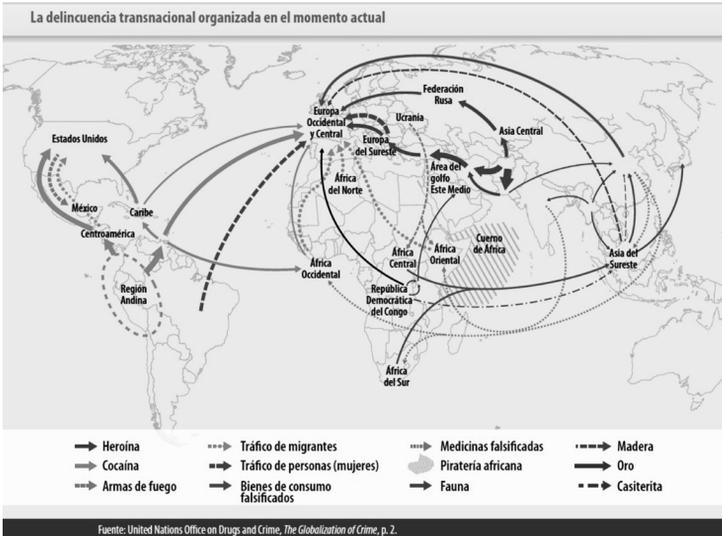
Por otro lado, si bien la marihuana es la droga que tiene el mayor nivel de difusión (más adictos, más países) y de consumo (mayor cantidad) en el mundo, la cocaína es la que tiene el mayor peso dentro de la estructura de las economías ilegales, debido a su alto precio y a su lógica de producción-acumulación. Claramente, se ha desarrollado un proceso de globalización de un menú muy amplio de drogas naturales e industriales, donde actualmente hay un producto, que ejerce la condición de núcleo funcional de articulación del conjunto del mercado de narcóticos, así como de los mercados ilegales de, por ejemplo, la trata de personas o de comercialización de armas de fuego: la cocaína.

El espacio global en el que operan los mercados ilegales de la droga está constituido por una maquinaria institucional productiva y financiera, que sigue la lógica organizativa de las empresas formales, entre las que se puede mencionar, como ejemplo, a Nike o General Motors, cuyas estructuras no son muy distintas de las del cártel de Sinaloa o la *N'drangbeta*.³¹

En el gráfico 3, “El caso de General Motors” y el gráfico 4 “El caso Nike”, se pueden observar las lógicas organizativas de los grupos empresariales legales, con alta dispersión territorial y división del trabajo; estos gráficos se pueden comparar con el gráfico 2, donde se muestra la estructura de los mercados ilegales de narcóticos.

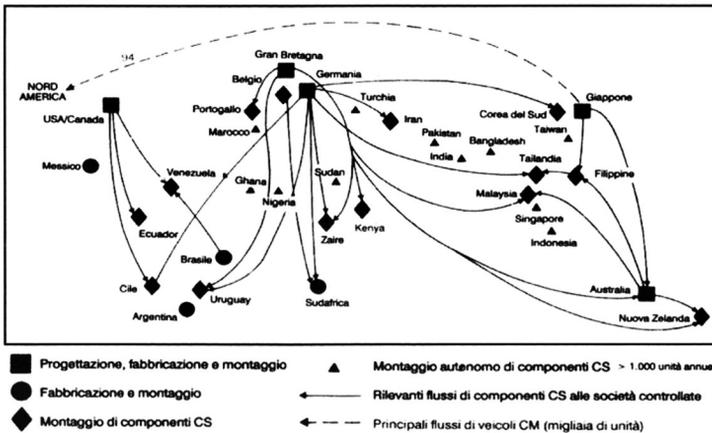
31 “El nombre de la corporación global moderna la explica por sí mismo. Ahora no se trata de una casa matriz con filiales en múltiples mercados, ni tampoco sólo de aprovechar los bajos costos de producción de los diversos países; se trata de una estructura diferente con una lógica distinta. Es la forma óptima de la nueva organización en redes establecida a lo largo y ancho del planeta, dirigida y facilitada por la revolución de la información y las comunicaciones. Esto afecta profundamente a la empresa misma” (Pérez, 2010).

Gráfico 2
La delincuencia transnacional organizada en el momento actual (2010)



Fuente: UNODC (2010:2)

Gráfico 3
El caso de General Motors



Fuente: Celata (2007)

Gráfico 4
El caso Nike

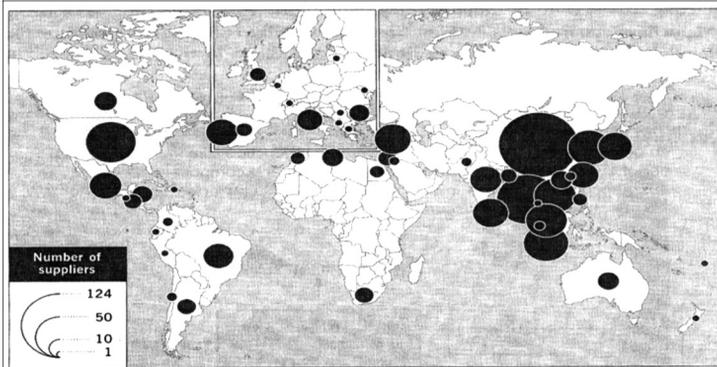


Figure 5.11 Nike's global supplier network, 2005

Source: based on data in Nike Inc., 2005

Fuente: Dicken (2007: cap. 5)

Es claro el despliegue de las actividades económicas en el territorio planetario, siguiendo la lógica de mejorar los beneficios monetarios en contextos de menor riesgo relativo (seguridad para el sistema ilegal) para obtener mayores ventajas comparativas en cada una de las fases del proceso productivo. En el primer caso, un Estado débil puede ayudar a garantizar las actividades criminales, porque reduce el riesgo en las operaciones delictivas y, en el segundo, un país con mercados abiertos y grandes, con requerimiento de dineros frescos, con tercerización laboral y con regulaciones bajas, entre otros aspectos, es atractivo para el lavado, la inversión y para el desarrollo de ciertas actividades ilegales.

Lo más sugestivo es que estas estructuras productivas legales no son tan distintas a las organizaciones de los grandes cárteles mexicanos (Sinaloa, Golfo), mafias italianas (*Cosa Nostra*, *N'drangheta*) o bandas criminales colombianas (Urabeños, Rastrojos), aunque, obviamente, cada una de ellas tiene sus propias especificidades. Es más, en muchos casos no se debe descartar que se encuentren articulados, de tal manera que es cada vez más difícil distinguir unas de otras.

La explicación de la similitud organizacional va de la mano con dos elementos claves. Por un lado, la articulación entre los mercados legales e ilegales que nace de la mutua necesidad. Los mercados ilegales, para “existir”, deben lavar dinero en los mercados legales; y los mercados legales, para competir, reproducirse y ampliarse, necesitan dinero fresco. Por otro lado, ambos tipos de mercado adoptan la misma lógica de integración sustentada en las modalidades de *holding*, tercerización y franquicia, dotando lo ilegal de un grado de eficiencia mayor en todos los circuitos y fases y, sobre todo, diseñando un sistema de seguridad que se desactiva en cada una de sus partes cuando la policía lo ataca, sin afectar el todo; esto es, una estructura con escudos o fusibles, que aíslan las instancias parciales cuando son golpeadas, para que el sistema en su conjunto siga en funcionamiento, sin contratiempos. Es, así, un modelo que disminuye el riesgo porque es menos vulnerable.

El caso del cártel de Sinaloa ilustra bastante bien la metamorfosis propia de estas agrupaciones, en tanto el grupo dejó de ser un cártel y, en estricto sentido, también dejó de ser de Sinaloa. Esta organización cambió la lógica de gestión, pareciéndose cada vez más a los gigantes globales, aunque con mayor flexibilidad, gracias a su condición de holding que articula países y empresas de distinto tipo y precedencia, tanto por razones económicas como de seguridad. Por eso, incluso ellos mismos modificaron su denominación original de cártel de Sinaloa por el de “La Federación”.³² Hoy el cártel de Sinaloa es más una organización del tipo red de redes, que trasciende su anclaje espacial original en el estado de Sinaloa para, primero, manejar un territorio más amplio en México; segundo, controlar la ruta del Pacífico hacia Estados Unidos y, tercero, inscribirse en la región más dinámica de la economía mundial: la cuenca Asia-Pacífico. A ello responde que actualmente la organización se conozca también como el “cártel del Pacífico”.

Estos cambios vienen de la mano de la nueva economía, pero, adicionalmente, de los impactos que produce el Plan Colombia, convertido en el proyecto estrella de los postulados de la política de la “guerra a las drogas” diseñada por EE.UU.; tan es así que contó con un presupuesto de alrededor de 10 000 millones de dólares provenientes de la cooperación de

32 Una federación es una agrupación institucionalizada de entidades relativamente autónomas.

Estados Unidos y—gracias al *Washington Post* (2013), ahora se conoce— de una cantidad adicional y similar de dinero para actividades encubiertas.³³

Esta propuesta arrancó a principios de este siglo y se desarrolló según los típicos postulados de las políticas focalizadas de seguridad y antinarcótics, impulsadas desde los organismos de cooperación internacional, ya sea multilaterales o bilaterales. Las políticas focalizadas son acciones estratégicas que pueden dirigirse a un subgrupo social (prevención secundaria o terciaria), a un tipo penal (un delito como el narcotráfico) o a un territorio (región, zona). En general, la práctica ha demostrado que la focalización tiende a sostener la heterogeneidad y a incrementar a corto y mediano plazo la dinámica, flexibilidad y grados de la violencia delictiva, dentro de un marco de integración delincuencia que tiende a fragmentar la sociedad, romper los lazos sociales y estigmatizar poblaciones; profundizar la lógica interdelictual (como sistema delictual); y negar el sentido del “efecto lugar” como el espacio donde el delito existe: lo local articulado a una lógica organizativa global.

El Plan Colombia generó algunos efectos visibles. Por un lado, al interior de Colombia, están los tres temas más publicitados de la supuesta eficiencia y bondad de la propuesta: la contracción de las áreas de cultivo de las drogas (aunque, por otra parte debe mencionarse que ello generó el incremento de la productividad de la droga); la reducción significativa de algunos indicadores de violencia, como son los homicidios, secuestros y delitos conexos; y, en tercer lugar, no se puede desconocer que los golpes internos en Colombia, producto de la represión policial y militar propia de la guerra a las drogas, también condujeron a la desaparición de los grandes cárteles territoriales (cártel de Cali o cártel de Medellín), a la par de la erosión de los liderazgos fuertes y personalizados (Pablo Escobar, Rodríguez Gacha), que condujeron al apareamiento de nuevos cárteles o bandas criminales (Bacrim), que son más pequeñas, pero más funcionales al nuevo contexto del mercado mundial de narcóticos.

33 Este programa secreto en Colombia, aseguró el *Washington Post* (2013), “es una de las mayores acciones de inteligencia encubierta desarrollada por Estados Unidos desde los atentados del 11 de septiembre de 2001. La ayuda para combatir a la guerrilla contó con un presupuesto adicional de unos 9 000 millones de dólares de la ayuda militar estadounidense del Plan Colombia, que inició en el año 2000”.

Además, existen algunos impactos poco difundidos, como son, por ejemplo, el costo ambiental y la vulneración de los derechos humanos por la erradicación química de la droga en las áreas geográficas de mayor cultivo, tanto que la contaminación ambiental ha desatado una crisis humanitaria en esas zonas.

Se han producido también desplazamientos forzados de población civil por parte de actores armados: AUC o paramilitares, fuerzas del orden público y ejércitos irregulares. El Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC) estimó que entre 4.9 y 5.9 millones de colombianos fueron desplazados por la violencia, convirtiendo a Colombia en el primer país del mundo. México, en este último tiempo, también padece de las mismas circunstancias.

Por otro lado, también se deben considerar algunos impactos adicionales que se produjeron “hacia afuera” de Colombia, no sólo respecto al incremento de los delitos conexos o del aumento de los grados de violencia, sino también de la rearticulación de los mercados ilegales en general. Para comprender estas consecuencias, es necesario tener en cuenta dos expresiones: el llamado “efecto globo”, que se produce cuando las políticas contraen el fenómeno que se quiere controlar en el lugar donde se aplican, pero generan un abultamiento en el espacio circundante; y el caso del “efecto pulga”, en que la aplicación de una política en un lugar genera un salto del problema hacia otro espacio (nuevas rutas), otro momento (otro día u otra hora) u otras actividades (de robo a sicariato).

Tanto el efecto globo como el efecto pulga son parte de las políticas focalizadas, pero tienen una diferencia fundamental: mientras el primero es un resultado directo de la articulación entre el espacio de aplicación con el de influencia, el segundo representa más bien un salto aparentemente inconexo de un delito a otro, de un espacio a otro, de un tiempo a otro. En todo caso, los dos efectos tienden a dotar a la criminalidad de una gran dinámica y flexibilidad, así como a mostrar la cara inversa: las políticas públicas se caracterizan por su alta rigidez y nula universalización.

En el caso de la focalización de la política antinarcóticos –fundamento central de la llamada “guerra contra las drogas”– se dirigió primero hacia la esfera de la producción, principalmente localizada en los países andinos

(Plan Colombia) y luego hacia los ámbitos de las fases de circulación-rutas, cuando el problema se desbordó hacia las zonas de México y Centroamérica (Plan Mérida). Esta política muy poco hizo en los espacios de demanda o consumo (EE.UU., Europa), porque la estrategia era atacar la producción. De allí que –gracias a esta política– hoy se viva una creciente globalización del consumo de las drogas, con énfasis en América Latina, donde Brasil se posiciona como el segundo país de consumo de cocaína y primero de crack.

Adicionalmente, la presión sobre las áreas de cultivo produjo el desplazamiento de la producción de cocaína de Colombia hacia Venezuela, Bolivia, Perú y Brasil y la relocalización de los laboratorios de procesamiento hacia las rutas más importantes o, directamente, hacia los lugares de consumo.

Por el efecto globo, el Plan Colombia generó la articulación de las distintas fases de la producción de narcóticos (cultivo, procesamiento, rutas, consumo) mediante un conjunto de actores (bandas, cárteles o mafias) controlados, por lo pronto, por los cárteles mexicanos (Sinaloa, el Golfo).³⁴ En este caso, la atomización de los grandes cárteles colombianos fue altamente funcional a la restructuración del sector a nivel mundial, porque los cárteles mexicanos supieron ubicarse dentro de una organización internacional sustentada en una red de redes, una importante división del trabajo entre los distintos nodos ubicados en el territorio planetario. Esta integración incrementó el nivel de productividad de los narcóticos, amplió la oferta diversificada de los tipos de drogas y logró importantes enlaces con otros tipos de delitos (armas, trata) y otros mercados (legales, informales).

En otras palabras, del efecto pulga –que salta a otro lado o a otro producto– se pasó al efecto globo, que genera la readecuación completa del sector narcótico a nivel de la región e, incluso, del mundo: se enlazaron varios sectores de ilegalidad (narcóticos, trata de personas, armas, precursores) y se vincularon los distintos territorios donde se despliega la producción-circulación-consumo de los narcóticos.

34 Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, quince países de América Latina están vinculados directamente al cártel de Sinaloa.

Por esta razón, hoy se cuenta con laboratorios de procesamiento de cocaína con alta tecnología que pueden localizarse más cerca de las rutas y, sobre todo, de la demanda, modificando y pluralizando los destinos del consumo. De este modo se ha mejorado la competitividad, gracias a la tecnología y a la reducción del costo del transporte de los precursores químicos. Hoy se cuenta con laboratorios fijos, a distinta escala, y móviles, que pueden procesar cocaína de alta calidad y a buen precio, movilizándose por territorios previamente definidos. En definitiva, se trata de ciertos vehículos adecuados para la producción móvil en cualquier lugar que se estime conveniente.

Si antes los cárteles colombianos exportaban cocaína —que contaba con algo de valor agregado—, hoy lo que exportan es la materia prima, para posteriormente producir la agregación de valor en los lugares más próximos a la demanda. Así la región entra en la lógica económica de siempre: proveer *commodities* o materias primas, para que los países más desarrollados industrialicen la producción y, gracias a ello, logren mayor acumulación de capital.

Se debe tener en cuenta dos situaciones adicionales: el crack y la pasta base, que son los residuos del proceso, son los productos dirigidos al consumo de los más pobres y de los países de la región, mientras que la cocaína de mejor calidad se enfila hacia los lugares de mayor consumo. Cuando la cocaína llega a Europa o a Estados Unidos, a través del procesamiento en los laboratorios, se puede obtener un rendimiento de más de cuatro veces su cantidad inicial.

Antes de la aplicación del Plan Colombia, los cárteles colombianos eran las grandes estructuras organizadas que controlaban todas las fases del proceso de la cocaína (producción, procesamiento, comercialización-tráfico), debido a que la fase de producción se constituyó en el eje organizador de todo el proceso. De ahí que los cárteles colombianos fueran de origen territorial: el cártel de Medellín o el de Cali, entre otros. Adicionalmente controlaban las rutas y el ingreso al mercado más grande del mundo, Estados Unidos, a través de Florida. De esta manera, estos cárteles se convirtieron en el “comando central” y en el “núcleo funcional” del conjunto del proceso y, por lo tanto, en los beneficiarios directos de los negocios del narcotráfico. Hoy en día, esta situación se ha modificado.

Los que obtienen los mayores beneficios son aquellos actores que tienen proximidad con el lugar más cercano al consumo –dentro de la cadena de valor– y que tienen mayor peso dentro del *holding* (comando central).

Sin embargo, después de la aplicación del Plan Colombia, se constituye una estructura mucho más compleja, donde los cárteles colombianos y su base productiva-territorial pierden el peso articulador central que tenían, obligándose a reinventarse en un momento en que los cárteles mexicanos empiezan a controlar el negocio desde las nuevas rutas y mercados de consumo que regentan. En otras palabras, ya no es el costo de producción de la cocaína el que determina el precio del producto, sino el costo del riesgo y del transporte que viene del tráfico y de las características de la demanda (microtráfico).

En este contexto se relocalizan las rutas de ingreso hacia el país de mayor demanda del mundo, Estados Unidos: de Florida, manejada por los cárteles territoriales-productivos de Colombia, hacia la frontera México-Estados Unidos, dominada por los cárteles mexicanos, lo cual implica una rearticulación de las zonas andinas de producción (Colombia, Perú y Bolivia) con los lugares estratégicos de las rutas (Centroamérica, México), hacia los espacios de mayor demanda (Estados Unidos).³⁵ Esta alianza impulsa exponencialmente a la Federación, cártel del Pacífico o cártel de Sinaloa, gracias al control que esta organización empieza a ejercer sobre los corredores multides-tino de drogas, precursores químicos, armas, personas, contrabando, entre otros. Y también porque la base económica y organizativa de los cárteles mexicanos, aliada a las bandas criminales colombianas (Bacrim) y de otros países del mundo, empieza a impulsar su integración hacia el mercado de la cuenca de Asia-Pacífico, como la región más dinámica de la economía mundial.

En la actualidad, el cártel de Sinaloa es uno de los grupos económicos más ricos y más grandes del mundo; la revista *Forbes* catalogó a su capo mayor, el Chapo Guzmán, como uno de los hombres más acaudalados del mundo (Sevilla, 2015). Y, lo más importante, que esta “federación global”, administra más de 3 500 empresas alrededor de 50 países ubicados en

35 Hay que tener en cuenta que también se trasladaron, entre otros, a Ecuador y Venezuela los laboratorios de procesamiento; hacia Perú, Bolivia y Brasil los cultivos; y el consumo se masificó en la región.

cuatro continentes, entre los que destacan Estados Unidos y Canadá en Norteamérica; España, Italia, Alemania y Rusia, en Europa; China, Japón y cinco países más de Asia, varios de África y prácticamente todos los de América Latina (Reveles, 2010).³⁶

Este proceso expansivo se sustenta en la reconstitución de los cárteles, mediante alianzas o conquistas, que conducen a la concentración oligopólica. Así por ejemplo, los hermanos Beltrán Leyva, denominados Los Tres Caballeros –socios de los Zetas y del cártel del Golfo–, se someten a la Federación. La Familia Michoacana se reinventa en el grupo de los Templarios, convertidos en el tercer cártel mexicano. Algo similar ocurre al mismo tiempo, aunque en el contexto colombiano, cuando los hermanos Calle Serna –los Tres Comba– de los Rastrojos, se entregan a la justicia, dejando la organización en una condición de debilidad, que permitió que más tarde fuera absorbida por los Urabeños. Estos últimos buscan igualmente el vínculo con la cuenca del Pacífico, articulados a La Federación y, por esta vía, entrar en los grandes mercados mundiales. La recomposición de estos grupos mexicanos y colombianos sigue, así, la tendencia mundial. Esto se evidencia en el ejemplo de la mafia italiana denominada *N'drangheta*, que tiene actividades en 32 países del mundo, incluidos ocho en Sudamérica, catorce en Europa, cuatro en África y en Estados Unidos y Canadá (Forgione, 2010).

Es necesario considerar los ejemplos de políticas focalizadas nacidas autónomamente y que podrían ser un factor positivo de irradiación de las cualidades virtuosas de una nueva política y no de los efectos perversos de la vieja; se trata de la legalización de la marihuana en Uruguay y en los estados de Colorado y de Washington –en Estados Unidos–, que han reconocido estos cambios como punto de partida para construir una nueva política antinarcóticos, incluso por encima de las propuestas de la OEA de “empezar a discutir” (OEA, 2013) o de INCB y UNODC, instituciones de Naciones Unidas que se encuentran secuestradas por la política de “guerra a las drogas” de Estados Unidos, diseñada hace más de cuarenta años y que ha tenido resultados negativos y regresivos.

36 “La del Pacífico es, hoy por hoy, una verdadera confederación, una organización criminal perfectamente globalizada que actúa con una estructura piramidal de empresa próspera” (Reveles, 2010: 42).

Dentro de este territorio global operan estas nuevas organizaciones delictivas, que en América Latina tienen dos lugares estratégicos y privilegiados: las ciudades y las fronteras, siendo estas últimas un lugar donde también hay ciudades.

Las fronteras

Las fronteras se constituyen en lugares clave del proceso, a la manera de nodos o plataformas mundiales de integración y proyección de las economías ilegales. En el caso de las fronteras, la lógica central proviene de las asimetrías complementarias; esto significa que las diferencias entre los estados colindantes permiten la integración de los ilegales (contrabando) y la separación de los legales.

En esa perspectiva, dos elementos son claves. Primero, las economías de frontera crecen, porque la separación de los Estados ayuda al delito y frena al mundo legal; y segundo, porque con la reestructuración de la economía planetaria, las fronteras nacionales se convierten en un sistema fronterizo global donde, por ejemplo, la frontera de Guatemala con México se relaciona estrechamente con la frontera de México con Estados Unidos, ya que por las fronteras pueden pasar armas producidas en lugares lejanos o drogas destinadas a una demanda distante.

Además, en este contexto, se produce un cambio del sujeto social clave del proceso. El contrabandista clásico (crimen organizado), que es un comerciante local que aprovecha las diferencias monetarias, de precios, de productos para introducir mercadería de un país a otro, sin respetar la legislación del otro (aranceles, cupos), da paso al traficante global (red global), propio de la lógica de la organización sustentada en un *holding* mundial que acoge a grupos locales fronterizos en su seno (tercerización).³⁷

En América Latina se evidencia que la integración-separación de las fronteras se constituye a partir de sistemas urbanos plurinacionales, adoptando la forma de una cremallera, como es el caso de las ciudades de la frontera Estados Unidos-México. Este sistema interurbano está compuesto

37 Las economías de frontera están viviendo —en algunos lugares— un auge económico nacido justamente del peso que han adquirido los mercados ilegales, lo cual produce una paradoja: las tasas de homicidios y los balances migratorios más altos de América Latina están ubicados en estos territorios. Es decir, existiría una atracción fatal hacia esta zona de violencia.

por 22 ciudades intermedias, once a cada lado, donde sobresale la binaria Ciudad Juárez-El Paso. Este binomio opera a la manera de una metrópoli, donde la línea divisoria señala hasta dónde va Ciudad Juárez y desde dónde empieza El Paso; sin embargo, de esta unidad urbana,³⁸ cada una de las partes es distinta, tanto que la primera tiene una tasa de 148 homicidios por 100 000 habitantes mientras que la segunda, El Paso, no llega a uno.

Existen fronteras donde coinciden tres estados a través de las respectivas ciudades; el más visible es el caso de la llamada Triple Frontera. En un mismo territorio se encuentran tres ciudades que producen la integración de tres Estados: Foz de Iguazú en Brasil, Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina; lo único que las separa es el río Paraná y lo que las integra son las dinámicas económicas ilegales: droga, contrabando, armas y productos robados.

Otra frontera interesante es aquella que encuentra cuatro países con una base urbana compuesta por cuatro ciudades; allí está Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Sucumbíos en Ecuador que, a diferencia del ejemplo anterior, logran conformar un sistema urbano multinacional, que nace del río convertido en la base material de integración. La búsqueda del Pacífico realizada por Brasil permite pensar en un futuro común a las cuatro ciudades, debido a la carretera Manaus-Manta; pero también por la necesidad de controlar el flujo de narcóticos a Brasil, hoy convertido en el segundo país consumidor de cocaína en el mundo.

Las ciudades, con el despliegue a escala mundial de la nueva economía, conforman una territorialidad constituida por una red mundial que se despliega sobre el planeta. En esta red cada ciudad funciona como centro de coordinación, control y servicios del capital mundial (Sassen, 1999: 2-3) lo cual implica que cada una de ellas se posiciona en función de las condiciones que ofrece a la valorización del capital y la seguridad de los mercados ilegales. En la actualidad, la región más atractiva es, sin duda alguna, la cuenca del Asia-Pacífico, lugar al que se dirigen los capitales legales e ilegales de forma mancomunada.

Los sectores de la economía donde tienden a ubicarse estos capitales son muy variables, según la sociedad de que se trate, aunque la mayoría

38 La suma de la población de las dos ciudades (Juárez y El Paso) es de más de 2 200 000 habitantes.

de ellos sea de base urbana. Por ejemplo, el sector inmobiliario es una actividad económica donde tienen mucha incidencia; en la actualidad en las ciudades más grandes de América Latina hay un crecimiento del sector que tiende a ser explicado como si existiera una burbuja, una sobre oferta o un *boom* inmobiliario difícil de ser explicado.³⁹ Los sectores comercial, automotor y de turismo son también atractivos para el lavado de activos provenientes de las economías ilegales.

Las ciudades

Las ciudades son proclives a los negocios porque éstos son parte constitutiva de aquéllas: producen riqueza, atraen inversión externa de otros lugares y tienen una masa de consumidores concentrada. En mercados como los que hemos visto, con alta presencia de ilegalidad, no es difícil que este dinero forme parte de la economía urbana, tanto formal como informal.

Como una manera de ejemplificar, se pueden señalar algunos casos altamente llamativos, de impulso a las economías ilegales en las ciudades:

En el ámbito del comercio informal, ubicado en ciertos lugares típicos de nuestras ciudades, se deben resaltar, por ejemplo, La Merced en la Ciudad de México, Polvos Azules en Lima (3 200 vendedores) o las Bahías en Guayaquil. El caso de los San Andresitos, en Bogotá, es muy revelador: el comercio en este lugar movió en 2004 una cantidad nada despreciable de 2 500 millones de dólares.⁴⁰ Son lugares donde lo informal y lo ilegal se encuentran, en tanto ahí se venden productos de contrabando o robados bajo condiciones propias de la informalidad que no paga arriendo, impuestos o tasas.

Un segundo ejemplo es el de la droga que circula en el mercado interno de Brasil y que es administrada y controlada por los “comandos”, estructuras que operan desde los centros de reclusión (Garzón, 2008). Uno de los casos más emblemáticos es el del Primer Comando de la Capital (PCC), que desde la cárcel de San Pablo maneja el narcomenudeo de los propios reclusorios, así como en las *biqueiras*. En respuesta a un intento de reubicación de

39 Probablemente el caso más llamativo sea el de Panamá, donde el dólar como moneda que circula libremente y los incentivos tributarios y financieros, dada su condición de paraíso fiscal, son muy atractivos para la compra y venta de la producción inmobiliaria. El volumen de construcción es claramente mayor a la demanda del mercado local.

40 Es una cantidad cercana al presupuesto de administración central del Distrito Capital en el año 2005.

internos, en 2006 el PCC organizó, desde la cárcel la paralización de San Pablo, la ciudad más grande de América Latina, produciendo la muerte de alrededor de ochenta personas, el incendio de al menos treinta autobuses y saqueos generalizados.⁴¹ Las cárceles en América Latina se han convertido en los lugares de mayor violencia de la sociedad y en el nodo a partir del cual un segmento importante de los mercados ilegales se organiza.

Por su parte, el *jogo do bicho* es una especie de lotería popular —se juega con símbolos de animales y no con números—, que nació como un mecanismo de financiamiento del zoológico de Río de Janeiro en 1892. Pronto se popularizó y actualmente está controlada por organizaciones ilegales conocidas como los “bicheros”. Su popularidad creció gracias a una política de afincamiento en lo popular, mediante el financiamiento a las escuelas de samba del carnaval, la generación de empleo y el desarrollo de actividades filantrópicas, las cuales les permitieron expandir el mercado de la lotería y, sobre todo, diversificar sus actividades económicas con el tráfico de drogas, de armas, del impulso a las milicias parapoliciales y de las máquinas tragamonedas, entre otros. Hoy es una organización delictiva que actúa en 25 de los 26 estados de Brasil.

