

## **Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas**

Fernando Carrión  
(Compilador)

# Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones transfronterizas



**Canada** 

---

Seguridad, planificación y desarrollo en las regiones fronterizas / compilado por Fernando Carrión. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC-CRDI), 2013

348 p. : diagramas, gráficos, mapas y tablas. – (Colección Fronteras)

ISBN: 978-9978-67-383-6

SEGURIDAD CIUDADANA ; FRONTERAS ; VIOLENCIA ; ASPECTOS SOCIALES ; ASPECTOS ECONÓMICOS ; RELACIONES INTERNACIONALES ; POLÍTICA PÚBLICA ; POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA ; AMÉRICA LATINA.

303.3 - CDD

---

### **Colección FRONTERAS**

El título de la colección *FrontERAS* hace referencia a una palabra compuesta que representa el espacio común donde confluyen dos o más Estados. FRONT, tiene que ver con las caras visibles (frente) de los distintos y ERAS, lo que fueron en el pasado (espacios de separación) y lo que son en la actualidad: (hito temporal desde donde se cuentan los años de una nueva época de integración).

### **Entidades gestoras**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Sede Ecuador  
Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, IDRC-CRDI

© De la presente edición:

### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

### **IDRC-CRDI**

150 Kent Street

Tel: (+1-613) 236-6163

Fax: (+1-613) 238-7230

[info@idrc.ca](mailto:info@idrc.ca)

[www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

Ottawa, ON, Canadá

ISBN: 978-9978-67-383-6

Editora: Isabel Ron Bazurto

Cuidado de la edición: Andrea Torres Armas

Diseño de portada e interiores: FLACSO

Imprenta: Gráficas V&M

Quito, Ecuador, 2013

1ª. edición: marzo de 2013

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador.

# Índice

Presentación .....	7
Introducción:	
Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro. ....	9
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>VIOLENCIA FRONTERIZA</b>	
<hr/>	
La violencia fronteriza .....	23
<i>Fernando Carrión M.</i>	
<b>Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera .....</b>	<b>45</b>
<i>Célia Lucena</i>	
<b>La violencia en las fronteras de América Central. ....</b>	<b>67</b>
<i>Sergio Iván Moya Mena</i>	
<b>La Frontera Colombo-Ecuatoriana: desde la ejecución de Políticas de Seguridad a las consecuencias en Seguridad Ciudadana. ....</b>	<b>88</b>
<i>Andrés Gómez</i>	
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>ECONOMÍAS DE FRONTERA</b>	
<hr/>	
<b>Revisitando a Edwin H. Sutherland. Aportes desde la teoría criminológica para problematizar las conexiones entre economía legal y economía ilegal .....</b>	<b>119</b>
<i>Gustavo González</i>	
<b>El contrabando y la ilegalidad en la frontera Brasil-Uruguay: el caso de Rivera y Santa Ana do Livramento .....</b>	<b>143</b>
<i>Leticia Núñez Almeida</i>	

<b>Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina) . . . . .</b>	<b>167</b>
--	------------

*Fernando Rabossi*

### CAPÍTULO III

#### ASUNTOS DEMOGRÁFICOS

---

<b>Relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina. . . . .</b>	<b>197</b>
---	------------

*Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez*

<b>Territorios y espacio social: Población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central. . . . .</b>	<b>221</b>
---	------------

*Abelardo Morales Gamboa*

<b>Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano . . . . .</b>	<b>245</b>
--	------------

*Juan Bernardo León*

### CAPÍTULO IV

#### LAS POLÍTICAS DE FRONTERA

---

<b>Las políticas en las zonas de frontera . . . . .</b>	<b>281</b>
---	------------

*Socorro Ramírez*

<b>Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México . . . . .</b>	<b>304</b>
---	------------

*José María Ramos García*

### CAPÍTULO V

#### LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA FRONTERA: ÓPTICA MUNICIPAL

<b>Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas. . . . .</b>	<b>323</b>
---	------------

*Hugo Acero Velásquez*

<b>Óptica municipal de la seguridad ciudadana en frontera. . . . .</b>	<b>334</b>
--	------------

*Alexis Serrano (Compilador)*

# Presentación

La Constitución de la República del Ecuador garantiza la integración equitativa de sus poblaciones fronterizas a través del afianzamiento de una cultura de paz y el desarrollo socio-económico. La norma fundamental manifiesta que el Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas que aseguren la convivencia pacífica de las personas, previniendo las diferentes formas de violencia y discriminación, como parte del desarrollo económico de los cantones fronterizos.

En el afán de mantener condiciones de gobernabilidad y los derechos humanos de la población, los gobiernos autónomos descentralizados fronterizos deben desarrollar, en sus jurisdicciones, políticas de apoyo conducentes al buen vivir en los territorios. En este sentido, el Art. 54 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), literal n), dispone que son funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal:

Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.

En este contexto, la seguridad y convivencia ciudadanas atendidas dentro de una planificación incluyente son fundamentales en las regiones transfronterizas. La intervención de instituciones como SENPLADES y PLAN ECUADOR en el diseño y ejecución de una política pública en materia

de Seguridad Ciudadana, es primordial para alcanzar en los territorios los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir. Por otro lado, es necesario recalcar el compromiso de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), en lo que corresponde al apoyo y seguimiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales en que estos cumplan con las funciones determinadas en el COOTAD.

Las instituciones mencionadas, se han unido para fomentar el desarrollo cantonal a través de la creación de condiciones de gobernabilidad con la implementación de acciones de mejoramiento de las capacidades operativas municipales. Es así que, como parte central de la gobernabilidad cantonal, los procesos de planificación participativa del desarrollo deben considerar todos los aspectos necesarios para asegurar mejores condiciones de vida para la población. Tomando en cuenta que la seguridad ciudadana ha cobrado importancia como factor para el desarrollo en Latinoamérica, especialmente en las regiones fronterizas, se presenta esta publicación con los aportes al debate sobre la integración de las políticas de desarrollo y de seguridad desde los municipios; basándose en un análisis fronterizo de la seguridad e inseguridad ciudadanas y los factores –internos y externos– que deben ser interrelacionados para diseñar políticas y medidas públicas de seguridad en los gobiernos locales para que aporten a la dinámica de desarrollo de las regiones fronterizas.

Esta publicación cuenta con valiosos aportes de expertos ecuatorianos y extranjeros, quienes en el transcurso del seminario *Seguridad, Planificación y Desarrollo en Regiones Transfronterizas*, organizado por AME, PROMUNI y FLACSO, analizaron el rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana como uno de los elementos del desarrollo que cada día cobra más vigencia en Ecuador y Latinoamérica. El material que presentamos establece puntos de partida para el debate de la integración de las políticas de seguridad en agendas provinciales, nacionales, binacionales, o regionales desde cinco grandes temáticas de discusión como son: la violencia fronteriza, las economías de frontera, demografía, políticas de frontera y gobiernos locales.

Juan Ponce  
Director  
FLACSO Sede Ecuador

## Introducción: Las regiones transfronterizas: lugares de des-encuentro

Fernando Carrión M.\*

América Latina tiene en la actualidad dos espacios privilegiados de concentración de las altas tasas de homicidios: las ciudades y las fronteras, siendo estas últimas regiones donde existen ciudades que –a su vez– tienen un índice mayor de homicidios.

Esta nueva condición de las fronteras hace relación al hecho de que la globalización introduce cambios sustanciales en estas zonas multinacionales, potenciando una ‘economía de frontera’ que se sustenta en dos elementos centrales: por un lado, en las *asimetrías complementarias* que 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 y, por otro lado, la unificación de mercados transnacionales cada vez más distantes, discontinuos y distintos que producen un cambio sustancial de los actores económicos, donde sobre sale el caso del contrabandista bilateral que se transforma en traficante global (Carrión, 2011).

Una situación como la señalada ha producido un importante auge económico en las regiones transfronterizas, al extremo que se han convertido en polos de atracción poblacional y también en lugares de formación de una violencia típicamente fronteriza. En otras palabras, las fronteras –por la masa gravitatoria de su economía y por su crecimiento delictivo– construyen una atracción fatal: la población se dirige a estas regiones en busca

---

\* Académico de FLACSO, Presidente de OLACCHI y Editorialista *Diario Hoy*.

de mejorar su calidad de vida, a pesar del riesgo que pueda significar perder su propia existencia.

Esta lógica contradictoria del crecimiento económico bajo estas modalidades supone que las fronteras pueden tener una potencialidad interesante si se procesa la ilegalidad; tanto que debería cambiar la óptica estigmatizadora por una más positiva; es decir, ser vista menos desde la perspectiva negativa o pesimista y más desde las potencialidades que puede producir en los ámbitos de la integración, del desarrollo económico, del fortalecimiento de la democracia y de la mejora de la calidad de vida de la población. Las fronteras pueden ser puntales de estos procesos si no se las ve como periferias distantes y conflictivas. Este libro quiere dar y construir una visión optimista, aunque no voluntarista.

### La frontera: una dimensión global de lo local

La razón de existencia de lo local en la frontera –como en ningún otro lado– proviene de la combinación directa de distintos planos territoriales que actúan interrelacionadamente, bajo una triple dimensión: *primero regional*, en tanto lo local en la frontera está inscrito en dinámicas de una zona transfronteriza que opera como territorio unificado; *segundo internacional*, porque las lógicas locales de las fronteras de cada uno de los países provienen de la dinámica del funcionamiento de los países, en tanto se inscriben como periferias que se unen y separan; y *tercero global*, por cuanto las fronteras tienen funciones que trascienden el territorio transfronterizo gracias a una determinación mundial.

Las nuevas funciones de las regiones fronterizas no solo se constituyen a partir de la unión-separación de dos o más países, sino principalmente de las nuevas lógicas mundiales, de la arquitectura productiva mundial, en la cual los mercados ilegales cobran cada vez más peso: según Moisés Naím (2006) la masa monetaria que manejaron los mercados ilegales en 2004 fue entre el 10 y el 12% de la economía mundial y América Latina alrededor de setenta mil millones en el 2002.

Por eso las zonas de frontera del Ecuador se modifican a la luz de su realidad histórica; tan es así que el problema secular fronterizo entre Perú y

Ecuador –por los típicos problemas de soberanía territorial– se salda cuando se ubica el último mojón limítrofe en 1999. Sin embargo, y simultáneamente, se abre una problemática totalmente distinta hacia el norte –en la frontera con Colombia– producto del desborde del conflicto colombiano<sup>1</sup>. Se trata de dos tipos de problemáticas distintas: la una, entre dos estados por la clásica delimitación territorial y la otra, por los desbordes de un conflicto interno.

Sin embargo, –de aquella época para acá– la situación de las fronteras de Ecuador con Perú y con Colombia tiende a parecerse, porque las dos fronteras empiezan a compartir la misma lógica de relación con el Ecuador. Las regiones transfronterizas de Ecuador se convierten en espacios estratégicos para las economías ilegales porque el país como un todo se convierte en una plataforma o HUB (Carrión, 2012), en tanto cuenta con varios puertos por donde entran y salen simultáneamente narcóticos en tiempo real. Esta conversión del Ecuador se inscribe en la reestructuración global de la arquitectura productiva del narcotráfico, la cual le asigna una ubicación estratégica entre los países productores y consumidores de narcóticos. Esta condición estratégica nace de los enlaces ‘inter-agenciales’ del crimen organizado, que termina por conformar un sistema mundial de redes que tienen su expresión en el territorio nacional, gracias a las infraestructuras y servicios portuarios, así como a las precarias condiciones institucionales existentes. La reestructuración de la arquitectura productiva del narcotráfico y de las economías ilegales a escala global determina que los tres países: Colombia, Ecuador y Perú vivan cambios estructurales en sus regiones de frontera; es decir, en sus relaciones.

En esta perspectiva la reforma del Estado –que se vive desde los años noventa en la región andina y en general en América Latina– aporta elementos importantes desde tres ejes vinculados: la descentralización que fortalece los gobiernos locales; la apertura que dinamiza las economías y la privatización que asigna funciones más significativas al mercado.

Colombia, desde la aprobación de la nueva Constitución en 1991, logra dotar a las entidades territoriales de una dimensión autonómica que surge de la definición de una república unitaria y descentralizada con gobiernos locales y departamentales fuertes. Tal situación ha determinado una estructura de gobierno especializada por ámbitos nacionales y sub na-

cionales; donde lo nacional concentra, entre otras, las competencias de manejo macroeconómico, provisión de bienes y servicios globales, y relaciones internacionales; mientras que a nivel local y departamental –por ejemplo– asumen las atribuciones de educación y salud. La Constitución declara al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del territorio y a las gobernaciones como las entidades de gobierno intermedio. La función seguridad está presente en los tres niveles, con atribuciones distintas.

Por otro lado, las municipalidades del Ecuador se convierten en depositarias de nuevas competencias asignadas por medio de la Constitución aprobada en el año 2008 y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD). En la actual forma de gestión de los territorios, las funciones y competencias municipales están vinculadas a los proyectos contenidos en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (PDOT). De esta manera, la gestión de la seguridad ciudadana y otros temas (por ejemplo, movilidad humana) deben también ser integrados en los PDOT.

El caso peruano también tiene un giro, que se sustenta en la necesidad de definir las competencias en los tres niveles de gobierno: el nacional, regional y local; bajo la modalidad de un Estado unitario, representativo y descentralizado. En 1986 se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo donde se define el marco de la descentralización, sobre la base regional. Sin embargo, la llegada de Alberto Fujimori al poder desactivó el proceso. Ahora existe un renacer del tema que tiende a fortalecer las regiones y a los gobiernos autónomos.

De esta manera, en las tres zonas de frontera, existen condiciones estructurales para que los gobiernos autónomos tengan una función mucho más significativa en los procesos de integración y de desarrollo de las regiones transfronterizas. Y, en esa perspectiva, el conjunto de la organización de los estados de los tres países mencionados tiene mayor capacidad de articulación y cooperación entre ellos; en otras palabras, ahora la relación de los gobiernos locales con otros niveles de gobierno y con otros estados es más factible gracias a los procesos de *descentralización*, pero también debido al peso que han adquirido las fronteras gracias a los procesos de *apertura económica*.

Hoy la relación entre los gobiernos locales, intermedios y nacionales se profundiza en las regiones transfronterizas, porque es allí donde se hacen claramente internacionales y globales.

### La región transfronteriza requiere seguridad ciudadana

En general, las zonas de frontera se han convertido en los lugares con las más altas tasas de homicidios y de ilegalidades de nuestros países. Tradicionalmente se las ha enfrentado mediante políticas de defensa de la soberanía nacional (Fuerzas Armadas), del cierre de las fronteras para la movilidad de productos (aduanas) y personas (migración) y de fortalecimiento del orden público (policía), todas ellas de ámbito nacional que no reconocen las demandas de la región fronteriza. Hoy no es posible sostener esa situación, no solo porque las violencias y los delitos son distintos, sino porque la sociedad y el Estado han cambiado sustancialmente. Prueba de ello son los nuevos actores de la violencia (carteles, bandas) y de la seguridad, como son los municipios, el sector privado (guardianía) y la sociedad (grupos temáticos).

De allí que la sola consideración de la aplicación de una propuesta de seguridad ciudadana puede considerarse una propuesta descentralizada, porque tiende a aceptar los escenarios transfronterizos, reconocer las demandas regionales y fortalecer los gobiernos intermedios y locales. De esta manera, se generalizan las políticas de seguridad ciudadana dentro de los ámbitos territoriales locales y regionales, lo cual cambia e introduce una nueva visión más vinculada al desarrollo local, regional y nacional que a la defensa de la soberanía (FF.AA.) o del orden público (policía); es decir, es una óptica de prevención.

Es que la problemática de la seguridad ciudadana es un complejo arreglo de factores endógenos (armas, organización) y exógenos (economía, cultura) que deben ser asumidos por los gobiernos de los distintos niveles de la estructura del Estado. En el caso de los gobiernos locales y regionales tienen una doble misión: por un lado, la prevención del delito –carecen de sistema penal autónomo– y, por otro, la coordinación con las autoridades de los otros niveles.

Es necesario reconocer que las características de las violencias han cambiado en los últimos años pasando de la llamada violencia común (espacio público, delincuente aislado) al crimen organizado transnacional (tecnología, planificación), lo cual obliga a la coordinación interinstitucional e internacional. Esta mutación en la naturaleza del crimen obliga a pensar en la incorporación de los temas de seguridad a la agenda pública local, de tal manera que se puedan promover espacios de convivencia pacífica en las localidades. Adicionalmente y como contrapartida, es también necesario desarrollar políticas de descentralización desde el ámbito nacional, así como de integración internacional.

Las políticas de seguridad en las zonas fronterizas deben dirigirse menos a la represión y más a la prevención, en la perspectiva de potenciar las posibilidades y capacidades de la región de frontera; esto es, concebir la frontera menos como un problema y más como una solución; para lo cual se debe contar con los siguientes tres componentes de política: *seguridad ciudadana*, de tal manera mejorar la convivencia social con la elevación de la calidad de vida de la población residente (servicios), con el desarrollo de la zona de frontera (producción) y con los equilibrios transfronterizos (Política económica). *Descentralización*, que permita transferir los recursos tributarios obtenidos por los aranceles que se cobran en la frontera, el fortalecimiento institucional, el desarrollo de las capacidades productivas y el mejoramiento de la base material de la región (infraestructura, servicios). Y la *integración*, de forma tal que reduzca las asimetrías complementarias que generan dos Estados que se encuentran en sus respectivos límites y que podrían cooperar para potenciar sus mutuos desarrollos.

Si se siguen estos lineamientos de política fronteriza, no solo que estas regiones tendrán un importante desarrollo, sino que también servirán para contener las economías ilegales y las violencias con el fin de no contaminar al resto del país. La frontera dejaría de ser un espacio favorable para el crimen y un freno para la actuación de la Ley y el orden.

Es fundamental abordar la problemática particular de la *violencia fronteriza* para, por un lado, aportar al conocimiento de las violencias en general y, por otro, para formular políticas mucho más eficientes de seguridad

ciudadana. Para llegar a esta afirmación, se debe partir señalando que en la actualidad el conocimiento y las políticas no provienen de las condiciones particulares de la región transfronteriza y, mucho menos, de las demandas de sus habitantes; sino de la percepción y el análisis que se construyen desde el centro: el Estado Nacional y la capital.

El gobierno de la seguridad ciudadana en las regiones de frontera es una necesidad impostergable y una asignatura pendiente. Además la sola consideración de la seguridad ciudadana en la región transfronteriza puede producir cambios notables en el conocimiento de la realidad como en el diseño de las políticas. Su primer impacto está en el cambio del sentido de la protección de la soberanía y del gobierno, al de la protección de la población, con lo cual los tres pilares del Estado terminan por constituirse en la frontera: territorio, gobierno y población.

El segundo efecto que produce la consideración de la seguridad ciudadana es en las políticas públicas: hay un importante proceso de descentralización (fortalecimiento institucional y gubernamental) sustentado en el eje ciudadano y en los aparatos más próximos a la sociedad: los gobiernos territoriales. De esta manera se termina el diseño exclusivo de las políticas de frontera en las capitales y se incorporan las regiones fronterizas con sus problemas específicos, ciudades y derechos ciudadanos.

Y el tercero, la violencia hoy en día se caracteriza por su condición eminentemente económica y por tener una organización global con efectos locales, lo cual obliga a diseñar políticas internacionales y locales, mucho más en las áreas de frontera donde el fenómeno es absolutamente evidente.

De esta manera, en las regiones fronterizas es imprescindible tener la concurrencia de las tres instancias del diseño de las políticas de seguridad y protección: local, nacional e internacional.

### Temáticas

La estructura del libro se organiza sobre la base de cinco temas fundamentales, cada uno de los cuales tiene un trabajo general y otros tantos textos que exponen casos relevantes dentro de América Latina.

*Violencia fronteriza*

En el contexto de la pluralidad de las violencias existe una violencia particular que se desarrolla en las fronteras, la cual nace de las ventajas comparativas de una complementariedad asimétrica entre dos o más Estados; es decir, que nace y saca provecho de las asimetrías y de las inequidades, binacionales e internacionales. Cuando las asimetrías se exageran e integran, nace un conflicto que debe procesarse, caso contrario nace la violencia fronteriza. En otras palabras, la *violencia fronteriza* es una de las múltiples violencias que existen (género, jóvenes, estadios) y surge de la complementariedad de una realidad dual diversa, sustentada en una línea imaginaria que divide dos Estados Nacionales distintos aunque complementarios. Esta violencia supone una mirada transfronteriza y, por lo tanto, relacional, debido a los enlaces que van más allá del ámbito territorial del cordón fronterizo.

Esta tesis general expuesta en el trabajo de Fernando Carrión se puede verificar en los estudios de caso de las fronteras de Ecuador con Colombia, expuesto por Andrés Gómez; de las distintas fronteras que construyen los cinco países de Centro América por Sergio Moya y el caso relevante de la triple frontera entre Bolivia, Brasil y Perú descrito por Celia Lucena, donde los temas culturales sirven para mostrar la movilidad de las personas y del carácter histórico de esa frontera.

*Economías de frontera*

En las zonas de frontera se ha instalado con fuerza la *economía fronteriza* que produce un desarrollo regional con fuertes inequidades, alta emigración poblacional y significativo crecimiento de la violencia. La *economía de frontera* se sustenta en la asimetría complementaria entre los Estados colindantes y opera a la manera de una 'economía de enclave' especial, porque no explota un solo producto o servicio de un capital monopólico, sino que es un complejo diversificado de intercambios comerciales, legales e ilegales, que tienen enlaces superiores a los territorios transfronterizos. Se

trata de una economía invasiva que hace metástasis en el sistema penal, la economía, la sociedad y la política, así como también desarrolla prácticas delictivas encaradas por nuevos actores: del contrabandista al traficante. La economía de frontera integra dos o más economías asimétricas gracias a que: lo que es legal acá es ilegal allá, lo que existe acá no existe allá o, lo que tiene mayor precio acá es menor 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. Por eso, mientras más factores diferenciadores existan (muros, aranceles) mayores asimetrías habrán, aumentando los riesgos, los precios y las violencias.

El debate lo propone Gustavo González respecto de la relación entre economía legal e ilegal desde la perspectiva criminológica, se concreta en el estudio del contrabando en la frontera de Brasil y Uruguay desarrollado por Leticia Almeida, así como también por Fernando Rabossi en la Triple frontera entre Brasil, Argentina y Paraguay.

*Demografía*

Es evidente que el comportamiento demográfico en América Latina ha cambiado sustancialmente, al extremo que existe una transición demográfica que se expresa en el cierre del ciclo de la migración del campo a la ciudad, en la apertura de las migraciones internacionales y en el cambio de los flujos tradicionales hacia las zonas de frontera. Obviamente que una situación como la descrita tiene modificaciones sustanciales en las llamadas 'fronteras vivas', en el fortalecimiento de las ciudades y en la cultura ciudadana de las fronteras. Hay una lógica gravitacional de las fronteras para atraer grupos importantes de población. Pero no solo ello, también tenemos los problemas interétnicos que produce el corte limítrofe inter estatal en los pueblos originarios, tal cual lo señala Leonardo Rioja. Pero también tenemos los movimientos poblacionales en las zonas de frontera que nos alerta Juan Bernardo León y cómo se va construyendo una sociedad regional a través de la constitución de espacios sociales, como afirma Abelardo Morales.

*Políticas de Frontera*

Las políticas sobre las fronteras son generalmente diseñadas desde las ciudades capitales de cada uno de los países y están compuesta principalmente por los grandes intereses nacionales, expresados alrededor de cuatro ámbitos: la seguridad nacional donde la soberanía territorial es central (militares), las relaciones internacionales donde la frontera es un límite para la circulación de las personas (visas), la seguridad pública donde el orden público es el eje (policiamiento) y la economía que establece las políticas macroeconómicas de un país (apertura, aduana). Por eso, para tener una política de seguridad ciudadana en las fronteras es imprescindible contar con una política nacional de seguridad.

Socorro Ramírez cuestiona que las políticas nacionales sobre las fronteras se reducen a los límites como barreras, lo cual produce un desfase entre lo local y lo nacional. José María Rodríguez testifica en la frontera norte de México con EE.UU. el significado que tiene el límite a la manera de muro que construye límites.

*Gobiernos locales*

Hace poco tiempo los gobiernos locales en América Latina empiezan a incorporar la competencia de seguridad ciudadana dentro de su política pública; debido a tres factores: la reforma del Estado en el ámbito de la descentralización. Impulso de la seguridad ciudadana (convivencia) por sobre la seguridad pública (orden público). El incremento y transformación de la violencia en la región. Este tipo de violencia ha conducido a que la seguridad se convierta en un requerimiento social hacia los gobiernos locales, así como la principal demanda de la población. Este cambio institucional demanda a los municipios asumir la competencia, lo cual introduce, al menos, dos cambios importantes: el primero, la introducción de políticas de prevención por encima de las políticas históricas de represión y control; y la segunda, las modificaciones institucionales en los municipios con la creación de instancias especializadas para enfrentar el delito.

Hugo Acero muestra cómo durante estos últimos veinte años la tendencia denota un crecimiento de la tasa de homicidios en la región y cómo los municipios pueden convertirse en elementos importantes en la contención del delito. Los alcaldes de las ciudades de frontera mostraron que las mancomunidades de ciudades en la frontera son perfectamente viables o, incluso, la formación de asociaciones intermunicipales. En esa línea los gobiernos intermedios, las universidades y los comerciantes de la región transfronteriza logran acuerdos en el ámbito del desarrollo. En otras palabras, el escenario local y regional de la frontera debe ser potenciado para beneficio de los países en los que se inscribe.

**Bibliografía**

- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2011). *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: Ed. FLACSO.
- Naím, Moisés (2006). *Ilícito: cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

**Notas**

- 1 Sin duda que el Plan Colombia se convierte en un elemento gravitante en esta nueva condición, en tanto se relocalizan los lugares de procesamientos (Ecuador) y producción (Perú); se integran las regiones productoras (andinas) y las nuevas rutas (carteles mexicanos).

**Capítulo I**  
**Violencia Fronteriza**

# La violencia fronteriza\*

Fernando Carrión M.\*\*

## Introducción

La ‘frontera’ es un concepto útil para entender la diversidad y, por tanto, la unidad. La Torre de Babel es el mayor símbolo de la diversidad y de la integración, porque sólo en ese espacio se pudo concentrar semejante densidad de heterogeneidad. Por eso, el concepto de frontera es el de un espacio continuo de alteridad; no de una barrera que divide, sino de un lugar de presencia y encuentro con el otro-distinto<sup>1</sup>. El concepto que representa es *región transfronteriza*, en tanto contiene una lógica relacional en un espacio que la supera y la contiene gracias a los flujos económicos, políticos y sociales prevaletentes; esto es, un espacio de articulación de dos o más Estados, a la manera de un *campo de fuerzas*.

La globalización parece disolver las fronteras de los Estados nacionales, debido a la reforma de las instituciones, a la apertura de los mercados y a la revolución científico-tecnológica. Sin embargo, no es el fin de los límites nacionales sino la transformación de los mismos, tal como afirma Marc Augé: “Las fronteras nunca llegan a borrarse, sino que vuelven a trazarse” (2007: 22). La globalización confronta las heterogeneidades y al hacerlo no diluye las diferencias, sino las traza de manera diferente.

---

\* Este trabajo nace de la investigación *Gobernanza de la Seguridad en la Frontera Norte Ecuatoriana* auspiciada por el IDRC del Canadá.

\*\* Profesor-Investigador de FLACSO-Ecuador, presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos OLACCHI, editorialista *Diario Hoy*. (fcarrión@flacso.org.ec)

La lógica transfronteriza se define a partir de una línea (límite) que divide-integra dos o más Estados, gracias a las *asimetrías complementarias* que estructuran la *violencia fronteriza*, bajo dos lógicas imbricadas: la 'lógica del imán', que atrae las diferencias como beneficio para las actividades delictivas (integración), y la 'lógica del espejo', que separa las acciones lícitas y de seguridad que lleva a que cada uno se vea en oposición al otro y no bajo una dinámica relacional. Esta doble lógica conduce a la paradoja: el delito integra, la legalidad divide.

El encuentro de realidades distintas configura violencias e ilegalidades particulares, diferentes a otras que se producen en otros escenarios y con otras lógicas, porque la *violencia es plural*: no hay una sino varias violencias, porque son expresión de diversas relaciones sociales de conflicto que cambian según los contextos en que se inscriben. Así como hay violencia política o étnica que tienen lugar, la primera en las asimetrías de poder, y la segunda, en el conflicto que plantean las relaciones entre pueblos y nacionalidades indígenas; también existe una *violencia fronteriza* que es distinta a las otras, por las características y dinámicas interestatales que vienen de la complementariedad asimétrica.

Sin embargo, la violencia fronteriza es poco visible, subvalorada o menospreciada por el poder ubicado en la capital de un país: los medios de comunicación y los gobiernos nacionales producen esta distorsión debido a la lógica centralista, que además en sus políticas se manifiesta en las relaciones diplomáticas y la defensa de la soberanía, escondiendo los problemas socio-económicos de la frontera. Por esta razón se ha represado el reconocimiento de esta realidad, hasta que llega un momento que la magnitud de la violencia se impone como problema nacional e internacional; las fronteras México-Estados Unidos (feminicidio) o Ecuador-Colombia (sicariato) son ejemplos claros.

Adicionalmente, la violencia fronteriza se estigmatiza y se construye como 'chivo expiatorio'<sup>2</sup>. En Ecuador existe la percepción generalizada de que la frontera norte es una zona altamente violenta, producto del desborde del conflicto militar y de la delincuencia colombiana, lo cual se convierte en un factor explicativo para las olas delictuales que ocurren en Quito o Guayaquil. En otras palabras, el desconocimiento de la realidad

construye prejuicios que conducen a políticas de seguridad nacional o de control de los flujos migratorios con propuestas xenófobas.

Estamos bajo la presencia de fenómenos que se expresan en el *tiempo*, porque la *frontera y la violencia son históricas*, en tanto están vinculadas a las condiciones de cada Estado, produciendo asimetrías en relación al otro<sup>3</sup>. Primero, la frontera redefine sus funciones tradicionales de enlace o división entre Ecuador y Colombia desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, cuando desde Colombia se impone el llamado Plan Colombia, desde Ecuador se cierra el diferendo limítrofe con Perú y desde el mundo, el comercio ilegal experimenta su más importante innovación: la internacionalización a gran escala, cuestión que encuentra terreno fértil en las fronteras.

En América Latina esta transformación conforma una economía particular (economía fronteriza), una masa de atracción poblacional (migración) y un desarrollo de una violencia específica (violencia fronteriza)<sup>4</sup> que lleva a la conversión de la frontera: de puntos de encuentro y separación interestatales a una plataforma de proyección supranacional.

Segundo, las violencias de ayer son distintas a las de hoy, porque cambian, crecen o disminuyen: las que se producían hace una década eran distintas a las actuales y la dinámica *estatal* que las tipifica legalmente evoluciona. También cambian en el *espacio*, —en tanto transita—, por ejemplo: del campo a la ciudad y del sur hacia el norte. Hoy la violencia en Latinoamérica es predominantemente urbana pero con un despliegue hacia los límites interestatales; es decir, una concentración de la violencia en las ciudades y en las fronteras, pero mientras en la primera la concentración es mayor en términos absolutos, en la segunda es superior en términos relativos (tasas), aunque la violencia es poco visible porque los medios de comunicación no las cubren y porque las políticas públicas las ignoran. Adicionalmente, se debe decir que en las fronteras existen ciudades que concentran violencias de base urbana y fronteriza<sup>5</sup>.

Es necesario posicionar la problemática en las agendas públicas (medios) y políticas (partidos e instituciones), con la finalidad de reducir las distancias entre las percepciones locales, los problemas de la frontera (periferia) y los proyectos nacionales (centralidad). Estas distancias han

conducido a la existencia de cinco problemas: primero, las políticas que priman son de seguridad nacional (soberanía nacional) y escasamente de seguridad ciudadana (convivencia); segundo, los medios de comunicación invisibilizan y estigmatizan la frontera produciendo una agenda pública distorsionada; tercero, las condiciones de vida de la población fronteriza son ignoradas por razones de Estado (seguridad nacional); cuarto, la frontera se convierte en un límite excluyente (barrera) y no en un espacio de integración (lugar común); y quinto, surge una economía de frontera que invade espacios distantes y discontinuos (política, economía, cultura).

### Aspectos Metodológicos

Dentro de la pluralidad de violencias existe una típicamente fronteriza, que nace de las asimetrías complementarias bajo tres formas: primero, lo que allá es legal acá puede ser ilegal o viceversa; segundo, el vínculo de dos economías que se rigen de manera diferente, por ejemplo, en política monetaria; y tercero, las políticas de seguridad son más severas en un lado que en el otro.

Es que la *violencia es relativa*, porque está inscrita en un Estado en particular y eso se hace más evidente en la violencia fronteriza, que debe entenderse desde la lógica *transfronteriza* (relacional), que tiene enlaces que van más allá del ámbito de uno de los lados de la línea divisoria.

La violencia de la región transfronteriza es claramente relativa, como lo son la seguridad y la protección<sup>6</sup>. Lo que para un lado puede ser delito para el otro no; es decir, la violencia (delito) y la seguridad (pena) son relativas al Estado que las define, porque lo que en un país puede ser seguridad en otro puede inducir a la violencia<sup>7</sup>. La política de seguridad de un país puede producir hechos de violencia en otro; por ejemplo, cuando la cooperación internacional promueve políticas de seguridad nacional de los países donantes como si fueran de seguridad ciudadana en los países receptores, o cuando ciertas políticas de seguridad promueven guerras preventivas o necesarias en otro.

Asimismo existen políticas económicas que se amparan en la extraterritorialidad del dinero, para lavar o evadir tributos (paraísos financieros);

como es el caso de la figura económica *offshore*, que beneficia las actividades de ciertas firmas privadas que deciden instalarse en determinados países que ofrecen mejores condiciones de competitividad en cuanto a costos de mano de obra (maquilas), bajas conquistas laborales (flexibilidad laboral), nula regulación estatal (desregulación) y buenos beneficios fiscales (impuestos).