Un caso de tercerización interesante son las denominadas “oficinas de cobro”, originalmente nacidas en Medellín y promovidas por Pablo Escobar. El objetivo inicial de estas “oficinas” era contar con una instancia semiautónoma del cártel de Medellín para que prestara servicios en ciertas tareas “sucias” de la organización, sin que sus estructuras fueran vulneradas, su imagen deteriorada y su legitimidad erosionada. Sus miembros fueron militares desmovilizados, paramilitares o miembros del narcotráfico, que, si antes trabajaban sólo para el cártel de Medellín, desde finales de la década de 1990 se independizaron para prestar servicios al mejor postor, logrando generalizarse por el territorio colombiano e, incluso, llegar, entre otros, a México,⁴² Guatemala, Brasil y España. La gama de servicios que

41 Lo mismo ocurrió en la cárcel de Envigado donde estaba recluso Pablo Escobar o “Don Berna” y lo que sigue ocurriendo en los reclusorios de México, Colombia, Venezuela, Guatemala, Chile y Ecuador, entre tantos otros.

42 Los Zetas nacen en México a fines de la década de 1990 como un grupo armado vinculado directamente al cártel del Golfo. Su membresía proviene de los grupos de élite de los ejércitos mexicano y guatemalteco. Con el tiempo se separaron del cártel del Golfo porque con la información que tenían creyeron que podían constituir su propia organización. Sin embargo, no controlaron

prestan es muy amplia, pues incluye desde el cobro de deudas de todo tipo (monetarias, ajuste de cuentas), el secuestro de personas para luego venderlas, garantizar las rutas de los distintos tráficos, hasta extorsionar, asesinar (sicarios), quemar autobuses, incendiar comercios o casas, distribuir droga y repartir propaganda. Cada uno de estos servicios tiene una tarifa que se negocia y es la base para una rápida y copiosa acumulación de capital.

En general, en estos casos de penetración en la informalidad (ferias, mercados, y *jogo de bicho*) y de desarrollo de un esquema de tercerización dentro de la estructura general del narcotráfico (“oficinas de cobro”), existe una rápida rotación del capital, alta rentabilidad y total liquidez. En los ejemplos anteriores se puede apreciar una gran capacidad de generación de empleo⁴³ y, por tanto, de legitimarse, así como fuertes vínculos con los sistemas globales de la ilegalidad, que demuestran claramente que las economías ilegales penetran los mercados formales e informales.

En otras palabras, los mercados ilegales prosperan en sus vínculos con otros segmentos del mercado (informal y legal), para lo cual se engranan con los servicios de protección, los mecanismos de corrupción, extorsión e intimidación, con la provisión de logística mínima para sus acciones, con el desarrollo de actividades que les dan legitimidad frente a la población (trabajo, vivienda, carnaval, fútbol) y con el desbroce del camino (limpieza social), entre otros. Todas estas acciones son ilegales y muchas de ellas conducen a la violencia.

El auge de las ilegalidades mercantiles y la reestructuración de su arquitectura productiva generan un conjunto de delitos en cadena, que dan lugar a violencias conexas: los nuevos delitos informáticos, el sicariato, los secuestros, los homicidios mensaje, la fuerte disputa de mercados, la violación de derechos humanos, y la aplicación de políticas de mano dura.

los puertos ni las rutas directas a EE.UU., y tampoco tenían los contactos que concentran la demanda de la droga. Estas limitaciones les impidieron dar el salto, lo cual los obligó a realizar actos violentos para financiarse. Este ejemplo muestra el límite que tiene el modelo y la razón por la cual en Colombia las oficinas de cobro se mantuvieron en lo suyo. Sin embargo, en la actualidad Los Zetas son uno de los grupos más poderosos de México.

43 “La industria mafiosa, entre sectores legales, ilegales y sumergidos, emplea al 27% de la población activa de Calabria, el 12% de Campania y el 10% de Sicilia; prácticamente, casi el 10% de la población activa de las principales regiones del Mezzogiorno italiano” (Forgione, 2010).

Como resultado de ello, la tasa de homicidios de América Latina se duplicó en veinte años y, lo que es más grave, los grados de violencia son aún mayores. Hoy el delito se realiza con premeditación, mayor tecnología, una importante organización y es de carácter internacional. Así, por ejemplo, en Honduras 62%, en Colombia 47% y en Ecuador 17% de los homicidios se producen bajo la modalidad de sicariato, con lo cual, si la tendencia sigue, se convertirá en la principal causa de los homicidios en la región. No sólo hay un aumento de los homicidios, sino también –según el Latinobarómetro de 2010– las demandas de seguridad ciudadana han aumentado a un ritmo mayor: en 2000 se ubicaron en el cuarto lugar, en el año 2005 pasaron al segundo puesto y en la actualidad están posicionadas sólidamente como la primera reivindicación de la sociedad Latinoamericana (Carrión, 2012).

Los mercados ilegales son como el Rey Midas: donde llega el ilícito crece la economía hasta un umbral⁴⁴ y su sostenibilidad se logra gracias a la violencia. México perdió más de 110 000 personas en el sexenio de Felipe Calderón, a causa de la política de guerra contra las drogas importada desde Colombia y ésta venida de Estados Unidos, donde se le concibió. El temor y la inseguridad se han convertido en los principales imaginarios de la ciudad latinoamericana (Silva, 2003) y la seguridad es la primordial demanda de la población.

Conclusiones

Hoy en día las economías ilegales generan delitos conexos y buena parte de las violencias; pero también los grados de violencia crecen y las acciones delictivas se realizan organizada e internacionalmente. Un espacio clave para esta expansión está directamente relacionado a las fronteras, como espacios que separan-integran dos o más Estados bajo la dinámica de un

44 “En este estudio se argumenta que en México existe un umbral de violencia relacionada con el narcotráfico a partir del cual se contrae la actividad económica en general. Por debajo de este umbral de violencia, los individuos y las empresas internalizan el aumento en costos de seguridad y protección, y dichas decisiones se reflejan en el mercado laboral. Una vez que el conflicto violento ha escalado sustancialmente, las decisiones económicas de mediano y largo plazo de los agentes económicos se ven afectadas de forma negativa, observándose una contracción importante de la actividad económica” (Robles, Calderón y Magaloni, 2013).

sistema fronterizo global. Hoy, muchas de estas regiones fronterizas viven una paradoja: un auge económico que atrae población y que genera un crecimiento de los niveles de violencia, ambos superiores a los promedios nacionales.

Desde principios de este siglo, las regiones fronterizas se han convertido en lugares estratégicos de los mercados ilegales más rentables del mundo, como lo son los mercados de narcóticos, armas, la trata de personas, los precursores químicos y el contrabando, entre otros. A partir de este momento las fronteras se convierten en lugares que cumplen funciones similares a las de un nodo de integración por donde ingresan y salen –en tiempo real– productos (narcóticos), insumos (precursores químicos) o servicios (salud, santuario) que vienen/van, desde/hacia distintos lugares del planeta. El lugar se convierte en un campo de fuerzas donde los agentes sociales, los actores institucionales o las cosas existen y se relacionan con otras fronteras (sistema).

Actualmente, las fronteras no son sólo bi o multinacionales; son fronteras globales, que integran los mercados ilegales gracias a tres factores claves: su posición estratégica en la nueva lógica de las economías ilegales, la fragilidad institucional y la distancia a los centros de poder.

Por la masa monetaria que manejan y por la lógica global de sus actores, se puede afirmar que las economías ilegales modifican las dinámicas del sistema económico mundial; al extremo que el siglo XXI puede ser considerado el de las redes mafiosas de la economía por el impacto en los Estados (plomo, plata), en los mercados legales (inversión) y en las economías informales (mímesis). Esta situación hizo a las redes de redes criminales “más internacionales, más ricas y políticamente más influyentes que nunca” (Naím, 2006).

La crítica neoliberal al Estado no permitió ver la consolidación de una economía mafiosa, cada vez más fuerte; se limitó a mirar la corrupción y no lo que ocurría en los mercados formales. Tampoco hizo una autocrítica respecto al papel que tuvo el proceso de privatización y la apertura en el crecimiento de esta nueva economía y de los delitos conexos.

Los grupos ilegales generaron una presencia a lo largo del planeta siguiendo la lógica de la dispersión de las actividades en el territorio y de

integración en la red del ciberespacio. En los territorios prosperaron donde había instituciones públicas y privadas débiles y contaban con buenos servicios (logística, conectividad). A partir de esta dinámica general el territorio de América Latina se integró como proveedor de commodities, servicios y productos de demanda a escala mundial.

La mejor política para enfrentar estas redes no es el uso de la policía, por más internacionalizada que esté, más bien habría que pensar en elementos que son fundamentales: por un lado, la integración para disminuir las asimetrías complementarias entre los países, impulsar la armonización legal penal en los bloques regionales y, por otro, una política económica que restrinja los paraísos fiscales, que mejore la distribución de la renta, descentralice los tributos (aranceles a las fronteras) y actúe sobre la totalidad de las fases de los ciclos de producción de las drogas.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Los delitos transnacionales y su impacto en Bogotá*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ávila, Ariel y Bernardo Pérez (2011). *Mercados de criminalidad en Bogotá*. Bogotá: Arco Iris.
- Ávila, Ariel y Juan David Velasco (2012). “Injerencia política de los grupos armados ilegales, en *Y refundaron la Patria... de cómo mafiosos y políticos reconfiguran el Estado colombiano*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Braslavsky, Guido. “Jaque a los Paraísos fiscales”. En http://www.foro-deseguridad.com/artic/discipl/disc_4011.htm
- Carrión, Fernando (2013). *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia, entre la complementariedad y el sistema*. Quito: FLACSO-IDRC.
- (2012). “¿Prevenir o gobernar la violencia?”. En Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti, *Ciudades, una ecuación imposible*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Castells Manuel (2001). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. México: Siglo XXI Editores.
- Catanzaro, Raimondo (1992). *El delito como empresa*. Madrid: Taurus.

- Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo (2012). *Informe Europa y América Latina: la lucha contra el narcotráfico*. En www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN
- Corporación Latinobarómetro (2010). *Informe Latinobarómetro 2010*. En www.latinobarometro.org
- (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. En www.latinobarometro.org
- Christian Aid Report (2009). “False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free”. En www.christianaid.org.uk/images/false-profits.pdf
- De la Corte, Luis y Andrea Giménez (2010). *Crimen.org*. Barcelona: Ariel.
- De Mattos, Carlos (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI.
- Dicken, Peter (2007). *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Londres: Sage.
- Framework Convention Alliance (2008). *La lucha contra el comercio ilícito de productos de tabaco*. En http://www.fctc.org/index.php/component/docman/doc_view/88-combatting-the-illicit-trade-in-tobacco-products-spanish-version?Itemid=
- Frigo, Edgardo (2003). “Hacia un modelo de seguridad privada en América Latina”, Conferencia. Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad Privada, Bogotá, 24-26 de septiembre. En <http://www.segured.com/Index.php?od=2&article=S26>
- Forgione, Francesco (2010). *Mafia export*. Barcelona: Anagrama.
- Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co*. Bogotá: Planeta.
- Gratius, Susanne (2012). *Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Manwaring, Max (2009). “A ‘New’ Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies”. Documento mimeografiado.
- Naím, Moisés (2006). *Ilícito*. Buenos Aires: Debate.
- OEA (2013): *El problema de las drogas en las Américas*. En http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf
- Pérez, Carlota (2010): “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los

- recursos naturales”. En *Revista CEPAL* No 100. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/39122/RVE100Perez.pdf>
- Petrella, Laura y Vanderschueren, Franz (2003). “Ciudad y violencia”. En *La ciudad inclusiva*. Santiago: CEPAL.
- Petras James (2001). “Estados Unidos, un imperio financiado con dinero sucio”. En <http://www.voltairenet.org/article120085.html>
- Portes, Alejandro y William Haller (2004). *La economía informal*, Santiago: CEPAL.
- Reveles, José (2010). *El cartel incómodo: el fin de los Beltrán Leyva y la hegemonía del Chapo Guzmán*. México: Grijalbo.
- Robles, Gustavo; Gabriela Calderón y Beatriz Magaloni (2013). “Las consecuencias económicas de la violencia del narcotráfico en México”. En *Documento de trabajo del BID*. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38238931>
- Sassen, Saskia (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sevilla, Ramón (2015). “Forbes encumbró en su lista a El Chapo”. En *24 Horas*, 15 de julio. Disponible en <http://www.24-horas.mx/forbes-encumbro-en-su-lista-a-el-chapo/>
- Silva, Armando (2003). *Bogotá imaginada*. Universidad Nacional de Colombia: Convenio Andrés Bello. Editora Aguilar, Altea, Tauros, Alfaguara.
- Transnational Institute y WOLA (2012). *Sistemas sobre cargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Amsterdam/Washington.
- UNODC (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Threat Assessment*. Viena.
- (2009). *World Drug Report*. Viena.
- Washington Post* (2013). “Aid from the CIA (Central Intelligence Agency) was in addition to Plan Colombia”, 23 de diciembre.

Complejos urbanos transfronterizos. La morfología urbana de una estructura global

Fernando Carrión Mena y Víctor Llugsha
FLACSO-Ecuador

La ciudad, entendida como un palimpsesto que continúa escribiéndose, es un lugar donde la heterogeneidad es sumamente amplia, en medio de una gran concentración poblacional. Esta diversidad trae consigo una serie de elementos que complejizan el uso del espacio. Tradicionalmente, los límites de la ciudad se encontraban vinculados a las características funcionales de producción, que se asociaban a la ciudad: la ciudad medieval, la ciudad industrial, la ciudad jardín dan cuenta de esto. Actualmente, el desarrollo de las tecnologías de la información y el desarrollo económico traen consigo la posibilidad de saltar estos límites, pasando de la segregación del espacio por actividades y personas, a una ciudad en red (Carrión, 2014), donde aparecen los flujos, dejando atrás los lugares (Castells, 1997), provocando la disminución de las distancias.

En ese contexto, las ciudades encuentran la oportunidad de (no solamente) vincularse a un entorno nacional, con opciones de articulación global a otras ciudades en el mundo. Ése es el caso de las ciudades de frontera, que por su cercanía geográfica se vinculan de forma directa con sus similares del otro lado de la línea demarcatoria.

El caso de las ciudades menores de 500 000 habitantes es por demás heterogéneo, pasando por concentraciones urbanas con características de medio rural, hasta ciudades que han visto en la explotación de recursos naturales, o el aprovechamiento de alguna ventaja competitiva, la posibilidad de desarrollar un tejido económico importante (ONU-Habitat, 2012: 26). En

términos económicos, las ciudades (pequeñas) se muestran más competitivas, especialmente por el dinamismo que logran las ciudades fronterizas (que por su tamaño pueden ser consideradas “pequeñas” e “intermedias”), que permite que se beneficien de inversiones industriales, al igual que las localizadas en corredores económicos o en la periferia de las conurbaciones (ONU-Habitat, 201: 39). Fruto de la globalización, las ciudades han incrementado intercambios comerciales internacionales, siendo para ello de gran importancia las condiciones políticas, tributarias y legales que las ciudades pequeñas e intermedias pueden generar en el proceso de competitividad.

Las ciudades de frontera se desarrollan en el límite (la línea) de la nación; sin embargo, éste no es un espacio pensado desde la integración; su propósito de separación se encuentra por sobre el de integración, elemento antagónico del espacio público, que a su vez es articulador de la ciudad. Las ciudades de frontera, que trabajan y conviven de manera articulada, han logrado construir desde lo simbólico espacios comunes que articulan acciones diversas, pasando del límite a la zona fronteriza.

El presente capítulo toma como punto de partida el análisis del crecimiento urbano que ha tenido Latinoamérica, haciendo hincapié en las ciudades de frontera, como polos de atracción económica y poblacional; espacios que por su morfología permiten configurar una tipología de ciudades, que se articulan en complejos urbanos fronterizos de la región y que por sus características, desarrollan un tipo específico de violencia, que responde a su dualidad: urbano y fronteriza. Finalmente, se hace un análisis del desarrollo de las políticas públicas que se refieren a las zonas de frontera.

Violencia urbana, violencia fronteriza

Uno de los cambios históricos más evidentes de la violencia es el relativo a la geografía delictiva, que nace de las condiciones especiales de la producción social del espacio de la violencia y de las políticas de seguridad (Carrión, 1996). De ahí que en la actualidad, existan dos lugares donde se despliegan de manera privilegiada:

- a) Las ciudades: gracias a la urbanización de las violencias y al apareamiento de una típicamente citadina.
- b) Las fronteras: debido a su conversión en un espacio privilegiado para el delito transnacional, sustentado en el peso que han adquirido las economías ilegales.

Las ciudades de frontera guardan esta doble condición territorial, porque combinan los dos espacios señalados y porque el sistema urbano, que ahí encontramos, estructura la región transfronteriza, a manera de un campo de fuerzas de atracción variable (Carrión, 2013: 23).

El promedio general de los homicidios en América Latina se duplicó en los últimos veinte años (Briceño-León, 2007: 35), siendo las ciudades y las fronteras los lugares donde se presentan las tasas más altas (Carrión, 2013). Sin embargo, en estos territorios se concentran los dos espacios: el urbano y su condición de frontera (ciudades fronterizas), actuando en simultáneo. Esto ha llevado a que en la mayoría de las ciudades fronterizas, las tasas de homicidios sean más altas que los promedios nacionales.

Esta nueva realidad se configura gracias al salto histórico que viven las fronteras en América Latina, en tanto pasan del espacio *de los lugares*, propio del contrabando binacional, al territorio *de los flujos*, inducido por el tráfico internacional organizado (Castells, 1997), que se constituye en la expresión del crimen global que opera a través de redes, organizaciones y *holdings*. Si bien la violencia fronteriza está localizada, tiene repercusiones globales y sus grados de ejecución tienden a ser más violentos y generalizados.

Complejos urbanos transfronterizos

Latinoamérica tiene 43 países que albergan una población de 599 millones de habitantes, de los cuales 491 millones están localizados en 16 500 ciudades. La región en 1950 contaba con 41% de su población concentrada en ciudades; en la actualidad, la población urbana está sobre 80% y se estima que llegará a 90% en 2050 (ONU-Habitat, 2012:20). Este alto porcentaje apunta a un proceso de rápida y extendida urbanización, que ha convertido a América Latina en la región más urbanizada del mundo (Bárcena, 2001).

Sin embargo, la distribución de la población no ha sido equilibrada en el territorio, ya que se trata de una urbanización concentrada, desigual y excluyente, que conduce a una significativa polarización: mientras 63 ciudades con más de un millón de habitantes concentran 41% de la población, las urbes consideradas pequeñas –entre 2500 y 500 000 habitantes– contienen 49% (Arriagada, 2000). En otras palabras, la urbanización latinoamericana no se ha desplegado homogéneamente en el territorio, por lo que el acelerado crecimiento urbano ha ido de la mano de demandas sociales que se visibilizan como insatisfechas. Además de la pobreza, la región sufre de un problema de inequidad grave y persistente: “Hay un déficit considerable de empleo y una abundante informalidad laboral, [...] la desigualdad se manifiesta en ciudades divididas social y espacialmente, pese a las múltiples oportunidades de desarrollo económico y social que ofrece la urbanización” (ONU-Habitat, 2012: 39).

Desde fines del siglo pasado, se ha observado un cambio importante en el patrón de urbanización en América Latina, consistente en: a) el significativo crecimiento del número de ciudades (más de 16 500 en la región); b) el aumento de la población en las urbes, y c) el redireccionamiento territorial de la población hacia el exterior como migración internacional y hacia las fronteras (Lates, 2001). Sin duda, estos componentes han contribuido a que las ciudades de frontera hayan empezado a crecer comparativamente a un ritmo superior a lo que ocurría antes y a otras ciudades de sus respectivos países. América Latina y el Caribe, históricamente, se han caracterizado por la concentración de la población en pocas ciudades, “que, por lo general, acaparaban también la riqueza, los ingresos, las funciones socioeconómicas y administrativas y, en la mayoría de los casos, la capitalidad política” (ONU-Habitat, 2012: 25).

Con el crecimiento de la población urbana y el cambio de los destinos tradicionales de la migración rural-urbana,¹ la urbanización tiende a generalizarse por todo el territorio continental. Esto se refleja en que las ciudades, inicialmente ubicadas en las costas del Pacífico o del Atlántico, tienden a esparcirse más uniformemente por el espacio interior de los países y, en

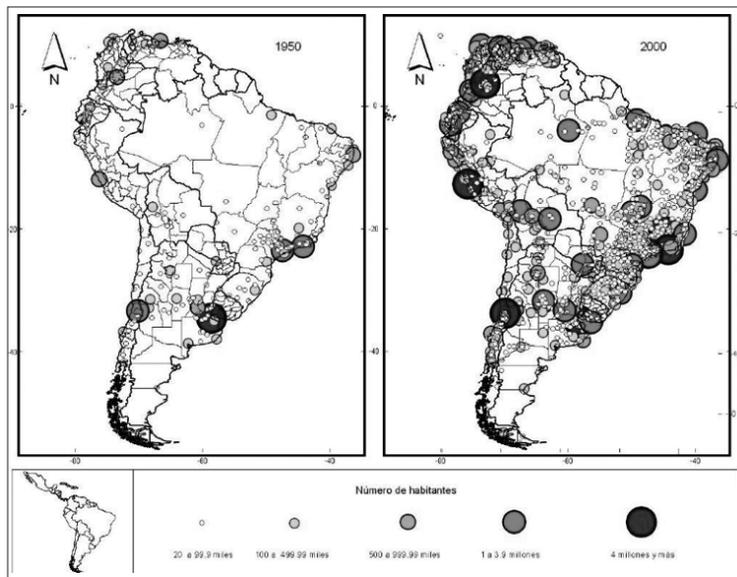
1 Se cierra el ciclo de la migración del campo a la ciudad y se abren dos simultáneos: migración urbana-urbana y migración internacional, en un contexto de reducción significativa del crecimiento vegetativo de la población, que conduce a la reducción de las tasas de urbanización (ONU-Habitat, 2012: 28).

muchos casos, hacia las zonas limítrofes. En el mapa 1 se puede percibir justamente este fenómeno, acaecido en los últimos cincuenta años del siglo pasado.

Las ciudades no pueden existir aisladamente; tanto es así, que en sus orígenes las relaciones con el campo fueron su razón de ser (Ruiz y Delgado, 2008). En la actualidad, las ciudades sólo pueden ser comprendidas en su esencia interurbana. Esto se evidencia en el caso de las regiones transfronterizas, porque su razón de existencia es el vínculo con la ciudad del otro lado (interurbano), formando un sistema urbano que opera bajo la lógica de “cremallera”. Esta lógica se sustenta en la dinámica de ciudades espejo: nace una urbe en un lado y simultáneamente nace otra al otro lado de la frontera. De esta manera, se conforman sistemas de ciudades pequeñas pero globales, altamente conflictivas que potencian hechos delictivos y de violencia.

Mapa 1

América del Sur: localidades de 20000 y más habitantes, según rangos de tamaño demográfico, 1950 y 2000



Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009; CELADE-División de Población de la CEPAL

Un ejemplo muy claro es el caso de la frontera México-Estados Unidos. Como se puede observar en el mapa 2—que no es la excepción, sino la regla de la lógica fronteriza—, las ciudades a ambos lados de esta frontera actúan relacionadas bajo la lógica del espejo.² Sin embargo, esta relación —gracias a la transformación de la figura de contrabandista a traficante— pasa históricamente de ser exclusivamente binacional a ser global (Sassen, 1991) y en ese contexto, la lógica del imán (según la cual los territorios se atraen cual si fueran campos magnéticos) es la que prefigura la integración interurbana.

Esta atracción urbana se enfrenta, no obstante, a las disposiciones políticas, jurídicas y económicas que obedecen a la constitución de cada país, mostrándose como asimetrías que se complementan con la condición de cada lado de la frontera. Estas asimetrías complementarias son aprovechadas a diferente escala, y se convierten en un espacio idóneo para el surgimiento de economías ilegales.

Mapa 2
Sistema de ciudades en la frontera México-Estados Unidos



Fuente: Reyes *et al.* (2001:17)

Los sistemas urbanos se apoyan en las economías de frontera y en los poderes locales, que les otorgan protagonismo internacional, en un contexto en que los Estados nacionales pierden peso ante las ciudades, tanto en

2 El caso más llamativo es el de Ciudad Juárez, Chihuahua y El Paso, Texas, que conforman un área metropolitana transnacional; mientras la primera tiene una tasa superior a los cien homicidios por cada 100 000 habitantes, la segunda no llega a uno.

el plano internacional, como en el transnacional. El sistema de ciudades dentro de las regiones emergentes, como son las fronteras, consiguen jalonar, articular y proyectar un subsistema urbano-regional con inserción internacional. La organización de este subsistema se produce, en primer lugar, gracias a la lógica de las asimetrías complementarias en las fronteras y, en segundo lugar, a su conversión en plataformas globales que generan espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos adquieren una mayor significación internacional.

Mapa 3
Localización de los complejos urbanos transfronterizos en América Latina



Elaboración propia

La lógica de las asimetrías complementarias, existente en las fronteras nacionales, se potencia debido a tres condiciones: el auge económico, la atracción poblacional y la condición de plataformas internacionales, que hoy tienen estas regiones. Sin embargo, hay una contraparte negativa en las fronteras: las altas tasas de homicidios vinculadas a los mercados ilegales. A pesar de esta ambivalencia, se han generado espacios interesantes de integración multinacional, donde las ciudades y sus gobiernos adquieren una función significativa.

En ese contexto, las ciudades de frontera cobran singular importancia, gracias a las políticas de los Estados nacionales, sustentadas en la necesidad de copar los territorios y de controlar las fronteras. Estas ciudades se despliegan en el territorio adoptando una morfología explícita, que puede ser observada en el mapa 3.

Los complejos urbanos fronterizos más significativos y característicos de América Latina pueden identificarse a través de la siguiente tipología:

- a) Ciudades limítrofes (nucleares): son aquellas que se estructuran a partir de la línea divisoria entre los países; son localidades urbanas que tienen una mancha urbana integrada (contigua). Estas ciudades conforman una unidad urbana, aunque separadas por la línea de demarcación político administrativa de diferentes Estados nacionales, que imprimen una suerte de fragmentación o segregación urbana supranacional.

Se trata, en este caso, de una ciudad que se extiende por varios territorios nacionales y que se puede presentar de las siguientes formas: ciudades binucleares o binarias, estructuradas entre dos países (por ejemplo, Tulcán/Ipiales en la frontera colomboecuatoriana o Tacna/Arica en la frontera entre Perú y Chile); las ciudades trinucleares o trinarias, nacidas de las relaciones entre tres países (Ciudad del Este/Foz de Iguazú/Puerto de Iguazú, en el límite entre Paraguay, Brasil y Argentina) y ciudades metropolitanas, conformadas por una ciudad central que articula espacios urbanos periféricos (por ejemplo, Ciudad Juárez/El Paso, en la frontera México/Estados Unidos).

- b) Ciudades fronterizas (nucleares): son aquellas que se ubican en espacios de cada país, pero que colindan con las localidades urbanas

en zonas de frontera del otro lado y que tienen vínculos reflejos (espejo) a pesar de no tener continuidad territorial entre ellas. En otras palabras, son ciudades que carecen de espacios adyacentes, pero que están integradas por la lógica común del funcionamiento de las regiones fronterizas (Puerto Asís en Colombia y Sucumbíos en Ecuador serían ejemplo de esta modalidad).

- c) Ciudades transfronterizas: son las que se estructuran en una misma región multinacional contenida por la integración de las distintas fronteras de los países colindantes. En este caso se conforman sistemas urbanos binacionales o multinacionales (por ejemplo, Manaos en Brasil, Leticia en Colombia, Iquitos en Perú y Sucumbíos en Ecuador, donde Ecuador y Brasil no son países limítrofes pero sí fronterizos).³ En este tipo de ciudades se pueden encontrar varias formas de gobierno, que se van conformando con el paso del tiempo y según las condiciones particulares de cada una de las regiones. Entre ellas se encuentran las siguientes:

La *mancomunidad de municipios*, que consiste en un acuerdo entre uno o varios gobiernos locales para la administración conjunta de una o varias competencias (servicios, infraestructuras), sin crear una nueva institucionalidad. Éste es el caso del manejo de residuos sólidos y medio ambiente entre las ciudades de Tulcán en Ecuador e Ipiales en Colombia, nacido justamente en un contexto de la ruptura de las relaciones diplomáticas entre esos países. Casos parecidos existen entre las ciudades ecuatorianas y peruanas o entre argentinas y chilenas; y, mucho más, en las ciudades fronterizas de los seis países de Centroamérica (Quintero, 2006).

El *hermanamiento*, que nace de la integración de distintas ciudades que tienen intereses comunes y lo hacen para potenciar los lazos de unión y promover proyectos mutuos. Éste es un mecanismo de cooperación horizontal que permite transferir las políticas exitosas de uno a otro municipio. Probablemente, el caso más emblemático sea el constituido por cuatro municipios de cuatro países

3 De forma similar a la categoría de ciudades fronterizas, cada país ocupa su espacio soberano, dentro de los límites legalmente establecidos; sin embargo, por su ubicación geográfica y actividades que desarrollan, se conforman en una unidad particular a manera de subregión.

distintos: Manaus en Brasil, Iquitos en Perú, Leticia en Colombia y Nueva Loja en Ecuador para el desarrollo de infraestructura internacional y para enfrentar el tema de los narcóticos (Sierra, 2013: 188).

La *asociación*, que es una entidad con personería jurídica, formada por un conjunto de socios municipales para la persecución de un fin común de forma estable. En la asociación entre municipios, como la que opera a partir de la firma de los Acuerdos de Paz firmados entre Perú y Ecuador (1998), se consagró una rotación de los cuadros directivos máximos y se busca una personería jurídica para la llamada Asociación Binacional de Municipios del Sur del Ecuador y del Norte del Perú (ABIMSENOP). También se debe mencionar el caso de la región del Trifinio, donde 45 municipios fronterizos que tienen 670 000 habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras proponen el Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo (Organización de Estados Americanos, 1988).

Área metropolitana, que es una región urbana con una ciudad central sobre la cual otras ciudades se articulan. La formación de áreas metropolitanas surge desde la lógica de espejo (mapa 1); por ejemplo, en la frontera entre México y Estados Unidos, o en la llamada Triple Frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay con Foz do Iguazu (Brasil), Ciudad del Este (Paraguay) y Puerto Iguazú (Argentina).

Esos cuatro casos de integración municipal muestran que el ámbito de lo local es altamente flexible para encarar el desarrollo urbano integrado, incluso en situaciones conflictivas en el contexto internacional, como ocurrió durante el conflicto Ecuador-Perú o con la ruptura de relaciones entre Ecuador-Colombia.

Tipología de ciudades fronterizas

Para ilustrar esta tipología de ciudades y de gobiernos locales se presentan los siguientes casos significativos:

Ciudades limítrofes

Binucleares

Un ejemplo de ciudad limítrofe binuclear es Livramento/Rivera, localizada en la frontera Brasil/Uruguay, que tiene una longitud de 1068 km. Alrededor de este espacio se estructura el sistema en cremallera de las ciudades, que se unen de lado y lado para conformar la región fronteriza. En esta zona de frontera existen las dos ciudades que componen una unidad urbana: Livramento, ubicada en Brasil con 90 000 habitantes y Rivera, en Uruguay, con 110 000 habitantes, que se encuentran separadas sólo por una vía urbana que demarca los territorios nacionales y los universos simbólicos patrios. Esta ciudad es una comunidad urbana única y bilingüe, independiente del débil sentido de pertenencia nacional, en relación con lo observado a nivel local.

La preocupación por la violencia local en estas ciudades, paradójicamente, es una justificación para que los Estados hayan invertido en la defensa de la soberanía, sin que se hubiera hecho una inversión en seguridad ciudadana para fortalecer las ciudades, sus gobiernos locales y el desarrollo de la faja fronteriza. Considerarlas como ciudades violentas ha conducido al diseño de políticas tendientes a controlar la diversidad de actividades criminales que ahí tienen lugar, tales como contrabando, robo de animales, tráfico de drogas y de armas, entre otros, que incluso impactan en las economías de las grandes ciudades ubicadas en otros lugares (Montevideo, San Pablo).

Livramento y Rivera conforman uno de los principales núcleos urbanos binacionales concentrados en el formato de ciudades limítrofes, donde la población local no necesita pasaporte y otras formalidades para vivir, trabajar y moverse en ese espacio territorial. Este espacio es conocido como la “Frontera de la Paz”, puesto que si bien el origen de estas ciudades responde a los intereses nacionales de defensa nacional, de contar con fronteras vivas que aseguren la soberanía del territorio, las necesidades propias de la población fronteriza permitieron la construcción de una cultura fronteriza, que beneficia la integración de estas dos ciudades. Lo único que las separa es una calle que se conforma como límite geográfico entre los dos países, como se puede ver en el siguiente mapa.

Mapa 4
Ciudad binuclear de Livramento/Rivera



Fuente: Google, DigitalGlobe

La ciudad de Tulcán, en Ecuador, con una población de 87 000 habitantes e Ipiales, en Colombia, con una población de 123 000 habitantes, constituyen un espacio conurbado, con una economía de frontera muy sólida y en expansión, nutrida por el contrabando (de gasolina y gas hacia Colombia y de textiles y artículos tecnológicos hacia Ecuador), los tráficos (de personas, armas y droga), el abastecimiento de grupos irregulares (servicios y bienes). Durante los años del conflicto colombiano, el narcotráfico y la delincuencia común se han desplazado a las fronteras siendo, quizás, las ciudades de Ipiales y Tulcán ejemplos interesantes de cooperación en la adversidad, traducidas en bajas tasas relativas de homicidios en la región fronteriza.

En estas ciudades existe una mancomunidad intermunicipal para gestionar, de manera conjunta, los residuos sólidos y el medio ambiente, nacida en un contexto de ruptura de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Casos parecidos existen entre las ciudades argentinas y chilenas, como se mencionó anteriormente.

Binuclear transfronteriza

Cúcuta y San Antonio, en la frontera entre Colombia y Venezuela, conforman un complejo binuclear transfronterizo, que concentra alrededor de 700 000 habitantes, aunque San Antonio aporta solamente alrededor de 10% de la población total. Si bien no son dos ciudades físicamente contiguas, sí funcionan bajo lógicas complementarias como si fueran una sola, a pesar de la distancia física.

Mapa 5
Ciudad binuclear Tulcán e Ipiales



Fuente: Google, DigitalGlobe

Iguazú/Puerto de Iguazú. Argentina, Brasil y Paraguay se encuentran en el punto llamado la Triple Frontera, que no es otra cosa que la conformación de una sola ciudad (con tres núcleos) que se despliega en los tres países. La población de las tres ciudades está en alrededor de 700 000 habitantes, cuando en 1961 era de 60 000. Este crecimiento es resultado de la construcción de la presa de Itaipú y del desarrollo de los mercados ilegales que prosperan con fuerza en esa región desde fines del siglo pasado (Cardin, 2013: 256).

Mapa 7

Ciudad trinuclear de Ciudad del Este/Foz de Iguazú/Puerto de Iguazú



Fuente: Google, DigitalGlobe

Los mercados ilegales son la forma principal del sustento de esta ciudad trinuclear, donde es el tráfico de drogas (cocaína, marihuana) el que articula la circulación de armas, municiones, medicamentos, dinero falso, falsificaciones de todo tipo, explosivos, entre otros.

Mapa 8
Ciudad metropolitana de Juárez/El Paso



Fuente: Google, DigitalGlobe

Metropolitanas

La ciudad metropolitana Juárez/El Paso probablemente sea una de las más complejas de Latinoamérica y de mayor potencial, si se controlan la violencia y la ilegalidad. En términos de población concentrada, es la ciudad fronteriza más grande de América Latina con 2.7 millones de personas. Las dos tienen acuerdos de hermanamiento y en la realidad se trata de un mismo espacio metropolitano.

La frontera mexicana de Ciudad Juárez llegó a ser considerada la más violenta del mundo (Ramos, 2013: 170). Si en conjunto, las ciudades fronterizas mexicanas tuvieron una tasa promedio de homicidios de 96 por cada 100 000 habitantes en 2010, en Ciudad Juárez, ese mismo año la tasa de homicidios ascendió a 229 por cada 100 000 habitantes; es decir,

diez veces la tasa nacional de 22.9. Mientras tanto, en la frontera estadounidense, la tasa de homicidios es de 3.6 por cada 100 000 y la de todo el país de 4.8. En el área metropolitana Ciudad Juárez/El Paso, la primera es la urbe más violenta de México y El Paso la más pacífica de Estados Unidos, debido al aprovechamiento de las asimetrías complementarias. Por la concentración de flujos y actores que interactúan en este espacio, esta es una frontera global, por donde transitan armas y municiones, así como droga y migrantes de todo el mundo.

Sistemas urbanos transfronterizos

Sistema urbano polarizado

Un ejemplo de ciudades transfronterizas que conforman un sistema urbano integrado es la región que forman Manaos/Leticia/Iquitos/Sucumbíos, con un eje estructurador en el río Putumayo. La tetra frontera se constituye en una región transfronteriza multinacional (Ecuador/Perú/Colombia/Brasil) que es poco conocida, porque la atención que ha recibido se ha reducido a resaltar su condición negativa con baja presencia del sector público, precario capital social y, sin embargo, cuenta con una masa gravitatoria de atracción muy fuerte, vinculada al mercado brasileño, que permite constituir un territorio integrado bajo la forma de un sistema urbano.

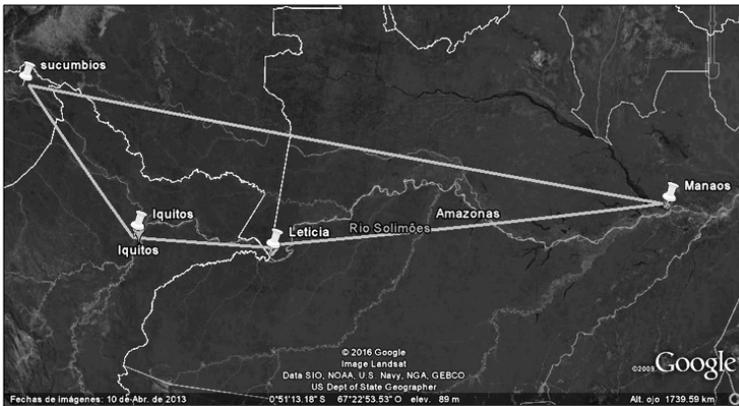
Está en marcha el proyecto de infraestructura vial denominado Manta-Manaos, un corredor multimodal que busca unir Brasil (Atlántico con Belén) con Ecuador (océano Pacífico con Manta), en función del comercio de bienes entre las dos costas del subcontinente suramericano con el Asia. En este contexto, se constituye el hermanamiento municipal de las cuatro ciudades a partir de un acuerdo que les permite obtener ventajas para enfrentar problemas (narcotráfico) e impulsar iniciativas comunes de carácter internacional (eje de transporte).

Sistema urbano regional

El eje urbano peruano/ecuatoriano Huaquillas/Aguas Verdes se convierte en el punto articulador de la asociación de 45 municipalidades que

se constituyeron dentro de los Acuerdos de Paz firmados en 1998, bajo la formación de una asociación intermunicipal binacional. La frontera Ecuador/Perú tiene una longitud de 1 500 km. Ha recibido importantes recursos de la cooperación internacional tras la firma de la paz y ha logrado fortalecer las relaciones en los ámbitos local y nacional, aunque en la actualidad se perciba una economía en crecimiento que se nutre de la nueva condición que tiene Perú: primer productor de coca del mundo. En esta ciudad el contrabando y el narcotráfico son los elementos estructuradores de la conflictividad.

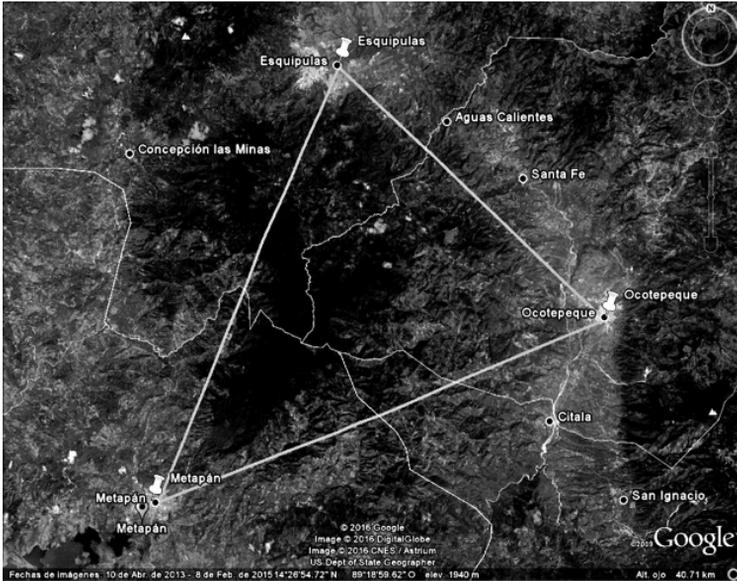
Mapa 9
Manaos/Leticia/Iquitos/Sucumbios



Fuente: Google, DigitalGlobe

El otro sistema urbano regional es el definido como Trifinio, formado por Esquipulas (Guatemala), Metapán (El Salvador) y Ocotepeque (Honduras) alrededor del Macizo de Montecristo. La extensión de la región del Trifinio es de 7 584 km², tiene una población superior a los 650 000 habitantes y cuenta con un Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo.

Mapa 10
Trifinio: Esquipulas (Guatemala), Metapán (El Salvador) y
Ocoatepeque (Honduras)



Fuente: Google, DigitalGlobe

Políticas fronteras urbanas

Las políticas fronterizas como Plan Colombia, Plan Ecuador, Plan Binacional Ecuador/Perú, Plan de Desarrollo Trinacional Fronterizo, entre otras mencionadas en el texto, presentan rasgos similares que se han venido reproduciendo en la región y que se pueden caracterizar a partir de tres líneas generales: a) son unilaterales, es decir, sin considerar que se trata de una realidad transfronteriza; b) son homogéneas, porque no hacen distinción de las diferencias existentes a lo largo de las fronteras, y c) son concebidas y ejecutadas desde los centros de poder, distantes a la realidad de las fronteras (Espinosa, 2013: 32; Gómez, 2013: 113).

La unilateralidad tiende a fortalecer las asimetrías complementarias, porque las políticas nacionales diseñadas por cada país terminan por

acrecentar las diferencias entre ellos; por ejemplo y principalmente, las políticas económicas en los campos monetarios (paridad cambiaria), tributarios (aranceles), comercio internacional (balanza comercial), financiera (créditos), ignorando la dinámica de las regiones transfronterizas.

La política económica tiende a ser más efectiva cuando se implementa con ciertos consensos mínimos entre los países o, al menos, en las regiones o fajas transfronterizas en ciertos ítems sensibles: los derivados del petróleo (manejo de subsidios a escala regional) o los aranceles, que no sólo deberían ser una base tributaria concurrente entre lo local y lo nacional, sino también un elemento reductor de las desigualdades al interior de los Estados. Pero también es importante estimular la inversión pública en estos territorios, con fines de fortalecimiento institucional local, de promoción de un desarrollo regional alternativo al de los mercados ilegales y de reducción del peso de las políticas de seguridad nacional y pública, en beneficio de la seguridad ciudadana.

El caso extremo de la unilateralidad está representado por la construcción de barreras o muros físicos que separan aún más a los países y acrecientan la ilegalidad y los problemas de interacción necesarios. La región fronteriza no debe entenderse sólo desde uno de los lados (unilateralidad), sino bajo la dinámica transfronteriza que integra.

La homogeneidad de las políticas en las fronteras es un segundo componente a ser debatido. Nunca el diseño de políticas homogéneas ha traído efectos positivos en realidades heterogéneas, más aún en el caso de las fronteras que no sólo son intrínsecamente diferentes en cada uno de los lados, sino también en el interior de cada país.

La lógica centralista de las políticas también es altamente perniciosa, porque no sólo desconoce los gobiernos locales como interlocutores clave, sino que tampoco toma en cuenta las sociedades de frontera. Las políticas se inscriben en la defensa de la soberanía con la presencia militar (seguridad nacional), del orden público interno con el control policial (seguridad pública), del control migratorio (visas) y del peso aduanero (aranceles, cuotas), que no son funcionales al nuevo papel de las fronteras en este momento histórico. Generalmente, las políticas nacionales tienden a producir barreras físicas, virtuales, arancelarias o salvaguardias, con

la presencia militar-policial y con la construcción de muros que crean mayores oportunidades para la integración ilegal, al tiempo que producen escudos para las actividades legales.

En definitiva, las visiones dominantes están ancladas a lo militar, aduanero y migratorio, sin que se asigne ninguna función a la escena local ni a sus gobiernos. En este sentido, la demanda de seguridad ciudadana implica no sólo fortalecer la institucionalidad local, sino también generar una nueva estructura productiva que sustituya la dominante de los mercados ilegales. Esto supone elevar la jerarquía de las políticas públicas en el campo de la prevención a través de la descentralización, que transfiere recursos y competencias a los municipios y la integración que impulsa el desarrollo del conjunto de la región transfronteriza.⁴

Las localidades de frontera son las que sufren cotidianamente los problemas de la violencia, mientras las economías ilegales y legales que se desarrollan en estas zonas tienden a beneficiar al país: lavado, precios bajos, buenos productos.⁵ Mucho más ahora, cuando los efectos de las violencias globales son locales y porque las políticas de seguridad se diseñan exógenamente a la región, sin contar con las voces de los actores principales; a saber: productores, comerciantes, mujeres y jóvenes residentes en las fronteras.

Conclusiones

El crecimiento urbano fronterizo ha generado polos de atracción económica, espacios que por su morfología y aprovechamiento de las asimetrías complementarias han dado lugar a una diversidad de ciudades, que por su forma y relaciones construyen complejos urbanos transfronterizos. La lógica transfronteriza nacida de la concurrencia local/nacional debe imponerse por encima de la limítrofe, para que la integración y la descentralización actúen como políticas de prevención.

4 Quizás el ejemplo de la política económica sea un punto central, lo cual no debe eliminar la posibilidad de impulsar un proceso de armonización legal en el campo penal.

5 En Bogotá, los San Andresitos movieron en 2002 más de 2 500 millones de dólares y las Bahías en Guayaquil más que el presupuesto del municipio de la ciudad.

Con fronteras aisladas territorialmente y en los márgenes de los espacios de decisión, las políticas de seguridad excluirán al Estado contraparte y a los habitantes de la propia región; de ahí que diseñar estrategias sin incorporar al otro (excluir es causal de violencia) implique desconocer la realidad y aportar mayores violencias. Mientras se sigan aplicando políticas de seguridad que construyan mayores distancias y diferencias entre los Estados colindantes, los actores de las violencias desarrollarán territorios transfronterizos unificados para el crimen. Adicionalmente, tratar de manera similar a los desiguales profundiza las diferencias y, por lo tanto, incrementa las condiciones estructurales de la violencia.

En las ciudades de frontera, dos de los impulsores de la violencia están relacionados con las desigualdades: a) los Estados colindantes a través de las asimetrías complementarias. Por eso, la política de seguridad debe ser de integración y no de separación; b) los territorios de frontera están determinados por las distancias-cercanías respecto al centro del poder político y económico nacional. Por eso, la política de seguridad debe ser de descentralización y no de centralización; de integración y no de separación.

Este tipo de desigualdades construye ilegalidades que dan paso a la “violencia fronteriza” –concentrada en las ciudades de frontera–, pero no en términos de los tradicionales desequilibrios sociales y económicos en el interior de una ciudad o sociedad, sino en la relación de dos o más países que se encuentran-separan en las fronteras.⁶ Lo paradójico de esta situación es que las zonas de frontera –al menos las más dinámicas– tienen balances migratorios positivos, porque las economías de frontera empiezan a operar como masa gravitatoria de atracción poblacional, aun si en algunos casos las violencias llegan a un umbral que opera como externalidad negativa (Carrión, 2013: 28).

Las estrategias de seguridad ciudadana implican poner el acento en la población, en las relaciones interpersonales, ya que el Estado es el garante de la convivencia. En otras palabras, su sola consideración implica un proceso de descentralización, porque los habitantes de la frontera se convierten en los sujetos principales de las políticas. Una propuesta de este tipo va contracorriente de las políticas hegemónicas que se despliegan en las

6 Como se mencionó, la violencia no se explica por atributos, sino por las relaciones.

zonas de frontera, donde la seguridad nacional (soberanía del territorio) es el principal interés. Dado que estas estrategias no han estado dirigidas al fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada (capital social), éstas han sido presa del crimen organizado para someterlo a sus intereses.⁷

En las zonas de frontera se requieren políticas de promoción de la seguridad, que tengan en cuenta: a) la integración entre los países colindantes para una política de seguridad.⁸ En esta perspectiva, la integración no sólo debe plantearse entre los países colindantes, sino a nivel regional, porque el crimen internacional así lo demanda. Por ejemplo: proponer el impulso de la armonización legal en el campo penal a nivel de Sudamérica; b) la descentralización en el interior de los Estados es una consideración ineludible: fortalecer los gobiernos locales y regionales de las zonas de frontera, establecer una política arancelaria que beneficie al desarrollo de la sociedad local, realización de inversión pública y de una base material (infraestructura) que potencie la región transfronteriza, y c) construir una red de ciudades fronterizas, donde los gobiernos locales fomenten vínculos de intercambio (en diferentes ámbitos), en pro de la cooperación intermunicipal; estructura similar a la de la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica (UCCI), poniendo énfasis en las particularidades de los espacios urbanos fronterizos, puesto que si bien las ciudades de frontera no representan el poder político del Estado al que pertenecen y, en muchos casos ni siquiera de sus provincias o departamentos, su papel dentro de la economía regional es por demás importante; tal es el caso de Ciudad Juárez que “sin ser la capital política, [...] es el principal motor económico de Chihuahua” (Alarcón, 2014:261).

Las violencias generadas por las asimetrías que se desarrollan en la frontera (lo que aquí se ha caracterizado como violencia fronteriza), pueden verse disminuidas por medio de propuestas de desarrollo, que prioricen la descentralización y la integración, permitiendo así la consolidación de zonas fronterizas, donde los gobiernos locales y la población se vean beneficiados por su condición de habitantes de la frontera. Espacios comunes entre las

7 Las políticas de frontera deben construirse desde una óptica complementaria, un encuentro fronterizo entre ministros de economía, probablemente sería mejor que solamente un encuentro de ministros de defensa.

8 Las asimetrías crean distancias para los legales y proximidades para los ilegales.

ciudades de frontera, como la Plaza Internacional, en la llamada Frontera de la Paz (Rivera/Livramento), que propicien el encuentro de diversos en el entorno de lo público, fortalecerán la ciudadanía fronteriza.

Referencias

- Alarcón, César (2014). “Ciudad Juárez: Sociedad, criminalidad y violencia transnacional”. En *Ciudades en la encrucijada: violencia y poder criminal en Río de Janeiro, Medellín Bogotá y Ciudad Juárez*. Medellín: Corporación Región.
- Arriagada, Camilo (2000). *Pobreza en América Latina, nuevos escenarios y desafíos de Política para el hábitat urbano*. Santiago: CIESPAL.
- Bárcena, Alicia (2001). “Evolución de la urbanización en América Latina y El Caribe en la década de los noventa: Desafíos y oportunidades”. En *Información Comercial Española. Revista de Economía*, N.º 790, febrero-marzo: 51-61.
- Briceño-León, Roberto (2007). *Sociología de violencia en América Latina*. Quito: FLACSO, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Corporación Metropolitana de Seguridad.
- Cardin, Eric (2013). “Mecanismos de contrabando y tráfico en la triple frontera”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (comp.), 255: 266. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Carrión, Fernando (1996). “Violencia urbana, nuevos escenarios”. Quito, *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, Vol. 53.
- (2013). “La violencia fronteriza”. En *Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas*, Fernando Carrión (comp.), 23-44. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- (2014). “El espacio público no es un espacio, es una relación”. Ponencia presentada en el Seminario: Espacio Público, realizado en Bogotá (en edición).
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información, economía, sociedad y cultura, III*. Madrid: Alianza Editorial.
- DEPUALC (2009). “Distribución espacial de la población y urbanización en América Latina y el Caribe”. Disponible en <http://www.cepal.org/celade/depualc/>.

- Espinosa, Roque (2013). “Discursos de seguridad”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (comps.), 31-41. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Gómez, Andrés (2013). “Análisis comparado de las políticas de seguridad de Ecuador y Colombia respecto a su zona de frontera”. En *Asimetrías en la frontera Ecuador-Colombia: entre la complementariedad y el sistema*, Fernando Carrión (comp.), 23-44. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Lates, Alfredo (2001). “Población urbana y urbanización en América Latina”. En *El regreso a la ciudad construida*, Fernando Carrión (comp). Quito: FLACSO.
- ONU-Habitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Quintero, Rafael (2006). *Asociativismo municipal en América Latina: gobiernos locales y sociedad civil*. Quito: Abya Yala/FLACMA-DFID/GTZ.
- Ramos, José (2013). “Relaciones México-Estados Unidos y dilemas en seguridad ciudadana fronteriza”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión y Víctor Llugsha (comps.), 169-186. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.
- Ruiz, Naxhelli y Javier Delgado (2008). “Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad”. En EURE (Santiago), 34 (102): 77-95. Consulta el 8 de febrero de 2016, disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200005&lng=es&tlng=pt.10.4067/S0250-71612008000200005.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City*. New Jersey: Princeton University Press.
- Sierra, Jorge (2013). “Desafíos de la frontera México-Estados Unidos”. En *Fronteras: rupturas y convergencias*, Fernando Carrión, y Víctor Llugsha (comps.), 187-201. Quito: FLACSO, IDRC-CRDI.

Una mirada de género en el estudio de los sistemas fronterizos de América Latina

María Amelia Viteri, Universidad San Francisco de Quito
Ireri Ceja Cárdenas, FLACSO-Ecuador*

Introducción: importancia de una perspectiva de género (general)

Este artículo visibiliza algunas de las formas en las cuales las estructuras de género operan para habilitar y justificar determinados tipos de violencia, de la mano con los mercados ilegales e interdependientes de un contexto y territorio localizado. Al hacerlo, aborda la importancia tanto teórica como metodológica de aplicar un enfoque desde los estudios de género –principalmente la antropología de género– a las problemáticas en cuestión. Lo hace situando la categoría de género bajo un marco de violencia estructural (Bourgois, 2010; Farmer, 1996).

Consideramos, para fines de este marco teórico, que la categoría de género no es estática y debe ser entendida como verbo. Se trata de los procesos a partir de los cuales se produce y define el género, algo que nos interesa mapear, a la par de señalar cómo un análisis que desconoce una perspectiva de género, o bien la utiliza como sinónimo de mujer, invisibiliza la multiplicidad de factores que habilitan las violencias en el sistema fronterizo global en América Latina.

Para una revisión conceptual breve, a continuación nos basamos en Eveline y Bacchi (2005), quienes analizan, a partir de la transversalización de género, cómo una de las premisas iniciales del término “género” fue

* Las autoras agradecen a Cristina Yépez, asistente de investigación del Proyecto, por sus aportes a este artículo.

la de distinguir sexo como biológico y género como los atributos sociales, normas, comportamientos socialmente aprendidos para abogar por similar acceso a oportunidades entre hombres y mujeres y desmitificar la ecuación mujer=madre.

Esta distinción ha sido confrontada desde teóricas como Judith Butler (2004; 2006), pues es el cuerpo, como tal, el que ha sido imbuido con características sociales, comportamientos y expectativas basadas en estereotipos y expectativas sobre construcciones alrededor de “lo femenino” y “lo masculino”, que migra de cuerpos y no es inherente a uno u otro. De esta forma, autores como Connell y Messerschmidt (2005) explican cómo estas diferenciaciones son un problema tanto para mujeres como para hombres. Categorías de análisis como las de “masculinidades hegemónicas” han sido muy útiles para mirar cómo dichos constructos benefician a un grupo en detrimento del otro (Carrigan, Connell, y Lee, 1987). Según argumenta Judith Butler (2006), no es que el sexo moldee al género, sino que el género construye al sexo. Moi (1999), por otro lado, insta a pensar las problemáticas sociales desde el cuerpo y sus vivencias, usando la fenomenología de Simone de Beauvoir (2005). En todo caso, el género, como la teoría, no es una estructura fija, sino un proceso contingente y localizado con efectos específicos de poder (Eveline y Bacchi, 2005: 501).

El género, entendido como verbo, reconoce que es el cuerpo el que informa las relaciones de poder y privilegio; es decir, que el género se hace cuerpo y el cuerpo está marcado por el género; a partir del mismo ocupa roles específicos, que, hasta cierto punto, están predeterminados no sólo por el género, sino por su localización nacional, geográfica, etnicidad, clase, edad, sexualidad, estatus migratorio.¹ La forma en que se representan estos cuerpos y sus funciones en los medios de comunicación desempeña un rol primordial en la reproducción de desigualdades alrededor de dichos cuerpos que fortalecen las estructuras de poder en el interior de las sociedades.

1 Al respecto, véase el trabajo de Lina Camacho (2014), quien aborda las trayectorias fronterizas de las mujeres transgénero en la triple frontera amazónica (Colombia, Brasil y Perú) y analiza el contexto situado, que implica relacionar el orden de género, racial y el orden territorial en las fronteras.

Algunas de las preguntas que abordamos a lo largo del texto son: a) ¿Cuáles procesos particulares nos permiten incorporar el género como categoría de análisis en el sistema fronterizo global?; b) ¿Quiénes son los y las actores habilitantes de la violencia de género que se produce y reproduce en la frontera?, y c) ¿Cómo una perspectiva desde los estudios y la antropología de género permite ampliar el análisis sobre fronteras, ilegalidades y rutas?

Bajo este marco, hemos dividido el análisis en dos grandes apartados. El primero es una discusión teórica, que aborda conceptualmente la transversalización de género, y que se divide en dos secciones: la primera problematiza las fronteras y el cuerpo; y la segunda se enfoca en los mercados ilegales, los actores y la violencia. El segundo apartado busca ampliar el análisis de los crímenes fronterizos y las violencias particulares al incorporar la mirada de género en el estudio del feminicidio, el tráfico y la trata de personas, el narcotráfico y el tráfico de órganos. En este segundo apartado exploramos el territorio latinoamericano al abordar brevemente algunos casos concretos como el feminicidio en México, el tráfico de migrantes en Centroamérica y México y la trata de personas en Ecuador y Colombia.