De ahí la importancia de introducir políticas internacionales en los temas de violencia y seguridad ciudadana; más aún si la definición de un delito se lo hace en el marco de un Estado. Lo mismo respecto de seguridad ciudadana, que es la expresión de los derechos ciudadanos que un Estado debe garantizar; es decir, el derecho de la ciudadanía para el ejercicio de las libertades públicas, colectivas e individuales<sup>8</sup>. Si hay dos Estados que se encuentran en una frontera y cada uno de ellos genera garantías distintas, puede que un delito en un lado de la frontera no lo sea en el otro. De esta asimetría nace la violencia fronteriza, que permite a los violentos sacar provecho de las diferencias (integración) y a los agentes les impide ejercer sus políticas (fragmentan); es decir, las asimetrías producen ventajas para el crimen (integran) y desventajas para la seguridad (separan).

Adicionalmente, las asimetrías expresan diferencias de poder entre los Estados, donde el más fuerte impone condiciones al otro; por ejemplo, persiguiendo delitos en territorios ajenos ya sea porque no se los define, no son tan importantes o no se los combate. De allí la necesidad e importancia de reivindicar la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), para perseguir las violencias de mayor connotación social de un país y no las demandadas desde otros.

En este contexto, ¿qué significa seguridad ciudadana? No hay que olvidar que este concepto hace referencia a los derechos de la ciudadanía frente a un Estado que los debe garantizar. Lo ilegal es resultado de un pacto social en el marco de un Estado de derecho, expresado en una norma (tipifica y pena), que expresa una violación que debe ser procesada para sancionar al delincuente y restituir los efectos del delito en la víctima.

*La violencia fronteriza como caso*

Una frontera se define a partir de la relación entre dos o más Estados. ¿Una frontera es igual a otra? No, porque cada frontera tiene particularidades propias, aunque tengan características comunes. ¿La violencia fronteriza es igual en todas las fronteras? No, porque nace de relaciones entre Estados distintos y porque tiene dinámicas cambiantes, aunque tengan constantes generales.

Como la *violencia fronteriza* tiene una lógica particular (es específica) y general (a todas las fronteras) podemos encontrar que su estudio puede aportar al conocimiento de las violencias fronterizas, a todas las violencias y a la seguridad en sus distintas formas: nacional, pública y ciudadana.

Según las tasas de homicidios en algunas fronteras Latinoamericanas, se encuentran las siguientes constantes:

- Las violencias se desplazan hacia las regiones fronterizas. Las fronteras más violentas son las de México con Estados Unidos, de Honduras con Guatemala y de Colombia con Venezuela.
- Los promedios nacionales de la tasa de homicidios son, en muchos casos, más bajos en las fronteras; por ejemplo, México tuvo el año 2008 una tasa nacional promedio de veintiséis homicidios por cien mil habitantes y en su frontera con Estados Unidos llegó a la cifra de setenta y cuatro y con Belice a cuarenta y ocho homicidios.
- La tasa de homicidios en un lado de la frontera es diferente a la del otro lado. Venezuela tiene una tasa de treinta y cuatro homicidios por cien mil habitantes, que es la mitad de la tasa del lado colombiano. La tasa ecuatoriana es de treinta y cuatro, mientras que el lado colombiano tiene veinticinco.

No hay ninguna frontera que tenga en los dos lados una tasa igual o parecida, siendo el lado menos ‘desarrollado’ el más violento. La asimetría jurídica, económica y política produce una masa gravitatoria de atracción de la violencia hacia la frontera que menos densidad institucional tiene. Conforme se desplieguen más diferencias entre los Estados, mayores serán las oportunidades para el delito y para el alto beneficio económico legal, paralegal e ilegal.

La heterogeneidad de las fronteras no se entiende desde la unilateralidad, como si cada uno de los lados fuera la totalidad. De ahí que actuar aisladamente con políticas, por ejemplo, de seguridad nacional que tienden a la construcción de barreras virtuales (aranceles, salvaguardias) o físicas (muros), tienden a crear mayores oportunidades para la integración ilegal y más posibilidades para producir escudos a lo legal. Las violencias construyen ‘unidad de hecho’ en la frontera y producen un territorio unificado para el crimen, mientras las políticas públicas de seguridad construyen lo contrario (separación), con lo cual se enclausuran en sí mismas, beneficiando a las violencias. En otras palabras, las dinámicas de las violencias nacen de las mismas políticas que los Estados diseñan para eliminarlas.

La frontera se potencia gracias a su conversión en nodo de articulación internacional, lo cual trae un par de cambios notables: por un lado, la frontera se construye en el ámbito de la relación internacional, –por encima de los Estados y por encima de lo binacional– y, por otro, la economía se convierte en el elemento central de la frontera gracias al auge que se aprecia.

Por eso la necesidad de nuevas políticas para esta nueva realidad, que deben ser aquellas que permitan conocer, las economías y las violencias fronterizas. De ahí que el estudio de una frontera emblemática como la ecuatoriana/colombiana trae muchos elementos de juicio para actuar en ella como en otras fronteras y otras tantas violencias.

**El límite en la frontera norte**

En la frontera norte ecuatoriana existe un auge de la economía fronteriza que produce un desarrollo sustentado en fuertes inequidades y en alto crecimiento de la violencia. Este *boom* se sustenta en los cambios en la frontera (funcionalidad, asimetrías) producto de las transformaciones en los polos de la ecuación (Ecuador y Colombia), de su conversión en plataforma fronteriza y el impulso de los mercados ilegales de alta demanda (armas, droga).

*El escenario de la violencia*

La frontera con Colombia no fue siempre violenta, sólo se hace visible –por magnitud e importancia– en la década de los años noventa luego de la firma de los acuerdos de Paz con Perú<sup>9</sup> cuando se cierra el ancestral diferendo fronterizo con lo que el tema pierde significación en la agenda de seguridad nacional; pero también coincide en el tiempo con la agudización del conflicto interno de Colombia, lo que produce un cambio de rumbo de la política internacional ecuatoriana: del sur al norte.

La tasa de homicidios en las provincias de la frontera norte crece de 18,9 homicidios por cien mil habitantes en el año 1990 a 36,1 en el año 2008; mientras el promedio del Ecuador lo hizo de 10,3 a 18 en el mismo período. Esto significa que el crecimiento de la tasa de homicidios en las provincias de esta frontera fue de 70,7%, mientras la del Ecuador fue de 47,6%.

En 1990 la provincia de Los Ríos tenía la tasa de homicidios más alta del país, siguiéndole Esmeraldas y luego Sucumbíos. Para el 2008, esta situación se altera: primera está Esmeraldas, segunda Sucumbíos, tercera Los Ríos y novena el Carchi. Si ello ocurre en términos relativos, también sucede en términos absolutos: en el año 2008 el número de homicidios de la provincia de Pichincha –cuya capital es Quito– es inferior a la de Esmeraldas.

Carchi y su capital, Tulcán, tienen un comportamiento distinto al de las otras dos provincias fronterizas. La tasa de homicidios de la provincia ha estado siempre debajo del promedio nacional y ha tenido un incremento de dos homicidios por cien mil habitantes en estos veintitrés años. La tasa de homicidios de Tulcán se mantiene estable desde el 2005 con una tasa de 4,2 por cien mil habitantes; esto es, catorce veces menos que la provincia de Esmeraldas, diez veces menos que Sucumbíos, cuatro veces menos que el promedio nacional, y tres veces menos que Quito. Sin embargo, los suicidios llegan al doble y los accidentes de tránsito son más altos. La mayoría de las muertes por accidentes de tránsito se producen por atropellamiento, es decir, fuera de los vehículos. En Carchi, los delitos contra la propiedad son los de mayor ocurrencia y los de mayor connotación social: se cometen

en el espacio público, siendo los de mayor valor el robo de vehículos, que después son internados a Colombia para su comercialización. Este tipo de delito masivo y su lógica espacial, cronológica y de valor, imprimen una percepción de inseguridad bastante mayor a la que en realidad existe.

La baja violencia relativa en Carchi se explica porque tiene instituciones sólidas, representativas y legítimas –comparativamente con el resto de la frontera– y porque es el único segmento del territorio fronterizo donde existe una sociedad civil con redes sociales importantes a los dos lados de la frontera.

El incremento de la violencia fronteriza muestra su movilidad: la violencia fue del campo a la ciudad, por la urbanización de la economía y la política, y, ahora, del sur hacia el norte por el auge de la economía de frontera. Pero no solo crece sino que aparecen nuevos delitos y nuevos actores vinculados al crimen: por ejemplo, el paso del contrabandista al traficante o el apareamiento de las ‘mulas’ y los sicarios.

La violencia fronteriza es distinta a las violencias del resto del país, a las de otras fronteras y a las que existen en su interior, porque las violencias son plurales y porque cada una tiene una localización territorial. Además en cada hecho delictivo hay un *sistema de ilegalidades*: un delito conlleva delitos anteriores, simultáneos y posteriores, porque es un sistema interdelincuencial.

Cada ilegalidad está asociada a otras, porque tras un delito principal se despliega una secuencia de delitos conexos. Por ejemplo, una persona se emborracha, conduce un vehículo, produce un accidente, intenta coimir a un policía y le agrede cuando la rechaza. Éste es un caso donde el orden de ilegalidades se estructura en cadena a partir de un hecho inicial (emborracharse). En otros casos, existen enlaces delictivos simultáneos: en un homicidio común puede existir el porte ilegal de armas, la adquisición fraudulenta de la misma, la organización para delinquir, penetrar violentamente al domicilio y asesinar. No se diga, en los casos de robo de vehículos, contrabando o narcotráfico donde existe un circuito mucho más amplio de fases enlazadas, cada una de las cuales tiene varios delitos.

De allí se confirma que la violencia es plural (heterogénea) y múltiple (sistémica). Por eso, la violencia fronteriza es distinta a la del resto del país

en términos cuantitativos (homicidios) y cualitativos (distinta a la de género). Por eso la concepción de que las violencias están articuladas bajo un *sistema particular de violencias o delitos* –por complementariedad y sinergias entre ellos– es muy importante para entender el fenómeno. Se trata de desarticular el sistema y no uno de los delitos, porque si no la *cadena de violencia* se reconstituye inmediatamente.

La violencia fronteriza de Ecuador con Colombia es heterogénea, porque el lado ecuatoriano y la articulación con Colombia son desiguales, lo cual produce cadenas de violencias o sistemas delictivos distintos y diferentes. Las tres provincias fronterizas se caracterizan por tener geografías, densidades demográficas, migraciones, empleos y economías distintas; así como una precaria comunicación entre ellas, tanto que la relación entre sí es menor a la que existe con sus pares del otro lado: es más fuerte la articulación norte-sur que este-oeste, lo cual fortalece la lógica de una región transfronteriza binacional.

Es una *realidad heterogénea*, que contiene espacios diferenciados que producen sistemas de violencias fronterizas diferentes:

- Sucumbíos: provincia amazónica donde confluyen fuerzas irregulares del conflicto colombiano (narcos, paramilitares, guerrilla) con un mercado interno sustentado en actividades ilícitas, baja densidad institucional y receptora demográfica por colonización, refugio y atracción migratoria.
- Carchi: provincia de la serranía que tiene la mayor densidad institucional del cordón fronterizo y la mayor concentración poblacional en una ciudad (Tulcán). El tema delictivo pasa por la existencia de un comercio ilegal (corrupción, extorsión, contrabando) que nace de las condiciones económicas de cada lado.
- Esmeraldas: provincia costeña que tiene población mayoritaria afrodescendiente con problemas interétnicos, muestra un incremento del narcotráfico con nuevos actores (sicarios, traficantes) y conflictos ambientales y sociales venidos de las palmicultoras y madereras.
- Océano Pacífico: conformado como región donde se articula un espacio delictivo para el tránsito de migración irregular y de narcóticos hacia los países consumidores.

En suma, hay una triple diferenciación: la tasa de homicidios de la frontera es el doble del promedio nacional; la violencia de Sucumbíos es distinta a la del Carchi y ésta es diferente a Esmeraldas, porque la frontera ecuatoriana no es una región homogénea. La *violencia fronteriza* no se expresa solo en los territorios limítrofes sino en un radio de influencia que lo supera. Ejemplo de esta afirmación es la Calle Ipiales<sup>10</sup> en Quito o Los San Andresitos en Bogotá<sup>11</sup>, que muestran con sus nombres la influencia de la frontera. Pero lo más sintomático tiene que ver con el narcotráfico, donde la frontera es simplemente el sitio de paso hacia los lugares de consumo en Europa, Estados Unidos y Brasil; o el tráfico de armas, donde la frontera es el lugar de articulación de producción (Estados Unidos, Brasil) con los de consumo (crimen organizado, guerrilla).

#### *Economía de Frontera*

La condición co-constitutiva de la frontera tiene que ver con el apareamiento de un tipo de economía: la *economía fronteriza*. Esta economía es altamente diversificada, articula mercados legales e ilegales, tiene una lógica invasiva que hace metástasis en los planos legales, económicos y políticos, desarrolla prácticas violentas y delictuales, y es asumida por actores transfronterizos que se mimetizan en las sociedades locales.

El eje de la violencia fronteriza tiene que ver con esta *economía* que se potencia con la globalización y que se parece a una *economía de enclave* que actúa como ‘polo de desarrollo’: presencia de capitales externos a la región, control económico y político de la sociedad local y transferencia de las ganancias al exterior. Es una actividad económica encapsulada en la frontera, con enlaces exógenos que superan los territorios transfronterizos y circunvecinos para tener una implicación internacional; lo cual es posible gracias a la inversión de capitales que generan un sistema integrado de circulación que se ubica por encima de la lógica de producción.

No explota un producto o un servicio sino un complejo diversificado de elementos mercantiles, legales e ilegales, que encuentran en la frontera su razón de ser. No sólo hay contrabando que abastece mercados formales e

informales, sino también mercaderías producidas en otros territorios (Rusia, Brasil) dirigidas al consumo de los actores del conflicto colombiano (armas, precursores químicos) o a la satisfacción de las demandas de Quito (textiles, caramelos, café) o de los Estados Unidos (narcóticos).

La economía de frontera neutraliza y subsume aparatos institucionales con la finalidad de proceder con impunidad y de contar con un refugio internacional; también controla los grupos locales a través de las actividades económicas y del clientelismo para alcanzar el control político de los aparatos estatales.

Este proceso produce una mutación importante en los actores; se pasa del *contrabandista*, especulador que traslada mercaderías de un país a otro aprovechando las ventajas comparativas por el no pago de aranceles<sup>12</sup>; al *traficante*, figura social de un delincuente que traslada sujetos y objetos ilegales (personas<sup>13</sup>, armas, órganos, droga) que están inscritos en los circuitos del intercambio mundial.

El traficante actúa dentro de complejas redes de intercambio que controlan las rutas e imponen las normas de la economía fronteriza; subsumen al contrabandista y a la autoridad política (policía, aduana, jueces) mediante la extorsión, el secuestro, la corrupción y el homicidio. Allí nace una nueva autoridad política que impone la ley del traficante<sup>14</sup> que permite a las redes de comercio ilícito operar como corporaciones o *holdings* de empresas que explotan los circuitos y las rutas de la ilegalidad.

¿Existen economías paralelas en la frontera? Estas definiciones dicotómicas poco ayudan a la comprensión de las economías, porque estigmatizan e invisibilizan los lazos de las economías de un lado con las del otro, así como de las economías legales e ilegales, que cada día son más estrechas, complementarias y más integradas<sup>15</sup>.

La asimetría complementaria en las fronteras es la esencia de la economía fronteriza, tal como se observa con estos ejemplos:

- Frontera México-Estados Unidos: En Estados Unidos el mercado de armas es libre, mientras que México tiene restricciones; por eso el abastecimiento de los mexicanos se realiza legalmente en EE.UU., aunque pasando la frontera se convierte en delito. La venta de medicinas en

EE.UU. requiere de receta médica, mientras en México la venta es más libre, lo que produce que en el lado mexicano hayan múltiples farmacias para atender la demanda norteamericana.

- Frontera Ecuador-Colombia: Las fuerzas irregulares van al Ecuador no porque el país abra las puertas, sino porque existe un mercado donde abastecerse (vitualas y servicios); independientemente que los precios sean más altos (inflación) por el riesgo de la demanda (no de la oferta), por el tipo de oferta y por las ventajas comparativas.

El Estado debe tener claridad sobre esta economía para regularla y controlarla, porque si no difícilmente podrá intervenirla. Por eso, mientras más factores diferenciadores se impongan (muros, aranceles, militares) y más asimetrías se creen, mayores serán los riesgos, los precios y los actores delictivos<sup>16</sup>.

La economía de frontera debe ser gobernada con políticas económicas y no con acciones militares o policiales. La asimetría económica no se resuelve con represión; es necesario establecer políticas transfronterizas entre los Estados colindantes, mucho más si existe una integración de hecho entre los mercados legales e ilegales de un lado y el otro de la frontera, lo cual requiere de un mercado de la seguridad que termina por desbordar el sentido público de la protección y por someter a la autoridad pública a las 'reglas' de esta economía.

Enfrentar esta economía requiere también de una política de creación, fortalecimiento y renovación institucional; porque no se debe permitir la funcionalidad del Estado y la sociedad civil hacia esta economía, legitimando la impunidad, mimetizándose socialmente y construyendo un refugio internacional.

#### *Las políticas de seguridad*

Las violencias fronterizas nacen de una relación social particular del conflicto y dependen de cómo la sociedad y el Estados las definen, tipifican y procesan en cada lado. Los Estados más fuertes imponen los delitos perseguibles a los más débiles, en unos casos bajo la figura de la cooperación

internacional o en otros como extensión de sus políticas de seguridad. Por eso es imprescindible construir la 'soberanía del delito' para que los delitos de mayor connotación social en cada territorio nacional sean los que se gobiernen y no los que se definen internacionalmente.

Las políticas públicas nacen de los imaginarios de inseguridad creados por las *agendas públicas*, venidas de las demandas de la población, de las encuestas de opinión pública, de las marchas blancas, de los medios de comunicación 'nacionales' y locales y de los centros de decisión política nacional (ministerios, las capitales). Estas políticas, en el caso de la frontera ecuatoriana, se especifica en tres elementos: control del desborde del conflicto colombiano, diseño de acciones homogéneas en ámbitos heterogéneos e imposición de estrategias externas a la frontera.

La primera, la tesis del *desborde del conflicto colombiano* se fundamenta en que las violencias vienen de afuera, sin reconocer la violencia propia o, al menos, su carácter internacional. Más si las tasas de homicidios en la parte ecuatoriana son más altas (treinta y seis por cien mil habitantes) que en el lado colombiano, que tiene veinticinco homicidios por cien mil.

La tesis del desborde debe ser relativizada en términos históricos: la frontera no fue violenta siempre. La violencia crece cuando confluyen tres elementos: cambio de la funcionalidad de la frontera (globalización), reforma del Estado (privatización, apertura y ajuste) y aplicación del Plan Colombia. Esto para decir que la violencia fronteriza Ecuador-Colombia tiene componentes no únicamente atribuibles al 'desborde' sino también a los cambios del Ecuador, América Latina y el mundo.

La segunda: aplicación de *políticas homogéneas* en realidades heterogéneas, cuando un viejo principio señala que a realidades diferentes deben corresponder políticas distintas. Son evidentes las diferencias geográficas, demográficas y sociales, de estructura productiva, de vínculos con Colombia y del tipo de delitos existentes en el cordón fronterizo. Las tasas de homicidios son altas en las tres provincias, pero con diferencias: Esmeraldas es la más alta del país, le sigue Sucumbíos y finalmente Carchi, que tiene la mitad de la anterior.

Sin embargo, como prima la óptica que no discrimina los tipos de violencias, no se diferencian las políticas. De ahí que las políticas de

frontera sigan siendo las tradicionales de la época anterior, cuando se controlaba la frontera en términos migratorios (visas o pasado judicial) y aduaneros (aranceles), cierre de los pasos fronterizos, militarización y policialización inscritas en las políticas de seguridad nacional y de seguridad pública<sup>17</sup>.

En esta perspectiva, lo único transfronterizo que existe es lo militar: la COMBIFRON que impone un tratamiento militar a la frontera. Este hecho contrasta con las políticas actuales en la frontera Ecuador-Perú, donde existe un Consejo Binacional, gabinetes ministeriales, el proyecto Puyango-Tumbes, los convenios universitarios y la creación de una organización municipal.

La tercera tiene que ver con el lugar donde se diseñan las políticas. Si bien considera a la frontera como 'en el margen' o 'en el límite', no se puede negar que ahora tiene prioridad central, por la nueva función de la frontera y por la fuerza que ha adquirido la violencia. Sin embargo, la región no tiene autonomía para dotarse de políticas porque son diseñadas externamente: las condiciones de la región no se consideran o, incluso, las ignora el Estado centralista, porque las políticas se las diseña desde intereses 'superiores'. El elemento más contundente fue la política colombiana impulsada por el presidente Álvaro Uribe con la invasión a la zona de Angostura, produciendo la ruptura de relaciones diplomáticas y el debilitamiento de la región transfronteriza.

La frontera es vista desde la soberanía nacional (enemigo externo) y el orden público (enemigo interno), trazados desde la capital por los ministerios de Defensa Nacional, Interior y Relaciones Exteriores. Por eso las políticas en la frontera han sido de militarización, la presencia policial y las relaciones internacionales.

Aún más complejo es el tema de las políticas de cooperación internacional, generalmente vinculadas al control del narcotráfico (policía), al terrorismo (militares) y a la migración irregular (refugiados, desplazados). Para ello dirige su atención a instituciones como la policía, donde se promueve especialización en estos delitos y a la justicia donde se plantean reformas al código penal (penas más duras, nuevos delitos, delación) y también nuevas formas de procesamiento penal.

También existen iniciativas como la de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que ha establecido las llamadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) con apoyo de la Corporación Andina de Fomento o lo que UNASUR viene planteando en su seno. Aunque quizás el ejemplo más interesante provenga de Europa con el proceso de creación de la Unión Europea; lo cual supone que una buena política de seguridad ciudadana viene de la integración.

La globalización<sup>18</sup>, entendida como un factor constitutivo de lo local, permite comprender la presencia de mafias internacionales que no tienen patria: por el contrario, su condición de existencia está dada por su despliegue mundial. Este es un espacio que debe ser comprendido dentro de la política exterior de nuestros países y debe encontrar un espacio propicio en los órganos internacionales de representación de las naciones.

Toda política pública en la frontera requieren tres elementos centrales: generar una institucionalidad pública descentralizada; promover sociedades trans-fronterizas más integradas y diseñar políticas económicas convergentes entre los países de frontera. Esto quiere decir que sólo la integración intra e inter estatales permitirán romper las inequidades que constituyen los 'sistemas delictivos'.

El ejemplo de la provincia del Carchi es aleccionador: las tasas de violencia son más bajas porque allí existe una densidad institucional y social (capital social) mayor que en las otras fronteras. También se debe tener en cuenta que Carchi tiene una 'frontera viva' donde las actividades productivas agrícolas y el desarrollo urbano están fuertemente arraigadas. Tulcán es la ciudad más grande de la región fronteriza (alta primacía urbana) y tiene los gobiernos locales (Municipio) y provinciales (Consejo Provincial y Gobernación) más sólidos.

Por otro lado, es imprescindible desarrollar elementos del gobierno de la violencia que sea ejercido por este marco institucional: definición conjunta de políticas públicas (económicas, sociales, comunicación), armonización legal internacional (código penal y procedimiento), señalamiento de mecanismos de financiamiento (nuevos recursos, presupuestos), acuerdos a distintos niveles (local, nacional e internacional).

## Conclusiones

Las conclusiones tienen tres áreas: la teórico-conceptual de la violencia y las fronteras, las características de la región transfronteriza y ciertos elementos de política pública.

1. En *términos conceptuales*, la violencia y la seguridad se definen en relación a cada Estado, lo cual trae cuatro elementos: 1) se trata de conceptos relativos que deben ser estudiados en concordancia con cada Estado<sup>19</sup>. 2) Lo que en un Estado es violencia o seguridad, en el otro puede que no lo sea, porque dependen del tipo de Estado que sea: plurinacional (Canadá)<sup>20</sup>, federal (EE.UU.<sup>21</sup>) o autonómico (España). 3) La violencia nunca se presenta sola, porque tras de ella existe un sistema delictivo (diacrónico o sincrónico). 4) La seguridad puede convertirse en disparador de violencia si la primera nace de un Estado que impone su política a otro (guerra necesaria o preventiva) o nace de una parte de la sociedad que impone a otra (hombres a mujeres).

La violencia fronteriza permite confirmar la tesis de su pluralidad, porque es particular a una relación que tiene lugar donde se encuentran dos o más Estados, debido a la dinámica de las asimetrías complementarias. En ese sentido y en estricto rigor, las fronteras son regiones transfronterizas, porque cada lado sólo puede ser comprendido en su relación con el otro.

2. Las *características de las fronteras* deben entenderse históricamente; porque son puntos de encuentro de dos o más Estados que cambian y porque ahora operan como plataformas internacionales. Por eso las políticas no pueden ser las tradicionales, sino altamente proactivas para obtener beneficios de la complementariedad y producir impactos positivos en la zona de frontera.

En la frontera ecuatoriana-colombiana, la dinámica relacional tiene más fuerza en términos binacionales norte-sur que nacionales este-oeste, lo cual es una razón adicional para formular políticas transfronterizas que

partan de acuerdos municipales, regionales y nacionales; es decir, de políticas transfronterizas que compaginen lo legal, lo político y lo económico<sup>22</sup>. Además, se debe tener en cuenta que el cordón fronterizo es altamente heterogéneo y por lo que se deben diseñar políticas acordes a la realidad.

3. La *violencia fronteriza* se sustenta en un triple *re-conocimiento*:

- *Reconocer lo que fue la violencia fronteriza* para tener un sentido del devenir y de la memoria, respecto a cómo y cuándo la frontera cambió para llegar a ser violenta. Si es así, encontraríamos las condiciones que produjeron la coyuntura de cambio y cuáles los elementos que cambiaron.
- Hay que *reconocer lo que es la violencia fronteriza* en sus reales condiciones: los enlaces, la esencia, las asimetrías complementarias, las violencias, las heterogeneidades territoriales, y las relaciones que la constituyen. Además la violencia articula una matriz cultural que se riega socialmente y que tiende a legitimarla.
- Se debe *reconocer al otro* (alteridad), porque la violencia fronteriza proviene justamente de una dinámica relacional entre “nosotros” y “ellos”. Si uno no comprende al otro difícilmente se podrá conocer y enfrentar el problema. Si la frontera tiene una lógica transfronteriza, la violencia fronteriza también lo es.

4. Los *enfoques de política pública* prevaecientes han sido de seguridad nacional, cuyo objetivo es la defensa de la soberanía nacional; y de seguridad pública, que ataca a los enemigos internos para mantener el orden público. Sin embargo, la seguridad ciudadana, que es lo que se vive cotidianamente en la región, ha tenido muy poco espacio. Considerar la política de seguridad ciudadana produce dos cambios centrales: el tema se descentraliza en sus objetivos y se diversifica como espacio de la toma de decisiones de política pública; y se prioriza la vida de la población residente en la región transfronteriza.

Con ello hay se abre la posibilidad de convertir la frontera en un espacio para una economía binacional que tenga impactos y enlaces positivos en

varios sectores de la población y en ámbitos territoriales más amplios. Pensar en la población fronteriza que vive y sufre cotidianamente la ambivalencia del costo de la muerte y del beneficio del progreso resulta fundamental.

El gobierno de la seguridad ciudadana está asociado a la necesidad de crear, fortalecer y formatear las instituciones públicas; mucho más si la violencia se vale de ellas para someterlas a sus necesidades. Por eso se debe trasladar las instituciones hacia la frontera<sup>23</sup>.

Otro componente a la hora de establecer el gobierno de la violencia fronteriza es el tratamiento binacional de la economía de frontera. A la economía fronteriza hay que regularla y manejarla desde su propia lógica y no desde el trabajo policíaco.

La región transfronteriza debe ser un espacio de inclusión y encuentro para equilibrar las desigualdades socioeconómicas, para articular las diferencias nacionales y para conectar los territorios distantes. Para que ello ocurra se requiere políticas transfronterizas de seguridad ciudadana, económicas, culturales y sociales.

Hoy los que trafican son los actores centrales en las regiones transfronterizas, a partir de los cuales se articulan directa (sicariato, FARC) o indirectamente otros (corrupción).

La frontera debe ser un espacio de integración y no de repulsión de los Estados. Cuando eso ocurre, la integración la construyen los ilegales, imponiendo su ley: la legalidad se informaliza y la violencia se convierte en un mecanismo de resolución de las controversias.

En otras palabras: la violencia fronteriza debe ser controlada con una institucionalidad sólida y flexible, con políticas económicas, con apoyo de la policía y con el impulso al sector productivo; todo lo cual debería establecerse en el marco de la integración binacional.

## Bibliografía

- Augé, Marc (2007). *Por una antropología de la movilidad*. Barcelona: Gedisa.
- Carrión, Fernando (2008). “Violencia urbana: un asunto de ciudad”. *Revista EURE*, N.º 103, pp. 111-130. Santiago: IEUT.
- (2009). “Prevención: ¿Una propuesta ex ante al delito?”. *Revista URVIO*, N.º 6, pp. 7-14. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Castels, Robert (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Curbet, Jaume (2009). *El Rey desnudo, la gobernabilidad de la seguridad*. Barcelona: UOC.
- Delgado, Julián y Jaume Guardia (1994). *Seguridad ciudadana y función policial*. Colección Estudios Municipales.
- Garzón, Juan Carlos (2008). *Mafia & Co. La red criminal en México, Brasil y Colombia*. Bogotá: Planeta
- Kliksber, Bernardo (2008). “¿Cómo enfrentar la inseguridad ciudadana en América Latina?”. *Revista Nueva Sociedad*, N.º 215, pp. 4-16. Buenos Aires.
- Manwaring, Max (2009). “A ‘New’ Dynamic in the Western Hemisphere Security Environment: The Mexican Zetas and Other Private Armies”. Documento mimeografiado.
- Naim, Moisés (2006). *Ilícito, cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*. Buenos Aires: Ed. Suramericana S.A.

## Notas

- 1 “Una frontera no es una barrera, sino un paso, ya que señala, al mismo tiempo, la presencia del otro y la posibilidad de reunirse con él” (Augé, 2007: 21).
- 2 “El chivo expiatorio asume la función de enemigo adaptado, es decir, de un referente simbólico que eventualmente permite justificar las acciones represivas a cargo de agentes estatales que actúan en nombre de la sociedad” (Curbet, 2009: 88).
- 3 La modificación de la paridad monetaria produce un encarecimiento o abaratamiento de las exportaciones o importaciones de un país en relación al otro, produciendo contrabando o comercio ilícito.
- 4 En la frontera de México con los Estados Unidos se observa que las tasas de crecimiento económico son superiores al promedio nacional, como también ocurre con las tasas de crecimiento demográfico, debido a la alta migración (Guillén, 2010).
- 5 En las líneas de frontera existen ciudades, como es el caso de Centro América, donde en seis países hay un poco menos de diez millones de personas viviendo en ciudades fronterizas.
- 6 “Las protecciones civiles garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco de un Estado de derecho” (Castels, 2004: 11).
- 7 El delito de secuestro en Colombia se persigue con instrumentos bastante inflexibles, mientras en Ecuador se empieza a trabajar en el tema debido a su reciente incidencia. Por eso, en el Ecuador se ha constituido en un espacio proclive a este delito ante la existencia de políticas benignas, al menos comparativamente con Colombia.
- 8 “El concepto de seguridad ciudadana abre el dominio jurídico a una realidad social más amplia, que es la “la convivencia segura”; el alcance de la seguridad ciudadana sería dar seguridad a los ciudadanos en el ejercicio público (marcado por la Ley) y privados de los derechos y deberes previstos en el orden constitucional” (Delgado y Guardia, 1994: 20).
- 9 Desde este momento se instrumentan políticas de integración con: el relanzamiento del Proyecto Puyango-Tumbes para la explotación binacional de la cuenca, así como la constitución del Consejo Binacional Ecuador-Perú, los acuerdos inter universitarios, entre varios existentes.
- 10 Hace referencia a la Ciudad de Ipiales, la primera colombiana del lado fronterizo y que representa la puerta de entrada de las mercaderías que se comercian en Quito en la calle que lleva su nombre.
- 11 “Los San Andresitos comercian bienes finales importados y nacionales; su principal característica es la transgresión a la norma, bien sea por contrabando, subfacturación de importaciones, evasión de impuestos o cambio de marquillas. El solo control de los San Andresitos, incluyendo los negocios lícitos e ilícitos, genera alrededor de 7,4 billones de pesos al año (2 500 millones de dólares al cambio de 2003)” (Garzón, 2008: 63).
- 12 En cuanto a lo económico: las políticas monetarias, la inflación, los patrones de consumo, los aranceles, los estímulos, los subsidios (gasolina), políticas sectoriales terminan siendo complementarias para el desarrollo de estas economías.
- 13 “Se estima que el contrabando transfronterizo, que no representa más que una parte del negocio, desplaza entre setecientos mil y dos millones de personas al año” (Naím, 2006: 116).
- 14 “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” (Manwaring, 2008).
- 15 “Las redes ilícitas se hallan estrechamente interrelacionadas con las actividades lícitas del sector

privado y también profundamente implicadas en el sector público y el sistema político. Y una vez que se han extendido a las empresas privadas legales, los partidos políticos, los parlamentos, las administraciones locales, los grupos mediáticos, los tribunales, el ejército y las entidades sin ánimo de lucro, las redes de tráfico llegan a adquirir una poderosa influencia –en algunos países sin parangón- en los asuntos de estado” (Naím, 2006: 23).