Género, cuerpo, fronteras

Los lugares, espacios, políticas y prácticas contemporáneas celebran ciertos cuerpos visibilizándolos, al tiempo que borran y niegan otros (Casper y Moore, 2009: 3). Entre estos cuerpos negados se encuentran los de las mujeres en ciertas condiciones, como las de trabajo forzado y trata en frontera.

Varios han sido los enfoques para pensar las fronteras. Desde una dimensión espacial se han resaltado los límites territoriales evidenciados en los acuerdos político-jurídicos a través de conceptos como territorio, tiempo y espacio (Fawcett, 1918; Montañez y Delgado, 1998); es decir, como el lugar donde el Estado ejerce su poder y soberanía. También han sido pensadas como construcciones sociales de interés político (Anderson, 1993; Balibar, 2005). Desde esta perspectiva, las fronteras son el espacio donde se trazan los límites de una identidad nacional orquestada por una ideología como

espacios de subjetividad (Faret, 1997), como continuos sociales entre dos naciones permeándose constantemente (Redfield, 1941) y, de manera simultánea, en tensión permanente por mantener la identidad nacional. En este sentido, desde una idea de nación, “las fronteras se han construido como dimensiones sociales que delimitan ‘geopolíticamente’ al territorio, enardeciendo la cultura que da paso a una identidad nacional” (Betanzos Núñez, 2014: 9).

La visión clásica que permeó durante muchos años los estudios de frontera fue la del geógrafo alemán Ratzel (1897), quien entendía la frontera como una línea divisoria rígida que, a modo de epidermis, protegía a la nación del mundo exterior. Sin embargo, con el desarrollo del capitalismo en su fase neoliberal, la multiplicación de las compañías multinacionales, la transnacionalización de los recursos y procesos de producción y el desplazamiento de las industrias de países desarrollados hacia países subdesarrollados, se cuestionó dicho concepto pues, retomando a Fernández, “se evidenciaba el avance de la frontera económica sobre la frontera política y legal, y la transformación de esta última en una delimitación geográfica ficticia” (Fernández, 1980: 18).

En este sentido, se pasó de la noción de frontera rígida, a la noción de frontera porosa, y de la noción de delimitación y periferia del Estadonación, a la noción de frontera como centro y espacio global, debido a la circulación de capital, productos y personas y su centralidad en la economía global (Garduño, 2003). Así, las regiones fronterizas poseen dinámicas económicas y sociales con la zona fronteriza del país vecino, con la que, pese a sus diferencias, están interconectadas (Ordóñez, 2007). Conceptos como el de “desbordes” utilizan un marco desde la antropología del género para pensar las fronteras, los cuerpos y sus categorías en su interseccionalidad, resaltando cómo los bordes se van construyendo a la par que se transforman (Viteri, 2014). Al hacerlo, redefinen nociones sobre pertenencia y ciudadanía.

Según Carrión *et al.* (2013), las fronteras son realidades heterogéneas con economías diversificadas –tanto legales como ilegales–. Estas economías tienen por rasgo general la asimetría y son funcionales entre sí, gracias a que “lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá o lo que tiene precio mayor acá es menor que allá; por ello hay un flujo mercantil que

genera un sistema de ilegalidades donde la economía de un lado se riega sobre la otra, a la manera de vasos comunicantes” (Carrión *et al.*, 2013: 206-207). Así, la particularidad de las fronteras es que responden a una lógica diferente a la del resto del país. Se trata de una lógica que funciona a la inversa con la frontera del país vecino, ya que “mientras más factores diferenciados se imponen (muros, aranceles), mayores asimetrías se crean, aumentando los riesgos y, por tanto, los precios y las violencias” (Carrión *et al.*, 2013: 206).

Son precisamente las asimetrías las que posibilitan el flujo de mercancías y de capital y que permiten a los mercados ilícitos actuar en redes globales. Esta misma lógica asimétrica ha demostrado ser un proceso de inversión, en el que la creciente securitización de las fronteras ha conllevado el aumento de la vulnerabilidad de las personas, pues las primeras se vuelven espacios estratégicos de la economía global, donde se prioriza la circulación de productos y capitales y se restringe la circulación de personas.

Por otra parte, para fines de este estudio no se aborda el género como identidades fijas o biológicas, sino como una categoría de diferenciación entre los sujetos, categoría que, al intersectar con otras categorías como edad, clase y etnicidad, genera dobles o triples jerarquías, tornando a los sujetos y sus cuerpos más vulnerables en territorios del capitalismo global particularmente violentos. Para ello nos remitimos conceptualmente a los bordes que acentúan la fluidez y movilidad de las categorías excediendo formas de pertenencia e increpando a su paso fronteras entendidas únicamente como territorio (Viteri, 2014).

Varios factores devienen en un desarrollo y proliferación de la violencia, en general, y la de género, en particular, como son la impunidad instaurada por mafias del narcotráfico y la delincuencia organizada, que incluye a la policía (Revelo 2005: 150). El caso de Ciudad Juárez, ciudad mexicana fronteriza con Estados Unidos, es un ejemplo claro de estos procesos. En esa ciudad (una con los mayores índices de feminicidio en el mundo), se muestra una relación directa entre el capital, la violencia y la muerte. Ciudad Juárez cambió sus dinámicas debido a la instalación de las maquiladoras; es decir, fábricas de capital transnacional que trabajan en el ensamblaje del producto en territorio mexicano, evadiendo los altos

impuestos que tendrían en otros países y pagando bajos salarios a las trabajadoras (usualmente migrantes internas y mestizas) en el lugar donde se instalan.

Las maquiladoras en México experimentaron un crecimiento exponencial a raíz del Tratado de Libre Comercio (TLC), que suscribió el gobierno mexicano con Estados Unidos y Canadá y que entró en vigor el 1o. de enero de 1994. En Ciudad Juárez se muestra una relación directa entre la acumulación de capital desregulada para las empresas transnacionales y la vulneración de la población local; entre el incremento del capital económico para algunos y el sacrificio de mujeres pobres y mestizas; “donde se articulan economía monetaria y economía simbólica, control de recursos y poder de muerte” (Segato, 2004: 3). Según lo relata Segato, en Ciudad Juárez:

El tráfico ilegal de todo tipo de lucro hacia el otro lado incluye las mercancías producidas por el trabajo extorsionado a las obreras de las maquiladoras, el valor excedente que la plusvalía extraída de ese trabajo agrega, además de drogas, cuerpos y, en fin, la suma de los cuantiosos capitales que estos negocios generan al sur del paraíso. Su tránsito ilícito se asemeja a un proceso de devolución constante a un tributador injusto, voraz e insaciable que, sin embargo, esconde su demanda y se desentiende de la seducción que ejerce. La frontera entre la miseria-del-exceso y la miseria-de-la-falta es un abismo (Segato, 2004: 4).

La maquila catapulta una migración de y por condiciones de género, incrementando la vulnerabilidad ya existente de las mujeres de clase trabajadora, usualmente solteras y jóvenes, que son desprovistas de sus redes sociales, comunitarias y socio-afectivas (Cerbino y Macaroff, 2010).

La naturalización de la violencia en las fronteras en su distinción de género llega a tal grado que los abusos sexuales son “esperados” por las mujeres migrantes indocumentadas, quienes toman anticonceptivos previo a su travesía migrante para, al menos, evitar un embarazo forzado (Álvarez 2015: 123-124). Lo dicho forma parte del conocimiento migratorio y lo que Peggy Levitt (1996) denomina “remesas sociales”.²

2 Siguiendo a Álvarez (2015), este concepto se refiere a todas las “ideas, prácticas, identidades y capital social que es transmitido a través de un circuito migratorio” (Levitt, 1996: 5-6).

Conforme el estudio de Álvarez (2015), en la frontera sur de México que colinda con Guatemala, igualmente violenta es la práctica normalizada en el caso de algunas mujeres que deben recurrir a su cuerpo “como moneda” para poder continuar con la ruta migratoria que implica numerosos cruces, con el peligro adicional de secuestro para trabajo forzado y/o trata, encontrando demasiados actores involucrados que esperan dinero, sea para habilitar el cruce o para otorgar protección momentánea.

En este marco y como lo evidencian los ejemplos expuestos, es el cuerpo, diferenciado por entendimientos culturales alrededor del género, tanto materiales como simbólicos, el que habilita estos tipos de violencia y las vulnerabilidades diferenciadas de ciertos cuerpos en relación con otros. Es importante mirar por tanto, en el contexto de economías ilegales, cómo ciertos lugares, espacios, políticas y prácticas celebran ciertos cuerpos, mientras borran y niegan otros (Casper y Moore, 2009).

Mercados ilegales, actores y violencia desde una perspectiva de género

La creciente complejidad de los fenómenos en las frontera se evidencia en la propia diversificación de los mercados ilícitos y de los servicios que ofrecen los grupos criminales, así como de las relaciones complejas que estos guardan con el Estado. En ese sentido, Sansó-Rubert (2010) señala que el crimen organizado se ha vuelto integral pues, en lo geográfico, ha adquirido dimensiones globales; en lo étnico y cultural dimensiones transnacionales; en su estructura se ha vuelto multiforme –forjando acuerdos con sectores políticos y sociales–, y además, se ha vuelto pluriproductivo, debido a la abundancia de bienes y servicios tanto lícitos como ilícitos.

Lo ilícito es lo que está fuera de la ley; es decir, su definición proviene de los propios marcos del Estado. De Sousa y Ferreira (2004), citando a Adler-Lomnitz (1994), definen los mercados ilegales como un sistema que depende de al menos tres características: corrupción, violencia y valor confianza. Los mismos autores se refieren a la corrupción como aquel proceso “que se relaciona con el uso de cargos públicos con miras a favorecer la economía privada de los implicados en una transacción ilícita”

(De Sousa y Ferreira, 2004: 152). Las relaciones sociales que generan los mercados ilegales son también relaciones contractuales que funcionan y se cumplen fuera de los marcos de la ley (Ghezzi y Migione, 1990), y lo hacen gracias al valor confianza que se deposita en la otra parte (Adler-Lomnitz, 1994) y al uso de la violencia ilegítima en caso de incumplimiento de alguna de las partes. De esta manera, la violencia ilegítima y la corrupción son los recursos que viabilizan los acuerdos y el funcionamiento de los mercados ilegales.

Como señala Tilly (1985), el Estado y el crimen organizado están en constante disputa por controlar los medios de violencia. El crimen organizado hace uso racional de la violencia para continuar con las transacciones económicas y el flujo de capital y productos, que alimenta a estos mercados. Cuando hablamos de un uso racional, lo hacemos en términos de Weber (2001); es decir, no como un antónimo de irracionalidad, sino como un medio para obtener determinados fines.

Se trata de actores en pugna por territorios clave, territorios que conectan dos Estados, pero además territorios en conexión con las economías globales, tanto legales como ilegales. Así, las disputas del control de dichos mercados –tanto por grupos criminales como por parte del Estado– se traducen en las disputas por controlar el territorio y los cuerpos que habitan ese territorio. Los cuerpos de las mujeres se convierten en testimonios de lo que Revelo (2005) denomina sistemas culturales de desigualdad social, en los cuales se asientan las múltiples violencias de género.

En estos espacios de pugna por el control del territorio, la violencia es clave. Esta violencia responde a los propios marcos estructurales que posibilitan los mercados ilegales y lo hace también bajo lógicas diferenciales de género. Una perspectiva desde los estudios de género permite determinar y analizar cuáles son dichas lógicas diferenciales, cómo se producen y cómo funcionan para el desarrollo de regímenes de control en las fronteras territoriales y de los cuerpos a varias escalas. Una de estas violencias es el feminicidio conforme la siguiente sección.

Violencias localizadas: el feminicidio

Tal como lo expresa Lagarde: “el feminicidio está conformado por el conjunto de hechos violentos misóginos contra las mujeres que implican la violación de sus derechos humanos, atentan contra su seguridad y ponen en riesgo su vida” (Lagarde, 2006: 33). La feminista mexicana acuñó el término de *femicide*, de Diana Russell y Jill Radford (1992). Sin embargo Lagarde pasó de la traducción literal ‘femicidio’ a feminicidio, puesto que la primera acepción era homóloga a homicidio, mientras que la idea de feminicidio refiere al conjunto de formas de violencia contra la mujer. Como lo señala la autora, la continuidad de estos crímenes se debe a la debilidad o falta de Estado de derecho, que permite que se reproduzca la violencia sin límites y los asesinatos sin castigo. En ese sentido, se trata de una fractura del Estado que favorece la impunidad, razón por la cual, para la autora, “el feminicidio es un crimen de Estado” (Lagarde, 2006: 33) que puede perpetrarse, tanto en condiciones de guerra, como de paz.

Los feminicidios han sido particularmente evidenciados en territorios en conflicto. Hernández Castillo (2006) señala que en sistemas patriarcales, la violencia de género convierte a las mujeres en botines de guerra, y añade que los análisis de género en otras regiones militarizadas, tales como el de Davida Wood en Palestina (en Hernández Castillo, 2006) o Dette Denich en Sarajevo (1995), precisan que, en contextos de conflicto político militar, la sexualidad femenina tiende a convertirse en un espacio simbólico de lucha política y la violación sexual se instrumentaliza como forma de demostrar poder y dominación sobre el enemigo. Añade que, “desde una ideología patriarcal, que sigue considerando a las mujeres como objetos sexuales y como depositarias del honor familiar, la violación y la tortura sexual son un ataque a todos los hombres del grupo enemigo” (Hernández Castillo, 2006: s/p). En esta misma línea, Segato (2012) sostiene que las nuevas formas de conflicto necesitan agredir particularmente a las mujeres y a los niños para demostrar que la violencia no tiene límites. Se trata entonces de una violencia expresiva que parecería no tener una utilidad inmediata, pero que transmite un mensaje claro a los poderosos y un desafío a los otros hombres que están detrás de esos cuerpos, quienes también ven el cuerpo de la mujer como cuerpo tutelado.

Los medios de comunicación y las políticas públicas siguen presentando la violencia de género como un problema de orden doméstico, que ocurre en el interior de la familia y el hogar. Pero no se trata de crímenes en la intimidad, por más que los reportes judiciales lo repitan hasta el cansancio (Segato, 2012). La ininteligibilidad con que suceden los crímenes de género en la frontera no nos permite entender, sin embargo, que justamente estos crímenes son producto de estructuras patriarcales y categorías diferenciales, que tornan ciertos cuerpos, como los de las mujeres, en territorio de vulnerabilidad. Esto responde a la misma lógica del capitalismo global, de las dinámicas fronterizas y a la lógica comercial de los mercados ilegales, lógica que se traduce en vulneración de las mujeres. La ininteligibilidad en los hechos y la homogeneidad en la interpretación favorecen la reproducción de la vulnerabilidad de las mujeres.

Lagarde, como diputada, consiguió que el término “feminicidio” fuera integrado en la legislación mexicana y que se tipificara en el Código Penal Federal en 2007, logrando que este tipo de actos se penalizara por primera vez en América. Sin embargo, debido al incremento de crímenes contra la mujer —particularmente en el caso mexicano donde se encuentran tipificados— Segato (2012) insiste en la necesidad de tipificar los diferentes tipos de violencia contra la mujer y distinguir entre los que provienen de relaciones interpersonales y los que no. La idea no es negar que cualquier tipo de violencia contra la mujer es producto de las relaciones estructurales de género, pero dicha tipificación permitirá la eficacia de la investigación criminal. Al tipificar los crímenes contra la mujer, Segato (2012) alude a la categoría feminicidio para que pueda ser usada dentro del fuero del derecho estatal para englobar todos los crímenes de género cometidos en la frontera, los que ocurren en contextos interpersonales y también aquéllos perpetrados por agentes, cuyos móviles son de orden.

Con respecto a desarrollos en otros países, en el caso ecuatoriano, de acuerdo con la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor), adscrita a FLACSO, entre 2007 y 2012 se cometieron 1 628 asesinatos de mujeres. Frente a ello, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), que entró en vigor en 2015, tipifica el feminicidio en Ecuador y

prevé penas de hasta 25 años de cárcel. El caso del feminicidio de Karina del Pozo, en 2013, precipió una lucha por dicha tipificación.³

En la Encuesta de Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las mujeres (2001), realizada por el Ministerio del Interior de Ecuador, en coordinación con la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género, se destaca que en Ecuador, de un total de 1 800 mujeres, 53.9% ha sufrido violencia psicológica, 30% violencia física, 25.7% violencia sexual y 53.3% violencia patrimonial (Carcero, 2011). Es decir, que seis de cada diez mujeres en el país han vivido algún tipo de violencia de género, siendo esta más común entre indígenas (67%) y afrodescendientes (66.7%). Además, según la investigación realizada por la Comisión de Transición hacia el Consejo de las Mujeres y la Igualdad de Género (2011), en el mismo país, 92% de las muertes violentas de mujeres son feminicidios o existen sospechas de que lo son, y 64% de los feminicidios es cometido por parejas o ex parejas en la vivienda de la víctima o del victimario (Carcero, 2011).

Las siguientes tablas muestran las cifras y las tasas de homicidios a mujeres por motivos de género en ocho países de América Latina a partir de 2007. En varios casos, las cifras se encuentran incompletas debido a las limitaciones con las cuales las instituciones públicas de cada país tipifican los homicidios: (falta de) conocimiento y legislación para delitos de género -por ejemplo- en muertes violentas, la lógica del sistema de medicina legal, la precariedad en el registro y en el sistema de morgues relacionado, inclusive, con posibilidades de extraer muestras de ADN y realizar autopsias.⁴

Si bien las cifras son relativas respecto del total de la población por cada país, las tasas muestran la dimensión del problema en cada uno de ellos. Los casos más alarmantes son los de Guatemala y Colombia (con una aparente tendencia a disminuir) y México y Brasil (con una tendencia en aumento), aunque esto también podría deberse a una mayor tasa de denuncia o una mayor frecuencia en la aplicación del tipo penal.

3 Para mayores detalles de dicho caso, véase Viteri, 2013.

4 Datos obtenidos en entrevista con personal de la Fiscalía General de la Nación. Quito, 2 de febrero de 2015.

Tabla 1
Número de homicidios a mujeres

Año	México	Guatemala	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia	Argentina	Brasil
2007	1 083	590	1 207	202			606	3 772
2008	1 425	537	1 139	213			695	4 023
2009	1 925	829	1 523	234	139	143		4 260
2010	2 418	842	1 444	243	121	145		4 465
2011	2 693	710	1 415	251	93	157		4 512
2012	2 764*	709	1 316	234	83	147		
2013		759	1 163	251		174		

Fuente: RELASEDOR, 2014

Elaboración propia

Tabla 2
Tasa de homicidios a mujeres por cada 100 000 mujeres

Año	México	Guatemala	Colombia	Ecuador	Perú	Bolivia	Argentina	Brasil
2007	1.9	8.6	5.3	2.8			3	3.9
2008	2.4	7.7	5	2.9			3.4	4.1
2009	3.3	11.6	6.5	3.2	1	2.9		4.3
2010	4	11.5	6.1	3.2	0.8	9		4.5
2011	4.5	9.4	5.9	3.3	0.6	3.1		4.5
2012	4.6*	9.2	5.4	3	0.6	2.8		
2013		9.6	4.7	3.2		3.3		

Fuente: RELASEDOR, 2014

*Cifra obtenida de CEAMEG, 2013

Elaboración propia

Violencias localizadas: tráfico y trata de personas con fines de explotación laboral, sexual u otras formas

Las conceptualizaciones sobre trata y tráfico de personas utilizadas por los Estados-nación e implementadas en las políticas de seguridad son tomadas del Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, complementario a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la Convención de Palermo de 2000.

La diferencia entre ambos conceptos radica en los medios de captación de personas, ya que mientras la trata –sea ésta con fines de explotación sexual, laboral, tráfico de órganos, entre otros– se realiza mediante formas de coacción, abuso o engaño, el tráfico ilícito de personas se lleva a cabo con el consentimiento de éstas. Mientras que “el tráfico de personas termina con la llegada a su destino final, la trata implica la explotación persistente de las víctimas para generar ganancias ilegales para los tratantes” (UNODC, 2014: s/p). Según lo estipula la misma Convención, el tráfico es siempre transnacional, pues implica el cruce de, al menos, un Estado a otro, mientras que la trata puede no serlo, ya que el desplazamiento puede ocurrir dentro de las fronteras nacionales.

Existen dos enfoques feministas que se expresan sobre el tema de trata. El primero se constituye dentro del campo de los derechos humanos y mira la prostitución como un trabajo legítimo. Sin embargo, desde esta perspectiva se resalta que el trabajo sexual por trata, como lo es también el trabajo en maquiladoras, refiere a lo que Kevin Bales (2012; 2009) denomina “nuevos esclavismos”. El autor documenta la proliferación contemporánea de estos “nuevos esclavismos” y cómo se encuentran directamente conectados a la economía global. De igual manera, visibiliza y problematiza el tráfico humano y la esclavitud presentes en países como Estados Unidos: sus redes, formas de producción y actores principales, denunciándolos. El segundo punto de vista está representado por la Coalición Contra el Tráfico de Mujeres que considera todos los tipos de prostitución como una violación a los derechos de la mujer.

Muchas de las activistas por los derechos de las trabajadoras sexuales han mostrado su preocupación por el impacto que estas divergencias conceptuales podrían tener sobre las trabajadoras del sexo, ya que históricamente las medidas anti tráfico han sido usadas para regular el trabajo sexual y, a partir de ello, el cuerpo de las mujeres, incluyendo las migrantes. En ese sentido, Bernstein (2014) enfatiza cómo los debates sobre los significados y el tratamiento de la prostitución están imbricados en los debates sobre fronteras geográficas, nacionales y morales. Ruiz problematiza el imaginario sobre las relaciones sexuales “genuinas” o “verdaderas” en la intimidad del trabajo sexual a partir de su investigación en la frontera sur

de Ecuador. La autora ilustra cómo no únicamente las trabajadoras sexuales, sino grupos de mujeres inmigrantes, se involucran, mediante intercambios sexuales esporádicos, en relaciones transnacionales que mezclan sexo, intimidación, afecto e intercambios materiales, que ayudan a balancear las precariedades económicas (Ruiz, 2015: 16-18).

Doezema (2002) ha problematizado las definiciones de trata, señalando que convertir a todas las mujeres en víctimas las homogeniza como grupo y las silencia como individuos, desconociendo las múltiples dimensiones superpuestas en cada caso y dejándolas en una relación de dependencia y vulnerabilidad frente a las leyes y decisiones del Estado, sus recursos y de quienes diseñan políticas públicas.

En muchos casos, en nombre del combate al tráfico y la trata, los gobiernos esconden una lucha moralista en contra de cualquier forma de trabajo sexual. Una salida a esto es rechazar tanto el abordaje neoabolicionista, que niega a las mujeres la posibilidad de consentir el trabajo sexual y ser consideradas trabajadoras legítimas —no trabajadoras inmorales—, como la perspectiva neorregulacionista que condena la prostitución forzada, pero no ofrece nada en términos de derechos para las trabajadoras sexuales. Lo dicho permitiría que las relaciones de género en la industria del sexo no fueran concebidas simplemente como un tema de mujeres explotadas por hombres opresores, sino que se reconociera que hombres, mujeres y personas transgénero ocupan varias posiciones que las ubican, en diferentes niveles de poder, a la vez, como clientes o trabajadoras sexuales; permitiría, asimismo, no hacer una distinción neocolonial entre mujeres de países industrializados y no industrializados, otorgando similares posibilidades de autonomía y agencia, que son vistas como propias de mujeres no migrantes en países industrializados.

Otro aspecto importante de retomar es la relación entre trabajo sexual y migración. Es necesario pensar el fenómeno migratorio que, vinculado o no a redes de tráfico, exhibe a las migrantes a mercados ilícitos y abusos sexuales constantes. La migración, que en principio supone la libre elección de las personas por movilizarse, expone a las personas a crímenes, particularmente a las mujeres, quienes son susceptibles de sufrir abusos sexuales durante el trayecto. Como lo mencionamos anteriormente, las

migrantes centroamericanas que cruzan México con la intención de llegar a Estados Unidos toman anticonceptivos como mecanismo de prevención de embarazos, ante la alta probabilidad de ser violadas en el trayecto, o en caso de intercambiar sexo por apoyos en su camino. En este sentido, aunque las cifras siguen hablando de una proporción mayor de hombres migrantes que de mujeres —cifras que cada vez se equilibran más— se vuelve indispensable mirar de manera diferenciada la migración más allá de los datos (Ángeles y Rojas, 2000).

Otro ejemplo concreto que nos permite mostrar la complejidad de estos fenómenos es el de Ciudad Hidalgo, en la frontera sur de México. Tal como lo documenta Álvarez (2015: 132), los prostíbulos en las fronteras son espacios marginados, que por su localización facilitan la impunidad, ilegalidad en su funcionamiento, tráfico globales, comercio sexual montado sobre la migración indocumentada, redes de trata, donde miembros de las diferentes policías, agentes migratorios y militares (además de narco-traficantes, coyotes y afines) pagan por los servicios de las trabajadoras sexuales indocumentadas. Esto crea relaciones complejas entre las migrantes indocumentadas, que se convierten en accidentadas trabajadoras sexuales y que pueden tornarse, adicionalmente, en víctimas de trata y mulas, por nombrar algunas de las actividades en las cuales se ven involucradas de manera involuntaria.

Por otra parte, los estudios de trata de mujeres en la frontera de México con Guatemala, han demostrado que mientras que la trata de mujeres hondureñas mayormente responde a fines de explotación sexual, la trata de mujeres guatemaltecas tiende a responder a la explotación laboral, pues, al ser las guatemaltecas en su mayoría indígenas, sus rasgos físicos no son atractivos para el mercado sexual (Betanzos, 2014).

Según la Organización Internacional del Trabajo, la trata de personas para fines de explotación sexual y laboral cada año deja ganancias de 12 000 millones de dólares en América Latina y el Caribe (OIT, 2014), motivo por el cual se está convirtiendo en una actividad casi tan rentable y más segura que el narcotráfico para los grupos criminales. Tal como lo señala Guillén (2015), referenciando a la Organización de las Naciones Unidas

contra la Droga y el Delito (ONUDD), la trata de personas podría triplicarse en los próximos años en la región.

La trata, el tráfico de personas y el trabajo sexual son fenómenos que deben ser considerados más allá de las discusiones sobre seguridad. Es necesario incorporar perspectivas de género e interseccionalidad, salud, migración, trabajo y “fundamentalmente, los clientes y la demanda sexual, que son quienes mueven los resortes de este negocio y lo hacen posible” (Patti y Gutiérrez, 2008: 146). Esta sección ha buscado discutir algunas de las características y cifras del fenómeno de la trata de personas en México y Centroamérica desde una perspectiva de género. En el siguiente acápite profundizamos dicho enfoque y su interseccionalidad en Sudamérica.

Trata de personas en Ecuador

En agosto de 2014, el Estado ecuatoriano, mediante el Decreto Ejecutivo 1981, declaró como política prioritaria el combate a la trata de personas, el tráfico ilegal de migrantes, la explotación sexual y laboral, la pornografía infantil, la corrupción de menores y otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes. No obstante, han existido dificultades para implementar una política pública permanente y eficaz contra el delito de trata de personas en Ecuador. Entre las problemáticas que se han presentado está la falta de una rectoría fija frente a la trata, pues los distintos ministerios se han ido turnando la tutela del rectorado, sin que exista una postura consistente entre ellos (Montenegro y Santacruz, 2014).

El Ministerio del Interior, a través del Comité Interinstitucional Contra la Trata de Personas, maneja el tema, dividiendo su trabajo por mesas: mesa de prevención, mesa de protección y mesa de investigación y sanción. Distintos gobiernos autónomos descentralizados también han decidido tomar en cuenta el tema de la trata de personas dentro de su agenda; entre ellos se encuentran Cotacachi, Otavalo, Lago Agrio, Colta y Guamo-te (Montenegro y Santacruz, 2014).

En investigaciones realizadas en Otavalo y Cotacachi se descubrió que existían no sólo las modalidades conocidas de trata, tanto nacional como internacional, por explotación laboral y mendicidad a niños, niñas y

adolescentes de las comunidades indígenas, sino parroquias donde la trata está vinculada con grupos armados irregulares colombianos. De acuerdo con las autoridades del cantón, se utilizaba especialmente a los adolescentes de las comunidades indígenas para el transporte de armas y confección de uniformes para estos grupos. Los reclutadores en los cantones de Otavalo y Cotacachi eran, en su mayoría, personas cercanas e, incluso, familiares de las víctimas, por lo que obtenían con facilidad el permiso de salida del país de sus padres. El perfil de estos tratantes era el de indígenas urbanos con una situación económica privilegiada (Montenegro y Santacruz, 2014).

En los cantones de Colta y Guamote se evidenciaron casos de trata por explotación laboral, trata con fines de servidumbre y trata con fines de mendicidad. La explotación se encuentra ligada a las condiciones socioeconómicas de la población, pero también guarda estrecha relación con los flujos migratorios internos e internacionales de esa región, que se remontan a la década de 1970. Los migrantes de Colta y Guamote migraron hacia Colombia y Venezuela en los años del *boom* petrolero, por la demanda de mano de obra barata (Coloma, 2012).