- 16 “De manera perversa, la conciencia de los devastadores efectos del comercio ilícito suele generar impulsos nacionalistas y reacciones aislacionistas, tales reacciones acaban por beneficiar a los propios traficantes, ya que cuanto más se esfuerzan los estados en levantar barreras para frenar el flujo de productos, servicios y mano de obra ilícitos, más probabilidades tendrán los traficantes de obtener rentabilidad de su comercio. Las fronteras nacionales constituyen una ventaja para los delincuentes, del mismo modo que representan un obstáculo para las fuerzas del orden. Las fronteras crean oportunidades de obtener beneficios para las redes de contrabandistas a la vez que debilitan a los estados-nación al limitar su capacidad de frenar las embestidas de las redes globales que dañan a sus economías, corrompen a sus policías y socavan sus instituciones” (Naím, 2006: 24).
- 17 La seguridad pública está dirigida al llamado mantenimiento del orden público, que no es otra cosa que “un instrumento de las clases dominantes para hacer aceptar, al resto de la sociedad, el *statu quo* social. De esta manera, las fuerzas policiales estaban dirigidas a defender los intereses de una determinada clase social dominante y por lo tanto no cumplían el principio ni la función de ser un servicio público (Delgado y Guardia, 1994: 18).
- 18 “Las actividades delictivas globales están transformando el sistema internacional, invirtiendo las reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía” (Naím, 2006: 20).
- 19 De ahí que las propuestas etiológicas que propugnan explicaciones causales y factores de riesgo no ayuden a entender las problemáticas reales de la violencia y la seguridad.
- 20 En el Ecuador, la nueva Constitución contempla la existencia del pluralismo jurídico. Esto supone, por ejemplo, la justicia occidental tiene definida la lógica penal sustentada en el castigo y la ancestral se la concibe como sanación; y cada una de ellas se aplica en territorios específicos.
- 21 Por ejemplo, en un estado existe pena de muerte y en otro no. Incluso en Colombia, entre otros, hay ciertos municipios que tienen restricción para el consumo de alcohol hasta ciertas horas (hora zanáhoría), lo cual produce el desplazamiento de bares, cantinas y discotecas hacia otros cantones circunvecinos.
- 22 En el año de 1990 hubo un primer intento de llegar a un acuerdo entre los gobiernos locales de cada uno de los lados de la frontera. Hoy se busca recuperar esa dinámica, luego del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países.
- 23 La mayoría de las entidades de la cooperación internacional dirigen a ‘control remoto’ los proyectos fronterizos. Hay un ‘modelo zapping’ de realización de las políticas, con la sustancial diferencia de que no se puede optar por otra política. En algunos casos, las organizaciones internacionales prohíben que sus técnicos trabajen en la frontera. La policía y las FFAA. poseen una presencia móvil en la frontera, así como los órganos nacionales tampoco tienen sus oficinas centrales.

# Fronteras en movimiento y los movimientos en la frontera

Célia Lucena\*

## Introducción

La frontera es un concepto impregnado de movilidad. La condición de la frontera es ser borde, margen, límite y siempre caracterizada por el movimiento. De esa manera, parece más instigador utilizar el concepto en el plural *–fronteras–*; porque las fronteras, a principios del siglo XXI, presentan una lógica territorial diversa de la que tenían hace cien años. La frontera es modificada en su demarcación debido a la movilidad entre diferentes grupos étnicos en los distintos movimientos de la explotación territorial y también de la lucha expansionista. Son muchos tránsitos, intercambios y configuraciones experimentadas por los actores en los diferentes tiempos históricos fronterizos.

*Fronteras en movimiento* son espacios sociales de tensiones, contradicciones y ‘junciones’. Las zonas fronterizas son campos de fuerza y de choques políticos y simbólicos, pero también de mezclas culturales y formas de integración variadas (Albuquerque, 2008).

Las fronteras ocasionan integraciones, intercambios, socializaciones, tensiones y desequilibrios de poder. La frontera es un límite sin límites, es un concepto impregnado de combinaciones múltiples. Las fronteras indu-

---

\* Investigadora y Directora de publicaciones del CERU (Centro de Estudios Rurales y Urbanos), Universidad de São Paulo/Brasil. [ctlucena@uol.com.br](mailto:ctlucena@uol.com.br)

cen el pensamiento al pasaje, a la comunicación y al diálogo, resultando así en un tránsito, no a penas de lugar, pero también de situaciones y épocas, así como de la población. Esta dimensión apunta para una nueva reflexión: la de que, por el contacto y permeabilidad, la frontera es ante todo híbrida y mestiza. Llevando en consideración que la significación de los espacios, territorios, lugares y fronteras son configurados por los actores sociales a lo largo de sus vidas, así, más atractivo parece pensarla en la perspectiva cultural. *Fronteras culturales* remiten a la vivencia, a las socializaciones, a las formas de pensar intercambiables, a los *ethos*, valores, significados contenidos en las cosas, palabras, gestos, ritos, comportamientos e ideas (Pesavento, 2002). De esta manera, por un lado la frontera indica intercambio, trueque y mestizaje y, por el otro, indica extrañamientos, intolerancias, prejuicios, barreras y conflictos.

Para Valcuende (1998) el concepto *culturas de frontera*, incide en el carácter plural de la significación de la frontera política para las poblaciones asentadas en los límites del Estado. Para Martins (1997) la realidad frontera debe ser comprendida como lugar de conflicto y alteridad entre 'nosotros' y los 'otros', como espacio de varias temporalidades. Las fronteras, antes de constituir marcos físicos son marcos simbólicos. Vale acordarse que mismo en el sentido de la frontera vista por el enfoque de la geopolítica, el concepto abre espacio para los dominios de la construcción simbólica de pertenencia, que llamamos de identidad y que corresponde a un marco que se define por la diferencia.

Entonces, si toda frontera es resultado de intereses expansionistas, se admite pensarlas en el plural y sobre todo, a partir de la dimensión de los movimientos en diferentes temporalidades. Si las fronteras son fruto de mezclas y de hibridaciones, son consideradas culturales, –comprendidas como lugares de identidad y de alteridad, así, las poblaciones fronterizas al establecer jerarquías y al crear discursos de identificación, refuerzan estereotipos y atribuyen significados al real.

A partir de este punto se hará referencia a la triple frontera: Brasil, Perú y Bolivia, (locus de investigación)<sup>1</sup>. Las fronteras, entendidas como espacio constituido por capas culturales temporales, mezclaron indígenas, portugueses y españoles, delineándose como frontera colonial. El espacio

abrigó una historia de disputas ya establecidas entre los colonizadores que eligieron formas de contratar, es decir, determinaron fronteras por intermedio de tratados. La explotación del caucho marca los movimientos del final del siglo XIX, tiempo de caucheros, siringueros, castaños, ribereños, denominados pueblos de la selva. Sin embargo, hasta el final del siglo XIX los Estados ignoraban el inicio y el fin de las líneas imaginarias, que demarcaban el imperio brasileño del de Perú y de la Bolivia, perdidas en la inmensidad Amazónica.

### Fronteras en movimiento

El desarrollo del caucho en Brasil y el avance de los caucheros en territorio boliviano generaron conflictos, exigiendo la redefinición de las líneas delimitadoras entre los tres Estados, con el fin de legitimarse la explotación de sus recursos naturales. De esa manera, en Acre la expansión de la seringa fue el precedente para la modificación de la demarcación política, el territorio pertenecía a Bolivia y al inicio del siglo XX fue anexado a Brasil. La localidad conocida como Bolpebra, territorio que al inicio del siglo XX constaba con la presencia de una población de peruanos, después pasó a la jurisdicción de Bolivia. El avance de los siringueros brasileños en territorio boliviano dio origen a innumerables conversaciones entre los dos países. El caso fue solucionado con el tratado de Petrópolis firmado en 1903, que resultó en la posesión, por parte de Brasil, de las tierras y selvas de Acre. Los límites entre Brasil y Perú fueron definidos por medio de un tratado firmado en 1909. A su vez Bolivia y Perú delimitaron sus fronteras actuales también en 1909, los desacuerdos y enfrentamientos entre bolivianos y peruanos obligaron a sus respectivos gobiernos a optar por una mediación del gobierno argentino.

La zona fronteriza recibió, al transcurso del tiempo, fuerte influencia de Brasil, e incluso existen contemporáneos forzando cada uno de los Estados a señalar posiciones estratégicas en sus respectivas áreas fronterizas. El movimiento en la triple frontera siempre fue fuertemente caracterizado por las relaciones entre Brasil y Perú. La relación fronteriza entre Brasil y Bolivia

se marca por la confrontación de las ciudades de Epiritaciolandia, Brasileia y Cobija. Lo que caracteriza el territorio culturalmente es la unidad simbólica del universo amazónico. Los grupos fronterizos reinventan sus prácticas que se basan en contenidos transmitidos, que a su vez se imponen a las dinámicas de pertenencia basadas en los referentes local, regional y nacional.

Nuevas expectativas fueron instaladas en la frontera a partir de 1990, con la construcción de la *Rodovia Transoceânica* (Carretera del Pacífico) que conecta la ciudad de Rio Branco (Acre) al Pacífico. Ese proyecto se realiza en función del Convenio Internacional viario entre Brasil y Perú, firmado en 1981, pero la construcción de la carretera solo se inicia en el año de 1990. Una propuesta de conectar la ciudad de Río Branco al Pacífico, pasando por la frontera, por Puerto Maldonado, atravesando la cordillera, pasando por Cusco, Lima y llegando a la costa. La carretera marca un antes y un después, como símbolo de modernidad. Se crea una nueva fase de transnacionalización en la frontera.

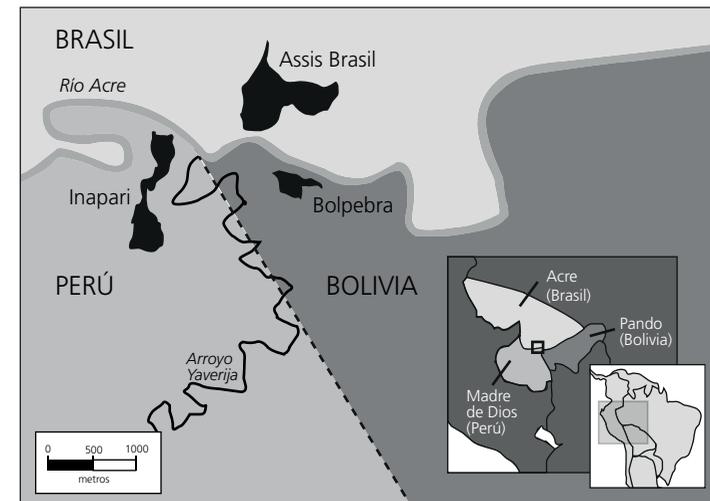
Los territorios fronterizos son separados por el río Acre y por el río Yaverija. El río Acre es un espacio de socializaciones, de integración entre las poblaciones de las tres localidades fronterizas. Iñapari (ciudad peruana), en 2005 contaba con 791 personas. Hoy debe tener alrededor de 2 500. Perteneció al Departamento de Madre de Dios. Es la capital de la Provincia de Tahuamanu. La primera referencia a la localidad encontrada es de 1912. El origen de la población está vinculado a la extracción del caucho y posteriormente de la siringa. Hoy la ciudad presenta un comercio liderado por los migrantes andinos. La localidad llama la atención por existencia de dos pizzerías, punto de encuentro nocturno de peruanos y de brasileños.

Assis Brasil (ciudad brasileña), se originó del seringal Paraguaçu. Todavía conserva el edificio que fue el almacén del asentamiento, junto al río Acre. Los primeros migrantes en la localidad fueron los soldados del caucho. Antes de eso vivían ahí apenas las poblaciones Jeminawa y Machineri. Assis, que había sido emancipado como municipio en 1976, presenta a partir de la década de 1990 grandes mudanzas en su fisonomía, demostrando un notable crecimiento comercial y financiero para atender la llegada de nuevas poblaciones, lo que viene provocando el surgimiento de nuevas dinámicas. Es el lugar de las compras básicas, posee un buen

supermercado y una muy buena infraestructura tratándose de cuestiones escolares y de salud pública. En 2006 el municipio tenía 5 153 habitantes, según datos del IBGE. Los primeros habitantes no indígenas de esta zona provienen fundamentalmente del Nordeste de Brasil. Llegaron a finales del siglo XIX hasta 1910, año en el que se produce la primera crisis del látex (Valcuende, 2009).

Bolpebra (localidad boliviana pertenece al Departamento de Pando) había sido ocupada por peruanos hasta 1920 cuando pasó a la jurisdicción boliviana. A partir de 1990 una pequeña población boliviana se desplaza hacia Bolpebra, y a partir de este momento pasan a ocuparla de forma permanente. Unas catorce familias están instaladas en la localidad. La población tiende a disminuir, en 2008 había sesenta estudiantes en la escuela y en 2009 el número se redujo a veintiocho. Con el mismo discurso de integración, que lleva como pilar la construcción del puente que hace la conexión entre Perú y Brasil, el grupo de bolivianos asentados en Bolpebra permanece aislado, separado por el río Acre y el río Yaverija.

Mapa N.º 1  
Triple Frontera.



Mapa elaborado por Gabriel Lovato

El grupo boliviano atraviesa el río Acre en barco para ir a Cobija, ciudad boliviana que ofrece más opciones de comercio, teniendo que viajar 110 km en territorio brasileño. Cuando vuelven, ellos tienen dificultad para llegar en casa, ya que sus compras pueden ser consideradas contrabando.

### Relaciones inter-fronterizas

Las relaciones inter-fronterizas hasta poco tiempo atrás, eran producto de un cotidiano basado en las prácticas culturales locales, en las relaciones informales y en las transacciones amistosas entre las comunidades. El desplazamiento entre una localidad y la otra se hacía cruzando el río, a pie o en barco. Las fiestas y encuentros se basaban en las relaciones cotidianas entre las comunidades. El viaje a Rio Branco anteriormente se hacía por vía fluvial y después, a partir del año de 1960, por intermedio de una carretera. Todavía, aquél que hoy hace la travesía de la frontera entre Perú y Brasil está estrechamente conectado al lenguaje de la diplomacia, los actores de ese discurso no son más los personajes locales y sí los Estados centralizados.

La instalación de la carretera y la construcción del puente fueron temas que instigaron al equipo a realizar la investigación, cuyo objetivo central fue percibir cómo las poblaciones fronterizas reaccionan ante las transformaciones ocurridas en las dos últimas décadas. Para eso se tomó en consideración las diferentes formas de territorialización de un mismo espacio por diferentes sujetos, que vienen conviviendo con las diferencias delimitadas por fronteras administrativas y que ahora son afectados por una cuestión más global: la construcción de la carretera. La frontera es considerada actualmente como algo prometedor, seduce un público que se desplaza de lugares distintos y distantes, con el intuito de encontrar un espacio para montar un negocio y recomenzar la vida.

Existe una fuerte relación entre los dos lados, el brasileño y el peruano. En la convivencia diaria los *patricios* (forma con que están habituados a referirse los unos a los otros) se relacionan con cierta cordialidad y cada localidad busca promover sus fiestas, procurando revigorizar los lazos del vecindario. En el discurso de los investigados se puede percibir que las

relaciones entre los brasileños y peruanos hasta mediados del siglo XX eran relaciones de vecindario. En esa época había lo que podemos llamar 'interacción cotidiana', las personas circulaban por los territorios sin el patrullaje de hoy. Con las mudanzas y transformaciones las barreras fueron surgiendo. Las representaciones construidas acerca del significado de integración en los días actuales varían de persona a persona. Para un morador de Assis Brasil hoy existe puente, asfalto, pero las miradas de las personas que ejercen el poder no llevan en consideración a los moradores y las necesidades locales: "Ahora tenemos asfalto, tenemos un puente, tenemos integración. La integración no es buena, el poder ejecutivo no da mucha atención para la integración política" (Morador, 2008). Este comentario demuestra que las lógicas estatales están distantes de las preocupaciones e intereses de las poblaciones locales. La integración tiene un doble sentido: uno para el Estado y otro para la localidad.

En el contexto actual surge un discurso que desea aspirar ser la última frontera, ya que propone una integración entre los respectivos países; sin embargo, en la práctica acaba por reforzar las fronteras, presentando a la población limitaciones en lo cotidiano y sometiendo a las personas al rigor de la aduana y a innúmeras fiscalizaciones.

Para entender las redes de relaciones se decidió echar mano de entrevistas con moradores de las localidades de Assis Brasil e Iñapari para conferir, a través de las experiencias vividas, cómo son establecidas las relaciones políticas y sociales, cómo las prácticas culturales son intercambiadas, dónde las compras del día a día son realizadas, cuál es la influencia de la culinaria entre los dos países, las formas de socialización, las amistades, los casamientos interculturales y la doble nacionalidad. Con respecto a la carretera las interpretaciones son diversas. Muchos valorizan el *confort* adquirido, pues dejaron de estar aislados. Del lado brasileño, los viajes en taxi desde Assis Brasil hasta Basileia o hasta Rio Branco se hicieron comunes. Del lado peruano, desde Iñapari hasta Puerto Maldonado son muchos los coches colectivos que hacen diariamente ese recorrido, ya que es lugar de las compras de alimentos de los peruanos fronterizos. Algunos temen la pérdida de seguridad, de tranquilidad, y encima, en el caso de Assis Brasil reclaman el hecho de la carretera pasa por las afueras de la ciudad, y así, las

posadas empiezan a ser construidas cerca de la aduana. En Iñapari la carretera cruza la ciudad, eso genera diferentes lecturas entre los moradores.

Así, surge la idea de que la frontera viene sufriendo transformaciones y eso ocasiona la pérdida del sosiego de los moradores.

Eso de la carretera nos da mucho miedo porque no va a haber tranquilidad, antes dormíamos tranquilos, ahora uno tiene que tener más cuidado y ahora es preciso pagar una persona para que vigile. Hay jovencitos que se están dedicando a robar por la droga, no sé cuáles serían sus dificultades en sus hogares, son niños y sus papás los apoyan (Residente de Iñapari, 2008).

Una moradora de Assis Brasil, casada con un peruano, pasó su vida viviendo, ora en Brasil, ora en Perú. Ella establece comparaciones entre el espacio fronterizo en el pasado y en el presente, diciendo:

Esa frontera en que nosotros vivimos era una frontera en que la gente era hermano de todo el mundo [...] Pero ahora nosotros tenemos muchos problemas en la frontera, muchos problemas, mismo. Yo no sé si es debido a la Transoceánica que llegó... Pero hay mucho control en Brasil para pasar a Perú, y en Perú a Brasil, antes no era así. (Residente de Assis Brasil, 2008)

Otra moradora se recuerda de los festejos de Assis Brasil y de las socializaciones entre lo brasileños y peruanos:

Las fiestas del siete de septiembre en conmemoración de la Independencia sucedían en la semana del día uno hasta el día nueve. El día nueve de septiembre era la fiesta, hasta la llamaban fiesta de los viejos porque eran solo las personas mayores y ahí había la participación de los peruanos, ellos venían y era fiesta toda la noche, comenzaba a las siete, ocho horas de la noche y iba hasta las cinco, seis de la mañana; con acordeón, viola, pandero, pasaban la noche cantando, tocando y el pueblo divirtiéndose (Moradora de Assis Brasil, 2008).

La creación de redes sociales requiere la existencia de contextos festivo-ceremoniales, que permitan la interacción entre la población de la frontera

más allá del espacio de trabajo. En las representaciones de los amazónicos están contenidos los recuerdos de las fiestas de antaño, cuando atravesaban el río y cuando las relaciones del vecindario eran cultivadas. Construyen sus representaciones en los locales referentes de identificación. El mundo de los amazónicos fue creado en un sistema articulado inter-fronterizo. Las fiestas como 'espacio de socialización', realizadas anteriormente, eran informales; hoy son organizadas por las municipalidades, las relaciones establecidas por el lenguaje diplomático requieren la existencia de contextos festivo-ceremoniales que permitan la integración entre las poblaciones.

La *fiesta en la playa* es una organización de la municipalidad de Assis Brasil, celebrada un fin de semana de julio y es considerada una de las fiestas más animadas de la frontera. Esta posibilita una exhibición de productos y costumbres de los tres países, es una fiesta de confraternización. El río Acre promueve los acercamientos de los gustos, de las mezclas culturales y representa un momento de disputas políticas que evidencian las contradicciones locales y estatales.

Las *Fiestas patrias* (celebración peruana de 28 de julio). La municipalidad de Iñapari prioriza las fiestas cívicas, desfiles y espectáculos públicos. Esta fiesta representa un momento de solidaridad y demostración de integración. El desfile es abierto por políticos de la localidad, después los estudiantes de los tres países, y a seguir toda la población iñaparina: comerciantes, agricultores y por último la red de transportes y de taxi. La fiesta exhibe la dinámica fronteriza, los estudiantes, al desfilarse, representan las diferentes disciplinas entre los dos países.

Intercambio significa al mismo tiempo pluralidad y manutención de singularidades de las especificidades locales. Con respecto a las redes de parentesco, es muy común que los niños hijos de peruanos o de casamientos interculturales sean registrados en los dos países. Mantener la doble nacionalidad es una estrategia para facilitar los recorridos. La nacionalidad adquiere un carácter instrumental. Es común que la mujer peruana pida ayuda en un hospital brasileño a la hora del nacimiento de sus hijos, para garantizar la nacionalidad. Entre los tipos de casamientos interculturales, son más comunes los que se dan entre una brasileña con un peruano que a la inversa.

Algunas familias registran a los hijos en las dos ciudades fronterizas. Mantener la doble documentación es una estrategia para facilitar el tránsito. La política generada por cada uno de los Estados, los intereses personales, las relaciones sociales y afectivas define la elección del documento a ser utilizado.

Por intermedio de testimonios de residentes de Assis Brasil y de Iñapari fue posible entender la mezcla de idiomas y representaciones sobre la convivencia, resultado de los matrimonios interculturales entre países fronterizos.

Yo toda la vida hablé español y portugués, pues mi familia estaba mezclada de brasileños y peruanos. Yo vivía en Perú; ahí que sé hablar las dos lenguas. Cuando me preguntan en español, yo hablo español; cuando me preguntan en portugués, yo hablo en portugués. Solo que no hablo muy bien el español, porque hace muchos años que vivo en Brasil. Y... yo estoy aquí en Brasil ya hace quince años. Con quince años me he conseguido un brasileño cearense (moradora de Assis Brasil, 2008).

En realidad una ciudad depende de la otra para las actividades profesionales, comerciales, escolares, políticas y familiares. El va y ven entre una ciudad y otra es realizado desde muy temprano para que los niños asistan a escuelas que están del otro lado de la frontera, para tener atención médica, para compras, para asistir a las iglesias. Desde luego se inicia el movimiento en taxi, en moto-taxi y encima la travesía hecha por el puente o por el río. Las compras son regidas por el cambio de las monedas. Es común encontrar peruanos y bolivianos abasteciéndose en supermercados brasileños, y los brasileños comprando aceitunas, sardinas, cebollas, ajo, granos del lado peruano. En ese tránsito se mezclan idiomas, recetas culinarias y aún el uso del internet y de la telefonía.

La comida es un recurso de análisis que permitió percibir la construcción simbólica de pertenencia, de identidad, y de los extrañamientos culturales. El paladar es totalmente cultural, así, la comida es uno de los elementos que posibilita la articulación a partir de la diferencia. Se puede observar fronteras cuando se percibe rechazo por la comida del otro. Entre los brasi-

leños es común la resistencia frente al exceso de condimentos en la comida peruana. Los peruanos a su vez consideran su comida más balanceada y perciben la comida brasileña como rutinaria: arroz, frijoles, pasta y carne.

En el recuerdo de una moradora brasileña, las comidas son las mismas desde el tiempo de los seringales, lo que ha cambiado es la “manera de hacerlo”; las formas de preparación registran las transformaciones contenidas en las ‘camadas temporales’ del lugar. Los moradores en sus conversaciones hacen referencia a los viejos tiempos, donde comían lo que era producido en los huertos de las colonias<sup>2</sup> o de los seringales. Las carnes de la caza son recordadas y también la utilización de la yuca, de la castaña y de las verduras y legumbres plantados por las propias familias. Hoy existen plantaciones, criaderos de animales (gallina, cerdo y gado) en algunas colonias tanto del lado brasileño como del lado peruano; sin embargo, la mayor parte de la alimentación es adquirida en supermercados.

El morador de Iñapari a su vez, mantiene todavía el hábito de las tres comidas diarias: el desayuno o *la quiebra del ayuno* (expresión aún utilizada del tiempo del seringal), el almuerzo y la cena. Predominan los caldos y sopas como primer plato, una comida amazónica con pescados servidos con banana, diferentes carnes, arroz y frijoles o yuca como segundo plato, acompañado por jugo de frutas de la región o *chicha morada* (maíz morado). Las camadas culturales establecidas en Iñapari expresan las fuertes influencias brasileñas en los modos de vida, en la alimentación y en las canciones. Sin embargo, en los últimos años, la presencia de migrantes provenientes de diferentes partes de la región andina ha provocado el surgimiento de nuevas costumbres y de nuevos regionalismos.

Si la frontera es tránsito, lugar de intercambios, de trueques y de socialización, es también un lugar de extrañamientos. Porque es el lugar del otro que se revela como extraño, desconocido y puede, en algunos casos, ser considerado un enemigo. Las fronteras son, por lo tanto, culturales. Las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI enfrentaron fenómenos, tales como la búsqueda de empleos y el deseo de una mejor calidad de vida, fenómenos que estimulan nuevos procesos migratorios y aceleran la urbanización y los cambios de los modos de vida en determinados territorios. El fenómeno migratorio adquiere una complejidad especial en el mundo

contemporáneo. Actualmente, en los países de América Latina, existen dos tipos favoritos de movibilidades: hacia las regiones metropolitanas y hacia las regiones de fronteras. La inmigración fronteriza, a pesar de siempre haber existido, fue intensificada a partir de la década de 1990. Para estudiar las barreras entre los ‘nacidos en ella’ y ‘fuera de ella’, la ciudad de Iñapari fue escenario de investigación. En ese sentido, a partir del caso específico de la localidad peruana fronteriza, fue posible interpretar las ‘representaciones de mundo’ contenidas en los discursos de las poblaciones antiguas y de las poblaciones migrantes con base en los movimientos poblacionales contemporáneos instalados en la región.

### Movimientos a partir de los años de 1990

Las localidades fronterizas viven el fenómeno de la llegada de los nuevos moradores a partir de 1990. En América Latina se intensificó un imaginario relacionado a las regiones fronterizas, representadas como espacios que permiten la producción de nuevos sentidos para los que buscan nuevas experiencias de vida. En la actualidad, la ciudad de Assis Brasil recibe un número considerable de migrantes, no obstante, los conflictos entre nuevos y viejos moradores no son visibles. Sin embargo, la ciudad vecina de Iñapari, por constituirse en uno de los lugares de concentración de las actividades relacionadas al proceso de restructuración de las actividades comerciales en la región de Madre de Dios, se convirtió en un lugar privilegiado de la migración interna. Aunque, específicamente la ciudad posea un número reducido de habitantes, representa un espacio específico inserto en la dinámica de la nueva orden global (Sassen: 1990).

En el departamento de Madre de Dios ocurrieron dos tipos de desplazamientos: algunos de carácter espontáneo, tal es el caso de los andinos, y otros de forma organizada, que fueron potencializados por el propio gobierno peruano, con la creación de asentamientos agrícolas, pecuarios y forestales. En la ciudad brasileña del estado del Acre el convivio entre los brasileños amazónicos y los brasileños migrantes es amistoso. La población es fruto de nordestinos que se transfirieron para trabajar en seringales. En

la actualidad, la ciudad viene recibiendo migrantes provenientes del sur de Brasil, de los estados de Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul. Son bien recibidos y solicitados para las actividades rurales, considerados entre los acreanos ‘buenos conocedores’ acerca de las actividades de agropecuarias. De esa manera, el alejamiento no es tan avivado al convivir con nuevas agrupaciones llegadas de otras regiones de Brasil. El aumento de la población en Assis Brasil también es fruto del desplazamiento de las personas de un mismo municipio, transferidas de la zona rural para la ciudad.

La ciudad de Iñapari, con un número reducido de moradores (2 000 habitantes), no escapa del establecimiento de relaciones tejidas por la diferencia, la gente se siente separada todo el tiempo por la condición de ser nativo o migrante. La población de Iñapari se quedó aislada por mucho tiempo, pero a partir de los últimos años del siglo pasado, comenzó a recibir un número acentuado de personas de la región andina: Cusco, Puno, Arequipa, Kuliaca y Huancayo. A los ojos de los amazónicos, los andinos representan un peligro, pues comenzaron a destacarse por su espíritu emprendedor y por el deseo de transformarse en grandes negociantes. Los amazónicos se sintieron amenazados frente a la posibilidad que los ‘de fuera’ conquistaren ganancias. El conflicto se desarrolla cuando el contacto amenaza las relaciones de poder, intocables hasta el momento. Algunos de los migrantes se dedican a la agricultura en colonias situadas en las proximidades de Iñapari. Los comerciantes se destacan por el deseo de transformarse en grandes negociantes en la frontera trinacional, los que se dedican a la agricultura –de modo general– anhelan algunas hectáreas de tierra para la agropecuaria, en el intento por lograr sus objetivos, se agregan en asociaciones.

El movimiento poblacional en la frontera presenta singularidades en relación a las inmigraciones internacionales de larga distancia y a las migraciones en contextos nacionales del interior hacia los grandes centros urbanos. Se entiende por *movimiento poblacional fronterizo* a los desplazamientos que se dan en los límites entre los países de frontera y la llegada de nuevos habitantes en la región fronteriza.

El grupo considerado migrante de carácter espontáneo, denominado ‘serranos’, desde su llegada a la ciudad fronteriza viene dedicándose al co-

mercio de ropa, utilidades domésticas y a la venta de legumbres, de granos y condimentos. Venden en los quioscos construidos en terrenos cedidos por el ayuntamiento y venden también en las calles de las localidades fronterizas.

Buscan ligar sus vínculos regionales por medio del paladar y de los condimentos consagrados por la memoria. Así con la ayuda de comerciantes de Puerto Maldonado, transportan desde la sierra hacia Iñapari algunos productos y condimentos básicos para elaborar su comida y también para comercializar. Hoy los productos llegan con más rapidez, los ingredientes la ‘minestra’<sup>3</sup>, por ejemplo: alverjas verdes, pallar, lentejas, quinua, garbanzo y trigo; las papas, jengibre, tomates, cebolla, ajo, aceitunas negras, apio, y los condimentos sillao, azafrán y ají, pimientos de diferentes colores y sabores. Usan mucho comino, cilantro, perejil y poros (puerro).

El testimonio de un joven comerciante migrante confirma las fronteras entre los serranos y los amazónicos:

Los ñaparininos son peruanos, pero tienen sangre brasileña. Los ñaparininos viven vinculados al Brasil. El racismo comienza por el idioma y por el color de la piel. Un alumno brasileño se emborracha y comienza a provocar el desorden, y los ñaparininos comienzan a repetir las costumbres brasileñas: gritan en la calle, imitan a los brasileños en el comportamiento y en las costumbres. Entre los niños se pegan a golpes. Chicas de color moreno son insultadas, llamadas de serranas, negras, en las escuelas de Iñapari. Los que tienen dinero: los madereros, son los más racistas (comerciante de Iñapari, 2008).

El comerciante de arriba se refiere al caso de su hermana, que se transfirió a una escuela del lado brasileño para librarse de las discriminaciones. La narrativa evidencia que los prejuicios que producen intolerancia son construidos a partir de la etnicidad, apariencia, origen, cultura y lenguaje. Sobre el asentamiento otro comerciante relata:

Fue difícil el asentamiento de los serranos, pues los nativos de aquí no querían gente de fuera. Querían que las personas les sirviesen a ellos. Amenazaban diciendo que irían a quemar la casa y que a cualquier momento irían

a mandar a los muchachos para quemar su negocio (migrante, propietario de restaurante en Iñapari, 2008).

Esta narración señala los enfrentamientos, principalmente en los primeros años tras la llegada. En la triple frontera no existen barreras representadas por zanjas o muros, pero existen fronteras culturales, que son las más sutiles: la dificultad de trabajo, los sentimientos de exclusión, la imposibilidad de tener los mismos derechos. Los serranos se perciben y son percibidos de una forma distinta de los amazónicos. Eso hace que los serranos prefieran mantener contactos con otros amazónicos, los brasileños. Un comerciante andino revela: “el brasileño es buena onda, no nos desprecian como los ñaparininos lo hacen, los patricios son buena gente, trabajé cinco años rompiendo piedras del lado brasileño, hoy cien por ciento de los brasileños consumen acá”.

Las mujeres amazónicas, las antiguas moradoras, tanto las peruanas como las brasileñas, ocupan un papel destacado, son propietarias de posadas, de restaurantes, de supermercados, dirigen los clubes de las madres; incluso en Assis Brasil la municipalidad tiene una mujer en el ayuntamiento. De esa forma, la visibilidad de la serrana se queda ofuscada en la frontera, son mujeres recatadas que cuidan de la familia, la mayoría deja los quioscos a cargo del universo masculino. Las más jóvenes ocupan espacios trabajando en bares, restaurantes, agencias de transportes y de turismo.

Los peruanos amazónicos perciben a los serranos como sucios y a las mujeres como desprovistas de higiene. Todavía, las representaciones de los amazónicos construidas por los serranos son que no les gusta trabajar, que gastan dinero con futilidades y que no dan valor a las tradiciones. Perciben a las mujeres amazónicas como promiscuas e inspiradoras de poca confianza. Los bolivianos tienen resentimientos en relación al brasileño, existe el resentimiento por la pérdida del Acre, territorio que perteneció a Bolivia y que a inicios del siglo XX fue anexado a Brasil. Los estereotipos y prejuicios se quedan evidenciados en los tres lados fronterizos. Se puede percibir que el prejuicio es articulado a categorías de la cultura. Ese racismo es construido sobre etnicidad, apariencia, origen, valores y lenguaje. En ese contexto de inseguridad y extrañeza, de fronteras no siempre visibles pero

sentidas, son despertados sentimientos de odio, de miedo, de angustia, de solidaridad y de pertenencia.

Para Ansart (2001) los sentimientos y las representaciones designados por el resentimiento llevan en cuenta los rencores, las envidias, los deseos, las venganzas y los fantasmas de la muerte. El resentimiento es una emoción que remite a la percepción de que el grupo al cual se pertenece está en condición jerárquicamente inferior, principalmente cuando se trata de la intolerancia étnica. Para Peterson (2002), el resentimiento visto por el lado de la violencia étnica, es una respuesta que va más allá de una respuesta a una ofensa, pero se refiere a alguien o a un grupo que sufre discriminación. Para Barth (1998), la frontera étnica canaliza la vida social, la dicotomización del otro como extranjero, como miembro de otro grupo étnico, implica que se reconozcan limitaciones en la comprensión común, diferencias de criterio de juzgamiento y restricciones en la interacción. Las categorías étnicas son una especie de organización social, situación en la cual los actores utilizan las identidades étnicas para categorizar a los propios y a los otros, con el propósito de una mayor interacción.

Con la llegada de un número más grande de migrantes, ellos empiezan a fortalecerse y algunas conquistas se van realizando. La compra de lotes para la construcción de los quioscos comerciales hizo con que la ciudad recibiera otra fisionomía, con la presencia de nuevos barrios, lugares donde los migrantes se instalaron. Los resentimientos son canalizados en sentimientos de solidaridad.

La solidaridad no es analizada como una forma de sentimiento. Ella es un instrumento que refuerza las estrategias identitarias; es un medio de mantener y reconfortar el lazo entre todos los individuos que admiten su conexión con una esfera cultural dada; es una técnica que permite consolidar la proximidad y el relacionamiento entre los individuos; es un procedimiento que homologa la pertenencia (Koubi, 2001: 540).

Es en ese contexto surge la frase: “nosotros, gente de fuera, unidos podemos vencer”, proferida por un comerciante serrano al hablar sobre los objetivos de las asociaciones existentes en Iñapari y de los caminos encontrados para fortalecerse y establecer lazos sociales. Los serranos utilizan como estrategias la organización de las asociaciones (comercial y agrícola)

para buscar formas de inserción y fortalecimiento. Los comerciantes hacen uso de la gastronomía de la sierra y de las fiestas en busca de reconocimiento. Se aprovechan de los cumpleaños de la *Asociación Comercial Contigo Perú* y también de los cumpleaños personales para compartir la comida del lugar de origen. Las fiestas pasan a ser un momento adecuado para exhibir músicas y danzas.

Otro comerciante migrante se expresa sobre los significados de la comida y de las fiestas de cumpleaños:

Existe una especie de demostración de la propia comida y también para venderla; demostrar con fines comerciales. Venden la comida y venden los condimentos que llegan por transporte de la sierra. Los platos dependen de los secretos de los condimentos. Las fiestas de cumpleaños son un punto de encuentro. En mi cumpleaños, yo tengo siempre la cumbia, la salsa, la papa a la huancaína<sup>4</sup> y la carapulcra<sup>5</sup> (comerciante de Iñapari, 2008).

La fiesta crea una zona ficticia de convivencia, espacio de neutralización de los conflictos y de las diferencias. La fiesta promueve una ilusión de sociedad igualitaria y solidaria en oposición a la vida cotidiana. (Lucena, 2005-2006: 154). Los festejos corresponden a las intenciones de los migrantes de cerrar compromisos con los nativos (amazónicos), en el sentido de conquista de derechos. Althoff en su artículo *Comer compromete* (1998), hace alusión a los festejos medievales, frecuentes en la esfera pública, elaborados con el sentido de establecer lazos de amistad. Se organizaba una comida solemne para celebrar los enlaces.

De todos los modos, las comidas y banquetes funcionaban como rituales generadores de confianza al momento que se establecían alianzas [...]. Las comilonas y las borracheras duraban varios días seguidos; nos llegaron relatos de confluencias que se prolongaban por ocho días (Althoff, 1998: 302).

Los nuevos moradores de Iñapari buscan promover sus modos de vida, tratando de introducir sus costumbres en lo local y, al mismo tiempo, adherir nuevos valores. La ciudad ofrece hoy una culinaria que identifica el origen

del morador, con platos de la selva y de la sierra. Existe hoy una mayor divulgación de los ritmos: huayno, cumbia y salsa. Los que vinieron de sitios diferentes de la región andina quieren demostrar a los vecinos cómo se preparan los platos de su lugar de origen con los condimentos originales, acompañados también de las músicas regionales.

La inserción de nuevas costumbres y de nuevas prácticas conmina en el surgimiento de códigos y de emblemas de origen andino en una ciudad que sufría hasta entonces fuerte influencia brasileña. El andino en la frontera pierde su referencial de 'nativo'. En la frontera él adquiere entonces una nueva identificación más cercana al modelo nacional y con eso refuerza la cultura peruana. Un educador de Iñapari dice: "los emigrantes poco a poco están dando identidad al Perú" (entrevista realizada en Iñapari, 2008).

Así, van construyendo estrategias de inserción social en un contexto marcado por la discriminación, conquistan nuevas formas para insertarse en las programaciones de la localidad, poco a poco van ocupando su espacio, participando de las fiestas patrias y de las actividades de la municipalidad. El andino que se transfirió para la frontera, va consiguiendo, de a poco, introducir nuevas costumbres en el lugar hospederero. En la misma dirección caminan los migrantes serranos instalados en asentamientos agrícolas, enfrentando conflictos y organizándose alrededor de la *Asociación Nuevo Paraíso* para intentar arreglar los problemas inmediatos. Solicitan apoyo del gobierno peruano, discuten cuestiones sobre el camino vecinal, que conecta Iñapari a las colonias agrícolas y otras dificultades surgidas en el día a día. Según un agricultor serrano asentado hace más de diez años en una colonia fronteriza peruana, en tierras obtenidas por medio del Ministerio de la Agricultura:

Cada uno tiene su tierra, se reúnen en la Asociación a cada fin de mes, discuten los problemas, el camino vecinal, la falta de apoyo del gobierno peruano. Las personas de la selva [peruanos amazónicos] no nos dejan pasar por los caminos que están en sus tierras. Cierran la puerta con candados, tenemos que hacer vuelta por otro rincón. En la colonia no hay escuela y en consecuencia del camino, los niños están viviendo en la ciudad (agricultor migrante serrano, 2008).

La discriminación y la sociabilidad apuntan hacia los diferentes caminos de integración, las identidades de migrantes son construidas en la pluralidad cultural y en las fronteras simbólicas fundadas por las diferencias. La transnacionalización, resultado de la globalización, es permeada por presiones migratorias, por conflictos, por confrontaciones en fronteras políticas y culturales y por el surgimiento de nuevas situaciones socioeconómicas en los nuevos contextos. Cuando esos actores interactúan con las diferencias, eso implica criterios para determinar la pertenencia y medios para expresar la inclusión y la exclusión; la búsqueda de valores provenientes de su lugar de origen contribuye para los arreglos que el inmigrante da a su identidad.

Los migrantes, tanto en la región metropolitana como en la región fronteriza, vienen dedicándose a prácticas de recuperación del espacio en las maneras de utilización de los lugares en miles de formas de los grupos lidiar con la inserción. Es fundamental conocer las relaciones establecidas entre las personas, para que sea posible aprehender los significados que las identidades asumen en contextos migratorios. En un contexto metropolitano, gran número de inmigrantes suramericanos son ilegales, buscan reducir el contacto con la sociedad del país receptor, viviendo aislados o confinados. Enfrentan algunos desafíos: la cuestión de la ilegalidad, de la exclusión, del trabajo informal, de la búsqueda de obtención de un visado de permanencia y del aprendizaje del idioma. La gran conquista es encontrar una actividad vinculada a la economía transnacional en la metrópolis caracterizada como ciudad global. Buscan apoyo en las redes de solidaridad, así, las fiestas, bazares, tiendas de artesanías y los espacios de comida se transforman en lugares de ganarse la vida y también de socialización.

En la frontera buscan fortalecerse por intermedio de asociaciones y de la divulgación de fiestas de manera que sean reconocidos. Se aprovechan de esas situaciones para divulgar su música y sus platos regionales, buscan establecer lazos con la intención de transponer los prejuicios encontrados. Al integrarse, intentan introducir sus costumbres y valores como entorno cultural. La socialización en la frontera es un contrapunto al prejuicio. El 'serrano' que se transfirió a la frontera afronta fuertes fronteras culturales; de igual manera, en su condición de migrante, pasa a enfrentar dificultades respecto al idioma y a las costumbres. La discriminación enfrentada parece

tratarse de la manutención de la desigualdad social en una sociedad que postula un credo igualitario. El racismo surge, entonces, cuando se consolida la democracia, pero cuando aún se mantiene la idea de que no todas las razas son iguales (Zavala y Zariquiey, 2008: 297-298). La apertura de las fronteras viene de la mano de nuevas formas de discriminación.

Así, en la frontera trinacional no existen barreras representadas por zanjas o muros, pero sí existen las fronteras culturales, que son en general, las más sutiles: las dificultades de conseguir un trabajo, los sentimientos de rechazo y la imposibilidad de conquistar los mismos derechos que los nativos. En la frontera amazónica se articulan los planes e intereses yuxtapuestos y superpuestos, expresos en conflictos entre los Estados, entre viejos y nuevos moradores y entre poblaciones locales y centros de poder. Siendo así, se evidencia las contradicciones generadas entre las lógicas estatales y las lógicas locales.

Los antiguos moradores, brasileños y peruanos, son amazónicos y su mundo fue creado en un sistema de articulación interfronterizo. Los peruanos amazónicos construyen su legitimidad basándose en los referentes locales; los migrantes andinos construyen sus derechos basándose en los referentes nacionales. Ellos se consideran los ‘verdaderos’ peruanos en oposición a una población sin identidad, los ‘medio brasileños’.

El aumento de los flujos poblacionales en regiones fronterizas crea nuevas dinámicas en los territorios, revelando así integraciones, singularidades y contradicciones. Las diferentes movilidades poblacionales configuran, en ese sentido, objeto privilegiado para el análisis de las desigualdades regionales crecientes en diferentes sitios latino americanos, desigualdades que ocurren en un contexto de globalización de las relaciones económicas. Las fronteras instan a pensar en tránsitos que se difieren en situaciones o épocas. El carácter mutable que la frontera va adquiriendo lleva la población a repensarse y también a construir sus propias representaciones en diferentes perspectivas.

Por supuesto, los nuevos moradores con el pasar del tiempo se tornan antiguos, de tal forma que los discursos de identificación van modificándose. Eso puede ser percibido entre los brasileños –especialmente en los nordestinos– que con el tiempo se fueron transformando en amazónicos

y pasaron a ser parte, por lo menos en un nivel discursivo, de los pueblos de la foresta, junto a las poblaciones nativas. Para las poblaciones locales la frontera es mutable en sus significados, para eso se toma en consideración las relaciones transfronterizas que esas poblaciones han mantenido. La pavimentación de la carretera supone un desafío y al mismo tiempo una amenaza. La nueva vía de comunicación acorta distancias, entrelaza costumbres y apunta hacia nuevas fronteras. La población joven, al enfrentarse a nuevas fronteras culturales se acerca a nuevos horizontes sociales, a nuevas opciones de vida establecidas en los límites transfronterizos y transnacionales.

### Bibliografía

- Albuquerque, José Lindomar (2008). “Fronteira e identidades em movimento: fluxos migratórios e disputa de poder na fronteira Paraguai-Brasil”. *Cadernos CERU*. Série 2, v.19, N.º 1, São Paulo: CERU, p.49-64.
- Ansart, Pierre (2001). “História e memória dos ressentimentos”, en Bresciani, S. e Naxara, M. (org). *Memória e (res) sentimento: indagação sobre uma questão sensível*. Campinas, São Paulo: Editora da UNICAMP.
- Althoff, Gerard (1998). Comer compromete: refeições, banquetes e festas, in Montanari, M. y Flandrin, J-L. *História da alimentação*, São Paulo: Estação Liberdade.
- Barth, Fredrik (1998). “Grupos étnicos e suas fronteiras” en Poutignat, F. y J. Streiff-Fenart, *Teorias da etnicidade*. São Paulo: UNESP.
- Koubi, Generiève. (2001). “Entre sentimentos e ressentimentos: as incertezas de um direito das minorias”, en Bresciani, S. y Naxara, M. *Memória e (res) sentimento: indagações sobre uma questão sensível*. Campinas: UNICAMP.
- Lucena, Célia T. (2006). “Comida e sociabilidade em festejo sul-mineiro”, en *Polifonia* N.º 11: Cuiabá, MT: Edu FMT, p.133-158.
- Martins, José de Souza (1997). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec.
- Pesavento, Sandra Jatahy (2002). “Além fronteiras”, en Martins, M. H. *Fronteiras culturais: Brasil, Uruguai e Argentina*, São Paulo: Ateliê Edi-

torial.

Petersen, Roger (2002). *Understanding ethnic violence: fear, hatred twentieth century eastern Europe*. Cambridge: University Press.

Sassen, Saskia (1998). *As cidades na economia mundial*. São Paulo: Studio Nobel.

Valcuende, José María (1988). *Fronteras, territórios e identificaciones colectivas*. Sevilla: Fundación Blas Infante.

Valcuende, José María (coord) (2009). *Historia y memorias de las tres fronteras*. Cusco: Alpha Gráficos.

Zavala, Virginia y Roberto Zariquiey (2008). “Perú: ‘Eu te discrimino porque a falta de educação me ofende’”, en DIJK, T. A. *Racismo e discurso na América Latina*, São Paulo: Contexto.

#### Notas

- 1 Proyecto *Poblaciones amazónicas fronterizas ante el proceso de integración trinacional: relaciones étnicas, nacionales, conflictos socio-ambientales en la frontera de Brasil/Perú/Bolivia*. Proyecto integrado entre las universidades [UPO: Sevilla/ España; CERU-USP, PUC-SP, UFAC: Brasil; UNSA: Cusco-Perú]. El marco metodológico parte de un enfoque cualitativo y consistió en la observación y recolección de entrevistas. El trabajo de campo se realizó en los años 2007 y 2008, con asistencia de la AECL.
- 2 Con la crisis del caucho muchos seringales fueron abandonados y sirigueros tuvieron la oportunidad de salir de allá. Los que se quedaron empezaron a trabajar en ramas de la agricultura. Surgieron en Acre las *Colonias Agrícolas*.
- 3 Guisado tradicional preparado con legumbres.
- 4 *Papa a la Huancaina*: Se coloca pan o galletas en la licuadora con leche en polvo, se agrega una mixtura de aceite, ají amarillo, cebolla frita previamente y queso desmenuzado. Una vez licuado, es servido en un plato adornado con lechuga, huevo cocido y aceituna. Es un plato frío, servido como entrada.
- 5 *Carapulcra* es un plato hecho con papas secas y una variedad de carnes: vaca, pollo, etc.

# La violencia en las fronteras de América Central

Sergio Iván Moya Mena\*

Las fronteras, como líneas geográficas reconocidas que separan o ponen en contacto, dos o más países, son desde la *Paz de Westfalia*, uno de los signos distintivos de los Estados-nación modernos. Las fronteras son simultáneamente límites y cierres, pero también mediaciones, líneas divisorias y lugares de encuentro común, factores *separadores e integradores* que no pueden estudiarse, sino en relación a los grupos humanos que dividen. Las fronteras están siempre en incesante movimiento —*unas veces acelerado, otras veces pausado*— y cualquier representación estática de un momento contiene ya los elementos del cambio subsiguiente (Armijo Canto, 2011).

A partir del hecho de que el cambio es la condición inherente de las fronteras, estas deben ser pensadas no únicamente como lugares ni como sucesos, sino como procesos y relaciones sociales que, si bien son determinadas en parte por el Estado, van más allá de los límites físicos de éste, e inciden en su estructura interna y su relación con los Estados vecinos.

Al emerger a la vida independiente, el primer gran dilema enfrentado por los Estados centroamericanos fue afirmar la soberanía sobre territorios

---

\* Candidato a Doctor en Filosofía, Universidad de Costa Rica. Máster en Filosofía (UCR); Bachiller en Teología (Universidad Nacional, UNA); y licenciado en Relaciones Internacionales (UNA). Es profesor e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica en las áreas de Pensamiento Político y Política Internacional y de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. En la actualidad labora en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Consultor en temas de seguridad, migraciones, políticas municipales e integración regional.

incierto, muchas veces desconocidos. Es decir, el desafío fue transformar las fronteras coloniales en *fronteras políticas*, mediante la instauración de límites precisos. Las fronteras pasaron a cumplir un papel vital en la definición de la propia identidad como líneas que, hacia afuera, señalaban *al otro* y hacia adentro, al espíritu nacional, al *nosotros* (Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, 1999: 19); sin embargo, el legado colonial y la desidia de los gobiernos las condenaron a ser territorios sistemáticamente abandonados.

### Las nuevas amenazas

En los últimos cien años muchas han sido las disputas territoriales y fronteras entre los países del istmo, algunas de las cuales están pendientes de resolución. Sin embargo, viejos y nuevos conflictos interestatales de baja intensidad se han enquistado en las fronteras centroamericanas, en donde la tensión entre legalidad e ilegalidad es parte constitutiva de la vida cotidiana. De hecho, como lo señala Iván Briscoe (2008), es en estas zonas donde los contrastes entre la estabilidad en las relaciones interestatales y las tensiones provocadas por la crisis social y las actividades criminales son más marcados.

Las llamadas ‘nuevas amenazas’ que afectan a las fronteras centroamericanas implican que el orden actual de la seguridad se caracteriza por niveles más altos de fragmentación y complejidad que en el sistema centralizado de seguridad de la Guerra Fría. Así, mientras que los ‘clásicos’ conflictos limítrofes son disputas sobre fronteras, los llamados ‘nuevos conflictos fronterizos’ son matrices de conflicto permanente en fronteras definidas y reconocidas, pero a menudo no controladas y que sirven como teatros de operaciones para actores del crimen organizado o como áreas de refugio para los grupos paramilitares. La ausencia de una amenaza militar unificada da lugar a una ampliación de la noción de seguridad que incluye una variedad de nuevas amenazas y la aparición de un número creciente de nuevos actores relevantes para la gestión de la seguridad internacional. Fronteras débiles, corruptas o militarizadas pueden no sólo interrumpir

el tráfico y comercio esencial entre países, sino también además provocar resentimiento o convertirse en una fuente directa de violencia.

### Un historial de conflictos y violencia

Centroamérica es una región que en el pasado reciente se vio afectada por conflictos de guerras civiles a gran escala y por respuestas autoritarias frente a los levantamientos insurgentes. Aunque se ha consolidado como una zona sin conflictos armados, las consecuencias de los periodos de violencia pasados han sido profundas y sus repercusiones son evidentes en nuestros días.

En muchas partes de Centroamérica la violencia ha llegado a convertirse en ‘algo normal’, un medio considerado por muchos como ‘legítimo’ para la solución de controversias, en particular cuando se considera que la incompetencia, la corrupción o la parcialización imperan en los mecanismos estatales de solución de conflictos (Oficina de la ONU contra las Drogas y el Crimen, 2007: 18). Esta violencia social postconflicto ha venido aumentando e incidiendo profundamente en las sociedades de la región, que hoy en día es la más violenta del mundo, con un tasa promedio de 33,5 homicidios por cada cien mil habitantes (La Red- Fundación Konrad Adenauer, 2011). Un estudio del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), señaló en 2009 que los siete países de Centroamérica: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, registran los niveles más altos de violencia no-política en el mundo. Otro reporte del año 2011 elaborado por el Banco Mundial, muestra cómo aunque la población de Centroamérica es equivalente a la de España, en 2006, este país registró un total de 336 asesinatos, mientras que el número correspondiente en Centroamérica fue de 142 578.

### Los factores del problema

Las fronteras centroamericanas comprenden 137 216 km<sup>2</sup> (267% de la región), una superficie mayor a la de cualquier estado centroamericano y

que abarca 185 municipios fronterizos (Matul, 2007: 77). La mayor parte de estas áreas fronterizas presentan una serie de vulnerabilidades socioeconómicas, ambientales y de seguridad que contribuyen a la generación de una gama diversa de conflictos que generan violencia. Estas vulnerabilidades pueden reseñarse de la siguiente manera:

### *Vulnerabilidades ambientales y geográficas*

Más de un 40% de todas las áreas protegidas de Centroamérica se encuentran en áreas fronterizas, lo cual comprende las principales reservas de bosques y de biodiversidad (Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, 1999). Entre los principales problemas de tipo ambiental que afectan estos territorios están: procesos de colonización anárquica, deforestación y la contaminación de sistemas hídricos.

En algunos sectores de frontera marítima como el Golfo de Honduras, existe un potencial de conflicto ambiental por la degradación de recursos pesqueros, así como por las actividades portuarias. Otros conflictos ambientales se presentan en las cuencas hidrográficas binacionales, como el suscitado entre Nicaragua y Costa Rica por el dragado del Río San Juan y que ha sido llevado a la Corte Internacional de Justicia.

Cuadro N.º 1  
El problema de las fronteras porosas:  
el caso de la frontera Guatemala-México

Llamar a esta frontera 'porosa' sería sugerir que hay partes que no lo son. Para los pueblos indígenas, sus ayudantes y los contrabandistas que la atraviesan libremente, no hay frontera alguna. Se trata de una línea en un mapa. En el río Suchiate, cerca de la costa del Pacífico, los barqueros con balsas improvisadas de palo atraviesan las corrientes, como los gondoleros, transportando granos, gasolina, cerveza y pañales hacia México o Guatemala a la vista de las autoridades. El tráfico está tan bien establecido que los barqueros de México y Guatemala alternan los días de trabajo en el río.

Fuente: In southern Mexico, a neglected frontier, *The Washington Post*, 21 de junio de 2011.

Desde el punto de vista de su demarcación, las fronteras centroamericanas presentan graves problemas de 'porosidad', debido a la existencia de gran

cantidad de puntos ciegos. Sólo en el caso de las fronteras de Guatemala, fuentes oficiales estiman que habrían al menos 1 200 pasos ciegos o pasos de cruce sin control, de los cuales, al menos 125 posibilitan la circulación de vehículos sin ningún tipo de control migratorio.

### *Vulnerabilidades socioeconómicas*

Las áreas limítrofes centroamericanas incluyen algunas de las zonas más pobres de la región. Muchas de las comunidades fronterizas tienden a ser rurales, practican la agricultura de subsistencia, con poca o nula presencia del gobierno, sin clínicas o escuelas públicas, y sin policía.

A lo anterior se suma la presión demográfica, los patrones históricos de concentración de la tenencia de la tierra y el agotamiento de las fronteras de colonización agrícola, como factores que ponen en peligro la estabilidad social y ambiental de estas fajas de contacto entre estados (Jiménez H., 2001: 19).

En general, la falta de presencia estatal en las fronteras en términos de representación institucional, servicios de salud y educación, infraestructura, seguridad, etc., profundiza las vulnerabilidades socioeconómicas. Aunque no necesariamente existe una relación entre la pobreza y la criminalidad, la distribución de la riqueza en una sociedad es de hecho mucho más significativa que la pobreza extrema para explicar los niveles de violencia. Junto a regiones como África Subsahariana, Centroamérica es una de las regiones con los niveles más altos de desigualdad en el mundo. Cuatro de los siete países de Centroamérica figuran entre los de más alto nivel de desigualdad, en términos de distribución de ingresos.

A partir de lo anterior, el contrabando, el narcotráfico y la trata de personas representan medios alternativos de supervivencia para los sectores excluidos y un nuevo modelo de economía política y organización económica que se ajusta a las reglas de la economía de libre mercado y al discurso del Estado mínimo. De hecho, en algunos casos se puede hablar de cierta 'prosperidad' generada a partir del aumento del tráfico de drogas. Por ejemplo, algunas comunidades guatemaltecas tienden a ser relativamente

resistentes frente a las presiones económicas, sociales y a la ‘guerra contra las drogas’, en gran parte porque el contrabando fronterizo y los servicios relacionados con éste son una fuente de ventaja económica. El aumento del tráfico de drogas en varios puntos de la frontera ha impulsado de alguna manera la inversión local, el empleo, los ingresos, el crecimiento de la población, e inclusive la matrícula escolar (Ralph et al., 2011: 19). Este fenómeno ha sido constatado en diversas zonas fronterizas como la zona de la Mosquitia, la Comarca de Kuna Yala en Panamá y varios sectores de la frontera de Guatemala con México.

Obviamente estas externalidades positivas de tráfico de drogas a la economía local, y en particular a los ingresos familiares y las oportunidades, dificultan el reto que enfrenta el gobierno en sus esfuerzos por reducir el tráfico ilegal, principalmente de drogas, en estas áreas.

#### *Vulnerabilidades en materia de seguridad*

La delincuencia no es un fenómeno homogéneo, pues existen diversos escenarios subregionales. Los países del norte del istmo muestran una delincuencia más intensa, mientras que en el sur, las dimensiones son menores (Urcuyo Fourier, 2010: 12). Así, El Salvador tiene el índice de homicidios más alto de América Latina (58 por cada cien mil habitantes), y otros dos países, Guatemala y Honduras, con índices de homicidios de 45 y 43 por cada cien mil habitantes, respectivamente, se encuentran entre los primeros cinco de la región. Sin embargo, los índices de homicidios permanecen bajos en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, aproximadamente la mitad que en América Latina en general. Estas diferencias implican que no se puede ver a la región de manera uniforme.

Aunque es su principal promotor, la delincuencia no se origina únicamente en el narcotráfico, sino que surge de sociedades desiguales desde siempre y con la pesada herencia de los conflictos político-militares de décadas anteriores. Además, no toda la delincuencia es violenta y organizada; una gran porción de esta tiene carácter patrimonial y se origina en los procesos de marginación económica y pobreza.

La escasa presencia de los cuerpos de seguridad en las fronteras, la limitada dotación de recursos tecnológicos y la rigidez de los esquemas internacionales de lucha contra la delincuencia organizada, favorecen la creciente presencia y el accionar del crimen organizado. Este no sólo pone en peligro la consolidación de la democracia, amenaza la viabilidad del Estado como entidad reguladora de la vida colectiva, cuestiona su monopolio legítimo de la fuerza y termina creando zonas o ‘mini estados fallidos’ en diversas áreas de la región y especialmente en las fronteras. En estas zonas la presencia estatal está ausente y son otros los actores que establecen las reglas del juego.

Las fronteras centroamericanas constituyen espacios vitales para la narcoactividad, que se convierte en un promotor importante de los índices de violencia en la región. Sectores considerados como ‘áreas calientes’, como las fronteras, tienden a experimentar índices de violencia de más de 100% por encima de las áreas que no lo son (Urcuyo Fourier, 2010: ii). Adicionalmente, las drogas son un conductor clave de la corrupción en áreas de tránsito, empezando por las patrullas fronterizas y policías pero potencialmente alcanzando los más altos niveles de gobierno.

En los últimos tres quinquenios, la dinámica y rutas de los trasiegos ha convertido a Centroamérica en una pieza vital de la geopolítica de la narcoactividad en el Hemisferio. Las redes del narcotráfico operan con mayor intensidad en las comunidades sobre o cerca de las rutas de contrabando, muchas de las cuales se encuentran en las regiones fronterizas. Por la región circula el 90% del clorhidrato de cocaína que ingresa a los Estados Unidos, lo que representa alrededor de 560 toneladas anuales (Urcuyo Fourier, 2010: 12). La narcoactividad también genera otras actividades colaterales como el bodegaje, que es especialmente importante en áreas de Costa Rica como Golfito, Osa y Aguirre, cercanos a la frontera con Panamá, o en los municipios del Pacífico nicaragüense colindantes con Costa Rica; la distribución de narcóticos para el mercado interno; la expansión de la prostitución o la trata de personas o el sicariato. Sólo en el caso de Costa Rica, las muertes por sicariato se triplicaron entre 2009 y 2010<sup>1</sup>. Una de las áreas donde se verifica un aumento de este fenómeno es precisamente la frontera con Panamá.

El tráfico de drogas se ha convertido en una sofisticada y compleja actividad que implica niveles de organización y logística que casi siempre superan las capacidades gubernamentales. Aunque en los años noventa se alcanzaron algunos éxitos en los esfuerzos internacionales para interrumpir las rutas de traficantes colombianos a través del Caribe y Miami y se logró desarticular a los carteles de Cali y Medellín, la necesidad de los narcotraficantes por establecer rutas alternas hizo que Centroamérica se constituyera en un área de importancia estratégica debido a su geografía, la existencia de redes criminales existentes con experiencia en el contrabando y lavado de dinero y la abundancia de armas.

Cuadro N.º 2  
El caso de Los Zetas

A diferencia de otros carteles mexicanos, Los Zetas son una organización criminal sin raíces geográficas, compuesta por individuos sin lazos familiares o regionales sobre los que puedan basar su lealtad. Debido a que en muchos casos se trata de ex-soldados de fuerzas especiales mexicanas y guatemaltecas como los *Kaibiles* (*algunos de cuyos miembros se quedaron sin trabajo después de los procesos de paz con las guerrillas izquierdistas y la reducción del tamaño de las fuerzas militares*) la estructura, el entrenamiento y la táctica de Los Zetas son por naturaleza militar. En el caso de Guatemala, no trafican con productos a través del país pagando a los proveedores locales ni llegando a acuerdos con una serie de capos regionales. Por el contrario, Los Zetas se establecen en una región y asumen su control mediante inteligencia, la presentación de ofertas y amenazas a quienes actualmente trafican en la región, y el uso de la violencia (*a menudo violencia espantosa, ya sea por el despliegue de su arsenal o su crueldad*) en contra de aquellos que no subordinan sus operaciones al control de Los Zetas. Este es el caso de la provincia de Zacapa, un punto crítico de entrada para las drogas procedentes de Honduras, en el este o el Petén, la provincia más grande de Guatemala, donde controlan cientos de cruces de frontera no autorizados con México.

A diferencia de las organizaciones criminales tradicionales que progresan en parte gracias al apoyo de las comunidades locales y operan con un bajo riesgo de interferencia, Los Zetas operan mediante la extorsión, coerción o el asesinato de grupos criminales locales hasta lograr su rendición y, cuando es necesario, aterrorizando a las poblaciones locales para acallarlas.

Los Zetas ofrecen un paquete laboral de beneficios sofisticado y generoso para aquellos que se unen, lo que incluye beneficios tales como la ropa de lavado en seco para sus miembros.

Fuentes: Espach, Ralph et al., (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Washington: Center for Naval Analyses.

Arson, Cynthia J. y Eric L. Olson (ed.), (2011). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas N.º 29.

El desplazamiento de los carteles colombianos posibilitó la irrupción y consolidación de los carteles mexicanos<sup>2</sup>, que se reparten el territorio cen-

troamericano en áreas de influencia: así, según autoridades costarricenses, zonas importantes del Pacífico del país son controladas por el Cartel de Tijuana (Hermanos Arellano Félix); el transporte es a menudo organizado por el Cartel de Sinaloa, y en el Atlántico es fuerte la influencia del Cartel del Golfo (Hermanos Cárdenas). En el caso de Guatemala, Los Zetas han logrado dominar una ruta clave este-oeste, desde Izabal a Alta Verapaz y Petén, con un núcleo de operaciones en Cobán y zonas aledañas, mientras que el Cartel del Golfo ha sido desplazado en gran medida fuera de su territorio tradicional. El Cartel de Sinaloa sigue siendo el dominante en las zonas de tráfico tradicionales de la costa y San Marcos. Las zonas de conflicto más importantes son Huehuetenango y Quiché, con luchas entre Los Zetas y el Cartel de Sinaloa, y numerosas redes locales y grupos asociados con uno de estos carteles u otro (Ralph et al., 2011: 12).

En el caso de Guatemala, existen muchas pruebas que demuestran que los grupos de traficantes se han infiltrado hasta los niveles más altos en el ejército de Guatemala y particularmente en la policía. Por ejemplo, en marzo de 2009 y en abril de 2009, se decomisaron armas identificadas claramente como propiedad de los militares en operaciones contra los carteles de droga, y en febrero de 2010 el director de la Comisión de la Policía Nacional y el jefe de la Unidad Contra Narcóticos del gobierno fueron arrestados por actividades relacionadas con el tráfico de drogas. Casos similares, pruebas, informes y arrestos también muestran que el poder judicial, legislativo y ejecutivo de Guatemala sufren niveles similares de corrupción (Ralph et al., 2011: 9).

Como lo demuestra un estudio reciente del *Center for Naval Analyses* (CNA), de los Estados Unidos, uno de los fenómenos recientes que incide en el incremento de la violencia —especialmente en la parte norte de Centroamérica— ha sido la ruptura de los modelos tradicionales por medio de los cuales los grupos criminales transnacionales (colombianos y mexicanos) pagan a las redes de transportistas locales por el simple pasaje de productos. A partir de 2008, ese sistema relativamente estable de relaciones de tipo comercial, que generaba niveles poco significativos de violencia, se desmorona y las organizaciones mexicanas se introducen de una manera más agresiva. Uno de estos grupos, Los Zetas, implementa un nuevo pa-

radigma de operaciones y participación en las comunidades locales, que tiene un impacto potencialmente devastador (Ralph et al., 2011: 11).

Antes de 2008, el negocio del tráfico de drogas, personas, armas y otro tipo de contrabando estaba controlado principalmente por *capos* locales, personas y familias con una larga tradición de propiedad e influencia dentro de sus comunidades. Ciertamente eran delincuentes, pero también terratenientes y empresarios, empleadores de la comunidad, benefactores y líderes de algún modo, cuyas operaciones se veían beneficiadas por la legitimidad de la que estas disfrutaban ante los ojos de los residentes locales. Este sistema estable, controlado y relativamente pacífico del tráfico, –en el que los grupos extranjeros pagaban a los traficantes por un pasaje seguro y confiable, o en general para que no se los molestara–, llegó a su fin en 2008. En el caso de Guatemala, parte de la ruptura de este sistema se puede atribuir a los arrestos de transportistas guatemaltecos de los más altos niveles. Otto Herrera, considerado el principal contacto del cartel del Golfo Mexicano en Guatemala, fue arrestado en 2007, y Jorge Mario Paredes, vinculado con el Cartel de Sinaloa, fue arrestado en 2008. Estas detenciones desataron una serie de luchas entre los grupos e individuos subordinados que buscaban tener el control de determinados territorios y eliminar rivales, lo cual generó turbulencia e inseguridad en varias de las rutas de tráfico clave.

A menudo, la acción del crimen organizado en las zonas fronterizas implica también violencia contra los migrantes, que son extorsionados, secuestrados y obligados incluso a convertirse en sicarios. Un informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México ha documentado el secuestro de 11 333 indocumentados, sólo entre abril y septiembre de 2010, mientras que organizaciones civiles estiman que diariamente son plagiados sesenta y dos inmigrantes (*El Siglo de Torreón*, 3 agosto de 2011).

A los problemas del crimen organizado se suman otros fenómenos que aquejan de forma importante a Centroamérica, como el tráfico de armas pequeñas y livianas. Tres de los países centroamericanos (El Salvador, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los trece países que tienen mayor número de muertes por armas de fuego a nivel mundial (FLACSO, 2007). Al cabo de largas guerras civiles y el aumento en la importación de armas de fuego en los años posteriores a esos conflictos, la región ha quedado

‘sumergida en armas’. De acuerdo al *Action Network of Small Arms*, se calcula que en Centroamérica hay 1,6 millones de armas ligeras, de las cuales sólo 500 000 están registradas oficialmente. Un estudio de 2008 del *Small Arms Survey*, con sede en Ginebra, reveló que las armas de fuego estaban presentes de manera abrumadora en incidentes reportados (BM, 2011: iv).