En Lago Agrio se evidenció trata de personas con fines sexuales, servidumbre y reclutamiento para fines delictivos. La trata por explotación sexual es la más visible en los registros oficiales. Las víctimas son, en su mayoría, mujeres mestizas, adultas o adolescentes. La trata con fines de servidumbre, en cambio, tiene como víctimas a niñas y adolescentes de origen rural, que estarían siendo utilizadas para realizar trabajos domésticos en condiciones de explotación. Finalmente, se reclutan adolescentes y jóvenes adultos para formar parte de grupos armados irregulares en Colombia, vinculados con el narcotráfico o para bandas delincuenciales de la zona que trafican con estupefacientes y combustibles (Coloma, 2012).

Se debe añadir a los casos presentados, que los pasos fronterizos y los espacios adyacentes a éstos, son, muchas veces –particularmente en el ámbito latinoamericano–, lugares recónditos en los que el Estado no logra (o no tiene interés en) ejercer plena soberanía, constituyendo lo que algunos autores designan como “zonas grises”, “áreas sin ley” o “espacios vacíos” –según el caso– (Bartolomé, 2003; Cirino y Elizondo, 2003; Garay, 2004).

Entre los ejemplos podemos citar la triple frontera amazónica entre Colombia, Brasil y Perú –en especial el eje Leticia (Colombia)-Tabatinga (Brasil)-; Lago Agrio (Ecuador) –en las proximidades de la frontera con Colombia–; y Maicao (Colombia), en la frontera colombo-venezolana. Éstos y otros espacios similares son terrenos fértiles en los que, debido a la poca presencia o concomitancia del Estado, logran germinar diversos emprendimientos comerciales ilícitos (Arellano, 2013). Los registros oficiales no contarían ni la mitad de los casos actuales que no son encontrados o denunciados (Montenegro y Santacruz, 2014). El género como categoría analítica nos permite analizar cómo se materializan en el cuerpo las acciones de los Estados en estos territorios, las acciones regulatorias al cruce de personas por las fronteras y/o las acciones mediante las cuales esas mismas personas pueden desbordarlas o reconfigurarlas (Camacho 2014: 26).

Redes de prostitución Venezuela-Brasil

El tráfico de humanos, sobre todo de mujeres, y las redes internacionales de prostitución son temas ampliamente discutidos en la agenda mundial. Investigaciones y programas de combate a la trata de personas son desarrollados por diversos países del mundo, promovidas generalmente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y demás órganos involucrados en el combate a la explotación sexual para fines comerciales.

En Brasil, entre los principales estudios publicados que han buscado comprender mejor el fenómeno y trazar un perfil de la explotación y del tráfico de personas, se encuentra el que recibió el nombre de “PESTRAF-Pesquisa sobre el tráfico de mujeres, niños y adolescentes para fines de explotación sexual comercial en Brasil” (Leal, 2007). En este, el estado de Roraima es señalado como uno de los principales ejes de la ruta internacional del tráfico, que transcurre por la carretera BR-174 -de Manaus a Boa Vista-, a Pacaraima, en la frontera con Venezuela y de allí a Europa (Leal, 2007).

Como lo expone Oliveira (2012), las mujeres brasileñas son contrabandeadas sin pasaporte o con documentos falsificados en dirección a Venezuela y a la República Cooperativista de Guyana y Surinam, por las carreteras, aeropuertos y barcos. Durante el trayecto para el mercado del

sexo, realizan diversas paradas temporales, desde las capitales hasta las principales ciudades de los otros países, permaneciendo en ciudades mineras y turísticas, hasta alcanzar su destino final: Europa, particularmente Portugal, España y Holanda. El autor continúa describiendo cómo la BR-174, carretera interestatal que conecta la capital del estado del Amazonas (Manaos) con la frontera de Brasil con Venezuela, es uno de los principales ejes de articulación y actúa como puerta de entrada hacia Brasil para los países del norte del continente.

Existen cuatro ciudades en el estado de Roraima que asumen la función de parada temporal para fines de explotación del sexo comercial: Rorainópolis, Caracarái, Boa Vista y Pacaraima. En estas cuatro ciudades se encontraron centros dedicados a la prostitución con mujeres que salieron de Manaos buscando llegar a Europa. Estas paradas son obligatorias como un centro de paso de la ruta internacional del tráfico de mujeres, para fines sexuales comerciales.

La BR-174 pasa por la reserva Indígena Waimiri-Atroari. Con el fin de proteger a la población indígena, se realizó un acuerdo entre la Fundación Nacional de Amparo a los Indios y el gobierno federal brasileño, que estipula el cierre de la reserva de las 18:00 a las 6:00 horas, impidiendo el tráfico de vehículos por la carretera y obligando a la población en tránsito a pernoctar en los hoteles de la ciudad. Esto genera gran movimiento nocturno, tornándose en un fuerte atractivo para la institución de casas de explotación sexual (Oliveira, 2007: 332).

Boa Vista es una de las ciudades donde el tráfico se hace más notorio. Durante las décadas de 1980 y 1990, la minería fue una de las fuentes de trabajo más importantes para esta comunidad y el crecimiento urbano se aceleró dado que las migraciones llegaban atraídas por las oportunidades de trabajo. Eventualmente se extinguió la minería en el lugar, generando desempleo, aumentando la criminalidad, la violencia doméstica y la permanencia de los prostíbulos.

La ciudad de Pacaraima en Brasil y Santa Elena de Uairén, en Venezuela, son las ciudades fronterizas donde el tránsito es obligatorio para la trata. Existe una atracción económica por productos de bajo costo y se generan interacciones sociales y económicas, en conjunto con actividades

ilícitas como la venta de combustible. Se tiene, así, el área más propicia para la actividad del tráfico de personas asociadas a la explotación sexual. La mayoría de los consumidores de estos servicios son los turistas y los camioneros.

La extensión de este caso es la carretera Troncal 10, donde Santa Elena de Uairén es tan sólo la primera parada de otros pueblos donde se vive la explotación. Existen dos rutas específicas en el centro de tráfico de mujeres desde Brasil hasta Venezuela. La primera se dedica a la atención de las zonas de las minas y la segunda al turismo sexual en demanda por brasileñas y colombianas, común tanto entre venezolanos como entre turistas (Oliveira, 2012).

Trata de personas en Colombia

En Colombia aparece criminalizada la trata de personas como una protección al bien jurídico de la libertad individual. El descontrol de los flujos de capital provenientes del tráfico ilícito de personas en ese país fue uno de los factores que incidió en la ampliación de la tipificación de las conductas que hoy se consideran como trata de personas (Abadía, 2012).

La realidad judicial punitiva y cómo se relaciona con los casos que se llegan a tratar se pueden analizar a profundidad desde una perspectiva histórica de la producción estructural de desigualdades de género. De acuerdo con Abadía (2012), se puede (mal) interpretar que los bienes jurídicos de la libertad y autonomía personal no resultan vulnerados, si la mujer que ejerce la prostitución obtiene una ganancia adecuada y razonablemente proporcionada. Esta interpretación se traduce en que muchas personas imputadas no son juzgadas en Colombia, pese a que las leyes establecen que deben serlo. Según la misma autora, 60% de los casos de las mujeres que ejercían la prostitución por trata en Colombia no estaban interesadas en acudir a un juicio. En 2010, de 62 378 delitos tratados en Colombia, tan sólo cinco obtuvieron condena dentro del marco de trata de personas (Abadía, 2012).

Tráfico de órganos

El turismo de trasplante y el tráfico de órganos es el activo de las economías médicas de los países pobres, que han quedado abandonadas, evidenciando que “las ciudades globales” (cfr. Sassen, 1997) de dicho mercado no son ciudades como Nueva York o Londres, sino Lima, Manila, Bombay, entre otras. Por ejemplo, “la circulación de riñones sigue las rutas establecidas del capital desde el sur al norte, desde los afros y mulatos a los blancos y desde las mujeres a los hombres. Las mujeres de cualquier parte del mundo rara vez son receptoras de estos órganos comprados o robados” (Scheper-Hugues, 2004: 201). Ejemplos históricos citados por la misma autora son el caso de Argentina durante la guerra sucia en la década de 1970 y Brasil durante la dictadura militar, periodo en que por órdenes del Estado, los médicos tenían que cumplir con cuotas de órganos y tejidos para servir al Estado militar, provenientes de los “desaparecidos” políticos, los enfermos mentales y los prisioneros.

Scheper-Hughes (2004) demuestra cómo el mercado de órganos tiene lugar en un espacio transnacional, donde circulan cirujanos, pacientes, donantes, cazadores de órganos y vendedores, que transitan por las rutas del capital y la tecnología, donde el capitalismo, en su fase neoliberal, ha trastocado las relaciones entre el capital y el cuerpo, y modificado las concepciones originales sobre la vida, la muerte y el sacrificio, ofreciendo cuerpos y vidas al mejor postor.

Tal como lo señala el Centro Nacional Especializado para la Búsqueda Niños Robados, en México hay oficialmente en el último año y medio, 3 000 casos de robo de niños y 45 000 que se consideran como desaparecidos, y no hay datos precisos de cuántos de ellos son para tráfico de órganos y explotación sexual (Rosagel, 2004). El mismo centro señala que las bandas de secuestradores operan en las zonas fronterizas del norte y sur del país y en grandes ciudades como la capital, así como en el Estado de México, Veracruz, Tijuana, Monterrey y Guadalajara. Por otra parte, Matesanz (citado en Sevillano, 2014) señala que en Latinoamérica la compra ilegal de órganos se ha trasladado de la región andina a México y los países de Centroamérica.

Una perspectiva desde la antropología de género visibiliza, por un lado, quiénes se benefician como receptores de los órganos y quiénes son sacrificadas en esta transacción. El hecho de que la ruta de órganos vaya de mujeres a hombres no es aislado, sino que forma parte de la violencia estructural de género, donde los cuerpos de las mujeres, cuyos órganos son traficados, se convierten nuevamente en cuerpos vulnerables y vulnerados por las desigualdades basadas en género.

Violencias localizadas: tráfico de drogas

Los mercados de drogas ilegales deben ser entendidos más allá de la lógica simplista basada en flujos de capital e intercambios de servicios y sustancias por dinero. Para poder mirar el rol que desempeña el tráfico de las drogas y sus actores en los barrios y las comunidades, es importante analizarlos como mercancías, símbolos y herramientas (Curtis y Wendel, 2002).

El acelerado incremento en los delitos de estupefacientes se intenta explicar —y se comienza a constatar también— con una especificidad en el perfil de las mujeres que incursionan en el tráfico de drogas, en calidad de correos o mulas. Así, se mencionan algunas características particulares de género; por ejemplo, la belleza física o el estado civil, como el de las madres solteras, aunadas al factor económico (Torres, 2008):

[...] en los delitos cometidos por las mujeres resaltan los de tráfico de drogas [...] toda vez que el sexo femenino es utilizado por los grandes traficantes, principalmente como “correos” o transportadoras de drogas desde la zona fronteriza con el Perú en la Provincia de Loja y en la zona fronteriza con Colombia por el Oriente, en el Putumayo y Lago Agrio. Las características generales de la mujer utilizada en la comisión de estos delitos son: las de ser personas con problemas económicos y sociales álgidos; es decir, desocupadas, subempleadas, hogares desintegrados, madres solteras que han pertenecido a hogares numerosos y pobres, migrantes nacionales o extranjeras, muchas de las cuales poseen altos rasgos físicos de belleza [...] (Vega Uquillas 1986-87:107).

Carmen Antony (2004) señala que una de las “ventajas” que ofrece el tráfico a pequeña escala es que permite a las mujeres seguir desempeñando las tareas del hogar. En un contexto en el que las mujeres ven sus oportunidades

severamente limitadas, no es sorprendente que el tráfico se presente como una opción que les permite, además, cumplir de manera simultánea, con sus roles productivos y reproductivos (Torres, 2008). En relación con lo anterior, Rodríguez afirma que:

[...] el tráfico de drogas es una actividad que suele permitir a las mujeres seguir desempeñando los papeles asignados culturalmente de madre, esposa y ama de casa, y que reporta ingresos imposibles de conseguir por otras vías, sean trabajos formales o informales [...] El papel desempeñado por las mujeres en el círculo del narcotráfico corresponde al último eslabón, el de la entrega de sustancias a los consumidores. Son ellas quienes mueven la droga, y como representan la parte más visible de la cadena, corren el mayor riesgo de ser detenidas [...] (Rodríguez 2004: 10).

Rodríguez (2004) enfatiza que la opción del tráfico permite a las mujeres ejercer de manera paralela sus roles tradicionales de madres y cuidadoras del hogar y el nuevo rol de proveedoras del hogar que ha surgido como consecuencia del empobrecimiento de los hogares latinoamericanos. Pero, por otro lado, parece indicar que por las exigencias de estos roles, las mujeres se insertan en el tráfico desde ciertas posiciones, y no otras. No queda claro si la autora sugiere que esta inserción subordinada se debe a las dinámicas mismas del tráfico (que son manejadas en su mayoría por hombres) o a las necesidades de las mujeres; es decir, que las mujeres no se pueden dedicar a ser traficantes a tiempo completo o que su movilidad se ve limitada por los roles reproductivos que deben desempeñar, o es resultado de una combinación de estos elementos. Sin embargo, es claro, según lo que propone Rodríguez (2004), que el tráfico permite a las mujeres seguir ejerciendo, en una suerte de juego acrobático, los múltiples roles que les son asignados social y culturalmente, en un contexto de crisis y de exacerbación de la “pobreza de tiempo” de las mujeres (Torres, 2008).

Al respecto, Hopenhayn y Arriagada (2000:18) manifiestan que en el ámbito local, en el microtráfico destaca una creciente participación de mujeres de bajos ingresos y de menores, lo cual genera problemas judiciales y penales que no tienen precedentes. En zonas de baja presencia o control del Estado, el microtráfico se constituye fácilmente en una estrategia de supervivencia adoptada por mujeres con jefatura de hogar e incluso por

personas de la tercera edad de escasos recursos. Muchas personas de bajos ingresos terminan abandonando sus ocupaciones previas, dado que el tráfico de drogas ilegales les provee ingresos sustancialmente mayores. Las mulas latinoamericanas son en su mayoría jefas de hogar; vienen de sectores marginales y sus vidas están marcadas por varias formas de violencia, incluyendo el abuso sexual (Amaya, 2014).

Arriagada y Hopenhayn (2000) resaltan el hecho de que no sólo son las mujeres, sino también otros grupos “vulnerables” (menores de edad y ancianos) los que se están insertando en el tráfico de una manera creciente, lo cual puede estar señalando la “utilidad” que estos grupos ofrecen a quienes manejan las redes del tráfico porque, a fin de cuentas, son consideradas prescindibles y, como ya se señaló, hasta cierto punto es posible que se presuma que son más “invisibles” a los mecanismos de control, dado que tradicionalmente se piensa que estas actividades son desempeñadas por hombres jóvenes (Torres, 2008).

Mahe y Daly (1996) plantean que, a partir de la década de 1980, las mujeres comienzan a ocupar un lugar más activo en las economías ilegales por la inserción del crack. De igual forma, la expansión de los mercados ha permitido a algunas mujeres trascender roles de subordinación; sin embargo, en el estudio realizado por las autoras a doscientas mujeres en el área de Nueva York durante tres años, se constata que ninguna es dueña del negocio. Se puede hablar, así, de un sexismo institucionalizado que habilita cualidades masculinas y violentas para alcanzar ciertos roles dentro de los mercados de drogas.

Campbell (2008), por otro lado, habla de una feminización del contrabando de drogas que tiene impactos complejos y contradictorios en la vida de las mujeres. Entre los efectos se encuentran la violencia ocasionada por las drogas, la coerción y manipulación de narcotraficantes para que las mujeres sean mulas y las amenazas frecuentes por deudas de sus parejas relacionadas con drogas. Por otro lado, en la adopción de roles de “capo” se verifican formas de dominación y control masculino que no transforman la economía cultural patriarcal, sino refuerzan el simbolismo de “macho” (Campbell, 2008: 236-237). Tal es el caso de la “Reina del Pacífico”, recordada como la primera jefa del narcotráfico mexicano del siglo XXI,

que rompe la imagen de mujeres como únicamente trofeos (Santamaría, 2012). Se vuelve así, imperativo analizar las construcciones hegemónicas de género en la narcocultura y sus manifestaciones. En el contexto mexicano, el vínculo con el narcotráfico se convierte en una “opción viable en un entorno marcado por la discriminación y segregación laboral por sexo” (Jiménez, 2014: 116). Dicho vínculo se traduce en que las mujeres resultan más indefensas ante las detenciones, pues carecen de recursos económicos y relaciones sociales.

Conclusiones

En este trabajo nos propusimos ampliar la mirada sobre las dinámicas y procesos del sistema fronterizo global y los mercados ilícitos en Latinoamérica al incorporar una perspectiva y un marco analítico desde los estudios y antropología de género. En ese contexto, resaltamos la importancia de entender el género en su dimensión aplicada y, por tanto, su interseccionalidad con las categorías de ilegalidades. Para ello, problematizamos conceptos como fronteras, cuerpo, mercados ilegales y violencia en relación con una mirada de género y discutimos algunos de los mercados ilegales y violencias particulares como la trata y el tráfico, el feminicidio, el tráfico de órganos y el narcotráfico a partir de casos particulares en América Latina.

Con base en lo expuesto, concluimos que es indispensable hacer legible la categoría de género en todos los espacios del sistema fronterizo global. Elucidar tanto la tipificación y diversificación del crimen, como los roles de los actores en los mercados ilícitos, es una tarea que concierne tanto a la academia, como a los organismos no gubernamentales y al Estado, como órgano rector responsable de erradicar estas violencias.

Enfatizamos que es un reto para la academia visibilizar el rol del género como categoría diferencial en espacios fronterizos, asimétricos y conectados globalmente, analizando el carácter sexualmente construido de las instituciones y los procesos (Herrera 2012: 37). Reconocer el género como categoría diferencial nos permite considerar los diversos campos superpuestos en un mismo cuerpo, en un mismo hecho.

La violencia responde a los propios marcos estructurales en una diferenciación de género y a la génesis misma de los mercados ilícitos. En ese sentido, el género como categoría diferencial no puede separarse del entendimiento de los mercados ilícitos, como tampoco puede hacerlo el uso racional de la violencia en su función por operativizar los cuerpos en su relación con el capital social, simbólico y de flujo económico en un contexto capitalista mundial.

Referencias

- Abadía, Gloria (2012). “Usos y abusos del sistema penal. Su uso como forma de emancipación femenina: un estudio de caso del delito de trata de personas en Colombia, Bogotá”. En *Revista de Estudios Sociales*, N.º 42: 104-117.
- Adler-Lomnitz, Larissa (1994). *Redes sociales, cultura y poder: ensayos de antropología latinoamericana*. México: FLACSO.
- Álvarez Velasco, Soledad (2015). *Frontera sur chiapaneca: el muro humano de la violencia*. México: Universidad Iberoamericana de México y CIESAS.
- Amaya, Sol y Cosecha Roja (2014). “Informe sobre mulas: el eslabón más débil del narcotráfico”. En *Cosecha Roja, Red de Periodistas Judiciales de Latinoamérica*. Visita el 8 de abril de 2014, disponible en <http://cosecharoja.org/informe-sobre-mulas-el-eslabon-mas-debil-del-narcotrafico/>
- Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ángeles Cruz, Hugo y Martha Luz Rojas Wiesner (2000). “Migración femenina internacional en la frontera sur de México”. *Papeles de Población*, N.º 23, Vol. 6: 127-151.
- Antony, Carmen (2004). “Panorama de la situación de las mujeres privadas de libertad en América Latina desde una perspectiva de género”. En *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*. México: Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Arellano, Daniel (2013). “La Triple Frontera como polo de atracción de actividades ilícitas: Condiciones endógenas institucionales e ilegalidad”. En *Aterneia (Concepción)* N.º 508.

- Bales, Kevin (2012). *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- (2009). *The Slave Next Door: Human Trafficking and Slavery in America Today*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- Balibar, Étienne (2005). “Fronteras del mundo, fronteras de la política”. *Alteridades*, julio-diciembre: 87-96.
- Bartolomé, Mariano (2003). “¿Áreas sin ley o zonas grises? Análisis de tres casos en la zona noroeste de América del Sur”. VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, Buenos Aires, noviembre 2003. Visita el 10 de octubre de 2014, en: <http://www1.hedn.gov.ar/dependencias/Iee-ri/ennee/vi/Tema%202/PonenciaBartolome-Tema2.doc>.
- Beauvoir, Simone de (2005). *El segundo sexo*. España: Cátedra.
- Bernstein, Elizabeth (2014). “¿Las políticas carcelarias representan la justicia de género?”. *Debate Feminista*, Año 25, Vol. 50.
- Betanzos Núñez, Mireya (2014). “Trata de mujeres, instituciones estatales y seguridad nacional en México”. Tesis de Maestría, FLACSO-Sede Ecuador.
- Bourgois, Philippe (2010). *En busca de respeto: Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Butler, Judith (2006). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. London: Routledge.
- (2004). *Undoing Gender*. Psychology Press.
- Camacho, Lina (2014). “Trayectorias fronterizas de mujeres transgénero: identidad, cuerpo y territorio”. Tesis de maestría, FLACSO-Sede Ecuador.
- Campbell, Howard (2008). “Female Drug Smugglers on the U.S.-Mexico Border: Gender, Crime, and Empowerment”. En *Anthropological Quarterly*, Vol. 81: 233-267.
- Carcero, Ana (2011). *Femicidio en Ecuador*. Quito: Comisión de transición hacia el Consejo de las mujeres y la igualdad de género.
- Carrigan, Tim, Bob Connell y John Lee (1985). “Toward a New Sociology of Masculinity”. En *Theory and Society*, N.º 5, Vol. 14: 551-604.
- Carión, Fernando; Diana Mejía y Johanna Espín (2013). *Aproximaciones a la frontera*. Quito: FLACSO-Ecuador.

- Casper, Monica y Lisa Jean Moore (2009). *Missing Bodies: The Politics of Visibility*. New York and London: New York University Press.
- Cerbino, Mauro y Anahi Macaroff (2010). “Un diálogo con José Manuel Valenzuela. Heridas abiertas en la frontera México-Estados Unidos: migración, feminicidio y narco-cultura”. En *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. N.º 39, Quito: 169-178, FLACSO-Ecuador.
- Elizondo, Silvana y Julio Cirino (2003). “La corrupción dentro del concepto de Estados fallidos.” *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*.: 169-180.
- Código Penal Federal* (2007). México.
- Código Orgánico Integral Penal* (COIP). Ecuador.
- Coloma, Soledad (2012). *Diagnóstico sobre la trata de personas en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbios*. Quito: USAID, FLACSO, OIM.
- Connell, Raewyn y James Messerschmidt (2005). “Hegemonic Masculinity: Rethinking the Concept”. En *Gender and Society*, N.º 6, Vol. 19: 829-859. Visita el 2 de octubre de 2014, en <http://gas.sagepub.com/content/19/6/829.short>
- Curtis, Ric y Travis Wendel (2002). “Toward the Development of a Typology of Illegal Drug Markets”. En *Crime Prevention Studies*. Vol. 11: 121-152.
- De Sousa, Rosinaldo Silva e Isabel Anaya Ferreira (2004). “Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro”. En *Revista Mexicana de Sociología*, N.º. 1, Vol. 66: 141-192.
- Denich, Dette (1995). “Of Arms, Men and Ethic War in (Former) Yugoslavia.” En *Feminism, Nationalism and Militarism*, ed. Constance R. Sutton, 32-45. Arlington: American Anthropological Association.
- Doezema, Jo (2002). “Who Gets To Choose? Coercion, Consent, and the UN Trafficking Protocol”. En *Gender and Development*, N.º. 1, Vol. 10: 20-27.
- Eveline, Joan y Carol Bacchi (2005). “What are We Mainstreaming When we Mainstream Gender?” En *International Feminist Journal of Politics*, No. 4, vol. 7: 496-512.
- Farmer, Paul (1996). “On Suffering and Structural Violence: A View from Below”. En *Social Suffering*, No. 1, vol. 125: 261-283.

- Faret, Laurent (1997). “La frontera y el Estado-nación en la perspectiva de los migrantes internacionales”. En *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*. México: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos: 39-43.
- Fawcett, Charles Bungay (1918). *Frontiers. A Study in Political Geography*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández, Raúl (1980). *La frontera México-Estados Unidos: Un estudio socioeconómico*. México: Terra Nova.
- Garay, Cristián (2004). “Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno”. *Security and Defense Studies Review* 4(2): 91-113.
- Garduño, Everardo (2003). “Antropología de la frontera, la migración y los procesos transnacionales”. En *Frontera Norte*, N.º 30, Vol. 15: 65-89.
- Guezzi, Simone y Enzo Mingione (1990). “Beyond the Informal Economy: New Trends in Post-Fordist Transition”. Documento inédito.
- Guillén, Juan Luis (2015). “La trata de personas compite con el narcotráfico en América Latina”. Visita el 7 de enero de 2015, en <http://www.solidaridad.net/noticia/8621/la-trata-de-personas-compite-con-el-narcotrafico-en-america-latina>.
- Herrera, Gioconda (2012). “Género y migración internacional en la experiencia latinoamericana. De la visibilización del campo a una presencia selectiva”. En *Política y Sociedad*, Vol. 49, N.º 1: 35-46.
- Hernández Castillo, Aida (2006). “Violencia de Estado, violencia de género en Atenco”. Visita el 7 septiembre de 2014, en <http://www.voltaire-net.org/article139314.html>
- Hopenhayn, Martín e Irma Arriagada (2000). *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.
- Jiménez Valdez, Elsa (2014). “Mujeres, narco y violencia: resultados de una guerra fallida”. En *Región y Sociedad*, Número especial 4.
- Lagarde, Marcela (2006). *Violencia feminicida en el Estado de México*. México: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Leal, M.L. (2007). *Tráfico de pessoas e violência sexual*. Brasília: Violes.
- Levitt, Peggy (1996). “Social Remittances: Migration Driven Local-Level Forms of Cultural”. En *International Migration Review*, Vol. 32, N.º 4: 926-948.

- Maher, Lisa y Kathleen Daly (1996). "Women in the Street Level Drug Economy: Continuity or Change?" *Criminology*. 34 (4): 465–492.
- Moi, Toril (1999). *What is a Woman? And Other Essays*. New York: Oxford University Press.
- Montañez, Gustavo y Ovidio Delgado (1998). "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional". En *Cuadernos de Geografía. Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia*. Vol. VII, N.º 1-2: 120-134.
- Montenegro, Adriana y Argentina Santacruz (2014). "Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador". En *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*: 14.
- Organización Internacional del Trabajo (2014). "El trabajo forzoso genera ganancias por 12.000 millones de dólares en América latina y el Caribe". Visita el 13 de diciembre de 2014, en http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_244396/lang-es/index.htm
- Oliveira, Rafael da Silva (2012). "Las redes de prostitución y tráfico de mujeres en la Frontera Brasil-Venezuela por las Carreteras BR-174 y Troncal 10". En *Espacio Abierto*, N.º. 2, Vol. 21: 325-343.
- Ordoñez, César (2007). "Economía informal y sistema fronterizo en dos espacios locales situados en la frontera de Guatemala con México". En *Revista de Geografía Agrícola*, N.º 38: 85-100.
- Patti, Mariaconcetta y Marina Gutiérrez (2008). "Trata, tráfico y prostitución: aproximaciones conceptuales al debate". En *Mora*, N.º 2, Vol. 14. Visita el 12 de octubre de 2014, en <http://www.scielo.org.ar/pdf/mora/v14n2/v14n2a07.pdf>
- Radford, Jill y Diana Russell (1992). *Femicide: The Politics of Woman Killing*. Oxford: Twayne Publishers.
- Ratzel, Friedrich (1987). *La géographie politique: les concepts fondamentaux*. Paris: Fayard.
- Redfield, Robert (1941). *The folk culture of Yucatan*. Chicago: University of Chicago Press.
- Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR) (2015). Disponible en <http://relasedor.org/>.

- Revelo, Patricia (2005). “La costumbre de matar: Proliferación de la violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México”. En *Nueva Antropología*, N.º 65: 149-166.
- Rodríguez, María Noel (2004). “Mujer y cárcel en América Latina”. En *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y Fundación para el Debido Proceso Legal.
- Rosagel, Shalia (2014). “México tiene 45 mil niños desaparecidos y su fin es explotación sexual o tráfico de órganos, alerta fundación”. *Sin Embargo.mx*. Visita el 16 de septiembre de 2014, en <http://www.sinembargo.mx/28-06-2014/1039967>
- Ruiz, Martha Cecilia (2015). *Bodies, Borders and Boundaries: Erotic Transactions and Intra-Regional Migrations in Ecuador*. Tesis doctoral, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Santamaría, Arturo. (2012). *Las jefas del narco: El ascenso de las mujeres en el crimen organizado*. México: Grijalbo.
- Sansó-Rubert, Daniel (2010). “Criminalidad organizada y género. ¿Hacia una redefinición del papel de la mujer en el seno de las organizaciones criminales?” Visita el 13 de 2014, en <http://www.uv.es/rekrim/rekrim10/rekrim10a01.pdf>
- Sassen, Saskia (2007). “La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera”. En *Barcelona 1978-1997*, Manolo Laguillo (ed.): 36-44. Barcelona: Macba.
- Sevillano, Elena G. (2014). “Uno de cada diez trasnplantes en el mundo procede del tráfico ilegal”. *El País Online*. Visita el 3 de diciembre de 2014, en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/03/12/actualidad/1394658467_751231.html
- Scheper-Hugues, Nancy (2004). “El comercio infame: capitalismo milenarista, valores humanos y justicia global en el tráfico de órganos”. *Revista de Antropología Social*. Visita el 15 de septiembre de 2014, en <http://revistas.ucm.es/index.php/RASO/article/view/RASO0505110195A>
- Segato, Rita (2012). “Femigenocidio y feminicidio: una propuesta de tipificación”. En *Revista herramienta*, No. 49.