### Los costos de la violencia

Como lo señala el Banco Mundial, la violencia en Centroamérica tiene también un costo enorme para el desarrollo y el crecimiento económico. Según esta organización, los crecientes niveles de criminalidad y violencia que afectan a la región podrían llegar a reducir el Producto Interno Bruto (PIB) de la región en un 8,0% (ver cuadro N.º 3). A manera de ejemplo, solo en El Salvador los gastos de administración y seguridad pública pasaron de \$387,6 millones de dólares en 2005 a \$550,1 en 2009. Los cálculos de dicha institución sugieren que una reducción de 10% en los niveles de violencia de los países de la región con los índices de asesinato más altos, podría impulsar el crecimiento económico anual per cápita hasta un 1% del PIB.

Tabla N.º 1  
Centroamérica: Costos económicos totales del crimen y la violencia como porcentaje del PIB

Tipo de costo	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Costos en material de salud	4,3%	6,1%	3,9%	4,5%	1,5%
Costos institucionales	1,0%	1,5%	2,6%	1,6%	1,0%
Costos de seguridad privada	1,5%	1,8%	1,9%	2,3%	0,7%
Costos de materiales (transferencias)	0,8%	1,4%	1,2%	1,5%	0,4%
% Total	7,7%	10,8%	9,6%	10,0%	3,6%
Total Millones de dólares	2291	2010	885	529	791

Fuente: Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centro América. Un Desafío para el Desarrollo*.

### Algunos focos de violencia fronteriza en Centroamérica

- **El Petén:** Esta zona selvática de 33,566 km<sup>2</sup> en el norte de Guatemala es un área estratégica para el tráfico de drogas. Recientemente el almirante James Winnefeld, jefe del Comando Norte de los EE.UU., dijo ante el Congreso de Estados Unidos que casi toda la cocaína con destino a este país cruza la frontera entre México y Guatemala. Buena parte de ese tráfico circula por el Petén.

Los carteles del narcotráfico han realizado grandes esfuerzos para obtener un control militar del Petén a través de procesos de reclutamiento de ex militares de élite como los *Kaibiles*. En mayo de 2011, veintisiete campesinos fueron masacrados por Los Zetas, tras lo cual el gobierno declaró el Estado de Sitio en este departamento. En el Petén se ubican algunos de los municipios más violentos de Guatemala, con tasas de homicidios de hasta 202 por cien mil habitantes (PNUD, 2007: 27). Los Zetas, el principal grupo narcotraficante afincado en Alta Verapaz, ha creado un corredor de trasiego entre Izabal y Zacapa (frontera con Honduras) y Huehuetenango (frontera oriental con México) (*BBC Mundo*, 22 diciembre 2010), aunque también opera en la región el Cartel de Sinaloa.

- **El Caribe Nicaragüense:** Esta zona de unos 500 km de costa y que va desde la frontera con Honduras a la frontera con Costa Rica, tiene un 77% de pobreza, encontrándose el 34% en pobreza extrema y en pobreza no extrema el 43% (Baumeister, Eduardo et al., 2009: 3). La falta de control gubernamental sobre el territorio y el espacio aéreo de la zona fronteriza con la provincia hondureña de Gracias a Dios, convierte a esta región en un espacio acogedor para los traficantes.

Ante la incapacidad de las instituciones gubernamentales (el Estado está ausente en el 70% del territorio), una importante cantidad de pobladores encuentra en el crimen organizado una forma de subsistencia. Esto es especialmente patente en las comunidades indígenas en donde se ha documentado situaciones en las que habitantes armados de estas zonas han querido

arrebatarse a las autoridades decomisos importantes de cocaína (Meléndez, et al., 2010: 25). Participar indirectamente en el negocio de la droga o bien tomar parte en algunos de los sofisticados procesos de transporte o abastecimiento de las lanchas del narcotráfico, se constituye en un medio de subsistencia y enriquecimiento rápido para estas poblaciones.

- **El Pacífico Sur costarricense:** se ha convertido en importante área de abastecimiento o descarga para las lanchas que transportan droga desde puertos colombianos en el Océano Pacífico. En esta zona marítimo-fronteriza el narcotráfico se aprovecha de las dificultades económicas que vive el sector pesquero artesanal para extender sus redes. Son frecuentes las capturas marítimas de embarcaciones con droga en aguas adyacentes a Punta Burica en la frontera con Panamá. Allí se captura con regularidad, no sólo lanchas con cocaína, sino también con marihuana comprimida. En el cantón de Golfito se viene presentando una tendencia novedosa y es que los narcotraficantes ingresan al Golfo Dulce con el fin de transportar la droga hacia bodegas ubicadas en las inmediaciones de ciertos centros urbanos.

La participación de los carteles mexicanos en el tráfico de cocaína en aguas del Pacífico costarricense quedó al descubierto en marzo de 2008 a partir de varias detenciones de costarricenses que se habían aliado al Cartel de Sinaloa desde el año 2005 (*La Nación*, 25 marzo de 2005). Estos habían reclutado a locales a quienes hacían llegar cuantiosas sumas de dinero para la compra de barcos, la contratación de pescadores artesanales y cualquier otro 'pago' que se requiera para el éxito de sus ilegales operaciones.

En el área de Golfo Dulce (Cantón de Golfito) se ha encontrado bodegas de narcotraficantes del Cartel del Golfo. Por ejemplo, en la isla La Trocha, de quince hectáreas propiedad del Estado, y en apariencia dada en concesión a los integrantes de dicho cartel, se almacenaban varias decenas de toneladas de cocaína.

- **Comarca del Kuna Yala y el Darién:** La comarca de San Blas, un archipiélago panameño de 360 islas, es de gran importancia para la *Ruta*

*Atlántica* de la droga y que implica una estrecha relación con las actividades del narcotráfico en Cartagena-Sapzurro (Colombia), colindante con Puerto Obaldía, Panamá. Los carteles colombianos ahora prefieren traficar heroína; el riesgo es el mismo, pero la ganancia es mayor. La heroína proviene de Pereira y Medellín y sigue la ruta Puerto Obaldía (Panamá) -San José (Costa Rica) -Nueva York.

Se ha documentado también la presencia de organizaciones paramilitares como los *Urabeños*, remanentes de lo que era el ejército más poderoso de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y que se sitúan a lo largo de la frontera con Panamá en la esquina noroeste del país, con acceso a costas y una frontera escasamente pobladas. Estos grupos operan como socios locales del Cartel del Golfo.

En toda la región y con participación de población local existe toda una logística de apoyo al narcotráfico: combustible, alojamiento, alimentación.

- **Gualán:** esta zona cerca de la frontera con Honduras, ha sido durante décadas una región de Guatemala excepcionalmente violenta y que ha experimentado un empeoramiento de su situación de seguridad debido al tráfico de drogas. Los ‘señores’, terratenientes y empresarios locales vinculados con el tráfico y los grupos criminales, han proporcionado tradicionalmente seguridad contra los delincuentes y la delincuencia común, en lugar de la policía. Para muchos en la comunidad, ellos siguen representando la mejor defensa local contra una posible asunción de los carteles mexicanos, o mucho peor, de Los Zetas.

En este municipio y sus alrededores se ha aprendido a convivir con la actividad de las redes criminales y existe un conocimiento muy sofisticado y generalizado sobre la dimensión del trasiego de drogas y su impacto en la comunidad. Se sabe, por ejemplo, que el dinero narco está presente en la producción del tomate, en la infraestructura urbana, en las gasolineras, en el sistema financiero; donde sea, pero también la comunidad en sus testimonios insiste en que nadie está interesado en resolver el problema<sup>3</sup>.

## Buenas prácticas

El manejo inteligente de los espacios fronterizos en materia de seguridad y la atención a los problemas de violencia en las fronteras pasa ineludiblemente por la concertación entre los países centroamericanos con el fin de establecer políticas públicas regionales. Hasta el momento, los mecanismos institucionales disponibles o las experiencias de concertación implementadas, como las comisiones binacionales, resultan claramente insuficientes. Las investigaciones transfronterizas son pocas. La comunicación entre las distintas autoridades locales encargadas del cumplimiento de la ley se hace en su mayor parte sobre una base *ad-hoc*. La aspiración de tener una base de datos centralizada del crimen sigue sin cumplirse. Las autoridades locales están igualmente frustradas por la falta de compromiso internacional y las políticas que a menudo socavan su capacidad de controlar la delincuencia, especialmente en lo relativo a supuestos miembros de pandillas.

La experiencia centroamericana muestra que los estados se vinculan al ejercicio de su poder en “su territorio y sobre ‘sus’ poblaciones; y no han desarrollado aun formas amplias de coordinación y acción eficaces” (Rojas, 2006: 14). Las acciones en materia de cooperación transfronteriza o de desarrollo fronterizo, han sido en su gran mayoría *experiencias piloto* o de corta duración, y aunque en algunos casos es posible hallar iniciativas que muestran mayor permanencia, hay en general una marcada carencia de políticas públicas integrales –especialmente en el campo de la seguridad– dirigidas a estas zonas, lo cual amenaza con incrementar las posibilidades de conflicto.

Uno de los escasos antecedentes en materia de cooperación transfronteriza ha sido el *Proyecto Trifinio*, que se planteó como una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras, enfocada hacia el desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países. Entre otras metas el *Plan Trifinio* se propuso mejorar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de la zona; aumentar la complementariedad de las estructuras económicas de los tres espacios nacionales; mejorar la infraestructura física y los mecanismos de coordinación interinstitucional.

Otra experiencia ha sido el Programa de Desarrollo de Zonas Fronterizas en América Central (ZONAF) impulsado desde 2004 por la Unión

Europea (UE) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y que apuesta a mejorar las condiciones de vida de la población en cincuenta y siete municipios del istmo, localizados en áreas fronterizas.

Es esperanzador el surgimiento de iniciativas que pretenden mejorar la coherencia y consistencia de las instituciones encargadas de gestionar las fronteras de los países de Centroamérica, como el Programa Regional de Seguridad Transfronteriza, auspiciado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea. El objetivo específico del SEFRON es el fortalecimiento de la seguridad fronteriza (fronteras internas y periféricas) de la región con apoyo institucional, técnico, tecnológico, promoviendo una mayor conectividad y un manejo integrado y compartido de la información en los sectores fronterizos coordinado entre todos los actores claves. Se busca la introducción del concepto de *Gestión Integrada de Fronteras* (GIF), que involucra a todos los actores de primer nivel, tales como: policía, migración, aduanas, entre otros, para promover la coordinación y crear sinergias nacionales y regionales. Igualmente se contempla la introducción de conocimientos técnicos, el uso sistemas de información, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas con instituciones comunitarias como EUROPOL y FRONTEX, así como el impulso a la modernización de los puestos fronterizos de la región<sup>4</sup>.

Hay también prácticas exitosas en América Latina que pueden constituir modelos de concertación plausibles, una de ellas es la experiencia argentino-chilena. La relación entre ambos países se institucionalizó por medio de una serie de reuniones periódicas a nivel ministerial y del establecimiento de una Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG), que definió una agenda de trabajo permanente para el sector de la seguridad.

Otra experiencia que podría ser útil a la región –particularmente en el área del Golfo de Fonseca–, es la estrategia policial y de colaboración multilateral de inteligencia que se aprecia en la creación de la Comandancia de la Policía Federal Trilateral (Comando Tripartito de la Triple Frontera), en el triángulo fronterizo entre Argentina, Brasil y Paraguay en 1996. Otra instancia interesante de coordinación entre países fronterizos es el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR, que promueve

las mejores prácticas de intercambio entre las academias de policía nacional y tiene como objetivo desarrollar programas comunes de formación y, por tanto, la prevención y de represión común (Flemes et al., 2009:27).

Teniendo en cuenta que la violencia en las áreas fronterizas centroamericanas se relaciona en muchos casos con el crimen organizado, se hace necesario aumentar la presencia coordinada del Estado, especialmente en las llamadas ‘áreas fallidas’. Recuperar la presencia del Estado no implica únicamente aumentar la presencia policial, sino también la inversión social, la infraestructura educativa y de salud y las instalaciones deportivas. La dinámica de los conflictos transfronterizos es variada y compleja, por lo cual requiere tanto enfoques ‘duros’ como ‘blandos’.

Otras medidas destinadas a mejorar la seguridad en las fronteras centroamericanas serían:

- Transformar los modelos policiales fronterizos con el fin de facilitar la cooperación regional en la lucha contra el crimen organizado.
- Promover el intercambio de información policial, judicial y de inteligencia.
- Propiciar el entendimiento y cooperación entre municipios fronterizos a ambos lados de las fronteras.
- Adoptar mejores prácticas en aduanas y fronteras para controlar el tráfico de armas en la región.
- Recuperar los espacios públicos y el control de los territorios.
- Desarrollar estándares comunes en materia de estadística criminal que desarrollen mecanismos efectivos de transferencia de información y datos.

#### Comentario final: pensar ‘fuera’ del Estado

Las fronteras tienen un papel fundamental en la integración regional, pero para ello deben ser entendidas a partir de una visión estratégica de la integración que demanda –al menos– dos condiciones: en primer lugar, debe ser dinámica en el tiempo; las fronteras hay que pensarlas y planificarlas coordinadamente entre dos o más países con una proyección de largo

plazo, no sólo a nivel binacional sino también en el contexto regional y mundial. Asimismo, la visión estratégica de las fronteras debe comprender el problema de la violencia, pero debe además ser integral; las fronteras tienen que asumirse simultáneamente como ejes de conectividad física entre países, pero a la vez como espacios productivos propios a partir de su vocación local (Rhi-Sausi, s/f: 11).

Las estrategias y capacidades para fomentar la cooperación transfronteriza y hacer frente a los conflictos deben ir más allá de los límites estatales: 'por encima', por medio de la coordinación regional, y 'por debajo' del Estado, a través de redes transfronterizas de comunidades y comercio. Los Estados son constructores de paz significativos, pero la respuesta internacional a los conflictos se ha centrado excesivamente en el fortalecimiento de los Estados. Sin la participación de las comunidades las iniciativas regionales de cooperación transfronteriza afrontan dificultades para generar propuestas efectivas.

La creación de redes, foros transfronterizos y otros mecanismos similares de intercambio de información, se manifiestan a través de vínculos sociales y culturales entre comunidades de frontera y pueden contribuir a disminuir la poca relación existente. Las comunidades fronterizas poseen tanto la perspectiva como la motivación requerida para aportar un análisis fundamental de la dinámica de los conflictos transfronterizos.<sup>5</sup> Pueden identificar prioridades y estructuras locales de construcción, así como agentes locales de transformación. Son éstas instancias las que pueden ofrecer puntos de acceso a las políticas para cooperación. En este sentido, la creación de grupos de trabajo interinstitucionales y público-privado para supervisar la implementación de políticas y prácticas de seguridad en las zonas de seguridad designadas puede resultar útil. Operando a lo largo de las fronteras provinciales y supervisando las operaciones de seguridad dentro de las regiones donde se encuentra una ruta en particular o determinados grupos activos, se puede entender mejor los problemas locales y las amenazas, y de esta manera coordinar los esfuerzos interinstitucionales para hacerles frente (Espach, 2011).

Es importante entonces fortalecer a los gobiernos municipales fronterizos centroamericanos para una gestión más dinámica y efectiva en el

combate contra el crimen organizado y la violencia, implementando sus propios programas y proyectos de atención más directa y específica en las comunidades. A partir de esto, las fronteras centroamericanas fortalecerán el potencial para convertirse en zonas de verdadero encuentro, de intercambio de ideas y coordinación de acciones e iniciativas, no sólo en el campo de la seguridad, sino también en material ambiental y social.

### Bibliografía

- Altman, Losette (ed.) (2011). *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Teseo.
- Banco Mundial (2011). *Crimen y violencia en Centroamérica: un desafío para el desarrollo*. Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe.
- Baumeister, Eduardo et al. (2009). *Crisis y pobreza rural en Nicaragua*. Lima: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- BBC Mundo (2010). "Guatemala y el riesgo de 'mexicanización' en la lucha anti-narco". (22 de diciembre de 2010).
- Briscoe, Iván (2008). *Conflictos en la frontera: Las nuevas zonas calientes en América Latina*. Madrid: FRIDE.
- Conciliation Resources (2011). *Paz sin fronteras propuestas para conflictos que cruzan fronteras*. Londres.
- El Siglo de Torreón (2011). "Secuestran más de 11 mil migrantes en 2010". (3 de agosto de 2011).
- Espach, Ralph et al. (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Washington: Center for Naval Analyses.
- Flemes, Daniel, et al. (2009). *Creating Multilevel Security Governance in South America*. GIGA Institute of Latin American Studies.
- Fuentes, Claudio (2008). "Fronteras Calientes" en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8, N.º 3.

- Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (1999). San José: *Fronteras Centroamericanas: espacios de encuentros y desencuentros*.
- Jiménez Hernández, Alejandro (2001). *Fronteras y medio ambiente en Centroamérica*. San José: Fundación para el Servicio Exterior para la Paz y la Democracia.
- La Red-Fundación Konrad Adenauer (2011). *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*. Centroamérica.
- López Trigal, Lorenzo et al. (1999). *Geografía Política*. Madrid: Cátedra.
- Matul, Daniel (2007). “Vecindad, cooperación y confianza mutua: una revisión de las prácticas en las fronteras de Centroamérica” en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. IV, N.º 1. San José.
- Meléndez Q., Javier. Et al. (2010). *Una aproximación a la problemática de la Criminalidad Organizada en las comunidades del Caribe y Fronteras: Nicaragua – Costa Rica – Panamá*. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas IEEPP.
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen. *Crimen y desarrollo en Centroamérica*. Eslovaquia: marzo de 2007.
- Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: PNUD.
- Rivera Vélez, Freddy (ed.) (2008). *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Rojas Aravena, Francisco (2006). *El crimen organizado internacional: una grava amenaza a la democracia en América latina y el Caribe*. San José: FLACSO- Secretaría General.
- Sáenz, Stella (ed.), Jairo Hernández y Luis Emilio Jiménez (compiladores)(2005). “Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/ Firearms Educational and Research Network)” en *Armas pequeñas y livianas: Una amenaza a la seguridad hemisférica*. FLACSO- Secretaría General (2007). Consultado en [www.flacso.org](http://www.flacso.org)
- Sistema de Integración Centroamericano (2009). *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*. San Salvador.
- Urcuyo Fournier, Constantino (2010). *Los desafíos a la Seguridad en Centroamérica*. San José: Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CIDH.

Washington Office on Latin America (WOLA) (2008). *Chemical Reactions. Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia's Ecological and Cultural Diversity*. Washington: WOLA.

## Notas

- 1 *Radio Reloj* (2011). “Se disparan casos de sicariato en Costa Rica”. (1 Septiembre de 2011).
- 2 Durante los años noventa los grandes carteles colombianos enfrentaron las acciones militares y policiales cada vez más agresivas y efectivas por parte del gobierno de Colombia, lo que redujo su capacidad de manejar las rutas internacionales, situación que favoreció el empoderamiento de las organizaciones mexicanas y que a principios de 1998, los carteles mexicanos comenzaron a ocupar el lugar que había quedado vacío por la retirada de los colombianos.
- 3 Espach, Ralph et al., (2011). *Organizaciones Criminales y Tráfico Ilícito en las Comunidades Fronterizas de Guatemala*. Washington: Center for Naval Analyses p. 19-49
- 4 *El Salvador Press* (2010). “SG-SICA y la UE Lanzas Programa Regional de Seguridad Fronteriza”. [http://eeas.europa.eu/delegations/el\\_salvador/press\\_corner/all\\_news/news/2010/20101005\\_01\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/press_corner/all_news/news/2010/20101005_01_es.htm)
- 5 *Acord, revista Internacional sobre iniciativas de Paz* (2011). “Paz sin fronteras: propuestas para conflictos que cruzan fronteras”. Londres: Conciliation Resources, p. 3.

## La Frontera Colombo-Ecuatoriana: desde la ejecución de Políticas de Seguridad a las consecuencias en Seguridad Ciudadana

Andrés Gómez\*

### Resumen

El presente ensayo está dedicado a exponer los procesos que ocurrieron para que la frontera colombo-ecuatoriana se convirtiera en una región crítica, dirigiendo paulatinamente la mirada a la discusión por la seguridad ciudadana de Ecuador, la cual se ha convertido en el primer tema o problema en la agenda de políticas públicas de este país. El artículo comienza haciendo un rápido repaso por referentes conceptuales como la acepción de frontera que se prefiere utilizar y la noción de violencia fronteriza; continúa con una explicación de la política de seguridad denominada *Plan Colombia* así como de sus efectos; comenta la dinámica generada en los departamentos del sur de Colombia y *pasa el límite fronterizo* para presentar lo que se está hablando en Ecuador en este momento y que tiene gran relación, para sus habitantes, con sus fronteras.

\* Politólogo, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá-Colombia; M.A. en Desarrollo Local y Territorio, FLACSO sede académica de Ecuador.

### Introducción

Un componente principal para comprender la violencia fronteriza es que en cada uno de los espacios fronterizos que se puede entrar a analizar existe la complementariedad entre uno y otro lado.

Las violencias fronterizas se desarrollan mediante la complementariedad de las diferencias, es decir, de las ventajas comparativas de una complementariedad asimétrica que se expresa en los parámetros de *lo que allá es legal acá puede ser ilegal*, en cuanto existen dos economías que se rigen de manera diferente y en lo que respecta a las políticas de seguridad.

Así, la violencia fronteriza nace y saca provecho de las asimetrías y de las inequidades binacionales e internacionales, al exacerbar e integrar las diferencias, porque ahí reside su condición de existencia para beneficiarse de las mismas.

Y esto ocurre porque existen dos lógicas que se desarrollan al mismo tiempo. Por un lado la 'lógica del imán', que atrae las diferencias como un factor de beneficio para las actividades delictivas, y por otro lado la 'lógica del espejo', en donde cada uno se ve así mismo en oposición al otro y no bajo una dinámica relacional y se refleja en las medidas gubernamentales que se toman sin integración alguna<sup>1</sup>.

En la actualidad podemos ver que la violencia fronteriza de Ecuador con sus países vecinos se refleja claramente en el negocio de la cocaína. Mientras Colombia y Perú proveen el proceso inicial de la manufactura de la cocaína (plantación, recolección y procesamiento de base de cocaína), Ecuador termina el proceso de procesamiento y la exportación por múltiples puertos a lo largo de su costa al Pacífico. Mientras tanto provee combustibles a bajo precio por su calidad de bien subsidiado por el Estado, rutas de tráfico de armas, lavado de dinero y la debilidad institucional de las autoridades de control quienes asumen la posición de que el Ecuador es el único país andino que se ha escapado de ese *execrable mal que se ha tomado a sus países vecinos*.

Otro ejemplo se encuentra en la aplicación de una política de seguridad por parte de Colombia y la reacción de Ecuador en sus propias políticas de seguridad.

Lo que ha venido ocurriendo es que las consecuencias de estos dos procesos se han metido en un solo saco y también que la opinión pública, al ubicar la seguridad de las ciudades como su primera preocupación, mezcle como responsables de la inseguridad en las calles de las ciudades de Ecuador a refugiados e inmigrantes (como consecuencia de la política del Plan Colombia o por políticas económicas excluyentes) con bandas organizadas vinculadas al narcotráfico, o con bandas delincuenciales dedicadas exclusivamente a ataques a la propiedad y que al mismo tiempo se despierte la inquietud por la eficiencia de sus instituciones de policía, de migración y de justicia, es decir, de su Estado.

#### Referentes conceptuales rastreados: frontera y violencia fronteriza

Al contrario de comprender las fronteras como líneas inmutables, se ha preferido abordarlas como regiones históricas y en transformación permanente, que no solo actúan como delimitación de los territorios nacionales, sino también como construcciones sociales; de ahí que hemos preferido referirnos a las mismas en términos de ‘territorios fronterizos’.

Este abordaje guarda similitud con la diferenciación que Arriaga (43: 2010) realiza entre frontera política y zona de frontera. La primera –la frontera política– trae consigo la acepción de la separación de territorios nacionales, una línea más allá de la cual un Estado no puede ejercer su soberanía jurisdiccional, lo que significa que a sus *afueras* está impedido de actuar, pero en sus *adentros* es soberano.

La segunda –la zona de frontera– hace referencia a ciudades y poblados ubicados a lo largo de las líneas territoriales de los estados, y en contraste con la anterior, es concebida por el autor como el espacio en el que ocurren eventos y procesos sociales diversos, de migración, comercio y cultura; es más, es el lugar de prácticas de las comunidades que viven en ambos lados del límite territorial y que se influyen mutuamente, es el espacio en donde los gobiernos definen prácticas transnacionales entorno a proyectos conjuntos.

No obstante, recuerda el mismo autor, ésta no es la única concepción sobre las denominadas zonas de frontera, ya que al mismo tiempo existe aquella que considera a estas zonas más bien como espacios de confrontación y disputa en donde la frontera territorial cumple una función de barrera y las zonas adyacentes a esta, un escudo de defensa. Esto es comprobable al observar que desde los gobiernos centrales se ha asignado a las zonas de frontera funciones relacionada con la seguridad nacional, instalando estaciones de vigilancia, regulación, bloqueo a la circulación de bienes y de personas.

Un ejemplo de esto son los operativos de empadronamiento de predios en la zona fronteriza correspondiente a la provincia de Sucumbíos que ha realizado el ejército ecuatoriano amparándose en el artículo 405 de la Constitución ecuatoriana de 2008, la cual establece que “las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán adquirir a ningún título tierras o concesiones en las áreas de seguridad nacional ni en áreas protegidas [...]” (*El Comercio: 2011*). La zona considerada como tal, comprende veinte kilómetros desde la frontera hacia dentro del país.

Al mismo tiempo, hemos notado la relatividad del supuesto endosado a la denominada globalización, respecto de que esas fronteras que *determinan y delimitan* desaparecerían, ya que por un lado, lo que ha hecho la globalización es potenciar las funciones de detener, separar y disgregar, pero por otro, las fronteras continúan siendo plataformas de integración de territorios distintos, distantes y discontinuos, debido a la lógica relacional existente.

Por otro lado, hablamos de violencia fronteriza. Una característica fundamental de la violencia es que tiende a diversificarse y a hacerse plural, de ahí que puede ser más acertado referirse a las violencias, en donde cada una de ellas tiene sus propias características. Por ejemplo, la violencia del fútbol es muy distinta a la violencia de género, así como la violencia de género también es muy diferente de la violencia fronteriza, podemos hablar de la violencia juvenil, de la violencia intrafamiliar, y así sucesivamente<sup>2</sup>.

La especificidad de la violencia fronteriza se encuentra en que nace de la asimetría complementaria, una noción que se refiere a la atracción entre las partes en medio de sus diferencias. Así, por ejemplo, en la vecindad de

dos estados, lo que para un lado de la frontera puede ser un delito, para el otro lado puede que no, son estados distintos, y por lo tanto, la violencia, el delito y la seguridad son relativos al estado que las define. Sin embargo, en medio de su diferencia se atraen, sus pobladores establecen relaciones de parentesco, comercio, de acuerdos, de gestión pública, entre otras (Carrión, 2011: 85).

En otras palabras, la complementariedad entre dos estados vecinos, la cual es asimétrica, produce entre otras dinámicas –como las comerciales lícitas–, una violencia fronteriza.

Y ¿cómo analizar ésta violencia? La lectura de esta violencia supone tener en cuenta tres dinámicas, a saber: *la transfronteriza* y por lo tanto relacional y vinculante entre los estados; *la histórica*, en cuanto a las violencias vinculadas con los estados colindantes, produciendo asimetrías políticas, económicas, legales de un estado con respecto a otro; y *la estatal*, la cual define jurídicamente a las violencias que adquieren condición de delito y por tanto las que deben perseguirse por medio de políticas de seguridad (Carrión, 2011).

De ahí que la tipificación de los delitos la define un Estado y, por lo tanto, también la seguridad ciudadana<sup>3</sup>, por lo que en una región transfronteriza la seguridad y la protección son relativas; porque lo que para un lado puede ser delito en el otro lado de la frontera no, lo cual produce dos conclusiones interesantes: que la violencia (delito) y seguridad (pena) son relativas al Estado que las define y que no hay una secuencia lineal entre delito y pena, porque lo que en unos países puede ser seguridad en otros puede producir violencia; es decir: la seguridad ciudadana es relativa porque puede ubicarse antes de la violencia, como elemento productor de ella, o una política de seguridad de un país puede producir hechos de violencia en otro, lo cual lleva a concebir la seguridad ciudadana como una definición relativa; tal cual son las violencias<sup>4</sup>.

### Antecedentes para lo que hoy se considera una frontera convulsionada

La política pública colombiana que antecede a lo que conocimos como Plan Colombia y política de seguridad democrática, es el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana Arango, ocurrido entre 1998 y 2002, denominado como ‘Cambio para construir la paz’.

Recordemos que al principio de este periodo presidencial, en 1998, el tema de lograr la paz a través de la negociación política entre el gobierno colombiano y las guerrillas estaba en el primer orden de la opinión pública, debido a tres puntos fundamentales anotados por Leal Buitrago (2006: 525), consistentes en el incremento de la violencia, los reveses del ejército frente a las guerrillas que venían sucediendo desde el periodo presidencial anterior –gobierno de Ernesto Samper (1994-1998)– y los costos que acarrea el conflicto.

Pero también recordemos el empeoramiento de la difícil situación del país al final del mismo gobierno, en términos de conflicto armado, que derivó en el desprestigio de la vía política y la consecuente legitimación en la opinión pública de las soluciones de fuerza, quedando los actores que definían en ese momento los destinos del país en una posición ‘empantana-da’ y reagrupando sus fuerzas para la retoma de los territorios<sup>5</sup>.

La importancia de tener en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo de Pastrana se da porque ahí se encuentra la primera mención al Plan Colombia, el cual se formuló como un programa que incluía planeamientos de proyectos productivos participativos en el sector rural, atención humanitaria, promoción y protección del capital humano, fortalecimiento de organizaciones sociales locales en temas de paz, resolución de conflictos y violencia intrafamiliar, la inversión en infraestructura de comunicación como un apoyo a las economías lícitas locales y promoción de proyectos de reforestación productora-protectora en áreas ambientalmente estratégicas, protegidas y de amortiguación.

Incluso, el plan de desarrollo de Pastrana contaba con la financiación derivada del Fondo de Inversión para la Paz (FIP) creado en 1998 también como un mecanismo para conjugar los dineros de cooperación in-

ternacional y recursos nacionales para apoyar proyectos de sustitución de cultivos ilícitos<sup>6</sup>. Tiempo después, en 2005, el FIP pasa a ser el *Programa Presidencial Contra Cultivos Ilícitos* del Programa Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Claramente, tanto el Plan Colombia como el FIP estaban estructurados sobre un propósito antinarcoóticos con énfasis en la cadena productiva de la cocaína.

Por lo demás, al mismo tiempo que se desarrollaban las ‘conversaciones de paz’ en medio de las hostilidades entre los actores del conflicto armado, el presidente Pastrana llevaba a cabo su denominada ‘diplomacia por la paz’, para fortalecer tanto al Plan Colombia –que hacía parte de su Plan de Desarrollo– como al FIP, surtiendo efecto cuando al iniciar el 2000, el gobierno de Bill Clinton presentó al Congreso estadounidense una solicitud de ayuda de 1 600 millones de dólares, con el fin de apoyar el Plan Colombia, fortaleciendo principalmente el componente militar del mismo, ya que había un propósito del gobierno colombiano en robustecer sus fuerzas armadas en un contexto en el que tomaba fuerza el supuesto de actores gubernamentales con respecto a que los grupos guerrilleros se venían nutriendo del narcotráfico (Leal, 2006: 529; Plan de Desarrollo 1998-2002)<sup>7</sup>.

De ahí que sea común la referencia de que el papel del Plan Colombia en la era del presidente Álvaro Uribe (2002 - 2010) está enmarcado por la reorientación dada por su antecesor, Pastrana, a la política exterior colombiana, caracterizada por ser ‘instrumentalizada’ en función de la estrategia del gobierno frente al conflicto armado.

Esto quiere decir que la lectura del escenario internacional desde Colombia, desde el año 1998 está mediada por los temas vinculados al conflicto y su solución, por lo que “se habla de una ‘securización’ de la agenda internacional colombiana” (Rojas, 2006: 89) en el periodo de la primera década del nuevo siglo y se agravó con la ruptura del proceso de paz a principios del 2002, cuando se fortaleció la tesis del gobierno Pastrana de que combatir al narcotráfico implicaba derrotar a los grupos guerrilleros que se alimentaban de él.

Lo que siguió fue la consolidación de la fusión de la ‘lucha antinarcoóticos’ y la ‘guerra contrainsurgente’ en la forma de ‘Guerra contra el terrorismo’. Es así entonces como el Plan Colombia pasa de ser una estrategia

antinarcóticos en su concepción, a un plan contrainsurgente en la práctica, y de ahí, a un plan antiterrorista en su denominación (Rojas, 2006: 90).

Una versión actualizada del Plan Colombia presentada por el Departamento de Planeación Nacional de Colombia lo define como una estrategia integral de cooperación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, cuyo objetivo es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, y a partir de ello, contribuir a la reactivación económica, conseguir la paz en Colombia y fortalecer el control sobre la oferta de drogas ilícitas (DNP, 2006: 10).

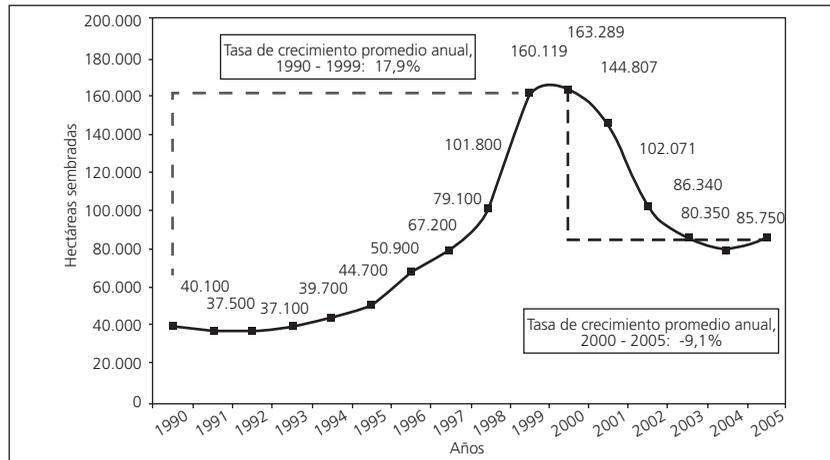
Los componentes o indicadores de este plan son tres fundamentalmente: lucha antidrogas y contra el crimen organizado, fortalecimiento institucional, la reactivación económica y social y la atención a las familias desplazadas.