- (2004). “Territorios, soberanía y crímenes de segundo Estado: la escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez”. Visita el 15 octubre de 2014, en http://www.forosalud.org.pe/territorio_soberania.pdf
- Tilly, Charles (1985). “War Making and State Making as Organized Crime”. En *Bringing the State Back In*: 169-191, Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol, editores. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torres, Andreina (2008). “Drogas, cárcel y género en Ecuador: La experiencia de mujeres ‘mulas’”. Tesis de Maestría, FLACSO-Sede Ecuador.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2014). “Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes”. Visita el 10 octubre de 2014, en <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/trafico-de-pessoas/index.html>
- Vega Uquillas, Víctor *et al.* (1986-1987). “Tendencias de la criminalidad en el Ecuador”. *Archivos de criminología Neuropsiquiatría y Disciplinas Conexas*. Quito: Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central del Ecuador.
- Viteri, María Amelia (2014). *Desbordes: Translating Racial, Ethnic, Sexual and Gender Identities across the Americas*. Nueva York: SUNY Press.
- (2013). “Gender Violence Across the Americas: Two Cities, one Problem”, *AlJazeera*, 25 de marzo. Visita el 4 de enero 2014, en <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/03/201332581531397978.html>
- Weber, Max (2001). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Extensión y severidad penal en América Latina. Hacia una mirada comparativa entre el derecho en los libros y el derecho en los hechos

Máximo Sozzo

Universidad Nacional del Litoral

Este trabajo se inscribe en el marco de un proyecto de investigación más general, que se encuentra en su etapa inicial, y que se plantea el ambicioso objetivo de describir y comprender las divergencias y convergencias en las políticas penales en América Latina, por medio de la exploración de ocho contextos nacionales, México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil y Argentina, atravesando, para ello, la frontera entre el derecho penal en los libros –lo que se encuentra establecido en los textos legales– y el derecho penal en los hechos –los usos de lo que se encuentra establecido en los textos legales por parte de las instituciones y actores del sistema penal.

Este proyecto pretende indagar, en primer lugar, las características de las regulaciones legales acerca de los delitos y las penas en los diversos contextos nacionales seleccionados, a fin de delimitar comparativamente semejanzas y diferencias. Dada la vastedad del derecho penal en los libros en las sociedades contemporáneas –que viene a su vez atravesando un proceso incesante de expansión–, en esta primera dimensión de la investigación se ha delimitado un conjunto específico de regulaciones legales que establecen delitos y penas, que son las más frecuentemente empleadas por las instituciones y agentes del sistema penal, para definir y tratar los casos, que forman efectivamente la mayor parte de su trabajo y funcionamiento cotidiano –por ejemplo, las reglas legales sobre los homicidios o los robos. Y a ellos se han agregado algunas figuras, que aun

cuando no sean efectivamente empleadas en forma frecuente, comienzan a tener fuerza en el debate público y político y un principio de utilización que puede tender a crecer en el futuro –por ejemplo, las reglas legales sobre la trata de personas. La indagación se orienta, por ende, a dichos conjuntos específicos, dejando de lado otras regulaciones que establecen delitos y penas que, en términos generales, tienen un rol más simbólico que material. También se trabajará, en esta primera dimensión, sobre las características generales de la penalidad en la arquitectura legal de cada escenario nacional, cómo se encuentran regulados los distintos tipos de penas y sus modalidades de aplicación –incluyendo las medidas que se relacionan con ella en el marco del proceso penal (suspensión del proceso a prueba, prisión preventiva, etc.).

Se pretende obtener una instantánea del presente del derecho penal en los libros –en estos aspectos– en los países de la región mencionados, pero también describir los cambios que se han producido en estas regulaciones legales recientemente en cada contexto nacional, tomando como periodo de esta exploración los últimos 25 años (1990-2014). Asimismo, se buscará explicar cuáles son las dinámicas y procesos de diverso tipo y nivel que han generado estos cambios legales en cada contexto nacional –desde el rol de la cuestión penal en el debate político y electoral en el juego democrático, a la influencia de las presiones de países centrales y organismos internacionales para modificar la legislación penal en determinadas temáticas. En ambos casos, se pone el énfasis en la detección de convergencias y divergencias. En estas dos operaciones, los ejes del análisis a través del espacio y del tiempo pasan por el plano de la extensión –si el área de conductas criminalizadas en abstracto en estas regulaciones legales es mayor o menor a través de los diferentes contextos y momentos– y el plano de la severidad –si el nivel de dolor de la respuesta penal establecido en abstracto en estas regulaciones legales es mayor o menor a través de los diferentes contextos y momentos.

Esta primera dimensión de la investigación tiene sólo un precedente comparativo significativo, que se ha puesto como objetivo analizar en Iberoamérica –incluyendo todos los países que son objeto de nuestro estudio– las transformaciones de la legislación penal en el periodo 2000-2006

a partir del diálogo colectivo entre investigadores basados en los diversos contextos nacionales. Esta indagación ha dado lugar a diversos trabajos significativos sobre cada uno de los escenarios –para Argentina, Slokar (2008); para Bolivia, Durán Ribera (2008); para Brasil, Tavares (2008); para Colombia, Sotomayor Acosta (2008); para Ecuador, Zambrano Pasquel (2008); para Guatemala, Ramírez (2008); para México, Moreno Hernández (2008); para Perú, Urquiza Olaechea (2008). A partir de ellos, Diez Ripollés y García Pérez (2008) han intentado trazar algunas tendencias comunes de la política legislativa penal iberoamericana en los primeros años de la década de 2000 –sin ocuparse centralmente de las diferencias entre los distintos contextos nacionales.

Este precedente es, simultáneamente, más y menos ambicioso que el análisis que en esta investigación pretendemos desarrollar. Es más ambicioso, pues trata de cubrir todos los cambios significativos del derecho penal en el periodo abordado en una mayor cantidad de países. Aparecen temáticas allí que nuestra investigación, por definición, no pretende abordar, tales como los cambios en la legislación penal sobre la corrupción, la evasión fiscal o el avance de la descodificación penal. Pero es menos ambicioso, en tanto no se ocupa de describir las persistencias, los legados del pasado en el periodo abordado –algo que, por otro lado, sería sencillamente imposible dada la vastedad de temáticas involucradas en esa indagación– que nuestra investigación pretende abordar para la esfera más limitada que se plantea como objeto.

Diez Ripollés y García Pérez (2008: 494) señalan algunas tendencias comunes en los países abordados en esa investigación que son muy importantes a la hora de analizar la mutación en el tiempo de las regulaciones legales que nuestra investigación pretende reconstruir para un periodo mucho más prolongado, pero sobre un conjunto de temáticas más estrechas. Por una parte, lo que llaman la “transformación securitaria del derecho penal” que a su juicio consiste, por un lado, en reforzar el control penal sobre los grupos y comportamientos delictivos más tradicionales y, por el otro, en identificar ciertos grupos más o menos “organizados” como objeto de persecución preferente. Respecto a lo que denominan la “delincuencia clásica”, esto ha implicado el incremento de penas y, en menor medida,

la ampliación de tipos –y señalan ejemplos de mutaciones de esta índole respecto al secuestro y la extorsión, homicidios y lesiones, delitos sexuales, delitos sexuales contra menores, hurtos y robos, etc. (Diez Ripollés y García Pérez, 2008: 495-496). En otro orden resalta el impacto que ha tenido en ciertos países la introducción en el derecho penal del concepto de “delincuencia organizada”, a través de leyes especiales, independizándose, pero al mismo tiempo abarcando conceptos como narcotráfico, terrorismo, trata de personas, tráfico ilegal de bienes, etc. –esto ha ocurrido en países objeto de nuestro estudio como México, Guatemala o Brasil. Esta introducción supone la punición de conductas muy anticipadas a la lesión del bien jurídico, la dilución de la distinción entre autoría y participación o entre consumación y tentativa, un enorme incremento de las penas y una extendida reducción de garantías penales y procesales (Diez Ripollés y García Pérez, 2008: 496-497).

Por otra parte, Diez Ripollés y García Pérez (2008) señalan respecto al “sistema de sanciones y su ejecución”, la tendencia al “uso extensivo e intensivo de la pena de prisión” desplazando la tendencia a la construcción de alternativas a la pena privativa de la libertad, que en algunos de los países de la región, como México, Perú, Brasil o Bolivia, tuvo cierta fuerza en las décadas de 1980 y 1990. Esto ha implicado, tanto el incremento de las penas de prisión para una vasta y variada cantidad de delitos, como la reducción de la aplicabilidad de medidas que impiden la ejecución efectiva de la pena privativa de la libertad –como la ejecución condicional o la sustitución o conversión de penas– o la reducción de las posibilidades de la flexibilización de su ejecución –a través de la libertad condicional o preparatoria, la redención de pena y otros beneficios penitenciarios (Diez Ripollés y García Pérez, 2008: 501-505).

Por último, y de relevancia para nuestro estudio, estos autores señalan, respecto al “sistema de verificación de la responsabilidad penal”, la extensión del uso de la prisión preventiva y la restricción de la libertad provisional –en el marco más general del recorte sistemático de las garantías del justiciable y la instalación fuerte de la preocupación por la efectividad de la persecución y ejecución penales (Diez Ripollés y García Pérez, 2008: 505-507).

Por otro lado, en cada uno de los países abordados existe una serie de trabajos recientes, producidos especialmente por parte de juristas de derecho penal, en torno a cambios legales específicos que se buscará relevar particularmente, la mayor parte de los cuales se dedica a su descripción y otros –los menos– arriesgan claves explicativas acerca de su gestación e impacto práctico. En todo caso, en clave comparativa, implica avanzar en un terreno escasamente explorado.

En segundo lugar, este proyecto de investigación pretende indagar simultáneamente en el derecho penal en los hechos; es decir, en los procesos efectivos de criminalización y penalización que son puestos en marcha frente a hechos e individuos particulares por las instituciones y agentes penales, describiendo y explicando sus características actuales y sus mutaciones fundamentales en los últimos 25 años (1990-2014). Esta segunda dimensión será explorada a través de indicadores estadísticos acerca del funcionamiento del sistema penal de cada uno de los contextos nacionales abordados, una de las pocas herramientas viables para cubrir esta cantidad de escenarios peculiares y diversos. El eje del análisis estará puesto en la indagación de los tipos de selectividad –qué tipo de hechos e individuos son efectivamente criminalizados y penalizados– y los niveles de punitividad –qué grados de dolor o sufrimiento son efectivamente producidos por el sistema penal– detectando semejanzas y diferencias a través de los contextos y momentos. Al mismo tiempo, se pretende avanzar en la comprensión de los procesos de producción de estos tipos de selectividad y niveles de punitividad, señalando convergencias y divergencias entre los diversos casos nacionales.

En este segundo plano existen algunos precedentes significativos que han tratado de construir una mirada comparativa, tanto en el plano descriptivo –más frecuentemente– como –menos frecuentemente– en el plano explicativo, con los que esta investigación dialogará. En la mayor parte de los casos se han referido a un puñado de países. Se puede mencionar el trabajo de un grupo de investigadores sobre contextos nacionales que han experimentado en los últimos años un giro a la izquierda en sus alianzas y programas gubernamentales (Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina), con distintas intensidades y modalidades, y su relación con la política penal

(Sozzo, 2016) o el trabajo de Hathazy (2013) de análisis comparativo de Chile y Argentina desde el inicio de la transición a la democracia hasta la actualidad. En ciertos ensayos se ha incluido también Estados Unidos en el ejercicio comparativo con algunos países de la región sobre dimensiones particulares de la política penal, como el nacimiento de un estilo “populista” de elaboración e implementación (Chevigny, 2003), el impacto de la reacción ante los procesos de democratización política, económica y social (Beckett y Godoy, 2012; Godoy, 2009) o las características de las instituciones y prácticas de confinamiento (Birkbeck, 2009 y 2011). En otros casos se ha trabajado sobre el conjunto de la región, de un modo más exploratorio, enfatizando las tendencias comunes y tratando de aportar en todo caso unas claves explicativas de las mismas en diálogo con las construcciones teóricas que circulan en el contexto internacional (Dammert y Salazar, 2009; Dammert y Zúñiga, 2008; Iturralde, 2010; 2012; 2014; Müller, 2011). También existe una literatura sociológica y criminológica al respecto producida en los últimos 25 años en cada contexto nacional que será recabada y analizada. Al mismo tiempo, en el marco de esta investigación se pretende realizar una encuesta internacional con expertos –investigadores de derecho penal, criminología y sociología– de cada uno de estos contextos nacionales que serán cuestionados sobre los cambios experimentados por la política penal en cada uno de los escenarios –tanto en el plano de la ley como de la práctica penal– y las maneras más adecuadas de explicarlos, haciendo referencia a diversos marcos interpretativos –al rol del delito, al papel de las demandas y opiniones del público, al rol de los medios de comunicación, al impacto de las luchas y orientaciones políticas, a la influencia de la cultura y orientación de los funcionarios penales, al rol de los niveles de desigualdad, pobreza y desocupación, al impacto de los desarrollos de las políticas sociales, a la influencia de los cambios culturales más amplios, etc.– activando una iniciativa inspirada –aun cuando libremente– en el precedente trabajo comparativo sobre países centrales de Cavardino y Dignam (2006a, 2006b y 2011).

En este trabajo, en tanto primer emergente de esta investigación más amplia, se abordan simultáneamente estas dos dimensiones, pero de un modo embrionario y con el fin de ejemplificar, tratando de mostrar algunos

puntos firmes sobre los que se deberá avanzar en el futuro y señalando algunas vías para dicho despliegue posterior. Por un lado, en la primera sección se explora comparativamente el derecho penal en los libros en estos ocho contextos nacionales, señalando semejanzas y diferencias cruciales, en torno a dos ejes: a) algunos aspectos de las regulaciones legales de penalidad en general; y b) las regulaciones legales que establecen un puñado de delitos y sus penas que constituyen, en gran medida, el núcleo duro del “delito común” o “normal”. Estos dos ejes son analizados simultáneamente en el presente y en su evolución en los últimos 25 años. Por otro lado, en la segunda sección, se realiza el mismo tipo de ejercicio comparativo embrionario acerca de los niveles de punitividad en estos países y su evolución reciente a partir del indicador privilegiado –pero no por ello autosuficiente– de las tasas de encarcelamiento. Por último, en la tercera sección, se trazan algunas consideraciones sobre las conexiones posibles entre esos dos planos y sobre las posibilidades que una indagación comparativa como la que plantea esta investigación puede generar.

Explorando el derecho penal en los libros

Los países abordados en este estudio presentan en el plano del derecho penal en los libros importantes semejanzas pero también diferencias. Esta sección las recorre, como decíamos, a través del análisis de dos ejes diferentes.¹

1 Este ejercicio está fundado en el análisis de los textos de los códigos penales vigentes en cada uno de estos contextos nacionales al 31 de diciembre de 2014. En el caso de México, que posee un código penal en cada estado y a nivel federal, hemos utilizado solamente este último. A lo largo de esta investigación se analizará también legislación penal especial, procesal penal y de ejecución penal a los fines de dar cuenta de las características generales de la penalidad en la arquitectura legal de cada contexto nacional. Por ejemplo, se explorará la legislación procesal penal, a efecto de comparar la manera en que se encuentran reguladas –y cómo han cambiado en los últimos 25 años– la prisión preventiva y las medidas cautelares alternativas; o la manera en que se encuentran regulados los mecanismos que permiten concluir anticipadamente un proceso penal sin que esto implique la imposición de una pena (conciliación, reparación, sometimiento a prueba, etc.). alternativamente, se explorará la legislación de ejecución penal, con el fin de comparar la manera en que se encuentran regulados –y cómo han cambiado en los últimos 25 años– los mecanismos de flexibilización del encierro que permiten que una parte de la pena privativa de la libertad se cumpla fuera de la prisión o incluso el acortamiento de dicha pena.

La privación de la libertad como tecnología penal privilegiada

Las regulaciones legales en América Latina, en general, establecen un repertorio de diferentes tipos de penalidad, pero con una fuerte presencia de la pena privativa de la libertad.² Esto no quiere decir que no existan diferencias significativas. En algunos escenarios, el repertorio de penas alternativas a la privación de la libertad en el derecho en los libros es muy estrecho –como en Argentina o Guatemala–; pero en otros escenarios resulta más amplio –como en México o Ecuador. Claro que la presencia de una mayor cantidad de penas alternativas no quiere decir necesariamente que su aplicabilidad, siempre en los textos legales, sea amplia. En general se restringen a casos considerados poco graves. No nos ocuparemos aquí de esas otras formas de la penalidad que serán objeto de análisis detallado a lo largo de esta investigación. Privilegiamos el abordaje –aun cuando embrionario por razones de espacio– de aquélla que representa el mayor grado de severidad en casi todos los países abarcados por este estudio: la privación de la libertad.

La muerte como pena ha sido abolida en el derecho en los libros en diversos momentos en todos los países de la región, con la excepción de Guatemala que aún la incluye en su código penal –sancionado en 1973–, si bien establece que tiene carácter extraordinario y sólo podrá ejecutarse una vez agotados todos los recursos legales y no puede imponerse: a) por delitos políticos; b) a mujeres; c) si la condena se fundamenta en presunciones; d) a varones mayores de 70 años, y e) a personas cuya extradición haya sido concedida bajo esa condición (Artículo 43, Código Penal de Guatemala, CPG). En este sentido, este escenario nacional se distingue “en las palabras” por su alto nivel de severidad penal.

La pena privativa de la libertad resulta, como decíamos, la forma hegemónica y más severa de pena en el derecho en los libros en todos los otros contextos nacionales. En algunos países tiene un carácter uniforme en la regulación legal; es decir, no se contemplan diversas formas de secuestro de los ciudadanos que deberían tener diferentes lugares de ejecución y condiciones. Esto sucede en México, Colombia, Ecuador y Perú.

2 En las regulaciones legales de los países de la región existe también toda una serie de intervenciones penales establecidas y reguladas bajo el nombre de “medidas de seguridad” que serán también objeto de análisis a lo largo de nuestra investigación.

En otros escenarios nacionales se distinguen diversos subtipos. En el caso de Guatemala, la diferenciación es sencilla: la prisión –se aplica a los delitos y puede ir de un mes a 50 años y se ejecuta en los centros penales– y el arresto –se aplica a las faltas y puede llegar hasta sesenta días y se ejecuta en lugares distintos a los del cumplimiento de la prisión (Artículos 44 y 45, CPG). Sin embargo, en la práctica penal la pena de arresto se cumple en los mismos establecimientos que la de prisión, anulando su diferenciación.

En el caso de Bolivia, se distingue entre las penas privativas de libertad las de “presidio” y “reclusión”. El presidio se aplica a los delitos más graves y su duración es de 1 a 30 años. Debe cumplirse en una “penitenciaría organizada de acuerdo a los principios del sistema progresivo, en el cual el trabajo obligatorio remunerado y la asistencia educativa constituyen medios de readaptación social”. La pena de “reclusión” se aplica a los delitos de menor gravedad y su duración es de un mes a 8 años (Artículos 27 y 48, Código Penal de Bolivia, CPB). La diferenciación de estas dos formas de privación de la libertad se veía reforzada por el Artículo 50 del CPB que establecía las características de la reclusión, pero que fue abolido por la Ley 2298 de 2001 de Ejecución Penal y Supervisión, que no establece ninguna regla al respecto, contribuyendo a la equiparación en la práctica penal de ambos tipos de sanciones ejecutadas según las disposiciones comunes de este último texto legal.

En el caso de Brasil, el código penal se refiere a la “reclusión” y “detención” en el marco de las penas privativas de la libertad. La diferencia radica en que la primera se debe cumplir en un régimen cerrado, semiabierto o abierto, mientras la segunda se debe cumplir en un régimen semiabierto o abierto. El régimen cerrado consiste en la ejecución de la pena en un establecimiento de seguridad máxima o media.³ El régimen semiabierto consiste en la ejecución de la pena en una colonia agrícola, industrial o establecimiento similar.⁴ El régimen abierto consiste en la ejecución de la

3 Según el código penal brasileño esto implica: a) trabajo en el periodo diurno, aislamiento en el periodo nocturno; b) el trabajo será en común dentro del establecimiento y guardando relación con las aptitudes y ocupaciones anteriores del condenado, y c) el trabajo externo es admisible en servicios u obras públicas (Artículo 34 CPBr).

4 De acuerdo con el código penal brasileño esto implica: a) trabajo en común durante el periodo diurno, en colonia agrícola, industrial o establecimiento similar; b) el trabajo externo es admisible así como la realización de cursos profesionales o de formación (Artículo 35 CPBr).

pena en una casa de albergue o establecimiento adecuado.⁵ Si la persona es condenada a una pena superior a 8 años debe comenzar a ejecutarla en régimen cerrado; si es condenada a una pena de entre 4 y 8 años podrá comenzar a ejecutarla en régimen semiabierto; y si no es reincidente y su pena es igual o inferior a 4 años, podrá cumplirla en régimen abierto. En todo caso, se trata de una decisión discrecional del juez, si bien se fijan los criterios que se tendrán en cuenta: culpabilidad, antecedentes, conducta social, personalidad, motivos, circunstancias y consecuencias del delito y comportamiento de la víctima (Art. 59, Código Penal Brasileño, CPBr). En la práctica penal, sin embargo, el régimen abierto no existe y las vacantes en el régimen semiabierto son escasas, por lo que la persona privada de su libertad es muchas veces mantenida en el régimen cerrado. Por eso, algunos jueces penales han autorizado el monitoreo electrónico combinado con prisión domiciliar en lugar del régimen semiabierto, pese a que no existe ninguna disposición legal al respecto.

En el caso de Argentina existe una diferenciación legal entre la “prisión” y la “reclusión”. La prisión puede ser perpetua o temporal y se cumplirá con trabajo obligatorio, en establecimientos distintos de los destinados a los reclusos. La reclusión puede ser perpetua o temporal y se cumplirá con trabajo obligatorio en los establecimientos destinados al efecto, pudiendo los reclusos ser empleados en obras públicas de cualquier clase, con tal que no fueren contratadas por particulares. Se excluye de la reclusión a los “hombres débiles o enfermos y los mayores de 60 años” (Artículos 5, 6, 7 y 9, Código Penal Argentina, CPA). Sin embargo esta diferenciación legal ha sido abolida en la práctica penal desde el mismo inicio de la implementación del Código Penal de 1921, como se ha reconocido, jurisprudencialmente equiparando ambas formas de privación de libertad.

En líneas generales, la pena privativa de la libertad en la región se caracteriza por ser uniforme, a pesar de las diferenciaciones legalmente establecidas en algunos contextos nacionales —con la excepción parcial de Brasil.

5 Según el código penal esto implica: a) auto-disciplina y sentido de responsabilidad del condenado; b) deberá, fuera del establecimiento y sin vigilancia, trabajar, realizar un curso o actividad autorizada, permaneciendo recogido en el periodo nocturno o durante los días de descanso (Artículo 36 CPBr).

Una variación muy importante en la regulación legal de la pena de privación de la libertad entre los diferentes países de la región está vinculada a la fijación de los mínimos y máximos aplicables en términos generales. En el caso de los mínimos, tenemos diferentes límites: dos días en Perú (Artículo 29, Código Penal de Perú, CPP), tres días en México (Artículo 25 Código Penal de México, CPM); un mes en Guatemala (Artículo 44 CPG) y en Bolivia (Artículo 27 CPB). No se fija un límite mínimo en Colombia (Artículo 37, Código Penal de Colombia, CPC), en Ecuador (Artículo 59, Código Orgánico Integral Penal de Ecuador, COIPE), en Brasil (Artículo 53 CPBr), ni en Argentina (Artículo 55 CPA).

En el caso de los máximos, existe una amplia variación. En Perú existe la cadena perpetua y, en el caso de que se trate de una pena temporal, el límite máximo es de 35 años (Artículo 29 CPP).⁶ Cuando el código penal peruano fue sancionado en 1991, se preveía una pena máxima de 25 años, que fue modificada inmediatamente en 1992, introduciendo la cadena perpetua a través de la Ley 25475. Esta disposición fue a su vez reformada en 1994 (Ley 26360) introduciendo el límite máximo de 25 años, en el caso de que la pena fuera temporal. Dicho límite fue ampliado a 35 años en 1998 mediante el Decreto Legislativo 895. La presente redacción fue planteada luego de una serie de debates judiciales acerca de su constitucionalidad por el Decreto Legislativo 982 de 2007.

En México el límite máximo es de 60 años (Artículo 25 CPM). Este límite máximo fue introducido por una reforma del Decreto 17 de mayo de 1999 —y no fue modificado por la reforma de dicho artículo por el Decreto de 26 de mayo de 2004. La redacción original del Código Penal de 1931 establecía un límite máximo de 30 años. Ahora bien, a partir de una reforma del Decreto de 3 junio de 2014, este límite máximo no se aplica a los delitos

6 En el Código de Ejecución Penal de Perú (Decreto Legislativo 654 de 1991) se regula la revisión de la cadena perpetua a partir de una reforma de 2003 (Decreto Legislativo N. 921). El órgano judicial que impuso la condena al cumplirse los 35 años revisa la misma, de oficio o a petición de parte, a partir de los documentos y exámenes sobre la trayectoria en prisión de la persona que realiza el Consejo Técnico Penitenciario. Se da lugar a un procedimiento contradictorio, que incluye la producción de pruebas y el examen del condenado. Si el órgano judicial considera realizados los fines del tratamiento penitenciario puede dejar en libertad al condenado dando por cumplida la pena. En el caso de que la decisión sea negativa, este procedimiento de revisión debe realizarse todos los años.

que se sancionan en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, LGPSDMS, sancionada en 2010 y reformada en junio de 2014, que establece el límite máximo de 140 años de prisión en el caso de secuestro seguido de muerte (Artículo 11 LGPSDMS) –que se ha transformado en la pena privativa de la libertad máxima.

En Colombia el límite máximo establecido es de 55 años, pero no se aplica en caso de concurso (Artículo 37 CPC). A su vez, el Artículo 31 Inc. 2 del CPC establece que en ningún caso de concurso la pena privativa de la libertad podrá exceder de 60 años. Estas disposiciones fueron introducidas en 2004 a través de los Artículos 1 y 2 de la Ley 890. La redacción original del Artículo 37 del código penal colombiano de 2000 establecía un límite máximo de 40 años –que se ratificaba en el caso de concurso de delitos en el Artículo 31 del CPC. El Código Penal de 1980 establecía en su Artículo 44 un límite máximo para la prisión de 60 años –que no fue modificado por las reformas que experimentó dicho artículo a través de la Ley 40 de 1993 y la Ley 365 de 1997. En su Artículo 28 establecía que la pena aplicable en caso de concurso no podía ser superior a la suma aritmética de las que correspondan a los respectivos hechos punibles, pero aclarando que en ningún caso podía exceder de los 30 años. Esta aclaración fue modificada por el Artículo 31 la Ley 40 de 1993, que estableció que la pena no podía superar el límite de los 30 años salvo en los casos establecidos en dicha ley. A su vez, el Artículo 26 de la Ley 365 de 1997 derogó dicho límite, por lo que en principio sólo se podía hacer referencia al límite del Artículo 44 de 60 años.

En Guatemala el límite máximo es de 50 años (Artículo 44 CPG). Este límite fue establecido por el Artículo 1 del Decreto No. 20 de 1996 que amplió el preexistente. La versión original de 1973 había sido ya reformada por el Decreto No. 36 de 1980, que establecía un límite máximo de 30 años.

En Argentina existe, como en Perú, la prisión perpetua (Artículo 6 CPA).⁷ Si la pena es temporal el límite máximo es de 50 años, para el caso

7 El condenado a prisión perpetua puede acceder a la libertad condicional, previo informe de la dirección del establecimiento y de peritos “que pronostique en forma individualizada y favorable su reinserción social”. En ese caso debe cumplir una serie de condiciones establecidas legalmente durante un lapso fijado judicialmente de hasta 10 años desde el otorgamiento de la misma (Artículo 13 CPA). Ahora bien, la libertad condicional no se concede a reincidentes, así como a los autores de diversos delitos establecidos legalmente (Artículo 14 CPA). Entre ellos se incluye el caso de homicidio calificado cuando se mate para “preparar, facilitar, ocultar o consumir otro delito o para asegurar sus resultados o procurar la impunidad para sí o para otro o por no haber logrado el fin

de concurso de delitos (Artículo 55 CPA). Esto es así a partir de una reforma de 2004 mediante la Ley 25928 –pero con un precedente de 1984 (Ley 23077) aplicable a determinados delitos. El texto original del código penal argentino de 1921 incluía la prisión perpetua, pero no contenía una disposición particular respecto del límite máximo de la pena temporal y se interpretaba judicialmente en forma pacífica que dicho límite era 25 años –la pena máxima establecida legalmente para el homicidio.