El primer indicador, es decir, el famoso componente militar, incluye área erradicada, incautaciones, laboratorios destruidos y gasto en defensa y seguridad. El segundo se refiere a la inversión en gobiernos locales, casas de justicia, apoyo a la rama judicial, al sistema acusatorio y a la investigación criminal buscando impactar en el número de delitos y condenas; Capacitación de DD.HH. a FF.AA.; y el tercero tiene en cuenta la Ley de preferencias arancelarias andinas ATPA: Exportaciones a EE.UU.; y la gestión de la Red de Apoyo Social: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción, familias guarda-bosques y Atención a familias desplazadas como indicador de efectos del Plan Colombia muy ligado al número de personas en situación de desplazamiento.

En su componente más fuerte, se ha propuesto “luchar contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado” con la meta de reducir en 50% el cultivo de plantaciones de coca en el territorio colombiano, “el fortalecimiento de la capacidad de la Fuerza Pública para combatir el narcotráfico y el terrorismo”, “la modernización del sector seguridad y defensa y el entrenamiento de la Fuerza Pública para proteger y garantizar los DD.HH. y el respeto al DIH” (DNP, 2006).

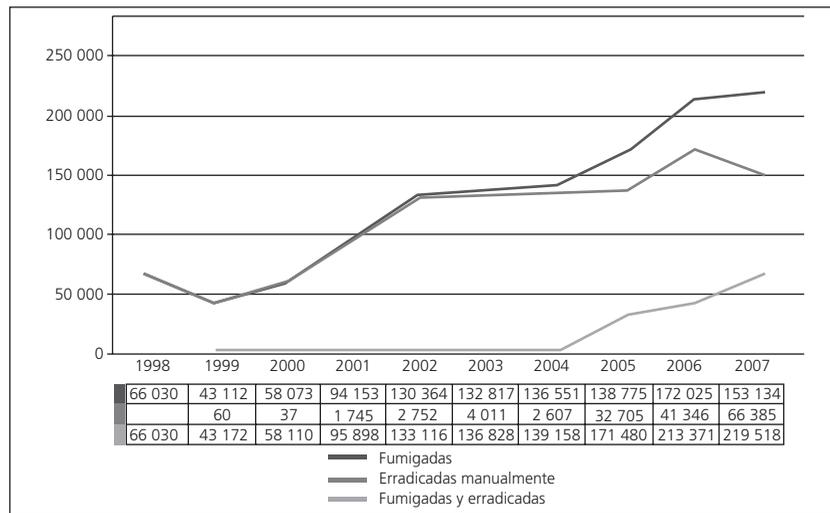
Durante, y aun después de la implementación del Plan Colombia, el discurso gubernamental colombiano remarcó la presión que impulsó el Plan Colombia en el decrecimiento de la cantidad de hectáreas sembradas de coca en este país, insistiendo en los datos sobre el número de área cultivada así como en el número de hectáreas asperjadas y erradicadas manualmente.

**Gráfico N.º 1**  
Número de hectáreas sembradas de coca en Colombia 1990-2005



Fuente: DNP-Dirección de Seguridad y Justicia. Documento: *Balance del Plan Colombia 1999-2005*.

**Gráfico N.º 2**  
Número de hectáreas asperjadas y erradicadas manualmente

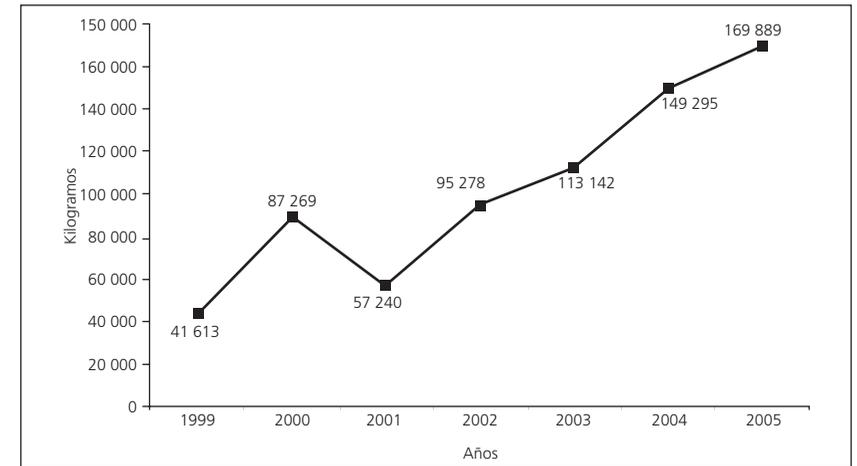


Fuente: Dirección antinarcóticos, Policía Nacional de Colombia, 2008, "Impactos de la política de seguridad democrática" en: *Documento de la Vicepresidencia de la República*.

Así mismo, desde el gobierno colombiano se justificó la ejecución del componente militar del Plan Colombia, a partir de la dirección ascendente de incautaciones de aeronaves, automotores y embarcaciones y laboratorios destruidos.

Sin embargo, el documento gubernamental de la Dirección de Seguridad y Justicia del Departamento de Planeación Nacional de Colombia presenta que los Recursos ejecutados en el Plan Colombia entre 1999 y 2005 suman un total de 10 732 millones de dólares, destinados en un 57,5% para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado –el componente militar–, en un 26,6% para el fortalecimiento institucional y en 16% para la reactivación económica (DNP-DJS, 2006: 11).

**Gráfico N.º 3**  
Incautaciones de cocaína en Colombia, 1999-2005

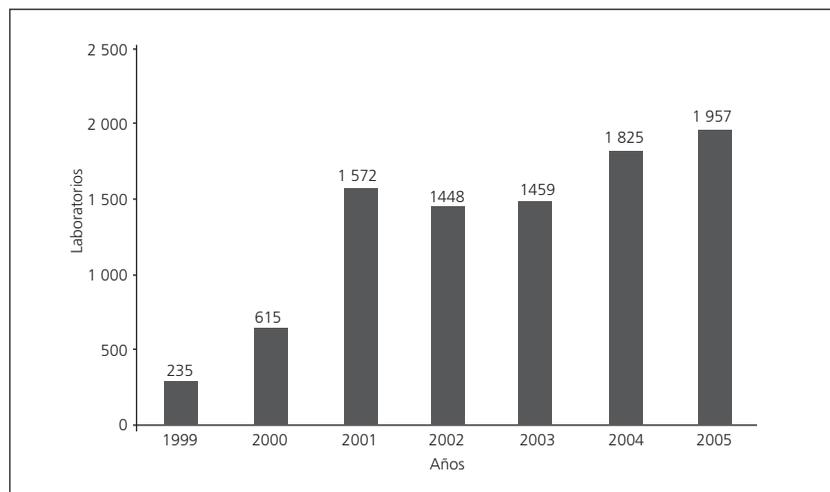


Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, en: DNP-Dirección de Seguridad y Justicia. *Balance del Plan Colombia 1999-2005*.

Vale anotar que del monto total del conteo que realiza el DNP para los seis años, el 64,8% (6 950 millones de dólares) son dineros del fisco colombiano, mientras que 35,2% (3 782 millones de dólares) corresponden a la ayuda de EE.UU., según datos de la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP-DJS), un

apunte que rebate –vale decir que desde un documento gubernamental– la permanente referencia desde varios actores sobre la preeminencia del apoyo estadounidense sobre el colombiano en cuanto al fortalecimiento militar.

Gráfico N.º 4  
Laboratorios ilícitos destruidos en Colombia, 1999-2005



Fuente: Dirección Nacional de Estupefacientes, en: DNP-Dirección de Seguridad y Justicia. *Balance del Plan Colombia 1999-2005*.

Tabla N.º 1  
Participación de Colombia y EE.UU. en los componentes del Plan Colombia

Componente	Nación		EE.UU.		Total Nación	Total EE.UU.
Fortalecimiento institucional	2.387	22.2%	465	4.3%	2.852	26.6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado ( <b>componente militar</b> )	3.378	31.5%	2.787	26.0%	6.165	57.5%
Reactivación económica y social	1.185	11.0%	530	4.5%	1.715	16.0%
Total	6.950	64.8%	3.782	35.2%	10.732	100%

Fuente: DNP- Dirección de Justicia y seguridad, 2006.

De acuerdo con estos datos provistos por el DNP, cerca de la mitad del gasto colombiano, aproximadamente 3 400 millones de dólares y tres cuartas partes de la asistencia de EE.UU. (aproximadamente 2 800 millones de dólares) financiaron el componente militar del Plan Colombia (DNP, 2006), y el gasto promedio entre Colombia y EE.UU. por año entre 2000-2005 en el componente militar lo calculan en cerca de 1 200 millones de dólares.

### Efectos del Plan Colombia tanto para Ecuador como para Colombia

Para los ecuatorianos, el Plan Colombia fue determinante para su país, particularmente en cuanto a los temas de violencia y de seguridad nacional y ciudadana. Aun en el presente hay una sensación generalizada en la población ecuatoriana de que la implementación del Plan Colombia ejerció una reconfiguración social en su *lado fronterizo* y que es la violencia su fenómeno más visible.

Como lo señala Laura González (Fronteras, 2010), es a partir del año 2000, cuando la frontera colombo-ecuatoriana se convierte en un espacio que atrae la atención de sectores académicos, sociales, gubernamentales y de cooperación internacional, entre otros.

Esto se ve reflejado en cuanto a las políticas públicas de seguridad. No es gratuito que el Estado ecuatoriano haya volcado la mirada de su frontera con Perú a su frontera norte con Colombia en los años en que comenzaba la implementación de las estrategias de lucha antidroga y contrainsurgente del Plan Colombia.

Para el año 2000, el gobierno ecuatoriano de la época determinó la política de seguridad para la frontera norte, desde el supuesto que *la espiral de violencia que sucede a Colombia no contaminara ni se trasladara al Ecuador*. En términos de una fuente militar consultada, cercana a la elaboración de esta política, el gobierno del presidente Gustavo Novoa tomó medidas ante *lo que es contaminación para nosotros, el traslado de la violencia*<sup>8</sup>.

La política de seguridad para la frontera norte buscó definir la posición de Ecuador ante el conflicto colombiano, a partir de criterios como la no

intervención en el conflicto colombiano, evitar cualquier posibilidad de hacer operaciones combinadas o conjuntas con Colombia, limitar la cooperación interinstitucional con base en convenios internacionales, crear la Unidad del Desarrollo del Norte (UDENOR)<sup>9</sup> y mejorar la capacidad operativa de la Fuerza Pública (Moreano, 2005: 172; Ministerio de defensa, 2006: 38; entrevista con alto mando militar de Ecuador).

Dos años después de la formulación de esta política, la seguridad nacional fue redefinida en términos preventivos y defensivos en su frontera con Colombia por lo que la política de la defensa nacional del Ecuador presentada en el 2002 señaló los efectos del conflicto interno colombiano como una amenaza externa al estado ecuatoriano.

De alguna manera, esto indica *la oficialización* del malestar ecuatoriano con respecto a las amenazas y efectos que para ellos se ciernen sobre su territorio. Así, de la mano del discurso militar ecuatoriano sobre su seguridad nacional, su política de defensa nacional declara como amenazas relacionadas con el conflicto armado colombiano al narcotráfico, al terrorismo y al crimen organizado, así como a los efectos del mismo, que a su entender son el impacto de las fumigaciones a cultivos ilícitos en Colombia en la zona fronteriza, las migraciones y la presencia de refugiados, el procesamiento de droga e involucramiento de su población en actividades ilegales (política de defensa nacional).

A pesar de lo controvertible que pueda ser la interpretación (militar) de esta política sobre los efectos del conflicto armado colombiano sobre el territorio ecuatoriano, no tanto en los efectos mencionados como en el tono de *contaminación que nos llega de fuera*, sí es evidente la importante variación que reportan las estadísticas de solicitud de refugio, así como del número de estatus de refugio entregado por distintos estados, entre ellos Ecuador, a personas que solicitaron protección internacional, lo que indica que aun el conflicto colombiano no cede.

Al respecto, se han conocido interesantes datos pertinentes para resaltar aquí. La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) ha resaltado el total de la población colombiana reconocida como refugiada por diferentes estados.

Tabla N.º 2  
El refugio de colombianos en los principales países de acogida

País Acogida	Refugiados Reconocidos	PNPI estimados
Ecuador	53.342	135.000
Estados Unidos	33.455	NI
Canadá	15.511	NI
Costa Rica	10.276	NI
Panamá	1.328	20.000
Venezuela	1.304	200.000
Brasil	589	NI
<b>TOTAL</b>	<b>115.805</b>	

Fuente: Tomado de la publicación "Documentos 20" de CODHES, el cual acude a ACNUR Global Trends 2009. Anexo estadístico. Elaboración CODHES (2011) tomando los datos de comienzo de 2009 y sumando los casos reconocidos durante el año. Datos para Ecuador actualizados a 2010, fuente Dirección General de Refugio/ACNUR. Datos de Brasil y EE.UU., fuente ministerios de Justicia.

Por su parte, Ceballos ha expuesto cifras históricas del número de nuevas solicitudes de refugio de colombianos en el mundo hasta el 2006.

Las solicitudes de colombianos y colombianas para obtener refugio en Ecuador no han parado; el informe N.º 20 de CODHES habla de 25 312 solicitudes de refugio por parte de colombianos al estado ecuatoriano en 2010 y Ceballos indica que hasta el 2006 los departamentos colombianos de origen de las personas refugiadas en el Ecuador, (de mayor a menor) eran Putumayo, Nariño, Caquetá y Huila<sup>10</sup>. Mientras tanto, hay que decir que la distribución de la población refugiada en Ecuador está en Quito, Santo Domingo, Guayaquil y Cuenca, solo el 5% prefiere quedarse en frontera (Ceballos, 2010: 89).

Y es que tanto autores colombianos como ecuatorianos concuerdan en proponer que hubo un impacto del Plan Colombia en las migraciones forzadas que encuentran explicación en los efectos producidos por las fumigaciones aéreas sobre la salud, el medio ambiente y la seguridad alimentaria –cultivos de pancoger en territorio colombiano y ecuatoriano–, sobre proyectos de desarrollo alternativo, aun financiados por la Agencia de Cooperación del gobierno estadounidense.

Tabla N.º 3  
Número de nuevas solicitudes de asilo de colombianos en el mundo

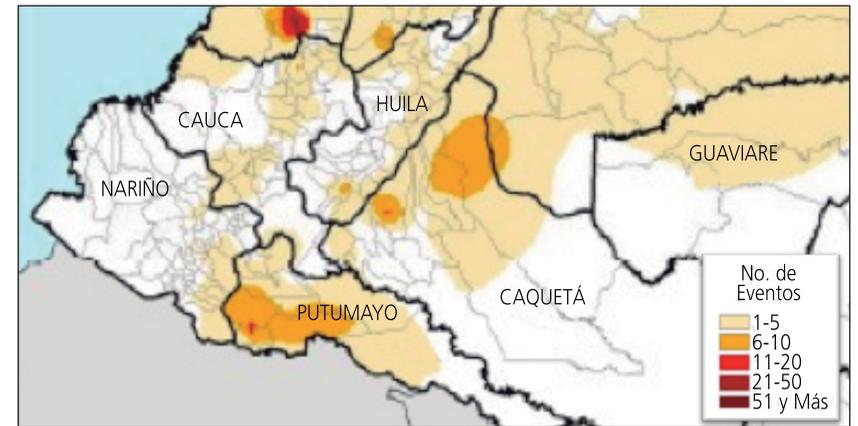
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Canadá	76	87	71	270	622	1.063	1.831	2.718	2.131	3.664	1.487	1.361	15.381
Ecuador	-	4	12	69	36	1.594	3.286	6.732	11.388	7.626	6.517	6.641	43.905
Estados Unidos	740	250	251	200	334	2.631	7.144	7.950	4.661	2.452	2.064	1.421	30.098
Venezuela	-	4	8	4	38	95	205	705	1.345	2.242	1.632	2.562	8.840
Costa Rica	-	19	-	17	88	1.456	5.018	3.613	1.545	1.171	-	690	13.617
Otros	810	1.333	2.244	2.010	2.943	2.946	4.078	2.572	1.513	2.202	3.689	4.369	30.709
Total x años	1.626	1.697	2.586	2.570	4.061	9.785	21.562	24.290	22.583	19.357	15.389	17.044	142.550

Fuente: Tomado del libro *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*, de Marcela Ceballos.

A su vez, estos efectos explican porqué a los operativos militares siguió un escalamiento de la confrontación armada (entre guerrillas, paramilitares y fuerza pública) en donde departamentos colombianos considerados desde la capital como periféricos —como es el caso del Putumayo—, han sido escenario de la estrategia antidrogas y anti guerrillera<sup>11</sup>. Mientras tanto, a medida que cedía el cultivo en este departamento, se incrementaba en el departamento vecino, también fronterizo con Ecuador, con el agravante que tiene salida al Pacífico.

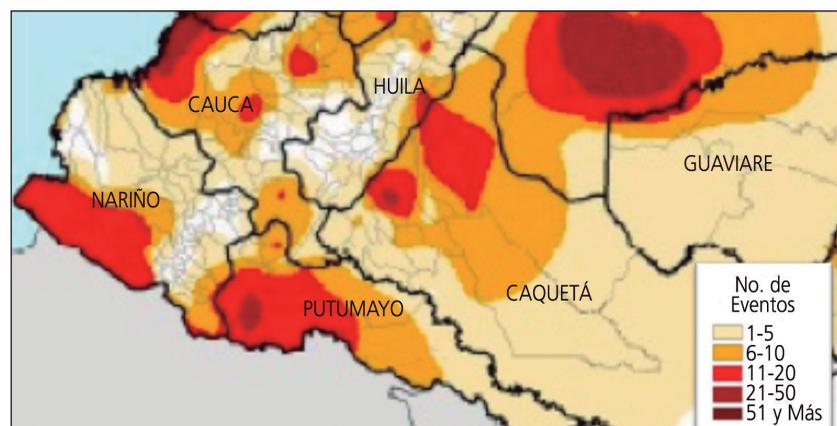
Esto lo podemos ver en los siguientes gráficos. Hasta 1999 el gobierno nacional ejecutó las fumigaciones más fuertes sobre los departamentos del sur de Colombia del Guaviare y del Caquetá, cambiando abruptamente a Putumayo desde el 2000 al 2002, en pleno Plan Colombia.

Gráfico N.º 5  
Intensidad de la confrontación armada en Putumayo en 1998



Fuente: Observatorio de DD.HH. de la Vicepresidencia de la República.

Gráfico N.º 6  
Intensidad de la confrontación armada en Putumayo en 2005



Fuente: Observatorio de DD.HH. de la Vicepresidencia de la República.

Las grandes utilidades del negocio del narcotráfico han hecho que la conflictividad por el dominio territorial y la corrupción se tomen estos departamentos fronterizos, integrando a la misma actividad a toda la zona fronteriza y convirtiendo al límite fronterizo en parte de los costos que hacen parte de este negocio ilícito.

Uno de los mecanismos de la política de seguridad democrática, además de la continuación de las fumigaciones a los cultivos ilícitos y el enfrentamiento a los grupos de guerrilla, fue la desmovilización de las estructuras paramilitares que ocuparon el territorio nacional.

A pesar que esta última estrategia aminoró la crueldad del conflicto reflejada en los niveles de homicidio (ver Tabla N.º 2), distintos analistas alertaron sobre la presencia de grupos *neo-paramilitares*, a los que el gobierno nacional denominó como *Bandas criminales (Bacrim)*, para referirse a agrupaciones que ejercen control de territorios –y por lo tanto de población–, señalados de tener relaciones con integrantes de la fuerza pública, ejercer control sobre miembros de partidos y movimientos políticos, entrar en simbiosis con el narcotráfico e interferir en la institucionalidad local y regional en Colombia.

Tabla N.º 4  
Número y tasa de homicidios en Colombia en el periodo 1999-2009

Año	Número de Homicidios	Tasa de Homicidio
1999	23.209	56
2000	25.654	61
2001	27.685	64
2002	28.534	64
2003	19.967	50
2004	17.473	42
2005	17.331	41
2006	16.274	38
2007	14.751	37
2008	14.038	34
2009	17.717	39

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Construido por el autor.

Estas agrupaciones resultaron ser, en algunos casos, reensamblajes de la antigua estructura de las Autodefensas Unidas de Colombia, y en otros, parte de estructuras paramilitares que no se desmovilizaron o se desmovilizaron parcialmente<sup>12</sup>.

En el caso del departamento de Nariño, también fronterizo con Ecuador, a partir del 2000, al dominio territorial guerrillero le compete el bloque paramilitar *Libertadores del Sur*, el cual entró a la zona a disputar territorios importantes para la economía del narcotráfico.

Sin embargo, la desmovilización del bloque paramilitar no se tradujo en una disminución de la violencia como impacto positivo en el departamento, en tanto continuó la dinámica de disputa –entre Bacrim locales y entre estas y las guerrillas<sup>13</sup>– de territorios en función del negocio del narcotráfico.

A su entender, los miembros del bloque desmovilizado de autodefensas, siguieron haciendo presencia en la región, ya no en forma de una presencia masiva con un ejército irregular y centralizado, sino en forma de grupos pequeños realizando acciones violentas parecidas a las de su forma anterior: amenazando, cometiendo homicidios selectivos, reclutamiento forza-

do, extorsiones, ‘vacunas’, e imponiendo normas de conducta y ejercicio de ‘autoridad’, en función del negocio del narcotráfico<sup>14</sup>.

En este contexto, toma fuerza la hipótesis de que en la actualidad, las tasas de homicidios en Ecuador tienen relación con los negocios ilícitos donde un peso fundamental es el narcotráfico, si se parte del supuesto que el año 2000 marca un salto en las fronteras del contrabando al tráfico, relacionado con la presión militar de las políticas de seguridad colombianas desde el centro hacia las periferias y territorios fronterizos.

### La seguridad ciudadana en Ecuador: la pregunta por su vínculo con las políticas del otro lado de la frontera

Ecuador ya venía con crecimientos interesantes de criminalidad durante la década de los noventa en el contexto latinoamericano. Analistas coinciden en afirmar que Ecuador empezó a experimentar una escalada constante de la tasa de homicidios, ya que mientras en los años ochenta los homicidios se mantuvieron muy por debajo de los diez por cada cien mil habitantes, para finales de los 1990 la tasa se había duplicado.

Incluso, revisando la tasa de homicidios desde 1990, podemos evidenciar que las mismas provincias que en la actualidad se ubican en los primeros lugares del delito de homicidio, también lo hacían antes del año 2000, es decir, antes de la aplicación del Plan Colombia.

Esto indica que en las provincias ecuatorianas fronterizas con Colombia, sobre todo Esmeraldas y Sucumbíos –la primera con salida al océano pacífico y la segunda en la amazonia–, ya había una violencia, la cual no sabemos con qué estaba relacionada ya que existe un desconocimiento sobre las características de la violencia de ese periodo (antes del 2000); es más, provincias como Los Ríos, El Oro y Guayas reportan altas tasas de homicidios. ¿Cuál es la violencia de estas provincias antes de la ejecución del Plan Colombia? No obstante, es evidente que para el 2005 y 2008 ese indicador –tasa de homicidios– en estas provincias se eleva a niveles preocupantes.

Tabla N.º 5  
Tasa de Homicidios en países de Latinoamérica

País	Fines del 70 principios del 80	Fines del 80 principios del 90	última cifra disponible alrededor de 1995
El Salvador	...	138.2	117.0
Colombia	20.5	89.5	65.0
Honduras	...	...	40.0
Brasil	11.5	19.7	30.1
México	18.2	17.8	19.5
Venezuela	11.7	15.2	22.0
Perú	2.4	11.5	10.3
Panamá	2.1	10.9	...
Ecuador	6.4	10.3	14.8
Argentina	3.9	4.8	...
Costa Rica	5.7	4.1	...
Uruguay	2.6	4.4	...
Paraguay	5.1	4.0	...
Chile	2.6	3.0	1.8

Fuente: Arcos, Carrión, Palomeque (2003). *Informe Seguridad ciudadana*.

Tabla N.º 6  
Tasas de homicidios según provincias de Ecuador (1990, 1995, 2005 y 2008)

1990			1995			2000			2005			2008		
No.	Provincia	Cifras Totales												
1	Los Ríos	24,4	1	Esmeraldas	30,4	1	Esmeraldas	38	1	Esmeraldas	50,8	1	Esmeraldas	56
2	Esmeraldas	23,8	2	Los Ríos	30,2	2	Sucumbios	34,5	2	Los Ríos	34,5	2	Sucumbios	40,3
3	Sucumbios	23,3	3	Sucumbios	17,9	3	Los Ríos	32,1	3	Sucumbios	33,4	3	Los Ríos	36,4
4	El Oro	13,8	4	Guayas	17,3	4	Guayas	20,2	4	El Oro	23,1	4	El Oro	26,3
5	Guayas	13,5	5	Manabí	15,1	5	Bolívar	19,6	5	Guayas	22,3	5	Manabí	23,3
6	Pastaza	13	6	Ecuador	13,4	6	Ecuador	16,5	6	Orellana	22,3	6	Guayas	20,3
7	Bolívar	11,4	7	Bolívar	13,1	7	Pichincha	16,1	7	Ecuador	18,2	7	Orellana	20,1
8	Ecuador	10,3	8	Pichincha	12,8	8	Manabí	13,4	8	Pichincha	14,3	8	Ecuador	18
9	Carchi	9,6	9	Carchi	12,8	9	Imbabura	13	9	Bolívar	12,9	9	Carchi	11,9
10	Manabí	9,2	10	Napo	12,4	10	El Oro	12,3	10	Imbabura	10,8	10	Bolívar	11
11	Cotopaxi	7,9	11	El Oro	9,2	11	Cotopaxi	11,5	11	Cotopaxi	10,4	11	Pichincha	9,1
12	Cañar	7,2	12	Imbabura	8,1	12	Pastaza	11,3	7	Manabí	9,1	12	Morona S.	9

13	Pichincha	6,7	126	13	Pastaza	7,4	4	13	Carchi	10,2	17	13	Tungurahua	7,9	38	13	Imbabura	7,9	32
14	Imbabura	6,3	18	14	Cotopaxi	6,7	20	14	Morona S.	8,4	12	14	Carchi	6,1	10	14	Cañar	6,6	15
15	Morona	5,7	6	15	Tungurahua	4,6	19	15	Tungurahua	8,3	37	15	Cañar	5,9	13	15	Loja	6,6	29
16	Zamora	5,5	4	16	Cañar	4,4	9	16	Cañar	8,3	18	16	Azuay	5,5	36	16	Tungurahua	6,3	32
17	Loja	5,3	21	17	Azuay	4,2	24	17	Azuay	7,8	49	17	Loja	5,1	22	17	Napo	6,1	6
18	Napo	5,2	6	18	Chimborazo	2,7	11	18	Chimborazo	6,5	28	18	Pastaza	5,6	4	18	Pastaza	5,8	5
19	Azuay	4,7	25	19	Loja	1,7	7	19	Loja	5,1	22	19	Morona S.	5,5	7	19	Zamora Ch.	4,6	32
20	Chimborazo	2,9	11	20	Morona	0,8	1	20	Zamora Ch.	4,8	5	20	Chimborazo	4,6	20	20	Galápagos	4,3	1
21	Tungurahua	2,6	10					21	Napo	3,1	5	21	Zamora Ch.	3,6	3	21	Pastaza	3,9	3
												22	Napo	3,3	3	22	Cotopaxi	2,7	11
																23	Chimborazo	1,6	7

Fuente: Tomado de Carrión, Fernando y Johanna Espín (coord.) (2011). "En el límite de la vida: la violencia fronteriza", en *Relaciones fronterizas*, Quito: FLACSO – Ecuador - IDRC.

Ahora bien, los delitos cometidos en las provincias de frontera tradicionalmente fueron distintos a los cometidos en el interior. Por ejemplo, en provincias como Sucumbíos y Esmeraldas los homicidios están más ligados al cobro de cuentas, y los delitos al tráfico de estupefacientes.

No obstante, en los últimos años los delitos relacionados con sicariato han tomado más visibilidad en las dos ciudades más importantes de Ecuador –Quito y Guayaquil– incrementando la percepción de inseguridad de sus habitantes, así como la importación de los métodos de asesinato (el sicariato) que se suma al alto nivel delincencial reportado en ataques contra la propiedad<sup>15</sup>.

Así, tenemos que las ciudades grandes y las fronteras son los territorios donde se ha concentrado la criminalidad. Y si consideramos a la violencia que vive Ecuador –o a la violencia como tal– en la actualidad como una relación, probablemente encontremos que esa violencia es económica, es organizada y que opera como un sistema interdelincencial.

Por este camino podemos entender que es el narcotráfico el que articula un sistema delincencial, y que sus actores han incluido a la frontera en el ámbito donde se despliega. Ecuador se encuentra entre los dos primeros productores de coca del mundo y su rol se está transformando de ser un país de bodegaje y tránsito a un país de procesamiento, especulación, consumo y exportación hacia Brasil y hacia las rutas del Pacífico (México-EE. UU.)<sup>16</sup>. Así, el Informe Oficina de drogas 2010 de UNODC para Ecuador, informa que para el 2009 se destruyeron diez laboratorios en este país, triplicando los que fueron destruidos el año anterior.

Los laboratorios fueron ubicados en las provincias de Bolívar, Coto-paxi, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Manabí y Pichincha. Se trata de provincias de la sierra y de la costa, del sur, del centro y del norte de este país. El número más alto de laboratorios descubiertos por las autoridades lo tiene la provincia de Esmeraldas, provincia costera colindante con los municipios colombianos donde se concentran indicadores críticos de violencia relacionada (abandono de predios y homicidios) con la economía del narcotráfico<sup>17</sup>.

En otras palabras, Ecuador es un espacio complementario para las economías ilegales de importancia global, este país ya hace parte de la globa-

lidad de este negocio. Como consecuencia de esto, Ecuador pasa de ser un país de bodegaje y tránsito, a ser un país de consumo, procesamiento, exportación y especulación, donde las provincias limítrofes con Colombia tienen las tasas más altas de homicidios –como ya lo analizamos– y que las provincias limítrofes con Perú tienen un ritmo de crecimiento importante, sin perder de vista el incremento de los homicidios en las provincias de la costa.

Como se dijo, las violencias dejan ver que detrás de ellas se reportan sistemas interdelictuales, como vemos en el caso del narcotráfico, un fenómeno que está conexo con delitos como el lavado de activos (en el que la dolarización del Ecuador juega un papel importante), la usura, el sicariato, la corrupción o el tráfico de armas y de precursores.

#### A modo de cierre

Una vez restablecidas las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, el nuevo aire en la agenda común se vio reflejado en la iniciativa de trabajar en función de un Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir cuyo objetivo se ha formulado con intensidad de construir una cultura de paz, integración y desarrollo económico y social en la región fronteriza entre ambos países, y está compuesto por ejes sectoriales donde se desarrollen proyectos de participación binacional que tengan amplia participación local.

Esta es una manera de vincular la *lógica del imán*, de la que se habló al principio, respecto a las actividades lícitas y legales y disminuir la práctica de la *lógica del espejo*. No obstante, este avance tiene grandes retos vinculados con problemáticas tan reales como cotidianas de la región fronteriza colombo-ecuatoriana y que tiene que ver con aspectos como la demanda del servicio gratuito de salud de Ecuador por parte de pobladores colombianos que no usan el servicio de salud de su país porque les resulta más costoso.

En los próximos meses se podrá evidenciar si la comisión binacional y sobre todo la parte colombiana, se va a atrever a diseñar los instrumentos

para vincular a la población colombiana con refugio en Ecuador a las posibilidades de restitución de tierras despojadas y de seguridad en caso de un posible retorno, que ha dispuesto la Ley de Víctimas del Conflicto Armado Colombiano aprobada por el Congreso Colombiano recientemente.

## Bibliografía

- Ahumada, Consuelo (2004). *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA.
- Arcos, Carlos y Fernando Carrión (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Arriaga, Juan Carlos (2010). “La cooperación transfronteriza: significado y métodos para su análisis”, en: Rafael Romero y Jazmín Benítez (Coord.), *La agenda de cooperación internacional de la frontera sur de México*. México: Universidad de Quintana Roo-Editorial Artigas.
- Carrión, Fernando (2011). “En el límite de la vida: La violencia fronteriza”, en: Fernando Carrión y Johanna Espín (Coord.), *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO Ecuador- IDRC.
- Ceballos, Marcela (2010). *Impacto de las migraciones forzadas de colombianos a Ecuador en las relaciones interestatales, 1996-2006*. Medellín: La carreta editores.
- CODHES (2009). *Tensión en las fronteras*. Recuperado el 14/05/2010, de <http://www.codhes.org>.
- (2009). “Víctimas emergentes”. *CODHES informa*, N.º 75, 1-15. Recuperado el 20/05/2010 <http://www.codhes.org>
- DNP-DJS (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Recuperado el 17/05/2010, de <http://www.dnp.gov.co>
- González, Laura (2010). Balance de los estudios sobre violencia y seguridad ciudadana en la frontera colombo-ecuatoriana. *Boletín Fronteras*, N.º 5, 6-9.
- Leal, Francisco (2006). “Políticas de seguridad: de improvisación en improvisación” en Francisco Leal Buitrago, *En la encrucijada*. (1ª. Ed., 513-544), Bogotá: Norma.