El nuevo Código Orgánico Integral Penal de Ecuador sancionado en 2014 establece un límite máximo de 40 años (Artículo 59 COIPE). En el Código Penal de Ecuador sancionado en 1971, el límite de la reclusión mayor extraordinaria era de 16 años (Artículo 53 CPE). Esto se reformó en 2001 a partir de la ley 47 que introdujo la “reclusión mayor especial” con un límite máximo de 25 años, pero que además permitió que en el caso de concurso de delitos reprimidos con reclusión mayor especial, las penas se acumularan hasta un máximo de 35 años de prisión (Artículo 81 CPE).

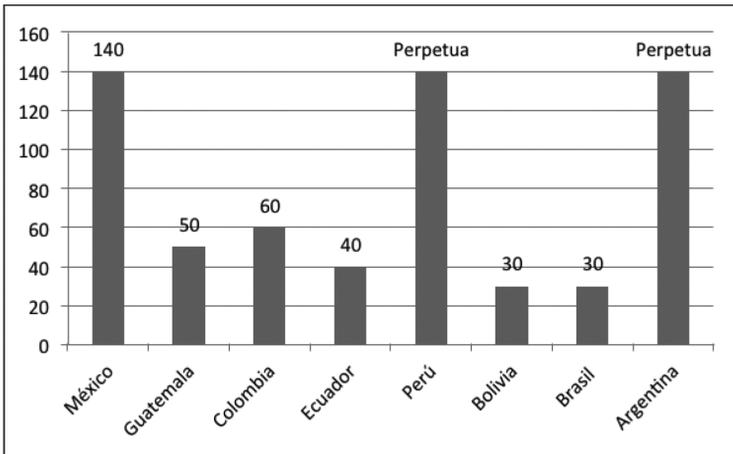
En el caso de Bolivia, el límite máximo de la pena de presidio es de 30 años. Dicha pena máxima ya estaba establecida en el artículo 27 del CPB desde su sanción en 1972. Sin embargo, coexistía con la pena de muerte –que había sido introducida en el CPB mediante un Decreto Supremo de 1971– que fue anulada por la reforma de la Ley 1768 de 1997 (Artículo 26 CPB). Se trata del mismo límite máximo que existe en Brasil, desde la sanción del Código Penal en 1940 (Artículo 75 CPBr).

Como se observa en el gráfico 1, existe una distancia muy grande en la duración máxima de la pena privativa de la libertad admitida legalmente entre los distintos países. De este modo sobresalen contextos en los que el nivel de severidad penal en este aspecto es máximo. En Perú, Argentina, México y Colombia la pena puede implicar efectivamente la privación de la libertad de por vida, sea que se defina de este modo legalmente –en los dos primeros casos– o que se admita la imposición de penas temporales

propuesto al intentar otro delito”; el caso de abuso sexual seguido de muerte y el caso de secuestro seguido de muerte que se castigan con la prisión perpetua. Por lo tanto, en estos casos, el condenado a prisión perpetua debería cumplir una prisión de por vida. Sin embargo, existe una línea jurisprudencial que pone en cuestión estas prohibiciones de libertad condicional como inconstitucionales. Estas disposiciones sobre la libertad condicional de quienes son condenados a prisión perpetua fueron reformadas en 2004 a través de la Ley 25892. En la redacción original del Código Penal de 1921 se requería cumplir 20 años de encierro y se excluía solamente a los reincidentes.

que claramente implican sobrepasar la expectativa de vida de cualquier ser humano –en los dos segundos casos. En Guatemala el límite máximo de 50 años tiene las mismas características, aunque aparezca inicialmente como más contenido. Frente a ello, Bolivia y Brasil aparecen comparativamente como escenarios moderados, pese a contener penas privativas de la libertad máximas extraordinariamente elevadas.

Gráfico 1
Límite máximo de la pena privativa de la libertad – América Latina -2014



Fuentes: códigos penales vigentes en cada país al 31 de diciembre de 2014
Elaboración propia

En seis de los ocho países abordados en este estudio los límites máximos de la pena privativa de la libertad han sido modificados en el sentido de su incremento en los últimos años. En Perú,⁸ México y Guatemala esto ocurrió en la década de 1990. En Ecuador y Argentina⁹ esto ha ocurrido en los años 2000; y en Ecuador y México ha vuelto a ocurrir en los años 2010. En Colombia la evolución ha sido sinuosa: primero tuvo lugar un

8 En la década de 2000 se dio una reforma en sentido inverso, al instalar la revisión de la prisión perpetua a los 35 años, que en la práctica puede poner un límite a su duración.

9 En este caso, para las penas temporales. También se extendió el plazo para el acceso a la libertad condicional de los condenados a prisión perpetua que en la práctica puede poner un límite a su duración y se ampliaron las prohibiciones de acceso a la misma para los condenados por una serie de delitos a los que se impone la prisión perpetua.

incremento –en 1993 y 1997 para los casos de concurso–, luego una disminución –en 2000 para todos los casos– y luego un incremento –en 2004 para todos los casos. Los dos países que mantienen en la actualidad los límites máximos inferiores –Brasil y Bolivia– son los que no han experimentado reformas al respecto en estos últimos años.¹⁰

Delito común y severidad penal

En este segundo apartado de nuestras exploraciones sobre el derecho penal en los libros, presentamos los resultados del análisis comparativo de las regulaciones legales sobre algunas formas de delito que integran el núcleo duro del “delito común”. Entendemos por “delito común” –o, mejor aún, “delito normal”, recogiendo la noción original de David Sudnow (1965: 259-264) pero con un giro, siguiendo a Darío Melossi (1994: 206; 1995: 170)– al conjunto de comportamientos que son definidos como delito en la ley penal en términos generales y abstractos, pero que también son frecuentemente etiquetados como tales en contextos concretos y particulares, especialmente en función de las intervenciones de las instituciones estatales dedicadas al control del delito –las instituciones policiales y judiciales. También en esta operación compleja participan sectores del público, pero lo hacen frecuentemente reflejando, en gran medida, opciones y acciones precedentes llevadas adelante por las instituciones estatales. Estas formas de delito son “normalizadas” como el objeto característico al que dedican sus rutinas lingüísticas y procedimentales –casi con exclusividad– las instituciones policiales y judiciales. De este modo, pueden lidiar con aquéllas en términos administrativos sin demasiados inconvenientes y sobresaltos. Se trata de formas de comportamiento frecuentemente –aunque

10 La arquitectura legal de la pena privativa de la libertad en general en cada contexto nacional posee numerosas dimensiones cruciales que estamos trabajando en esta investigación y que por razones de espacio aquí no reportamos; a saber: a) la presencia y extensión –y sus mutaciones en el tiempo– de mecanismos de sustitución o conversión de la pena privativa de la libertad por penas alternativas; b) la presencia y extensión –y sus mutaciones en el tiempo– de la suspensión condicional de la ejecución de la pena; c) la presencia y extensión –y sus mutaciones en el tiempo– del perdón judicial; d) la presencia y extensión –y sus mutaciones en el tiempo– de la suspensión del proceso penal a prueba; e) la presencia y extensión –y sus mutaciones en el tiempo– de la libertad condicional o anticipada; y f) la presencia y extensión –y sus mutaciones en el tiempo– de la redención de pena y otros beneficios penitenciarios. Las convergencias y divergencias en estos aspectos entre los diversos escenarios nacionales son múltiples, tanto en lo que se refieren al presente como a sus transformaciones en el pasado reciente.

no exclusivamente— llevadas adelante por sujetos que poseen posiciones económicas y sociales desventajadas —precisamente, el “delito de los débiles” (Ruggiero, 2005).¹¹

El delito “normal” o “común” aparece así en la vida social como aquel conjunto de tipos de delito que son esperables tanto por parte de las instituciones estatales como de los ciudadanos. Vastos sectores del público, de este modo, concentran su atención, preocupación y ansiedad en torno a estas formas de comportamiento. Esto sucede también, en gran medida, gracias al rol de producción de imágenes de estos tipos de conducta como si fuesen sinónimo del delito, en general, que estructuran los medios de comunicación al concentrarse en forma desproporcionada en ese tipo de hechos en la producción de “noticias”, en el marco de su creciente privatización y mercantilización (Hulsman, 1986: 126-127; Melossi, 1994: 208; 1995: 171; Baratta, 2004: 286), pero también en función de su mayor transparencia e inmediatez para las grandes mayorías, en comparación con los “delitos de cuello blanco” o “delitos de los poderosos” (Larrauri, 1991: 169).

De esta forma, perversamente, el delito “normal” o “común” absorbe frente a buena parte del público el significado de la palabra “delito”, relevando de la atribución de negatividad social a otros tipos de comportamiento y reproduciendo el estereotipo del criminal como individuo desventajado social, política y económicamente —y sus diversas y profundas consecuencias (Baratta, 2004: 284-291).

La tarea del análisis comparativo de las regulaciones legales en este punto se enfrenta con el problema fundamental de que las definiciones que se emplean en los textos legales de los distintos tipos de delito no son perfectamente coincidentes en todos los contextos nacionales. El proyecto de investigación pretende avanzar en la exploración de las regulaciones legales sobre las siguientes figuras delictivas que integran el núcleo duro del delito normal en esos países: a) homicidios (en sus diversas modalidades,

11 Esta selectividad genera una tolerancia e inmunidad respecto de otros comportamientos que no son frecuentemente etiquetados ni tratados como delito por estas instituciones estatales y que son protagonizados por actores poderosos social, política y económicamente —el “delito de cuello blanco” o el “delito de los poderosos”. Esta dinámica de selectividad y tolerancia reproduce y amplifica la desigualdad social (Foucault, 1989: 277-291; Baratta, 1986: 167-175, 184-190).

incluyendo el femicidio o feminicidio); b) lesiones dolosas; c) violencia doméstica/violencia de género (en sus diversas modalidades); d) robos y hurtos (en sus diversas modalidades); e) delitos contra la integridad sexual (en sus diversas modalidades), y f) delitos relacionados con las drogas ilegales (en sus diversas modalidades).

Estos grupos de figuras delictivas son, como decíamos, aquéllas que constituyen las razones por las cuales la mayor parte de las personas se encuentran privadas de su libertad en los sistemas penales en la región. Por ejemplo, en Argentina, según el Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal, en 2013, de la totalidad de la población privada de su libertad en el sistema penal 34.4% lo estaba por robo o tentativa de robo y 6.6% por hurto o tentativa de hurto; 14.4% por homicidios dolosos o tentativa de homicidios dolosos; 10.1% por delitos contra la integridad sexual; 9.9% por delitos relacionados con las drogas ilegales; 8.1% por otros delitos contra las personas —entre los que se destacan los homicidios culposos y las lesiones dolosas— y 4.9% por otros delitos contra la propiedad. En el mismo año en Brasil, de acuerdo con el *Anuario* del Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008), 48.9% de las personas privadas de su libertad lo estaban por delitos contra el patrimonio (entre los que se destacan cuantitativamente los hurtos y robos); 25.9% por delitos relacionados con drogas ilegales; 11.9% por delitos contra la persona (entre los que se destaca el homicidio doloso, tentado y consumado); 5.7% por delitos relacionados con la posesión o tráfico de armas de fuego y 4.1% por delitos “contra las costumbres” —lo que en Argentina serían los delitos contra la integridad sexual. También se incluirán en nuestra investigación, como decíamos en la introducción, las regulaciones legales sobre figuras delictivas que están cobrando fuerza en el debate público y político en la región —aunque no necesariamente en el funcionamiento efectivo del sistema penal— y que tiene una especial relación con las áreas de frontera —en función de la inserción de este proyecto en uno más amplio relacionado con esta temática; a saber: a) trata de personas (en sus diversas modalidades); b) tenencia y tráfico de armas de fuego (en sus diversas modalidades); c) secuestro y extorsión, y d) contrabando.

En este trabajo, y por razones de espacio, presentaremos el análisis de algunas figuras que tienen una fuerte utilización en el funcionamiento concreto de los sistemas penales, a modo de ilustración. Se trata de algunos delitos contra la vida. A continuación se describe cómo se encuentran definidos y penados en estos contextos nacionales, estableciendo diferencias y semejanzas en los niveles de severidad penal. También se analiza, si y cómo estas regulaciones legales han cambiado en cada uno de los contextos legales desde 1990 hasta la actualidad.

Comenzamos con el caso del homicidio simple, definido en términos generales como “el que matare a otro”, una figura genérica común en las legislaciones penales de la región. Como sabemos, puede haber homicidios que se producen en determinadas condiciones legalmente establecidas que tienen penas menores o mayores. Aquí nos referimos a la figura básica.

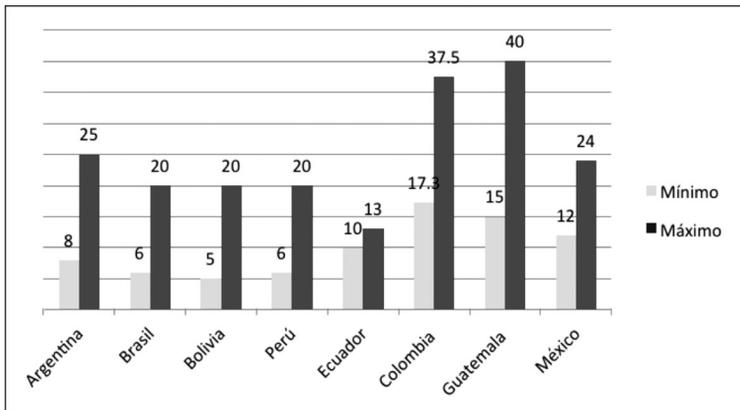
En toda la región esta forma de delito se castiga con pena privativa de la libertad, únicamente y se establecen al respecto mínimos y máximos.¹² Como se observa en el gráfico 2, los contextos nacionales en los que se responde a este tipo de delito con el menor nivel de severidad son Bolivia –un mínimo que es la mitad del Ecuador, un tercio del de Guatemala y menos de un tercio del de Colombia–, Perú y Brasil –en ambos, un mínimo que es la mitad del de México y casi un tercio del de Colombia. En el caso de Ecuador, el mínimo es relativamente alto, pero el máximo es el más bajo de toda la región –un tercio del de Guatemala y Colombia. Los contextos que responden con la mayor severidad son Guatemala y Colombia con un nivel extraordinariamente superior al resto –el doble que en Perú, Bolivia y Brasil y el triple que en Ecuador– y luego, Argentina y México –con niveles similares.

Las regulaciones legales de este tipo de hecho delictivo básico se han modificado en buena parte de los países de la región en estos últimos 25 años. En Colombia, el Artículo 103 del CPC de 2000 estableció penas mínimas y máximas de 13 y 25 años de prisión para el homicidio simple, pero la Ley 890 de 2004 estableció en su Artículo 14 un incremento generalizado de penas para todos los delitos de un tercio en lo que hace a los mínimos y de un medio en lo que hace a los máximos, que en el caso del homicidio simple llevó los

12 Las regulaciones se encuentran en: Art. 79 CPA, Art. 121 CPBr, Art. 103CPC, Art. 123 CPG, Arts. 302 y 307 CPM, Art. 106 CPP, Art. 251 CPB, Art. 144 CPE.

límites a 17.3 y 37.5 años respectivamente.¹³ Antes de la reforma penal de 2000, el Artículo 323 del Código Penal Colombiano, a partir de la reforma de la Ley 40 de 1993, había establecido la pena máxima y mínima del homicidio simple de 25 y 40 años de prisión. La redacción original del código penal colombiano de 1980 contemplaba penas mínimas y máximas de 10 y 15 años. Como vemos, la evolución de la legislación penal en este punto ha sido sinuosa: incremento muy significativo de la severidad penal en 1993, reducción muy significativa en 2000 y nuevo incremento muy significativo en 2004, que coloca las penas actuales en un nivel mucho más alto que en el inicio del periodo abordado.

Gráfico 2
Penalidad para homicidio simple –América Latina– 2014



Fuente: códigos penales vigentes en cada país al 31 de diciembre de 2014
Elaboración propia

En Guatemala, el Artículo 123 del CPG fue reformado por el Decreto 20 de 1996 que le impuso esta penalidad. En la redacción original del código penal guatemalteco las penas establecidas para este delito eran de 8 a 20 años de prisión.

En Bolivia, el Artículo 251 del CPB fue reformado por la Ley 1768 de 1997 que estableció las penas actualmente vigentes, implicando un

¹³ Este incremento penal se aplica a todos los delitos que analizamos en este trabajo y por ende, las penas mínimas y máximas reportadas para este país son mayores que las establecidas en el CPC.

incremento respecto a la redacción original de 1972 que establecía una pena de presidio de entre 1 y 10 años.

En México las penas para este delito fueron impuestas por la reforma del Decreto del 17 de mayo de 1999 en el Artículo 307. El código penal federal mexicano de 1931 contemplaba una pena de entre 8 y 13 años de prisión.

Por otro lado, en Ecuador el Código Orgánico Integral Penal, que entró en vigencia en 2014, en su artículo 144 elevó tanto el mínimo como el máximo de la pena privativa de la libertad que en el código penal precedente sancionado en 1971 era de reclusión mayor de 8 a 12 años (Artículo 449).

Como se observa, en todos los países en los que se produjeron modificaciones la mayor parte de las mismas estuvieron orientadas a un incremento de la severidad penal. Esto ocurrió en México, Guatemala, Colombia y Bolivia en los años 1990, en Colombia en los años 2000 y en Ecuador en los años 2010. La única excepción fue la reforma colombiana de 2000 que se orientó en un sentido inverso.

Ahora bien, en todos los países existen formas de homicidio que se encuentran sancionadas con penas más severas. En los diversos países estas figuras se denominan “homicidio calificado”, “homicidio agravado” o “asesinato”. En algunos escenarios están regulados en un solo artículo del código penal. Así sucede en Argentina (Artículo 80 CPA). En este país se contemplan doce casos; a saber: a) cuando se matare a su ascendiente, descendiente, cónyuge, ex cónyuge, o a la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediere o no convivencia; b) cuando se matare con ensañamiento, alevosía, veneno u otro procedimiento insidioso; c) cuando se matare por precio o promesa remuneratoria; d) cuando se matare por placer, codicia, odio racial, religioso, de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión; e) cuando se matare por un medio idóneo para crear un peligro común; f) cuando se matare con el concurso premeditado de dos o más personas; g) cuando se matare para preparar, facilitar, consumir u ocultar otro delito o para asegurar sus resultados o procurar la impunidad para sí o para otro o por no haber logrado el fin propuesto al intentar otro delito; h) cuando se matare a un

miembro de las fuerzas de seguridad pública, policiales o penitenciarias, por su función, cargo o condición; i) cuando se matare abusando de su función o cargo, cuando fuere miembro integrante de las fuerzas de seguridad, policiales o del servicio penitenciario; j) cuando se matare a su superior militar frente a enemigo o tropa formada con armas; k) cuando se matare a una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediante violencia de género, y l) cuando se matare con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los términos del punto a). Del mismo modo se encuentra regulado en Brasil (Artículo 121 CPBr) y en Colombia (artículo 104 CPC), aunque los casos no son idénticos. En otros países, se diferencia la figura del “homicidio en razón de parentesco o relación” o “parricidio” de las otras formas de homicidio agravado, calificado o asesinato, como en México (Artículos 315 a 323 CPM), Guatemala (Artículos 131 y 132 CPG), Perú (Artículos 107 y 108 CPC) y Bolivia (Artículos 252 y 253 CPB). En el caso de Ecuador se diferencia al “sicariato” del resto de las formas de asesinato (Artículos 142 y 143 COIPE).

Los elencos establecidos legalmente de situaciones que configuran este tipo de homicidio no son iguales en todos los países. Esto hace que ciertos tipos de homicidios sean definidos como calificados/agravados/asesinatos en algunos escenarios y no lo sean en otros. Por ejemplo, matar a un miembro de las fuerzas de seguridad pública, policiales o penitenciarias, por su función, cargo o condición es un homicidio calificado en Argentina (Art. 80, inc. 8 CPA). Este caso se encuentra contemplado en forma más amplia incluyendo a otras víctimas en Colombia (Artículo 104 Inc. 10 CPC), en Perú (Artículo 108A CPP) y en Ecuador (Artículo 144 Inc. 10 COIPE), pero no está contemplado específicamente como homicidio calificado en Brasil y México o como asesinato en Guatemala o Bolivia. A su vez, en algunos países, se encuentran incluidos en este tipo de homicidio casos que en otros constituyen una figura delictiva diferente, pues la muerte se produce en ocasión de otro delito, que se encuentra regulado en otra parte del código penal respectivo. De este modo, en México se considera homicidio calificado la muerte intencional producida en ocasión de un robo (Artículo 315 Bis CPM), mientras en Argentina es un robo agravado (Artículo 164 CPA).

Si contemplamos estas figuras como un conjunto, se observa que Brasil y Perú son los contextos en los que existe una pena mínima menor para el homicidio calificado o asesinato –también son escenarios nacionales que tienen mínimos penales bajos para el homicidio simple. El mínimo penal en Brasil es menos de la mitad del de Guatemala y casi un tercio del de Colombia y el mínimo penal en Perú¹⁴ es la mitad del de México y menos que la mitad del de Colombia. En el otro extremo se destaca la severidad del caso de Argentina, que sólo admite la prisión perpetua como pena mínima. También se destacan en este sentido Guatemala que contempla la pena de muerte –y que también se destacaba por su severidad respecto al homicidio simple– y Perú que también contempla la prisión perpetua como pena máxima. Igualmente sobresalen México y Colombia–que también tenían penas máximas altas para el homicidio simple.

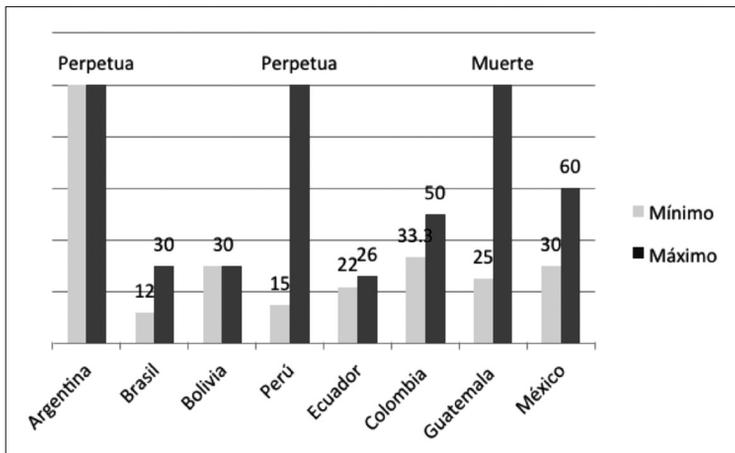
Las regulaciones legales de los homicidios agravados/calificados/asesinatos han sufrido importantes transformaciones en todos los países de la región en los últimos 25 años. En algunos países las reformas han consistido en introducir nuevos supuestos de este tipo de homicidios, lo que ha implicado un incremento de la severidad penal, pues anteriormente eran considerados homicidios simples. Esto ha ocurrido, por ejemplo, en Argentina. De este modo, en 2002, la Ley 25601 incorporó el Inciso 8 al Artículo 80 del CPA el cual establece como una agravante del homicidio que se matare a un miembro de las fuerzas de seguridad pública, policiales o penitenciarias, por su función, cargo o condición. En 2003, la Ley 25.816 incorporó el Inciso 9 de ese mismo artículo estableciendo como una agravante que matare a otro abusando de su función o cargo, cuando fuere miembro integrante de las fuerzas de seguridad, policiales o del servicio penitenciario.

En 2008, la ley 26394 incorporó el Inciso 10 estableciendo como una agravante que se matare al superior militar frente a enemigo o tropa formada con armas. En 2012, mediante Ley 26.791 se modificaron los Incisos 1 y 4 y se incorporaron los Incisos 11 y 12 y un párrafo *in fine* a la última parte del Artículo 80 del CPA. En lo que respecta al Inciso 1 la modificación consistió en la ampliación de la agravante al que matare al ex

14 En el caso de Perú el mínimo es más alto en ciertas figuras específicas (Artículo 108 y 108A CPP).

cónyuge o a la persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediare o no convivencia. Por otra parte, el Inciso 4 incorporó al que matare por “odio de género o a la orientación sexual, identidad de género o su expresión”; ya que antes se establecía que se agravaba el homicidio que era cometido por placer, codicia, odio racial o religioso. Finalmente, los Incisos 11 y 12 establecieron los agravantes del que matare a una mujer cuando el hecho sea perpetrado por un hombre y mediare violencia de género y el que matare con el propósito de causar sufrimiento a una persona con la que se mantiene o ha mantenido una relación en los términos del Inciso 1°. Por último se incorporó en la parte *in fine* del artículo la posibilidad de que el juez, cuando mediaren circunstancias extraordinarias de atenuación, pudiera aplicar prisión o reclusión de 8 a 25 años. Reformas similares tuvieron lugar en Brasil (2003 y 2012), Bolivia (1997 y 2010), Perú (2006, 2011, y 2013), Colombia (1993, 2000, 2008, 2009 y 2010), Guatemala (1995), México (2012) y Ecuador (2014, 2009 y 1998).

Gráfico 3
Penalidad para homicidio calificado/agravado/asesinato
–América Latina– 2014



Fuente: códigos penales vigentes en cada país al 31 de diciembre de 2014
Elaboración propia

Ahora bien, en algunos países de la región se modificó la escala de penas disponibles para los homicidios agravados/calificados/asesinatos en términos generales. Éste fue el caso de Bolivia, donde la Ley 1768 de 1997 anuló la pena de muerte para el asesinato y el parricidio –y la traición a la patria– establecida en 1971 durante la dictadura de Banzer al reformar el artículo 26, 252 y 253 del CPB e introdujo la pena de presidio de 30 años, sin derecho a indulto para ambos tipos de delitos.

En Guatemala, la redacción actual de los artículos 131 –referido al parricidio– y 132 –referido al asesinato– del CPG fue establecida por el Decreto 20 de 1996. En la redacción original la pena en estos casos era de 20 a 30 años de prisión, pero se podía imponer pena de muerte si, por las circunstancias del hecho y de la ocasión, la manera de realizarlo y los móviles determinantes, se revelare una mayor y particular peligrosidad del agente. La reforma mantuvo la posibilidad de imponer la pena de muerte, pero elevó los mínimos y máximos a veinticinco y cincuenta años respectivamente.

En Perú, la ley 29819 de 2011 modificó el Artículo 107 del CPP referido al parricidio, introduciendo que cuando el mismo se cometiere con los agravantes establecidos en los Incisos 1, 2, 3 y 4 del Artículo 108 del CPP, la pena será no menor a 25 años de prisión. Por otro lado, el Artículo 1 del Decreto Legislativo 896 de 1998 aumentó la pena mínima de 15 a 25 años para los homicidios calificados del Artículo 108 del CPP. Luego, mediante Ley 27472 de 2001, se volvió a reducir la pena mínima a 15. Pero la Ley 30054 de 2013 estableció la pena mínima de 20 años de prisión para el homicidio calificado por la condición oficial del agente regulado en el Artículo 108A del CPP.

En Colombia, la reforma de la Ley 40 de 1993 sobre el Artículo 323 del CPC de 1980 vino a aumentar las penas del homicidio calificado que eran de 16 a 30 años de prisión, pasando de 40 a 60 años. A su vez, el CPC de 2000 volvió a reducir las penas para estas figuras delictivas a prisión entre 25 y 40 años de prisión. Pero la reforma de la Ley 890 de 2004 vino a incrementarlas nuevamente en un tercio para la pena mínima y un medio para la pena máxima –pero en este caso se topa con el límite máximo de la

pena privativa de libertad establecida en 50 años en el Artículo 37 del CPC, por lo que no ha vuelto a los niveles de severidad penal de 1993.

En México, el Decreto del 17 de mayo de 1999 aumentó en forma impresionante las penas para los homicidios calificados, estableciendo en el Artículo 320 del CPM los mínimos y máximos actuales, cuando en la redacción original de 1931 eran de 13 a 20 años de prisión. Por su parte el Decreto del 14 de junio de 2012 al reformar el artículo 323 del CPM sobre “parricidio”, cambiando su nombre por “homicidio en razón de parentesco o relación,” aumentó la pena que pasó de entre 20 y 30 años de prisión a entre 30 y 60 años de prisión.

En Ecuador la Ley 47 de 2001 había elevado las penas de reclusión mayor para el asesinato y el parricidio a 16 años de mínimo y 25 años de máximo, ya que en el CPE de 1971 la pena establecida en los Artículos 450 y 452 era de entre 12 y 16 años. A su vez, el COIPE sancionado en 2014 volvió a elevar las penas para el asesinato y el sicariato a 22 años de mínimo y 26 años de máximo de pena privativa de la libertad.

Como se observa, en todos los países de la región abarcados en este estudio se ha producido una extensión de la figura de homicidio agravado/calificado/asesinato en estos últimos 25 años incorporando nuevos supuestos que antes eran considerados meros homicidios simples, incrementando de este modo los niveles de severidad penal. En algunos casos esto ha sido más limitado –como en Bolivia o Brasil– y en otros casos ha sido más amplio –como en Argentina o Colombia. La mayor parte de estas reformas tuvieron lugar en los años 2000 y 2010, con la excepción de Guatemala y Colombia en donde se registraron en la década de 1990.

En todos los países de la región, con la excepción de Argentina y Brasil, hubo también en este periodo cambios significativos en los niveles generales de severidad penal asociados a los homicidios calificados/agravados/asesinatos. En Guatemala –a mediados de la década de 1990–, en México –a fines de los años 1990– y en Ecuador –a comienzos de los años 2000 y de nuevo, en los 2010– se registraron incrementos significativos. En Perú y Colombia las reformas fueron más sinuosas. En el primer caso hubo un incremento a fines los años 1990 y un descenso igualmente significativo a inicios de los años 2000, que volvió a los niveles de 1991 –pero en 2011 y

2013 hubo incrementos para casos específicos. En el segundo caso hubo un fuerte incremento a comienzos de los años 1990, un descenso significativo en el 2000 y un nuevo incremento importante a mediados de los 2000 –pero las penas actuales son casi el doble de las existentes en 1990. Bolivia es el único caso en el que tuvo lugar una disminución de la severidad penal a través de la reforma de 1997, que anuló la pena de muerte, aunque estableció una pena alta de presidio.

Como se ha visto a lo largo de esta sección, la regulación legal de la penalidad para estas formas seleccionadas de “delito común” tiene como característica fundamental que en todos los casos, la pena impuesta es privativa de la libertad –con la salvedad de la pena de muerte en Guatemala. Sin embargo, en este marco, aparecen variaciones inmensas. Existen contextos nacionales donde se destaca la severidad penal respecto a estas formas de delito común –y que probablemente se verificaría también para otras formas que analizaremos en el futuro. Es el caso de Guatemala, que se encuentra primera en el ranking de severidad, si tenemos en consideración las penas máximas, en el homicidio simple y el asesinato –y en lo que hace a las penas mínimas, tiene la segunda más severa para el homicidio simple aunque la cuarta más severa para el asesinato. También es el caso de Colombia, que aparece como segunda en el ranking de las penas máximas del homicidio simple, aunque ocupa la cuarta posición en el del homicidio calificado –pero tiene la pena mínima más severa en el caso del homicidio simple y la segunda más severa en el caso del homicidio calificado. De manera similar, Argentina se encuentra tercera en el ranking de las penas máximas del homicidio simple y segunda en el del homicidio calificado –pero posee en este último tipo de delito, la pena mínima más severa de la región.

Tomando siempre en cuenta las penas máximas, los contextos nacionales que aparecen como menos severos son Ecuador, Brasil y Bolivia. Ecuador se ubica en la posición más baja respecto al homicidio simple y al asesinato –y tiene penas mínimas intermedias en ambos tipos de delitos. Brasil y Bolivia comparten el penúltimo lugar en relación con el homicidio simple y

el homicidio calificado en lo que hace a las penas máximas —y tienen respectivamente, los lugares penúltimo y último y último y tercero en lo que hace a las penas mínimas.

En cuanto a los cambios legales producidos en los últimos 25 años, se destaca el incremento de la severidad penal como una tendencia fundamental que atraviesa la región. En cuanto al homicidio simple, esto se dio en todos los países, con la excepción de Perú, Argentina y Brasil, y a lo largo de todo el periodo aunque con mayor intensidad en los años 1990. En cuanto al homicidio calificado/agravado/asesinato, esto ocurrió en todos los países, a través de la extensión de los supuestos que se ven abarcados por esta figura, con fuerte intensidad en los últimos 15 años. Asimismo, en todos los países, con la excepción de Argentina y Brasil, a través del incremento de las penas aplicables a estas figuras delictivas, especialmente durante los años 1990, ha habido episódicamente reformas legales destinadas a disminuir la severidad penal, pero en la mayor parte de los casos han sido revertidas. Se destaca en este sentido la reforma de Colombia de 2000 en lo que hace a la penalidad para el homicidio simple y calificado, que fue en gran medida revertida cuatro años después. Dos reformas que no fueron luego revertidas en la región y que disminuyeron la severidad penal para el asesinato, fueron la de Bolivia de 1997 y la de Perú de 2001.

Explorando el derecho penal en los hechos

Como señalábamos al inicio, en la investigación en la que este texto se inscribe, se pretende producir un análisis comparativo de la evolución de la selectividad y la punitividad de los sistemas penales en los últimos 25 años en los ocho contextos nacionales a los que la misma se refiere.

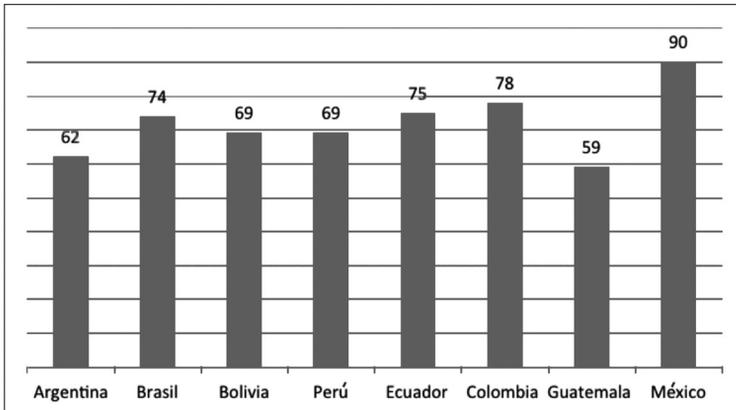
Existen pocos indicadores estadísticos disponibles acerca de la evolución de la punitividad en los países de la región abordados en forma estandarizada.¹⁵ Se destaca en esta dirección la tasa de encarcelamiento entendida como la cantidad de personas privadas de su libertad, ejecutando una prisión preventiva o una pena custodial, por la cantidad de habitantes del país respectivo. Se ha señalado reiteradamente que este indicador no

¹⁵ En general, un problema grave en la investigación sociológica sobre la penalidad en América Latina es la falta de información oficial básica (Sozzo, 2008; Dammert y Ruz-Salazar, 2008).

es el único, ni el más preciso para medir los niveles de punitividad (Pease, 1994: 117; Nelken, 2005: 220-221; Tonry, 2007: 7-9; Brodeur, 2007: 61-63); sin embargo, nos permite acercarnos al fenómeno crucial del grado de extensión del sistema penal (Becket-Sasson, 2001: 4; Cavadino-Dignam, 2006a: 4; Lacey, 2008: 43).

A continuación presentamos la evolución de la tasa de encarcelamiento para estos ocho países latinoamericanos desde 1992 hasta la actualidad. En algunos casos el último año disponible es 2013 (Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Guatemala) y en otros 2014 (Perú, Colombia, México).¹⁶

Gráfico 4
Tasa de encarcelamiento por cada 100 000 habitantes
—América Latina— 1992



Fuente: International Center for Prison Studies (ICPS). El dato de Bolivia corresponde a 1995. El dato de Brasil proviene de Carranza 2012: 36. El dato de Argentina no incluye a las personas privadas de su libertad en sede policial
Elaboración propia

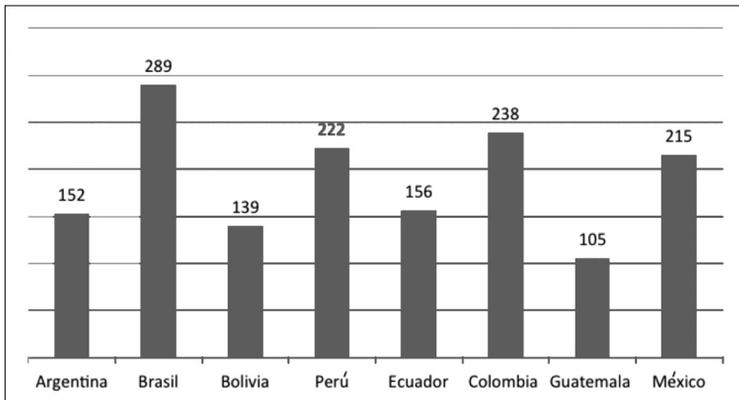
Hace poco más de 20 años, con la excepción de México, los países de la región abordados en este estudio tenían bajas tasas de encarcelamiento, comparables a las de los países escandinavos.¹⁷ Desde luego que las condiciones

16 La fuente principal que empleamos es el International Center for Prison Studies que lleva adelante una importante tarea de recopilación de datos de fuente oficial a lo largo y lo ancho del mundo.

17 En ese año, la tasa de encarcelamiento en Noruega era de 58/100 000, en Suecia de 60/100 000, en Finlandia de 70/100 000 y en Dinamarca de 70/100 000.

de vida en las prisiones en Guatemala, Brasil o Colombia eran entonces –como ahora– muy diferentes a aquéllas de Suecia, Dinamarca o Finlandia en 1992, y que las razones que explican estos niveles relativamente bajos de encarcelamiento en ese momento en estas dos regiones son muy diferentes entre sí. En todo caso, es un dato que revela un uso relativamente contenido de la prisión –como pena, pero también como medida cautelar– en ese momento en la región.

Gráfico 5
Tasa de encarcelamiento cada 100 000 habitantes
–América Latina– último año disponible (2013/2014)



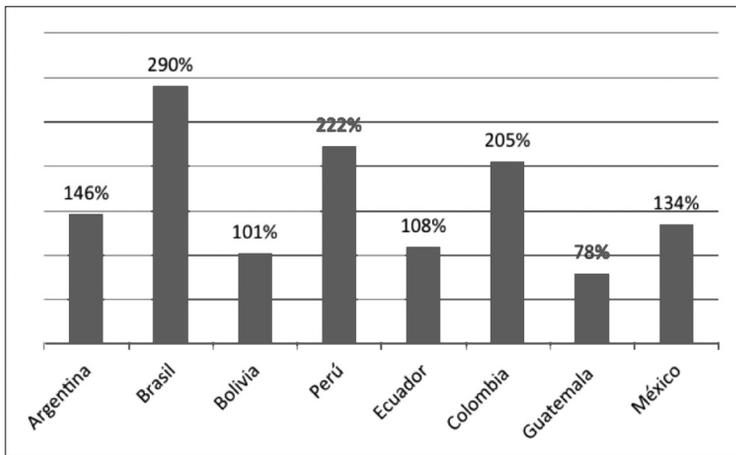
Fuente: ICPS. Para Argentina (SNEEP, MJDDHH), no incluye personas privadas de su libertad en sede policial. Elaboración propia

Este panorama cambió drásticamente en las últimas dos décadas. Actualmente, no hay ningún país que tenga una tasa de encarcelamiento inferior a 100 cada 100 000 habitantes, cuando en aquel momento, todos se encontraban por debajo de ese nivel. Como se puede observar en el gráfico 5, el país que presenta el mayor nivel de punitividad en la actualidad, entre los abordados de la región a partir de este indicador estadístico, es Brasil. Le siguen tres países que han superado el umbral de los 200 presos por cada 100 000 habitantes: Colombia, Perú y México. Argentina y Ecuador han superado el umbral de los 150 presos por cada 100 000 habitantes y Bolivia y Guatemala el de los 100 presos por cada 100 000 habitantes. En la actualidad existen divergencias mucho más amplias en cuanto a la extensión

del sistema penal de las que se daban en los inicios de los años 1990. Así Brasil, en términos proporcionales a su población, tiene casi el triple de población penitenciaria que Guatemala.

Como se observa claramente en el gráfico 6, los niveles de crecimiento de las tasas de encarcelamiento en poco más de dos décadas han sido verdaderamente extraordinarios en términos comparativos. En Brasil, el líder en términos de encarcelamiento masivo en la región, el crecimiento ha superado 250%. Pero en Colombia y Perú ha superado 200%. En Argentina, México Bolivia y Ecuador 100%. Sólo en Guatemala no se ha alcanzado dicha medida.

Gráfico 6
Porcentaje de crecimiento de la tasa de encarcelamiento por cada 100 000 habitantes –América Latina– 1992-2013 o 2014



Fuente: ICPS. El dato inicial de Bolivia corresponde a 1995. El dato inicial de Brasil proviene de Carranza 2012: 36. El dato de Argentina no incluye a las personas privadas de su libertad en sede policial. Elaboración propia

El proyecto de investigación en el que este trabajo se inscribe pretende avanzar en la descripción detallada de la evolución y el presente de la punitividad en los países de la región que abarca. Para ello se buscará explorar otros indicadores estadísticos al respecto. La tarea no es sencilla, pues en algunas jurisdicciones esta información oficial no se encuentra fácilmente

disponible. Aun así resulta indispensable avanzar en este sentido para complejizar el panorama que nos brindan las tasas de encarcelamiento.¹⁸ Además se plantea una serie de preguntas de carácter explicativo: ¿cómo es posible comprender el giro punitivo que atraviesa, en general, la región y cada uno de los contextos en estas últimas dos décadas? ¿Cuáles son las causas profundas y próximas que lo ha generado? ¿Se puede pensar en procesos que atraviesan la región más allá de las fronteras nacionales o es necesario pensar en dinámicas peculiares de cada escenario nacional? En todo caso ¿cómo es posible comprender las fuertes diferencias que subsisten en los niveles de lo punible y en el grado de crecimiento que se ha producido recientemente? Para poder abordar estas preguntas —y rescatando los planteos que se discuten a nivel internacional en la sociología de la penalidad— se explorarán diversas conexiones posibles.

A modo de cierre

La investigación en que este trabajo se inscribe pretende aportar una mirada renovada, desde un punto de vista comparativo, transitando la frontera del derecho penal en los libros y el derecho penal en los hechos. Dada la ausencia prácticamente absoluta de precedentes, la tarea resulta muy

18 Un elenco de indicadores abarcaría entre otros: 1) evolución de los ingresos en prisión por año; 2) evolución de los egresos definitivos y condicionales de la prisión por año; 3) evolución de la cantidad de presos que tienen salidas transitorias o mecanismos similares (prisión diurna, nocturna, de fin de semana, etc.) estando en prisión por año; 4) evolución de la cantidad de personas privadas de su libertad que trabajan, estudian, reciben visitas familiares y reciben asistencia de su salud física y mental en la prisión—incluyendo en la medida de lo posible la diferenciación por tipo de trabajo, educación o asistencia de la salud; 5) evolución de la cantidad de personas privadas de su libertad muertas y heridas por episodios de violencia en la prisión; 6) evolución de la cantidad de personas privadas de su libertad muertas por otras causas en la prisión; 7) evolución de la cantidad de personas sentenciadas a penas privativas de la libertad de cumplimiento efectivo y grado de severidad de las mismas por año —y preferentemente por tipo de delito; 8) evolución de la cantidad de personas sentenciadas a otras penas de cumplimiento efectivo por tipo y por año —y preferentemente por tipo de delito; 9) evolución de la cantidad de personas sentenciadas a penas de cumplimiento condicional por año —y preferentemente por tipo de delito; 10) evolución de personas que se beneficiaron con una suspensión del proceso penal, perdón judicial o una reserva de fallo condenatorio por año —y preferentemente por tipo de delito; 11) evolución de la cantidad de prisiones preventivas impuestas en los procesos penales por año —y preferentemente por tipo de delito; 12) evolución de la cantidad de personas privadas de su libertad en calidad de procesado por año —y preferentemente por tipo de delito, y 13) evolución de la cantidad de procesos penales iniciados por año —y preferentemente por tipo de delito.

compleja. En este trabajo se busca presentar algunas exploraciones iniciales e ilustrativas en estos dos terrenos, pero con un claro mayor peso puesto en el primero de ellos (el derecho penal en los libros). Se trata de un planeta árido, en el que es preciso estructurar un análisis minucioso, escarbando en los detalles de los textos legales. Este trabajo representa un punto de partida. En el terreno del derecho penal en los hechos, está casi todo por hacer. Existen algunos precedentes en contextos nacionales concretos sobre los que se puede construir, pero la mirada comparativa permanece en gran medida ausente. Éste es tal vez el mayor desafío que este proyecto de investigación pretende encarnar.

Un supuesto básico, del que parte esta investigación, es que el derecho penal en los libros importa en el derecho penal en los hechos. Al momento de explicar la presencia de un giro punitivo, como el que se ha producido en los últimos 25 años en la región, la sociología de la penalidad en el contexto internacional ha venido tratando de enfatizar una serie de dinámicas y procesos que pueden ser calificados, como lo ha hecho David Garland (2013: 83-485) recientemente, como “causas profundas”: desde la desestructuración del Estado de Bienestar y la reconfiguración de la economía capitalista en torno a un modelo postfordista, a los cambios culturales en relación con el delito y la pena y el auge y difusión del neoliberalismo como proyecto político. La literatura ha venido insistiendo fuertemente en diversas versiones de narrativas que se ubican en ese plano de argumentación –basta pensar en los relevantes trabajos de autores que han marcado indeleblemente el campo del debate como Nils Christie (1993), David Garland (2005), Jonathan Simon (2007), John Pratt (2006), Loic Wacquant (2010) o Nicola Lacey (2008), entre otros. Independientemente de que estas narrativas coinciden sólo parcialmente, y de que existen amplias divergencias sobre puntos cruciales –algo a lo que Garland (2013: 481-482) parece restar relevancia, asumiendo rápidamente la existencia de una serie de complementariedades, al menos para el caso de Estados Unidos– considero interesante la apelación reciente de este autor a que la investigación en la sociología de la penalidad se focalice en las “causas próximas” de los cambios penales.

En trabajos anteriores (Sozzo, 2011a; 2011b; 2012; 2013; 2016) he señalado que, para capturar este desplazamiento con un lenguaje diferente,

menos “causalista”, es necesario dar cuenta no sólo del “por qué” respecto a los cambios penales, sino también del “cómo”. Para ello es indispensable enfocar el rol de las decisiones y acciones de agentes concretos que impactan efectivamente en la producción de resultados penales, que trascurren por lo general en el marco de esa arena que es el “Estado” –de ahí la búsqueda de conceptualización de Garland (2013: 493-505) de lo que denomina el “Estado penal”, en polémica con otros usos de la misma expresión y en un tentativo que a veces parece caer en una suerte de reificación de eso que se denomina el “Estado”. En este terreno, explorar el derecho penal en los libros y sus procesos de producción resulta crucial.

En parte, el giro punitivo en América Latina –al que hemos hecho referencia, en la sección tercera de este trabajo– ha sido impulsado por cambios en las regulaciones penales en estos últimos 25 años, que han incrementado la extensión y la severidad de la penalidad “en las palabras”. Hemos visto en la sección segunda algunos ejemplos ilustrativos al respecto. La investigación en la que este trabajo se inscribe se propone avanzar describiendo otras mutaciones de esa índole en el futuro inmediato –tanto respecto a la regulación de la penalidad, en general, como a la regulación de la penalidad en concreto para determinadas figuras delictivas utilizadas frecuentemente en los sistemas penales de la región. Aspira asimismo a explicar las dinámicas y procesos que han dado lugar a dichas figuras delictivas en cada contexto nacional y en el ámbito regional en forma comparativa –algo que aquí no ha sido siquiera esbozado.

Las exploraciones ilustrativas que aquí hemos desarrollado también deberían advertirnos, desde el inicio, sobre la necesidad de no sobre-enfatizar el rol de estas mutaciones del derecho penal en los libros. Como hemos podido ver en la sección segunda de este trabajo, Guatemala se caracteriza desde el inicio del periodo abordado por presentar “en las palabras” un fuerte nivel de severidad penal, que también se ha venido acentuando en los últimos años a partir de reformas legales, relacionado con la retención de la pena de muerte, pero también con penas máximas de prisión elevadas para diversas figuras delictivas analizadas aquí.¹⁹ Sin embargo, tanto

19 Pero también, aunque no lo incluimos en este trabajo, con las penas máximas de prisión para, por ejemplo, el hurto simple y el robo simple que son las segundas más elevadas del grupo de países abordados detrás de México.

en el inicio como en el final del periodo abordado por esta investigación, Guatemala presenta la tasa de encarcelamiento –el único indicador de punitividad presentado aquí– más baja y el menor nivel de crecimiento –aun cuando significativo– del grupo de países de este estudio –lo que no se explica por el uso de la pena de muerte, que se ha mantenido relativamente raro. De manera inversa, como hemos podido ver, Brasil se caracteriza por presentar “en las palabras” niveles de severidad penal comparativamente moderados en el grupo de países abordados, lo que se revela en la pena privativa de la libertad máxima más baja de la región, pero también en las penas mínimas y máximas de prisión para las distintas figuras delictivas abordadas en este trabajo, que se encuentran entre las más bajas de la región,²⁰ al tiempo que evidencia la tasa de encarcelamiento más alta del grupo de países abordados actualmente y su mayor nivel de crecimiento.

Estos contrastes vuelven crucial –en el ejercicio de pensar los niveles de punitividad– escrutar no sólo el derecho penal en los libros y sus procesos de producción, sino esas otras decisiones y acciones de agentes concretos que impactan efectivamente en la producción de resultados penales, que son quienes se mueven en el terreno de la justicia penal (fiscales, jueces, etc.), aun cuando esto implique enfrentar el riesgo, como recientemente advirtió David Nelken (2010: 64-66), de explicar con lo explicado.

Referencias

- Baratta, Alessandro (1986). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México: Siglo XXI.
- (2004). *Criminología y sistema penal*. Montevideo-Buenos Aires: BdeF.
- Beckett, Katherine y Theodore Sasson (2001). *The politics of injustice. Crime and punishment in America*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

20 No es así en el caso del hurto simple en donde tiene el segundo mínimo y el tercer máximo más alto de la región y del robo simple en donde tiene el primer mínimo y el tercer máximo más alto de la región, una diferencia que puede ser muy significativa teniendo en cuenta la frecuencia de uso efectivo de estas figuras legales en el sistema penal en ese país.

- Beckett, Katherine y Angelina Godoy Snodgrass (2012). “Poder, política y penalidad. La punitividad como reacción en las democracias americanas”. En *Delito y Sociedad*, Primer Semestre: 33.
- Birkbeck, Christopher (2009). “Prisiones e internados: una comparación de los establecimientos penales en América del Norte y América Latina”. En *Crimen e inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*, Lucía Dammert. Santiago de Chile: FLACSO-Chile-Catalonia.
- (2011). “Imprisonment and Internment: Comparing Penal Facilities North and South.” En *Punishment and Society* 13 (3).
- Brodeur, Jean Paul (2007). “Comparative penology in perspective”. En *Crime, punishment and politics in comparative perspective. Crime and Justice. Volume 36*. Tonry, Michael (ed.). Chicago The University of Chicago Press.
- Cavadino, Michael and James Dignam (2006a). *Penal Systems. A comparative approach*. London: Sage.
- (2006b). “Penal policy and political economy”. *Criminology and Criminal Justice*, 6, 4: 435-456.
- (2011). “Penal comparisons: puzzling relations”. En *International and comparative criminal justice and urban governance*, Adam Crawford (co-ord.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Chevigny, Paul (2003). “The populism of fear. Politics of crime in the Americas”. En *Punishment and Society*, 5(1): 77-96.
- Christie, Nils (1993). *La industria del control del delito*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Dammert, Lucía y Felipe Salazar (2009). *¿Duros con el delito? Populismo e inseguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Dammert, Lucía y Lisa, Zúñiga (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile-OEA.
- Dammert, Lucía y Felipe Ruz Salazar (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile.
- Diez Ripollés, José Luis y Octavio García Pérez (2008). *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*. Montevideo: BdeF.
- Durán Ribera, William Ruperto (2008). “Las reformas penales en Bolivia (2000-2006)”. En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de*

- siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: Bdef.
- Foucault, Michel (1989). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2008). *Anuario*. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, año 2.
- Garland, David (2005): *La cultura del control*. Barcelona: Gedisa.
- (2013). “Penalty and the penal state”. En *Criminology*, 51, 3: 475-515.
- Godoy Snodgrass, Angélica (2009). “Castigo y política en América: puntos de convergencia”. En *Crimen e inseguridad. Políticas, temas y problemas en las Américas*. Lucía Dammert (ed.). Santiago de Chile: FLACSO-Chile-Catalonia.
- Hathazy, Paul (2013). “Democratizing Leviathan. Bureaucrats, experts and politics in the transformation of the penal state in Chile and Argentina”. PhD Dissertation presentada en University of California at Berkeley.
- Hulsman, Louk (1986). “La criminología crítica y el concepto del delito”. En *Poder y Control*, N.º 0: 119-135.
- International Center for Prison Studies (ICPS). Disponible en <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>.
- Iturralde, Manuel (2010). “Democracies without citizenship: crime and punishment in Latin America”. En *New Criminal Law Review*, 13, 2: 309-322.
- (2012). “O governo neoliberal de la inseguranca social na America Latina; semelhanzas e diferencias con o Norte Global”. En *Loïc Wacquant. Questao penal no capitalismo neoliberal*, Vera Malaguti (coord.). Rio de Janeiro: Revan Editora.
- (2014). “La revolución desde arriba. La sociología política del estado penal neoliberal y su relevancia para América Latina”. Paper presentado en LASA, Chicago.
- Larrauri, Elena (1991). *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Lacey, Nicola (2008). *The prisoner's dilemma. Political economy and punishment in contemporary democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Melossi, Darío (1994). "The Economy of Illegalities: Normal Crimes, Elites and Social Control in Comparative Analysis". En *The future of criminology*, David Nelken (ed.). London: Sage.
- (1995) "Hegemony and Vocabularies of Punitive Motive: the Discursive Government of Social Crises". En *Social control, political power and the penal question: for a sociology of criminal Law and punishment*, Darío Melossi, (ed.). Oñati: Oñati I.I.S.L.
- Moreno Hernández, Moisés (2008). "La reciente política legislativa penal en México". En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (coords.). Montevideo: BdeF.
- Müller, Michael-Markus (2011). "The rise of the penal state in Latin America". *Contemporary Justice Review*: 1-20.
- Nelken, David (2005). "When a society is non-punitive? The Italian case". En *The new punitiveness. Trends, theories, perspectives*, John Pratt, Simon Hallsworth, Mark Brown, David Brown y Wayne Morrison (eds.). Cullompton: Willian Publishing.
- (2010). *Comparative criminal justice*. London: Sage.
- Pease, Ken (1994). "Cross national imprisonment rates. Limitations of method and possible conclusions". En *British Journal of Criminology*, Vol. 34, Special issue: 116-130.
- Pratt, John (2006). *Delito y civilización*. Barcelona: Gedisa.
- Ramírez, Luis (2008). "La reciente política legislativa penal en Guatemala (2000-2006)". En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: BdeF.
- Ruggiero, Vincenzo (2005). *Delito de los débiles y delito de los poderosos*. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Simon, Jonathan (2007). *Gobernando a través del delito*. Barcelona: Gedisa.
- Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal, Argentina. Disponible en <http://www.jus.gob.ar/areas-tematicas/estadisticas-de-politica-criminal/mapa.aspx>

- Slokar, Alejandro (2008). “La reciente política legislativa penal en Argentina”. En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: BdeF.
- Sotomayor Acosta, Juan Oberto (2008). “Las recientes reformas penales en Colombia: un ejemplo de irracionalidad legislativa”. En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: BdeF.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención, policía*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- (2011a). “Política penal, elites y expertos en la transición a la democracia en Argentina”. En *Nova Criminis*, N.º 2:147-193.
- (2011b). *Transition to democracy and penal policy. The case of Argentina*, Straus Working Paper 03/11, School of Law, New York University.
- (2012). “Transformações Actuais das Estratégias de Control do Delito na Argentina”. En *Ambivalencia, Contradicho e Volatilidade no Sistema Penal*, Carlos Canedo y David S. Fonseca (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG.
- (2013). “Transición a la democracia, política y castigo legal en Argentina”. En *Justicia criminal e democracia*, Bruno, Amaral Machado, (Ed). Sao Paulo: Marcial Pons.
- (2016) (ed.). *Postneoliberalismo y política penal en América del Sur*. CLACSO.
- Sudnow, David (1965). “Normal crimes. Sociological features of the penal code in a public defender office”. En *Social Problems*, 12, N.º 3: 255-276.
- Tavares, Juárez (2008). “La reforma penal en Brasil”. En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: BdeF.
- Tonry, Michael (2007). “Determinants of penal policy”. En *Crime, punishment and politics in comparative perspective*, Tonry, Michael (ed.), *Crime and Justice*, Vol. 36. Chicago: The University of Chicago Press.
- Urquiza Olachea, José (2008). “La reciente política legislativa penal en Perú”. En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: BdeF.
- Wacquant, Loic (2010). *Castigar a los pobres*. Barcelona: Gedisa.

Zambrano Pasquel, Alfonso (2008). “La reciente política legislativa penal en Ecuador”. En *La política legislativa penal iberoamericana en el cambio de siglo*, José Luis Diez Ripollés y Octavio García Pérez (eds.). Montevideo: BdeF.

Este libro se terminó de
imprimir en julio de 2017
en la imprenta
Editorial Ecuador

En los años noventa del siglo XX parecía que las fronteras nacionales en América Latina iban a desaparecer, debido a dos fenómenos interrelacionados: por un lado, la reforma del Estado, encarnada en la desregulación estatal (privatización), la apertura de los mercados mundiales (libre comercio) y la descentralización (localización) y, por el otro, la globalización planetaria sustentada en la interdependencia, la tecnología y la comunicación.

Veinticinco años después, no se observa el fin de las fronteras, sino su gran transformación estructural: ellas han cambiado y logrado adquirir una condición estratégica sin igual dentro del nuevo modelo mundial de acumulación capitalista, lo cual pone en evidencia que son construcciones sociales históricamente determinadas.



FLACSO
ECUADOR



FLACSO
GUATEMALA



IDRC | CRDI

International Development Research Centre

Centre de recherches pour le développement international

Canada



Universidad
Nacional del
Litoral



Cebem
Centro Brasileiro de
Estudos Multidisciplinares

Lepif

Laboratório
de Estudos e Pesquisas
Interdisciplinares e de Fronteira



Fundación
Paz & Reconciliación



Universidad San Francisco de Quito



El Colegio
de la Frontera
Norte



CISEPA
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOECONÓMICAS
Y POLÍTICAS DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