- (2006). “La política de seguridad democrática: 2002-2005”. *Análisis político*, N.º 57, 3-30.
- Ministerio de Defensa Nacional de la república del Ecuador (2006). *Política de la defensa nacional del Ecuador*. Edición actualizada. Quito.
- Programa Estudios de la Ciudad - FLACSO Ecuador (2011). “Plan de Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir”. *Boletín Fronteras*, N.º 8, 3.
- Rojas, Diana (2006). “Balance de la política internacional del gobierno Uribe”. *Análisis político*, N.º 57, 85-105.
- Vicepresidencia de la república de Colombia (2008). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos* (1ª ed.) Bogotá: Observatorio de DDHH y DIH.
- De todos los delitos, menos del 5% es cometido por extranjeros. Visita el 18 de julio de 2011 en [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com)
- Incautaciones de cocaína entre octubre de 2010 y marzo de 2011. Visita el 1 de septiembre de 2011 en <http://www.eluniverso.com/2011/04/04/1/1422/capturas-droga-multiplican-ecuador.html>
- Los extranjeros se apoderaron de 852 terrenos dentro de la frontera norte. Visita el 27 de agosto de 2011 en [www.elcomercio.com/seguridad](http://www.elcomercio.com/seguridad)
- Plan Fronteras para la Prosperidad y el Buen Vivir. Recuperado el 04/09/2011, de <http://www.youtube.com/watch?v=pODC-X2ztr4>
- Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 “cambio para construir la paz”. Visita el 16 de mayo de 2011 en <http://www.secretariasenado.gov.co>

## Notas

- 1 Excepto para algunos acuerdos de índole comercial.
- 2 Al respecto Fernando Carrión ha desarrollado interesantes reflexiones en varios de sus documentos.
- 3 Se puede entender el término ‘seguridad ciudadana’ teniendo en cuenta que la condición ciudadana de la seguridad radica en los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos, la seguridad ciudadana se ubicaría en aquella que espera potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura aprovechando un conjunto de instituciones públicas y sociales (Conversaciones internas del PEC).
- 4 Por ejemplo, el Plan de Seguridad Democrática impulsado por el presidente colombiano Álvaro Uribe contempla la ‘extraterritorialidad’ de sus acciones.
- 5 La zona desmilitarizada para facilitar los diálogos de paz estuvo ocupada militarmente de manera

- exclusiva por este grupo subversivo hasta el 20 de febrero de 2002, cuando se rompió el llamado 'proceso de paz'. Desde entonces, hasta agosto del mismo año, fecha del cambio de gobierno, las dificultades de recuperación de esa zona por parte de la Fuerza Pública indicaron al futuro presidente que la realidad era más adversa que lo imaginado a través de sus ambiciosas pretensiones formuladas durante la campaña (Leal, 2004: 87).
- 6 "Financiar programas y proyectos estructurados que promuevan aspectos tales como el desarrollo del sector agropecuario y la preservación del medio ambiente, proyectos productivos de reforma agraria, planes de desarrollo para las zonas de reserva campesina, el fortalecimiento de la sociedad civil en las zonas más afectadas por el conflicto armado y la violencia, el desarrollo de la infraestructura en estas mismas zonas, la reinstitucionalización de la justicia y la recuperación de la seguridad, así como una agenda política de negociación con los grupos armados" (Plan de desarrollo de Colombia 1998-2002).
  - 7 Leal Buitrago contextualiza que de un total de 1 319 millones de dólares, 860 (65,2%) fueron para Colombia, mientras que el resto fue para los países vecinos, agencias antidrogas y el programa de inteligencia de EE.UU. También recuerda que los fondos para Colombia se sumaron a los 330 millones asignados para el 2000 y el 2001 a través de programas anteriores, casi todos para ayuda militar y policial, y además que las partidas para los otros países suponen que su contexto nacional fue cambiado por la aprobación por parte del Congreso de EE.UU., a fines de 2001, de la iniciativa Regional Andina (Leal, 2006: 530), sumando a la ya actuante ayuda a Colombia por medio del Plan Colombia y financiando programas como UDENOR en Ecuador como uno de los países, desde la óptica estadounidense, "necesitado de ayuda adicional para el desarrollo alternativo en la región de la frontera norte, con el fin de evitar la posible propagación de cultivos ilícitos en esa área" (Ahumada, 2004: 37).
  - 8 Énfasis del autor.
  - 9 UDENOR como programa incluido en esta política y elemento fundamental de una seguridad integral, desde la perspectiva de los formuladores de la misma, se creó en 2001 en la administración de Gustavo Novoa, con el propósito de atender el desarrollo económico y social en la región de la frontera norte en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos, Orellana y Napo; pero también buscando fortalecer la posibilidad de empleo en las poblaciones de frontera con el fin de desalentar a la población a que se vincule con actividades ilegales o sectores irregulares. La manera de operar de esta institución consistió en que los proyectos planteados por juntas parroquiales, municipios, consejos provinciales eran aprobados por UDENOR en conjunto con USAID y la OIM.
  - 10 Aunque también se conoce de personas provenientes de Valle del Cauca, Antioquia, Tolima, Quindío, Risaralda, Caldas y Cundinamarca (Ceballos, 2010 y FLACSO-ACNUR, 2010). En Ecuador también hay muchas personas colombianas que migraron por razones económicas. Muchos de ellos buscaron obtener el refugio por diferentes estrategias.
  - 11 Este departamento fronterizo con Ecuador, que por décadas fue fuente de explotaciones petroleras cuya riqueza pasó desapercibida en el bienestar de la calidad de vida de sus habitantes, es un caso tipo de aquellas regiones en las cuales las condiciones materiales de vida de los pobladores dependen de economías ilegales. El conflicto ha sido sostenido entre fuerzas del estado y sucesivos actores ilegales que han competido por décadas por el gobierno de espacios, poblaciones, rutas y mercados, desestructurando el territorio. El impacto de la política gubernamental se ve en el indicador que muestra que durante el periodo de aplicación del Plan Colombia, entre 1999 y 2005, los cultivos de coca en Putumayo disminuyeron de 58 297 hectáreas a 8 963 hectáreas.
  - 12 La característica de estos grupos es que no tienen una organización nacional, ni obedecen a un liderazgo identificable como si ocurría en 1997 y 1999 con las AUC.
  - 13 Se ha conocido de casos en donde se coalicionan bandas criminales o neoparamilitares con grupo

- de guerrilla para sacar de su territorio a otras bandas criminales para quedarse con las rutas locales del narcotráfico.
- 14 Esto coincide con que se encuentra que en Nariño el cultivo de coca se incrementa de 13 875 hectáreas en diciembre de 2005 a 16 428 hectáreas en diciembre de 2009, convirtiéndose paulatinamente en el primer productos de hoja de coca, y que cuatro de sus municipios se encuentren entre los diez primeros en producción de cultivos de coca y producción de cocaína del país
  - 15 En Ecuador, hace parte de las conversaciones cotidianas y del ambiente social, mencionar que el país se puso más inseguro por la llegada de personas colombianas (en gran cantidad, refugiados), desempleados que se quedaron en el país de forma irregular, grupos delincuenciales organizados que se han asentado, narcotraficantes, entre otros. Sin embargo, el director de la oficina de refugio de Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador ha comentado que "el nivel de participación de extranjeros en delitos en Ecuador está por debajo del promedio mundial. Pero se les ha dado mayor visibilidad. Es más una cuestión de percepción (que extranjeros estén involucrados en actos de violencia). De todo los delitos, menos del 5% es cometido por extranjeros, que ya es un universo mucho más grande que refugiados" (*El Comercio*).
  - 16 Colombia y Perú son países limítrofes entre sí y a su vez con Ecuador. Hacia el este, se ha construido una una tetra frontera en la que confluyen Colombia, Ecuador, Perú y Brasil a lo largo de la provincia de Loreto en Perú, del departamento de de Putumayo en Colombia, de las provincias de Pastaza, Napo y Sucumbíos en Ecuador e, indirectamente, del estado Amazonas en Brasil. Por el occidente de Ecuador, el océano Pacífico se ha convertido en la frontera de integración con Asia y el oeste de México y EE.UU.
  - 17 De igual manera, el diario *El Universo* realizó una nota en donde comunicaba las incautaciones de cocaína entre octubre de 2010 y marzo 2011 en las provincias de Esmeraldas, Tungurahua, y en las ciudades de Quito, Puerto Cayo (Manabí), Guayaquil, y desde esta ciudad a la vía a la costa; se habría encontrado cuatro laboratorios hallados (Colimes y Playas, en la provincia del Guayas, en la zona rural de Portoviejo y en Manta (Manabí), las dos provincias costeras.

## Capítulo II

### Economías de frontera

# Revisitando a Edwin H. Sutherland. Aportes desde la teoría criminológica para problematizar las conexiones entre economía legal y economía ilegal

Gustavo González\*

Una gran parte de la teoría sociológica y del saber criminológico (con las excepciones del caso) cíclicamente han ignorado el papel relevante que las ilegalidades y/o los delitos han tenido y tienen tanto en el proceso histórico constitutivo del orden social, como en el mantenimiento y reproducción del mismo.

Fundamentalmente, son grandes narrativas construidas desde la teoría criminológica las que han contribuido de manera decisiva en apuntalar estas ideas al sostener que los delincuentes son una minoría y con características que los hacen diferentes al resto de las personas. Se ha ignorado u ocultado que la atribución de un delito a una persona depende en parte de la violación de una norma pero principalmente de la reacción (o no reacción) de las instituciones de control social penal (Becker, 1972, Matza 1981), instituciones compuestas por seres humanos que tienen una decisoria capacidad de interpretar –mediar– la norma penal y resolver la aplicación o no aplicación de ella (Grau, 2002); así, el poder judicial está conformado por personas-jueces, y el poder policial está conformado por personas-policías que interactúan socialmente con distintos roles ante situaciones similares con personas con ‘calidad’ o ‘estatus’ distintos, lo que ha llevado a fundamentar la crítica a la selectividad que realiza el sistema

---

\* Abogado por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina y Máster en Ciencias Sociales. Sus estudios e investigaciones giran alrededor de temas como: economías ilegales, criminalidad, derechos humanos, trata de personas, sistemas judiciales, entre otros.

penal (Pavarini, 1995; Ferrajoli, 1993; Zaffaroni, 1989, Resta, 1995; Bergalli, 1983; Gouldner, 1973) que, históricamente, ha llenado las cárceles de personas socialmente débiles.

En este sentido, el fenómeno social de las ilegalidades se ha reducido a ser interpretado como manifestaciones particulares o desviaciones explicadas ya sea por patologías personales, o por déficits sociales (Taylor, Walton y Young, 1973; Lemert, 1976; Merton 1976; Parsons, 1967) en los que la necesidad de satisfacer tales carencias ha sido la causa mas aceptada a la hora de las explicaciones de «¿por qué se pasa al acto?», y también de las respuestas de los órganos de control social que se traducen en políticas penales.

Es cierto que al hablar del delito es necesario distinguir a su interior una variedad de conductas, dentro de su característica general: la violación de una norma legal dictada por el Estado y que conlleva la amenaza de castigo. Esta característica está presente en un gran número de comportamientos que el código penal identifica y que se cometen cotidianamente; la normativa los distingue según que las conductas prohibidas lo sean en relación a preservar personas, a bienes privados, a bienes públicos, a la salud pública etc., y en tal calificación distingue las características del o los victimarios, la variedad o gradación del uso de la violencia hacia personas o hacia cosas, y también por las consecuencias y daños sociales que producen.

Sin embargo, los efectos y productos derivados de la selectividad (primaria y secundaria) del sistema de justicia penal y las explicaciones erogadas desde ámbitos académicos, políticos y sociales han consolidado un proceso de naturalización e identificación del fenómeno criminal en el cual se lo visualiza y se lo asocia fundamentalmente con eventos y sujetos que regularmente procesa el sistema de justicia penal, esto es la criminalidad solo es pensada y recortada sobre los denominados *delitos comunes* (contra la propiedad e intercambios de bienes y servicios) cometidos por sujetos social y económicamente desventajados (delito de los débiles).

Ahora bien, más allá de estas naturalizaciones, siguiendo a Pegoraro, podemos establecer un conjunto de hipótesis para desnaturalizar las mismas:

1. Que las conductas ilegales en la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios están generalizadas en la vida social y funcionan como un lazo social que integra y sostiene las conductas recíprocas de diferentes actores sociales.

En efecto, la vida social está articulada sobre la generalización de conductas ilegales en la que se encuentran conectadas y retroalimentadas acciones y actores que engloban (solo a título de ejemplo) la participación, complicidad y encubrimiento en pequeños robos, apropiaciones ilegales, homicidios, secuestros, diversas formas de fraudes, estafas, usuras, especulaciones prohibidas, falsificaciones de documentos, quiebras fraudulentas, piratería de bienes variados (discos, *software*, casetes, ropas, aparatos electrónicos, herramientas, libros, lámparas, etc.) falsificación de mercaderías, marcas y patentes, asociaciones ilícitas, fraudes varios en mercaderías y en medicamentos, contrabando, tráfico de drogas, abusos de autoridad y violación de los deberes de funcionarios, cohecho y retornos, negociaciones incompatibles de funcionarios y empleados, fraudes al comercio y a la industria, de libramiento de cheques sin provisión de fondos, tráfico de influencias, balances falsos, falsificación de firmas o sellos, cobro indebido de beneficios sociales, evasión impositiva, declaraciones falsas, omisión en la declaración de bienes, transferencia ilegal de bienes al exterior, por citar algunos ejemplos.

Esta presencia regular y socialmente esparcida de ilegalidades nos permite aseverar que parecerían más bien constituir lazos sociales ilegales, que lejos de disolver el 'orden social' conviven con él, forman parte indisoluble de él y que tales lazos responden y satisfacen necesidades sociales.

Se trata por lo tanto, no de un reparo ético a tales conductas, sino de un análisis sociológico, de poner de relieve la importancia de las conductas delictivas en la estructura social, y en particular el *encubrimiento* como fenómeno social.

Mi propuesta en este espacio es la de identificar la relación entre las actividades legales e ilegales, en especial la producida por el delito económico organizado (DEO) (Pegoraro, 2002, 2003) con los poderes 'invisibles' u ocultos (Bobbio, 1985) que degradan la vida democrática; en

efecto las fuerzas sociales que gobiernan la vida social están conformadas por elementos, medios, conductas, alianzas, negociaciones al margen de las normas legales y, por lo tanto, al tiempo que construyen lazos de inmunidad e impunidad, someten a situación de indefensión a la mayoría de los ciudadanos que no forman parte de esa fuerza social o poder oculto.

Esto nos ubica en la posibilidad de plantear un segundo eje hipotético:

2. Considerar que al interior de ciertas lógicas del desarrollo económico y social en Argentina y América Latina, se observan fuertes y continuas conexiones entre la economía legal y la ilegal, aunque, esta bien decirlo, este no es un proceso novedoso ni privativo de estos contextos geográficos, sino que se encuentra ampliamente esparcido histórica y geográficamente en las sociedades denominadas capitalistas.

Para poder pensar estos procesos es que considero necesario reactualizar el pensamiento y los aportes de E. Sutherland (1949), que a pesar de una cierta y marcada importancia que adquirió su obra en el contexto de la teoría criminológica, esta se ve olvidada o degradada al momento de aproximarse críticamente a las relaciones entre economía legal e ilegal.

### El delito de cuello blanco

Muchos consideran que este es el libro más importante de Edwin H. Sutherland, lo que lo ha catapultado a ser uno de los sociólogos de la cuestión criminal más influyentes del pasado siglo XX. Son bien conocidos los avatares por los que pasó este libro que fue publicado por primera vez en 1949 por la Editorial *Dryden Press* de Nueva York. Sutherland era bastante reticente a realizar recortes y a silenciar los nombres de las setenta grandes empresas norteamericanas que sirvieron de base a su investigación –tal como se lo exigía tanto la editorial como las autoridades de la Universidad de Indiana—. Finalmente cedió a las presiones, considerando que este proceso de censura era un indicador claro del proceso mencionado y por otro lado aseguraría cierta distancia con las empresas estudiadas. Muchos años

después de su muerte, en 1983, la Universidad de Yale publicó la primera versión íntegra sin recortes. En el mundo de habla hispana, sin embargo, se conoció la versión recortada y la traducción fue realizada por Rosa del Olmo (Prof. De la Universidad Central de Venezuela) allá por el año 1969.

En su gran mayoría los comentaristas coinciden en señalar como punto de partida del concepto de *delito de cuello blanco* la conferencia inicial a cargo de Sutherland con motivo de la reunión anual de la ASS que tuvo lugar en Filadelfia en diciembre de 1939, es decir diez años antes de la publicación en inglés del libro. El título de la disertación era precisamente *The White Collar Criminal*. El impacto de esta conferencia fue enorme no solamente en el ámbito académico, sino que una gran parte de la prensa extrajo parte de la conferencia dándole una amplia difusión.

Los economistas suelen estar muy familiarizados con los métodos utilizados en ámbito de los negocios, pero no están acostumbrados a considerarlos desde el punto de vista del delito. Muchos sociólogos, por su parte, están familiarizados con el mundo del delito, pero no están habituados a considerarlo como una de las manifestaciones de los negocios. Esta conferencia intenta integrar y establecer las conexiones entre ambas dimensiones del conocimiento o, para decirlo de forma más exacta, intenta establecer una comparación entre el delito de clase alta (delito de cuello blanco) compuesta por personas respetadas, hombres de negocios y profesionales, y los delitos de la clase baja compuesta por personas de bajo estatus socio-económico.

Los empresarios, se pregunta Sutherland, que se sirven de la falsa publicidad, de la comercialización de mercadería adulterada, de la utilización de recursos provenientes de los mercados ilegales, del no pago de impuestos, etc., y del desarrollo de un cúmulo de acciones que atentan con las normas legalmente establecidas:

¿actúan así porque poseen un bajo cociente intelectual, porque su nivel de instrucción es deficiente, porque han vivido una infancia desgraciada y sin padre, porque no son suficientemente ricos, porque son portadores de algunos rasgos o cromosomas criminales o será que no habrán resuelto adecuadamente sus complejos de Edipo?

De esta forma corrosiva e irónica, a Sutherland le gustaba interpelar el valor explicativo de las teorías criminales en boga por aquellos tiempos y del recorte de la criminalidad solamente referenciada en los denominados delitos comunes. El delito de cuello blanco obligará a todo un desplazamiento teórico para explicar las raíces del delito.

Sutherland agudizó particularmente las críticas contra el determinismo biológico, el individualismo extremo de psicólogos, psiquiatras y también contra las explicaciones económicas del delito, que tendían a identificarlo con la pobreza, y por otro lado, abrió la posibilidad de conectar las conductas delictivas como lazo social que une economía legal e ilegal.

Las relaciones entre delitos de cuello blanco (delitos económicos) y los delitos de los débiles (delitos comunes) no solo deben explicarse por los múltiples intercambios y flujos materiales existentes entre ambos, sino que ambos poseen constituciones asimilables y ambos son eslabones centrales en la conformación y reproducción del orden social. A pesar de ello aparecen disociados y claramente diferenciados en las representaciones sociales, políticas y también académicas.

**¿Por qué sus conexiones son invisibles o se les otorga importancia social y política diferente? Intentemos responder a estos interrogantes.**

*¿Por qué son asimilables ambos tipos de comportamientos?*

Para responder a esta pregunta introduciremos en términos muy genéricos los patrones más importantes de la Teoría de la Asociación Diferencial (AD) desarrollada en *Principios de Criminología* de 1947 (Cap. IV “Una teoría sociológica del comportamiento criminal”).

Sin ánimo de simplificar la teoría de la AD, pero teniendo las condiciones de este documento, podemos sintetizar la perspectiva de Sutherland, diciendo que para el sociólogo norteamericano su teoría de la Asociación Diferencial (que se inscribe en las denominadas teorías del aprendizaje social o *social learning*) sustenta que el comportamiento delictivo se aprende del mismo modo que el individuo aprende otras conductas y actividades

lícitas, en su interacción con personas y grupos mediante un complejo proceso de comunicación. El individuo aprende así no solo la conducta delictiva, sino también los propios valores criminales, las técnicas de acometimiento y los mecanismos subjetivos de racionalización (justificación y autojustificación) del comportamiento desviado. El delito desde esta perspectiva no es algo anormal ni es la señal de una personalidad inmadura, sino un comportamiento y un hábito adquirido, esto es, una respuesta a situaciones reales que el sujeto aprende. La pobreza y la clase social no son factores suficientes para la explicación de la tendencia de alguien hacia el delito, “las personas aprenden a convertirse en delincuentes y cómo lidiar subjetivamente con las consecuencias de sus actos”.

Para Sutherland, el comportamiento criminal, constituye una expresión de necesidades y valores generales, y no se explica por esas necesidades y valores puesto que el comportamiento no criminal es la expresión las mismas necesidades y de los mismos valores generales. Respecto a este último punto, Sutherland critica el esfuerzo de varios criminólogos en el sentido de ofrecer una explicación acerca de la conducta criminal apelando a los impulsos o valores generales:

Los ladrones generalmente roban con la finalidad de obtener dinero, de la misma manera que los trabajadores honestos trabajan para obtener dinero. Los esfuerzos de muchos estudiosos para explicar el comportamiento criminal por impulsos o valores generales, tales como el principio de la felicidad, la lucha por el estatus social, el motivo del dinero, o la frustración, apelan a factores presentes tanto en las conductas lícitas como ilícitas. Tales impulsos y valores son similares a la respiración, que es necesaria para cualquier comportamiento, mas no diferencia al comportamiento criminal del no criminal.

El delito de cuello blanco no puede ser justificado por el factor pobreza ni tampoco por patologías sociales y personales. Más aún, el argumento de que las personas situadas en los estratos socioeconómicos superiores se involucran regularmente en eventos ilegales de igual forma que las clases inferiores, haría necesario determinar las diferencias entre el comporta-

miento de los primeros respecto de los segundos. Y de esta forma dar respuesta al diferente tratamiento o importancia dada a los delitos económicos respecto de los delitos comunes.

*¿Por qué se les otorga importancias diferentes?*

La diferencia reside fundamentalmente, según Sutherland, en los procedimientos administrativos empleados en el tratamiento de los transgresores.

Para dar apoyo factual a su tesis relativa a los delitos cometidos por personas del *upperworld*, tomó como objeto de análisis las setenta mayores empresas estadounidenses en los ramos de las manufacturas, minería y comercio con base en un listado de las doscientas empresas más importantes de los EE.UU. entre 1929 y 1938. Puso principal interés en relevar las decisiones de los tribunales y comisiones administrativas contra las mismas empresas por actos violatorios de las leyes y normas como: competencia desleal, propaganda engañosa, infracciones contra leyes de patentes e inventos, derechos de autor, prácticas desleales en el campo laboral, fraudes financieros, etc. Algunas de estas acciones eran consideradas propiamente como delitos en términos penales y otras estaban asociadas a comportamientos violatorios en general.

Como resultado del relevamiento constató que de 779 de las 980 decisiones contrarias a las setenta corporaciones seleccionadas, demostraban prácticas ilegales que no eran objeto de los procedimientos inherentes al derecho penal, sino que por el contrario, estaban encubiertos en procesos especiales de forma de propiciar, suprimir o al menos minimizar los efectos del estigma asociado a la comisión de un delito.

En la criminalidad de cuello blanco, los símbolos externos se encuentran más eficazmente menguados, motivo por el cual tales delitos son excluidos de análisis de la Criminología y del sentido común, en cuanto esos símbolos no tienen el poder de ser asimilados a la naturaleza de los delitos

El hombre de negocios violador de leyes reguladoras del campo económico, habitualmente no pierde su estatus<sup>1</sup>.

Entre sus colegas, cuyas reacciones, muchas veces, es de admiración por las prácticas del *smart man*. El principio general siempre invocado es que la violación de un código legal no necesariamente implica una violación a los códigos de negocios, de manera que la pérdida de prestigio está vinculada a la violación de los códigos de negocios y no a los códigos legales, salvo cuando estos coincidan.

Los hombres de negocios, de igual forma que otros sujetos considerados ladrones, son portadores de actitudes de desprecio hacia los grupos y agencias relacionados con la aplicación de la ley, o del gobierno o de las estructuras del Estado.

Ese desprecio por la ley, se alimenta del hecho de que ellos impiden el comportamiento reprobado. En el caso de los hombres de negocios, ven en el gobierno y la administración de justicia unos burócratas autorizados a investigar sus actividades. Estos hombres conciben muchas veces que la promulgación de una ley y no su violación es un auténtico crimen, sosteniendo que cuanto menos gobierno mejor, excepto cuando sea necesario obtener favores y recursos especiales de estos.

Aquí Sutherland introduce una de las herramientas conceptuales más interesante para comprender el proceso neutralizador del estigma del crimen en el caso de los delitos de cuello blanco: la aplicación diferencial de la ley (gestión de los ilegalismos, MF).

Tres factores, en el andamiaje de Sutherland, pueden explicar la aplicación diferencial de la ley penal en relación con los delitos de cuello blanco. Ellos son:

1. El estatus del hombre de negocios.
2. La tendencia a la no utilización de métodos penales.
3. El resentimiento relativamente desorganizado del público contra el delito de cuello blanco.

**Factor 1**

Siendo que en los métodos empleados en el cumplimiento de cualquier ley ocupan un lugar importante las apreciaciones de los legisladores y los empleados del sistema de justicia, quienes adaptan y aplican la ley considerando las características de los probables infractores, las apreciaciones referentes a hombres de negocios (potenciales infractores de las leyes que combate el delito de cuello blanco), revelan una mixtura de miedo y admiración. El miedo de los responsables de las agencias del sistema de justicia penal reside en que su actividad puede llegar a hostilizar a los hombres de negocios, en virtud de su poder económico y de su capacidad de represalia. La admiración posee raíces en la homogeneidad cultural que los legisladores y magistrados comparten con los hombres de negocios, por cuanto los legisladores y magistrados admiran y respetan a estos últimos no pudiendo definirlos como criminales, pues no combinan ni son portadores de las características del estereotipo popular de delincuente y considerarán que estos hombres respetables se ajustarán a la ley a través de presiones y medidas mucho más blandas.

**Factor 2**

Aquí Sutherland sostiene que la tendencia a la no utilización o reducción de los espacios de aplicación de métodos penales, cuyo avance se desarrolló precisamente más rápido en el campo de los delitos de cuello blanco en contraste con otros delitos.

**Factor 3**

La existencia de un resentimiento relativamente desorganizado del público contra los delitos de cuello blanco se puede explicar por la coexistencia de tres motivos que signan la naturaleza diversa de la relación entre ley y costumbres en este dominio:

- a. las violaciones de la ley por parte de los hombres de negocios tienen carácter complejo, no consisten en ataques simples y directos de una persona a otra, como son las lesiones corporales, poseen, por el contrario, efectos difusos que se pueden esparcir a lo largo del tiempo y afectar a un número elevado de personas, sin que alguien en particular sufra mucho en un tiempo dado, exigiendo la intervención por parte de expertos y profesionales para verificar y determinar el hecho delictivo investigado;
- b. los medios de comunicación no expresan los sentimientos morales organizados de la comunidad en lo que respecta a los delitos de cuello blanco, parcialmente debido a la complejidad de estos y a la dificultad de presentarlos como noticias. Pero una de las razones más fuertes es el hecho de que las agencias de noticias pertenecen a hombres de negocios o son por ellos controlados y a su vez los propios medios se ven envueltos en leyes como las que estamos comentando;
- c. las normas y leyes que regulan el mundo de los negocios y los delitos atinentes se encuentran ubicados en las partes relativamente nuevas y especializadas de las legislaciones, mientras que los delitos tradicionales permanecen insertos en el cuerpo de los códigos penales regulares, recibiendo estos delitos mayor atención por los profesores de derecho penal a la hora de formar los operadores del sistema de justicia, siendo a su vez, que por lo general el público comúnmente no posee conciencia o información de las muchas disposiciones especializadas en este campo, dando como resultado la falta de organización del resentimiento público.

En clave de Sutherland las diferencias entre los delincuentes de cuello blanco y la criminales comunes debe buscarse también en las concepciones de los transgresores sobre sí mismos y las concepciones del público sobre ellos:

El ladrón común muchas veces se concibe a si mismo como un delincuente y así es concebido por el público. El hombre de negocios, por otro lado, se piensa a si mismo como un ciudadano respetable y de modo general así quiere y lo considera el público en general.

Los hombres de negocios no se ven encuadrados en el estereotipo del delincuente, aun cuando violan la ley. Por otro lado, usualmente se piensan como violadores de la ley (aunque parezca un contrasentido) sintiéndose orgullosos y jactándose de sus relaciones y de sus prácticas violatorias, pues la ley y no su infracción es lo reprobable. Son apoyados por sus colegas en las violaciones y la conciencia de ello no los incomoda. El sentimiento de vergüenza por las prácticas de negocios desleales, cuando existe, queda reservado a los hombres de negocios más jóvenes, por no haber asimilado aun completamente, la mentalidad y las actitudes peculiares del mundo de los negocios.

No solamente es el propio delincuente de cuello blanco que no se representa a sí mismo como un criminal, sino que tampoco el público en general lo ubica dentro de este grupo. Esto a pesar de que parte del público no atribuye a los hombres de negocios características de sujetos cultivadores de altos patrones de honestidad y transparencia en el observancia de la ley, pero debido a su estatus, a cierta distancia y a determinados procesos, no son identificados como ladrones.

Buscando la protección de su reputación, los hombres de negocios promueven justificaciones y racionalizaciones a sus actos (ej. todos hacen propaganda exagerada) cuya función es ocultar el hecho del delito, rechazando el uso de palabras que denoten peyorativamente la naturaleza de sus actos, como deshonesto o fraudulento, y estimulan la sustitución de estas por palabras o expresiones eufemísticas. En ese sentido el hombre de negocios y el ladrón profesional se diferencian:

La política de las corporaciones es la adhesión pública general a la ley y la transgresión secreta de la ley. En el robo profesional el hecho delictual y su observación directa es un problema para el ladrón profesional en pos de ocultar su identidad y evitar la punición, pero esto no es para mantener su estatus delante del público. En el delito de cuello blanco, el problema importante para el delincuente es ocultar el hecho delictivo pues la identidad de la firma a la que pertenece es conocida y puede impactar en su estatus.

Otra estrategia de los hombres de negocios para salvaguardar sus reputaciones es el esfuerzo dirigido a la aplicación diferencial de la ley aplicable al caso, ya sea mediante la sustitución de procedimientos menos estigmatizantes como

por ejemplo: no ser detenidos por la policía; no comparecer en fueros penales y no ser condenados públicamente por los delitos cometidos.

Otra estrategia es dejar la estrategia de defensa ante el tribunal y ante el público a expertos en derecho.

De sus observaciones, Sutherland consideró que los delitos de cuello blanco no constituyen infracciones aisladas o involuntarias, por el contrario, en gran parte son deliberados, con una homogeneidad marcada y producto de una actividad planificada y organizada al efecto. De ahí su conceptualización del delito de cuello blanco como 'crimen organizado'.

Los medios de comunicación, así como dedican gran parte de su cobertura a los delitos comunes del CP, no le dedican el mismo tratamiento al delito de cuello blanco y a sus perpetradores. Ello por varios motivos: a) homogeneidad cultural entre los empresarios de los medios masivos y los delincuentes de cuello blanco; b) los medios de comunicación constituyen también grandes empresas capitalistas atravesadas por las mismas prácticas ilegales; c) gran parte del financiamiento de los medios de comunicación proviene de los recursos de las empresas infractoras de la ley; d) coincidencia de propiedad entre empresas y medios de comunicación.

Ahora bien, no solo son los medios de comunicación los que protegen hombres de negocios y sus empresas, de ser objeto de severas críticas y de ser estigmatizados como delincuentes, también concurren en ello las propias agencias del estado y del poder político.

Esta aplicación diferencial de la ley y del posterior tratamiento dado por parte de las agencias estatales a los delincuentes de cuello blanco y a los pertenecientes a las clases bajas es producto de diversos factores:

- a. la homogeneidad cultural existente entre los hombres de gobierno y los hombres de negocios.
- b. La presencia de hombres de negocios como miembros en las familias de muchos integrantes del gobierno.
- c. La frecuente existencia de amistades personales ligando a ambos colectivos.
- d. Presencia de personas en posiciones gubernamentales como ejecutivos, directores, abogados y otras profesiones liberales, relacionados en el pasado con empresas.

- e. El deseo de muchos funcionarios de gobierno de ocupar posteriormente un lugar en las empresas una vez que su función pública termine.
- f. La alta capacidad de las grandes empresas de afectar los programas y proyectos de gobierno.
- g. Íntima relación entre los programas de gobierno y los partidos políticos cuyas campañas han sido financiadas por recursos empresariales.

Por último, para Sutherland, la conformación de organizaciones donde se favorece la violación de la ley, existen por ser ‘organizaciones diferenciales’ más que productos de la desorganización social. Esto permite comprender como coexisten y se retroalimentan por un lado la existencias de empresas con organizaciones rígidas orientadas a la violación de las leyes y, por otro lado, una sociedad política que no está organizada para controlar estas violaciones.

Sutherland concluye que la limitada capacidad de las normativas y las acciones de control y penalización de los delitos de cuello blanco. Para que estos sean efectivos se necesita el apoyo y la organización del público dispuesto a cumplir la ley y a sancionar sus violaciones. Ello sería posible si existiera un marcado antagonismo entre público y gobierno de un lado, y hombres de negocios del otro.

### Emergentes de la conexión entre economía legal e ilegal

Recordemos que Edwin Sutherland se refería a los profesionales del delito en la década de los veinte y treinta frecuentando clubes de juego clandestino, cabarets y prostíbulos, pero la vida social de los partícipes actuales en la cadena de ilegalidades y en especial en los DCB y en los DEO han sustituido esos lugares y ahora frecuentan y hacen sus relaciones sociales en residencias particulares, *countries*, *lobbies* de hoteles, etc. Es cierto que hay encuentros e intercambios de ilegalidades con gente del ‘hampa’ pero los grandes negociados que se han realizado en Argentina, tanto en la época de los militares (76-83) con la deuda externa privada y pública, como desde la recuperación de la democracia en 1983 y en especial en la década de los

noventa con las privatizaciones de las empresas estatales, no han sido ejecutados por los hampones tradicionales, casi folclóricos, sino por aquellos que raramente han pasado por un tribunal penal y menos por una cárcel.

Esos ambientes lujosos son el espacio para la interacción social que facilita la ‘asociación diferencial’ que con tal afinidad o producto de negocios previos se perpetúa en la forma de sociedades o empresas que compatibilizan negocios lícitos con ilícitos. A esta altura puede decirse que ninguna actividad empresaria legal puede hoy sobrevivir si no es dentro de la red de organizaciones o empresas ‘compatibles’ y en una relación simbiótica con la economía ilegal.

Tales vinculaciones que asumen la forma de participación necesaria, complicidad, encubrimiento etc., expresan una ineludible simbiosis entre lo legal y lo ilegal ya que el fenómeno de la liberalización del mercado financiero (Nelken y Nápoles, 2000) ha producido la obsolescencia del síndrome de Alí Baba –cuya riqueza quedaba en la cueva– y de tal manera es casi imposible identificar el dinero legal del ilegal.

En este sentido se discute acerca de si la delincuencia económica facilita el desarrollo económico, ya que ella permite al capital saltar por encima de normativas estatales regulatorias que frenan la inversión suponiendo que éstas deben adecuarse otros parámetros (fiscales, ecológicos, largo plazo, etc.); de tal manera, la liberalización del tráfico de capitales y la globalización han creado un ‘ser’ ingobernable para los Estados-nación que se ven sujetos cada vez mas a la lógica de la reproducción ampliada del capital financiero, casi con seguridad de origen delictual.

Y todos estos ejemplos de necesaria complementación entre economía legal e ilegal se pueden reproducir, en la actualidad, en casi todos los negocios industriales, comerciales y financieros en los que se requiere la necesaria participación de funcionarios estatales. La discusión se torna abstracta en cuanto no se precisa puntualmente los efectos de esas inversiones. En efecto, ¿cómo creer, por ejemplo, que el lavado del ‘dinero sucio’ se realiza sin la connivencia, complicidad, encubrimiento y/o participación directa de los grandes bancos? ¿Cómo no sospechar que tiendas –aún de las marcas famosas– no negocian la adquisición de mercaderías producidas fuera del control de su marca patente? ¿Cómo creer que el contrabando de auto-

móviles, de mercadería adulterada, de drogas, etc., no requiere de alguna connivencia, por lo menos en países latinoamericanos, de los organismos de seguridad que controlan las aduanas fronterizas?... ¿Cómo creer que el contrabando de armas, sin la connivencia de las autoridades del gobierno?

Los empresarios están también organizados formalmente para el control de la legislación, la selección de administradores y las objeciones a la promulgación de leyes que puedan afectarlos, mientras proclaman la libre competencia y la libre empresa practican toda clase de restricciones a ella ya sea con la planificación, organización y manipulación de los negocios.

Creo importante agregar que Roberto K. Merton en la década de los cuarenta sostenía que tanto los negocios legítimos como los ilegítimos se dedican a suministrar bienes y servicios para los que hay demanda económica.

[...] existe la analogía fundamental, la identidad, del papel económico de los negocios “legítimos” y de los negocios “ilegítimos”. Unos y otros se dedican en cierto grado a suministrar bienes y servicios para los que hay demanda económica. La moral aparte, unos y otros son negocios, empresas industriales y profesionales que distribuyen bienes y servicios que alguna gente desea, para los que hay un mercado de bienes y servicios se convierten en mercancías. Y en un sociedad predominantemente de mercado, esperaríamos que naciesen empresas adecuadas dondequiera que haya una demanda de mercado para ciertos bienes y servicios (Merton).

Esta definición de Merton contiene los registros mas claros de la ‘analogía’ entre negocios legales e ilegales, pero se detiene, quizás cautelosamente, al sugerir que serían paralelos cuando en la realidad están unidos por relaciones imprescindibles.

Además formula un teorema fundamental, aunque para nada tranquilizador: “todo intento de eliminar una estructura social existente sin suministrar otras estructuras adecuadas para llenar las funciones que antes llenaba la organización abolida, está condenado al fracaso” (Merton).

Volviendo al trabajo de Edwin Sutherland, dice:

[...] Los ladrones profesionales y los políticos, ligados por el interés que encuentran en este control ilegal, suelen trabajar juntos para obtener beneficios recíprocos. La cooperación entre la policía y los tribunales es necesaria en la medida en que ambos organismos están bajo control de la maquinaria política administrativa. El delincuente, lejos de estar separado de esta parte de la sociedad, se halla en relación estrecha e íntima con ella, no solo en su vida profesional, sino también en su vida social.

Si reparamos en esta proposición de Sutherland, no podemos menos que concluir que se estaba refiriendo a la inexistente separación entre la economía legal y la economía ilegal, y que la inteligencia de Al Capone ratificara en el Tribunal que lo juzgaba en 1932:

Soy un hombre de negocios y nada más. Gané dinero satisfaciendo la necesidad de la nación [...] Los negocios son las estafas legítimas [...] Esa gente dice que yo no soy legítimo. Nadie es legítimo. Eso lo saben ustedes y lo saben ellos. Reitero, hice mi fortuna prestando un servicio público. Si yo viole la ley, mis conciudadanos, entre los que se encuentran la mejor sociedad de Chicago, son tan culpables como yo. La única diferencia entre nosotros consiste en que yo vendí y ellos compraron. Cuando yo vendo licores, el acto se llama contrabando. Cuando ellos se los sirven a sus visitas en bandeja de plata, se llama hospitalidad (Al Capone, 1932).

Luego se preguntaba: “¿Porqué los mayores banqueros y hombres de negocios y políticos y gente profesional andan detrás de mí para mantener el sistema marchando?” (Al Capone, 1932). Más que una separación entre la economía legal e ilegal, en la realidad serían complementarias.

### **Economía legal e ilegal en sector agroganadero argentino. Conexiones entre pequeñas y grandes ilegalidades**

Se calcula que la evasión fiscal en Argentina es de alrededor de 30 000 millones de dólares anuales, (una suma que representa el 15% del PIB) hace pensar en la capacidad que tienen esos millones de dólares no solo

de evadirse ilegalmente, y también de transitar por otros circuitos, legales e ilegales, reproducirse *ad infinitum* e influir en decisiones políticas sobre el ‘bien común’ en beneficio de intereses privados. Y es que cuando me refiero al delito como lazo social estoy indicando más que el hecho en sí, el fenómeno social, o sea sus consecuencias, sus efectos que se diseminan y tocan personas e instituciones tanto cercanas como lejanas.

Hace muy poco tiempo atrás el titular de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (2008: 12) realizaba una afirmación muy ilustrativa: “El mercado de ganado y de carnes es trucho [...] En el campo, en la industria, en el mercado de Liniers, en las carnicerías, todo es trucho”.

Nuestra referencia al sector agropecuario argentino no es casual, según las estimaciones oficiales desde el año 2005 hasta la actualidad el sector agropecuario constituye el sector de la economía más dinámico y con mayor desarrollo de la economía argentina (debido a las ventajas comparativas naturales que tiene este sector: bajos costos de producción, precios competitivos, aumento de los precios internacionales, etc.) concentrando más de la mitad de las exportaciones argentinas en este lapso. Por lo tanto, son innegables los efectos sobre la economía y en general sobre la sociedad argentina, tanto de las denominadas conductas legales como ilegales que se desarrollan al interior de este sector.

El crecimiento económico y la alta rentabilidad no solo están asociados a desarrollos de economía legal, sino que estos se encuentran fuertemente conectados con conductas delictivas ampliamente generalizadas. En el año 2007 tomaron conocimiento público varias denuncias y procesos llevados adelante por la AFIP y la Subsecretaría de Ingresos Públicos (PBA) donde se demostraban las diversas formas de evasión impositiva perpetradas por los empresarios del rubro cárnico, así como de la comercialización de granos, quienes declaraban volúmenes menores de producción y/o venta, traslado de la producción hacia provincias con menor carga tributaria o triangulación con empresas fantasmas. Tomemos algunos emergentes:

Según declaraciones: “El 60% de las operaciones del sector de la carne se realiza en ‘negro’, evadiendo impuestos”. Funcionarios de agencias estatales impositivas: “Los exportadores de granos, realizan ‘sospechosas’ operaciones para eludir los impuestos a la ganancia [...] embarques a pa-

raísos fiscales o ignotas empresas actuando de ‘operadores’ forman parte del menú” (Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Carne, 2006: 12).

El Presidente de la Bolsa de Comercio de Rosario, denunció que en la comercialización de granos existe ‘una evasión impositiva de cifras alarmantes’ con características similares a las que afectan a la compra y venta de carnes. ‘A diferencia de lo que ocurría en el mercado de la carne, quienes eluden las regulaciones tributarias en la comercialización de los cereales y oleaginosas, son intermediarios que compran en efectivo a los productores sin pagar IVA, y luego blanquean el negocio cuando venden a exportadores o industriales utilizando datos de vendedores ficticios o de inescrupulosos que se prestan a estas maniobras. De este modo, la diferencia del impuesto abonado por el comprador, una vez efectuada la retención correspondiente, nunca llega a ser recaudada por la AFIP, ya que queda en poder de estos intermediarios. Lógicamente que con estas ventajas salen a competir en la compra primaria de granos con acopiadores pequeños reclutados al efecto y cooperativas, ofreciendo precios o condiciones comerciales por encima de las posibilidades y las reglas del mercado.

Ejemplos de tipos de acción evasivas:

- a. Triangulación I: se detectó la venta de granos a empresas radicadas en paraísos fiscales o fronterizos a precios muy por debajo de los de mercado. Se cree que la mercadería llega finalmente a países consumidores pero vendidos a los verdaderos precios internacionales muy por arriba que los declarados al momento de salir de la Argentina. Se sospecha que el intermediario ubicado en el paraíso fiscal o en ciudades limítrofes está directamente vinculado con la empresa exportadora argentina y que en muchos de los casos, este intermediario no es más que direcciones postales.
- b. Triangulación II: la operación es similar a la anterior solo que se pacta y se factura una venta futura que saldrá de la Argentina dentro de 30, 60 o 90 días supuestamente a los paraísos fiscales. Luego al efectivizarse la exportación nunca llega a los destinos declarados sino que directamente

llega a los países consumidores finales a precios reales de mercado internacional.

- c. Inflación de 'costos de producción' sobre los que descargan los costos impositivos en Argentina.
- d. Otro ejemplo:

La AFIP presentó la documentación que establecería una evasión fiscal de 200 millones de pesos. El juez federal Marquievich ordenó la iniciación de la investigación penal sobre uno de los grupos empresarios de la industria de la carne, grupo Somma, que según las pruebas aportadas por la AFIP habrían cometido ilícitos por 22 600 000 pesos, aunque la suma investigada superaría los cien millones de pesos (*La Nación*, 6 de agosto 2008).

Estos son solo algunos ejemplos que revelan el cuadro de situación del sector atravesado por prácticas ilegales generalizadas e irregulares, donde participan grandes grupos, no siendo producto de sujetos o acciones individuales aisladas.

Ahora bien, a continuación trataré de ilustrar cómo esta trama de prácticas ilegales tanto en la producción como en la comercialización de este sector se articulan con otro tipo de ilegalidades de menor escala configurando un entramado generalizado de complicidades, reciprocidades y encubrimientos entre empresarios, funcionarios estatales, delincuentes menores que desarrollan y articulan al mismo tiempo prácticas legales e ilegales.

Ejemplos:

- a. "En Salta fueron decomisados, en los dos últimos meses, casi 20 mil kilogramos de carne vacuna que era faenada en forma clandestina. El secuestro se logró durante procedimientos realizados en varias localidades del interior provincial. Esto llevó a la clausura de más de cien carnicerías que vendían o pasaban a Bolivia esa carne procedente del robo de ganado vacuno" (Página 12, 21/08/05).
- b. "Detuvieron en la cercanías de la localidad de Melincué en la Provincia de Santa Fe, una banda de piratas del asfalto que se dedicaba a robar

camiones que transportaban cereales y oleaginosas en esta zona y que luego de apoderarse de las mercaderías transportadas, eran "blanqueadas" por empresas comercializadoras de granos para su exportación o bien eran derivados a la frontera para su comercialización externa" (*La Capital*, 20 de julio 2008).

- c. Según un exfuncionario del INTA entrevistado: "La comercialización de hortalizas y frutas está infectada de ilegalidades. Solo un 15% de lo comercializado está 'blanqueado'. Vos tenés que comprar 'x' cantidad de mercadería con factura, por ejemplo cuatro bolsas de papas, y luego comprás diez bolsas sin factura en el mercado paralelo. Si te cae una inspección tenés una factura por cuatro bolsas y con eso zafás". (Seghezzeo, 2007)
- d. "En los noventa se acuñó la frase: la industria no puede matar las vacas que no nacieron. Esto para hacer referencia a la necesidad de 'blanquear' la producción genuina de vacas o las provenientes del robo de ganado. Así surgieron los 'blanqueadores' quienes te arriendan informalmente un campo para ingresar allí la hacienda ilegal. Luego el la registra como propia y la vendés afuera o la exportás a una empresa fantasma en el exterior. Allí el margen de ganancia es aún mayor" (Seghezzeo, 2007)
- e. "Otro mecanismo que tenés para evadir impuesto es mediante lo que se llama el 'achique', esto es: vendo treinta animales por 10 mil kilos, a cinco pesos el kilo. En realidad estoy vendiendo treinta animales por 11 o 12 mil kilos a 5.30 pesos. Nunca se achica la cantidad vendida, luego a las grandes cadenas comercializadoras de carne al vender en cantidades enormes le es más fácil 'blanquear' los kilogramos reales" (Seghezzeo, 2007).

Este rápido y escueto paneo permite avizorar del entramado entre economía legal e ilegal en el sector agropecuario argentino. Es decir, en esta red de relaciones, el binomio economía legal/economía ilegal no puede ser pensado como una oposición, sino que más bien ambas son complementarias, se articulan y se necesitan. En este sentido, la economía agraria argentina no se sostiene únicamente a partir de 'negocios lícitos', sino que regularmente se detectan prácticas ilegales que luego adquieren el estatus de legalidad.

## Grandes ilegalismos y pequeños ilegalismos

Foucault (1976) sostuvo que el campo de las ilegalidades podía ser subsumido en dos grandes grupos: a) 'grandes ilegalismos' y 'los pequeños ilegalismos'. Esta distinción trata de mostrar oposiciones de clases y de efecto de poder diferenciados. Ahora bien, esta distinción no supone oposiciones o diferencias tajantes entre ambos, sino que esto nos permite una explicación más general del funcionamiento de este campo, según la cual no podemos dar cuenta de unos sin los otros, en definitiva, ambos se articulan y se conectan.

En el sector agroganadero argentino se articulan y son interdependientes pequeños ilegalismos y grandes ilegalismos. Según Foucault, los "ilegalismos de los bienes" para las clases populares (fundamentalmente los delitos contra la propiedad) y, para los sectores sociales dominantes, los "ilegalismos de los derechos" (fraude, evasiones fiscales, operaciones comerciales irregulares, etc.) (Foucault, 1976).

A pesar de su complementariedad material, existen efectos, tratamientos y consideraciones que diferencian socialmente ambos ilegalismos. Sin lugar a dudas juega un rol central en ello la selectividad del sistema de justicia penal, lo que Sutherland (1939) denominaba como la "aplicación diferencial de la ley". Es decir, ciertas prácticas son toleradas, asumidas como naturales y no punibles. Cuando emergen las conductas de los 'pequeños ilegalismos' la penalización es casi instantánea, a diferencia de lo que sucede con las conductas de los 'grandes ilegalismos'. Si bien, cíclicamente alguno de estos comportamientos pueden ser seleccionados por las agencias del sistema de justicia penal, no son social y políticamente representadas y categorizadas como conductas delictuales y muy pocas llegan a condenas efectivas producto de los mecanismos o rituales de impunidad que gobiernan los denominados delitos de cuello blanco.

Como decía Sutherland, las prácticas ilegales no tienen una vinculación intrínseca con la violación de la ley, sino que son más el producto de procesos sociopolíticos que construyen y gestionan los ilegalismos.

En términos generales y específicos del sector agropecuario argentino, vemos cómo los pequeños delitos se hacen intensivos en la medida en

que los grandes ilegalismos los necesitan, incentivan y encubren. Ahora bien, son visualizados y aparecen como los únicos existentes, los únicos que importan un 'riesgo' para el orden social y la seguridad ciudadana, en contraposición con los 'grandes ilegalismos' (los delitos de cuello blanco) estafas, evasiones, corrupciones, robos a grandes escalas, que aunque traen aparejados mayores prejuicios para el conjunto de la sociedad, son naturalizados como pequeñas y normales desviaciones que no son riesgosas para el orden social y la seguridad ciudadana y por lo tanto son invisibles para las ansiedades y acciones sociales y políticas.

## Cierre

Este intento de reactualizar el pensamiento de Sutherland para aproximarse desde otro lugar al sector agroganadero argentino es un aporte y una apuesta a repensar críticamente su constitución y entramados, donde las ilegalidades, los delitos, las complicidades y las retroalimentaciones entre economía legal y economía ilegal no son elementos que perturben el desarrollo del sector.

Las prácticas y procesos descriptos no pueden ser pensados como imperfecciones aisladas sino como elementos de constitución del orden social. Hemos visto la configuración de una doble articulación: por un lado, las propias definiciones de ilegalidades se construyen al interior de relaciones de poder siempre asimétricas y desiguales, siendo a su vez generadoras y reproductoras de esas relaciones; por otro lado, la activación de actos ilegales y castigos se desarrolla en forma selectiva; por un lado, no son definidos como delitos ciertos actos y sólo una parte de los considerados como delitos luego son penalizados.

Más que pensar en la incapacidad del sistema de justicia penal, en sus falencias para punir este tipo de prácticas, debemos pensarlo más como un instrumento fundamental de este sector económico caracterizado por las ilegalidades generalizadas. Foucault decía que la función más importante del sistema penal no es castigar a los que delinquen sino mantener y reproducir el orden establecido, con sus desigualdades e injusticias.

Por otro lado, la complementariedad entre actos ilegales con prácticas económicas legales se tornan cotidianas y generalizadas. No es posible, reitero, pensar en una escisión tajante entre ellas, sino no que vemos como en el sector agroganadero se conecta sobre una línea difusa que separa lo legal de lo ilegal. Esto solo es posible por un entramado de complicidades, silencios, participación, incapacidad o desidia de funcionarios estatales, todo lo cual garantiza inmunidad e impunidad.

Esto, por último, facilita la naturalización de ciertos delitos, produce y reproduce el orden social, al tiempo que permite ciertas prácticas ilegales y condena otras.

#### Notas

- 1 Énfasis del autor.

# El contrabando y la ilegalidad en la frontera Brasil-Uruguay: el caso de Rivera y Santa Ana do Livramento

Leticia Núñez Almeida\*

## Resumen

Los estudios brasileños sobre violencia y criminalidad se centran en las grandes ciudades brasileñas. Por lo tanto, poco se sabe sobre la dinámica de las prácticas ilegales en otras regiones de Brasil, por ejemplo, en los condados limítrofes de otros países de América Latina. Este trabajo pretende llevar a cabo un análisis sociológico del delito de contrabando y la administración de las ilegalidades en la frontera entre las ciudades de Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay). Tratando de investigar la naturaleza transnacional y la ubicación de la actividad económica que ha sido el foco de las políticas de seguridad pública a nivel federal y entendido como un dinámico comercio dentro del municipio.

---

\* Abogada, profesora de sociología de la UFRGS, candidata al Doctorado en Sociología en la Universidad de São Paulo, USP. Investigadora del Proyecto FAPESP “La violencia y las fronteras” del NEV / USP / INCT. Fue consultora en investigación del Banco Mundial, el Foro Brasileño de Seguridad Pública, SP y el Observatorio Favela, RJ. Ha impartido cursos y conferencias relacionadas con la participación ciudadana, seguridad política y los derechos humanos. <http://lattes.cnpq.br/5969043947216249>. [lnalmeida@usp.br](mailto:lnalmeida@usp.br)

## Presentación

El contexto de este trabajo encaja en el tema de la delincuencia en las regiones fronterizas de Brasil con otros países de América Latina, siendo parte de un estudio que tiene como objetivo comprender las dinámicas culturales y penales de la región de la frontera con Brasil, Uruguay y Argentina. La investigación es un estudio descriptivo y exploratorio, que está en marcha. Por lo tanto, se propone llevar a cabo un análisis sociológico del delito de contrabando y la administración de las ilegalidades en la frontera entre las ciudades de Santana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay), conocido localmente como “Frontera de la Paz”. Este estudio fue presentado en el Seminario Internacional *Desarrollo, Planificación y Seguridad en Regiones Transfronterizas* en Quito, Ecuador, con el fin de discutir e las regiones fronterizas de Brasil, junto con los directivos y académicos que trabajan y estudian otras fronteras de América. Tratando de compartir el conocimiento de diferentes experiencias con el fin de lograr la integración política amplia entre los países latinoamericanos.

## El lugar de la Frontera

[...] Tomo la frontera como el lugar privilegiado de observación sociológica y conocimiento sobre los conflictos y dificultades propios contra la constitución de las sociedades humanas que los que viven en su límite y los umbrales de las historias. Es en la frontera donde se puede ver mejor cómo se forman las sociedades, se desorganizan o se reproducen (Martins, 2009: 10).

El crimen en las zonas fronterizas con otros países de América Latina es un tema descuidado por la investigación en la sociología en Brasil (Martins, 2009). Los estudios disponibles sobre este tema son en su mayoría etnografías y estudios de la geografía de la zona (Dorfán, 2006; Machado, 2000; las tierras bajas, 1939), Periodismo (Bojunga y Portela, 1978), la antropología (Quadrelli-Sánchez, 2002; Renoldi, 2007) y de la historia (Souza, 1994). De acuerdo con Steiman y Machado (2002), esta deficiencia puede

ser explicada por la situación marginal de estos espacios que, por un lado, están por lo general lejos de los centros políticos y económicos de sus países y por el otro, están aisladas de los países vecinos por segmentados papeles de las fronteras políticas.

Los conceptos de límite y frontera son fácilmente tomados como sinónimos, pero estos términos tienen diferencias importantes que deben ser proporcionados. La frontera se caracteriza por ser un lugar de comunicación y el intercambio entre dos áreas distintas territoriales (Ribeiro, 2001). Ella es una construcción social encarnada en las relaciones entre las personas que viven el contacto diario y los intercambios. La frontera es el “pueblo de campo”, mientras que el límite es de el “reino de la alta diplomacia” (Machado, 2000). Esto significa que la frontera surge como una realidad espacial y social con características geográficas propias de lugares de contacto, el límite está ligado a una abstracción política, una separación, es una creación hecha a través de acuerdos diplomáticos con el fin de definir la soberanía y jurisdicción, en este caso, los límites del Estado-Nación. La frontera es el punto límite de los territorios que se redefinen continuamente disputados por diferentes grupos de personas dependiendo de dónde se encuentra, tiene una naturaleza dinámica de la articulación del comercio, y también es un catalizador para el conflicto, fuera del estricto control del estado territorial (Rodrigues, 2007: 1).

[...] La definición de las fronteras nacionales se refiere a la figura de demarcación que divide el espacio físico con líneas divisorias, generando límites geopolíticos, donde la responsabilidad de un Estado termina para comenzar la de otro. Esta ideología tiene por objeto definir el patrimonio del Estado, donde la soberanía es legítima y a dónde deben dirigirse las inversiones; sin embargo, estos límites no son absolutos, ni son capaces de evitar las interacciones sociales, los fenómenos naturales, las prácticas religiosas, los movimientos culturales y la propagación de epidemias. (Rodrigues, 2001: 1)

Las regiones fronterizas, o también llamadas transfronterizas, son zonas de circulación entre países o estados que, con el tiempo, constituyen, a partir

de desigualdades socioculturales, niveles de cooperación e interacción social en tanto el campo simbólico, como en el campo político y económico. Las actuaciones bajo el ámbito supranacional no tienen en cuenta la complejidad de la interacción local, 'el límite', explica Machado (1998), no está conectado a la población, es una abstracción generalizada en la legislación nacional, sujeta al derecho internacional, pero a menudo distante de los deseos y las aspiraciones de los habitantes de la frontera.

A partir de la comprensión del concepto de regiones de frontera, encontramos algunos desarrollos conceptuales que se derivan de áreas como la historia y la geopolítica. Estas construcciones buscan aprehender teóricamente los territorios en los que las líneas de frontera separan o unen, de forma central, dos o más ciudades de países distintos; estas son llamadas 'fronteras vivas' o 'ciudades gemelas', son entendidas como aquellas en las que la oposición e interrelaciones de todo tipo marcan el contacto entre los pueblos (Várzea, 1939). La zona fronteriza está constituida por los municipios que se sitúan geográficamente a 150 kilómetros de la línea que marca los límites del estado. Presentando un conjunto de múltiples relaciones económicas, sociales, políticas, culturales, personales, y muchas otras que se establecen en un espacio transnacional (Bentacor 2008 en Silva, 2009: 80).

La frontera significa frente, lo que está al frente e históricamente no estaba asociado a un concepto político, legal y sí a los márgenes de ecúmenes que a medida que se fueron interrelacionando a través de una mayor comunicación, fueron dando a las fronteras un sentido político, que va adquiriendo su máxima expresión con la aparición de los Estados Nacionales. En relación a éstos, cabe también anotar que en muchos casos el concepto alude, más que a la noción del espacio que marca el fin del Estado, al que inicia el comienzo del mismo, a partir del cual se proyectan estrategias de expansión (Bentacor, 2008 en Silva, 2009: 80)

En esta 'zona', las ciudades gemelas son pares de centros urbanos, cara a cara en un límite internacional, con problemas o no, que tienen diferentes niveles de interacción: frontera seca o fluvial, diferentes actividades econó-

micas en el entorno, grado variable de atracción para los migrantes y distintos procesos históricos (Dorfman, 2006). Así que, actualmente, como lo explica Albuquerque (2010), la palabra límite adquiere significados distintos, relacionados tanto al aspecto territorial en la delimitación de las zonas geográficas, como en el sentido metafórico. Según el autor, el límite internacional generalmente se entiende –en el sentido común– como una frontera natural que divide a las naciones. En el caso de Brasil y sus vecinos, se aprende en la escuela que no existe ningún conflicto de la frontera y que el país tiene en su territorio 'natural' consolidado "*Oiapoque a Chuý*"<sup>1</sup> (Albuquerque, 2010). En este documento término 'frontera' se utiliza para describir los límites del Estado de Brasil y la República Oriental del Uruguay, a partir de sus contextos socioculturales.

### La criminalidad en las fronteras brasileñas

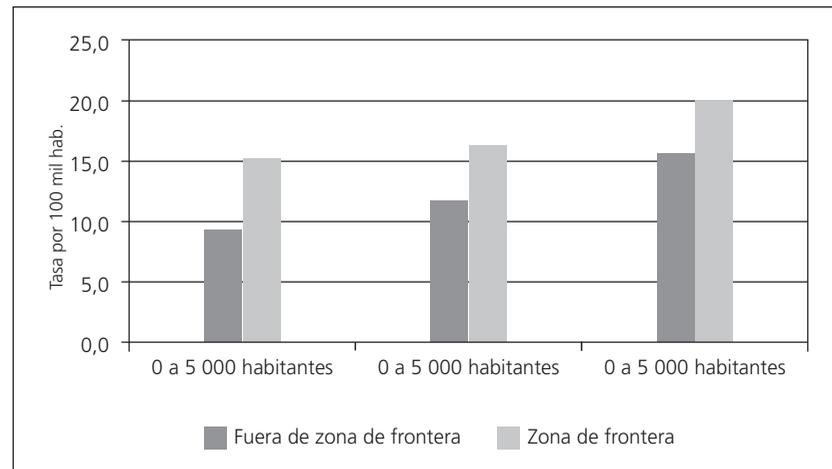
Las fronteras de Brasil con otros países de América del Sur han sido, en las últimas décadas, asociadas a una agenda negativa de intervención pública que se ha dedicado casi exclusivamente a garantizar la seguridad nacional a través de la imposición de restricciones de todo tipo. En el caso brasileño, según Albuquerque (2010), las representaciones negativas sobre las fronteras son producidas a través de noticias vinculadas al comercio ilegal y al robo de autos, a cambio de monedas de Brasil y los países vecinos, especialmente en la frontera entre Brasil/Colombia y Brasil/Paraguay. Poco se sabe sobre el intercambio de divisas de otros países como Brasil y Uruguay, Argentina, Perú, Bolivia, etc.

El marco jurídico-institucional que se ocupa de las zonas fronterizas de Brasil, ha sido objeto de modificaciones y adaptaciones a las nuevas realidades, en parte por cambios en la orientación de sus propias políticas públicas. Los principales instrumentos jurídicos que regulan la ocupación y el desarrollo de la Franja de Frontera de Brasil son: la Ley No. 6634 del 02 de mayo 1979 y el Decreto No. 85 064 del 26 de agosto de 1980, que consideran la Franja de Frontera como vital para la seguridad nacional. Brasil tiene una franja fronteriza de 15 719 kilómetros, y limita con diez países

de América del Sur; abarca once estados y 588 municipios brasileños, reuniendo aproximadamente diez millones de habitantes. La línea de frontera con los países del MERCOSUR abarca sesenta y nueve municipios y una población estimada en 1 438 206 habitantes (Silva, 2009).

La zona fronteriza brasileña articula redes legales e ilegales, poco conocidas desde el punto de vista sociológico. Del mismo modo, sabemos de la existencia de algún tipo de inversión del gobierno en materia de seguridad pública, pero no hay diagnóstico disponible sobre los que las políticas se llevarán a cabo, sobre todo en la vigilancia fronteriza del *Policimento Especializado de Fronteiras do Ministério da Justiça* (PEFRON). El análisis comparativo del grado de incidencia de homicidios entre las regiones dentro y fuera del área de frontera, en Brasil (ver cuadro N.º 1), que se utiliza como justificación de PEFRON, muestra que los municipios con población de hasta 50 000 habitantes situados en la zona fronteriza tienen una mayor tasa de homicidios que aquellos ubicados fuera de la zona fronteriza.

Cuadro N.º 1  
Comparación de los registros Tasas de homicidio por cada 100 mil habitantes entre los condados en la zona fronteriza y fuera de límite de la zona Gamas dividido por la población (2007)



Fuente: PEFRON – PRONASCI, Ministério da Justiça.

Las fronteras con otros países de América Latina son entendidas por el gobierno federal, como vías de entrada y salida de mercancías que afectan a la situación nacional de seguridad pública. Según los datos de PEFRON, en Brasil se roban cada año cerca de 400 000 vehículos y 15 000 de carga, la mayoría de estos vehículos y cargas salen del país a través de las fronteras. Cada año hay alrededor de 125 000 incautaciones de drogas y 80 000 de de armas de fuego, gran parte de los narcóticos y armas de fuego incautadas llegan a través de fronteras.

Se entiende que las relaciones legales e ilegales de comercio llevadas a cabo en las zonas fronterizas revelan los retos y oportunidades, tanto para los estudios académicos cuanto para las políticas públicas bilaterales y territoriales de los países de América del Sur. En este sentido, algunos estudios sociológicos sobre la violencia en las fronteras se han realizado en la frontera ecuatoriana con Colombia (Espín, 2009; Carrión, 2009 y 2010). A partir de ellos, se construyeron algunos de los conceptos de violencia en la frontera, que serán utilizados como punto de partida para la investigación empírica en este estudio. Explica Carrión (2010), que:

Si consideramos que la violencia es histórica, relacional y plural, será posible encontrar el tipo de violencia particular que se desarrolla en la frontera es y que es la violencia que de la frontera [...] Más aun cuando la lógica de la frontera ha cambiado notablemente, de ser espacio de encuentro-separación, a convertirse en plataforma de los circuitos internacionales de comercialización de ciertos productos (drogas, armas) (Carrión, 2010: 1).

Se entiende que investigar lo que está en peligro cuando se trata de un crimen transfronterizo es encontrar otros parámetros para pensar sobre el concepto de seguridad pública a nivel local. El tráfico de drogas se ha utilizado como una respuesta estándar a todas las preguntas relacionadas con las causas de la violencia en Brasil, así como en las zonas fronterizas, que pueden justificar las políticas represivas de seguridad pública, dejando de lado otras posibles causas más complejas de ser entendidas y tratadas. Según Martin:

[...] las líneas geopolíticas delimitan, la verdad de las acciones gubernamentales de la planificación y el mantenimiento de los servicios públicos, pero no lo hacen por separado los valores culturales, los lazos familiares, intercambios de experiencias, para prevenir prácticas ilegales o las epidemias, ni las vulnerabilidades sociales (Matin, 1998 en Silva, 2009: 37).

Por lo tanto, las estrategias de seguridad pública incrementan rupturas que pueden crear más riesgos para la población que la propia seguridad. En cuanto al gobierno, el contrabando y el tráfico son una amenaza para la seguridad nacional; el contrabandista de fronteras y el traficante de drogas no son necesariamente considerados como delincuentes, y sí, como especuladores que aprovechan del momento de cada economía. Cómo definiría el personal de frontera “eres ilegal pero es legítimo” (Dorfman, 2009), otras leyes coexisten con la ley estatal y son vistas como legítimas por las personas que desarrollan actividades en la frontera como el contrabando o la evasión. Esto nos lleva a suponer que la zona fronteriza, acusada por el sentido común como ‘sin ley’ o ‘tierra de nadie’, es, por el contrario, un territorio regido por un sistema jurídico complejo, que combina las leyes diplomáticas entre los países con las normas usuales de la población local.

### La Frontera de Paz

Al igual que los pueblos de la línea de frontera entre Tournay y Roubaix, las ciudades gauchas construidas en la misma línea son grupos de hogares brasileños y uruguayos. Santa Ana do Livramento y Rivera, atravesadas por la línea férrea Porto Alegre-Montevideo, forman una ciudad, con calles donde una parte es brasilera y otra oriental (Llanos, 1939: 43).

El estado de Rio Grande do Sul es el que tiene el mayor número de municipios en la franja de frontera con el Brasil, el total es de 197, siendo diecinueve en la línea de frontera y diez ciudades gemelas. La frontera entre Brasil y Uruguay comprende los departamentos ubicados al norte del territorio uruguayo y la mitad sur del estado brasileño de Rio Grande do Sul. Son cinco los municipios de la frontera con Uruguay: 1) Santana

do Livramento-Rivera; 2) Chuí-Chuy, 3) Jaguarão-Río Branco, 4) Aceguá-Acegua, 5) Quaraí-Artigas, 6) y Barra do Quaraí-Bella Unión. En la RS, también se encuentran ciudades fronterizas con Argentina, que pueden ser de tipo fluvial o terrestre, tal como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla N.º 1

Cidade do RS	Tipo de fronteira	População 2007
Aceguá	Fronteira terrestre c/ Uruguai	4138
Barra do Quaraí	Fronteira fluvial c/ Uruguai e Argentina	3776
Chuí	Fronteira terrestre c/ Uruguai	5278
Itaqui	Fronteira fluvial c/ Uruguai	36361
Jaguarão	Fronteira fluvial c/ Uruguai	27944
Porto Xavier	Fronteira fluvial c/ Argentina	10857
Quaraí	Fronteira terrestre c/ Uruguai	22552
Santana do Livramento	Fronteira terrestre c/ Uruguai	83478
São Borja	Fronteira fluvial c/ Argentina	61834
Uruguiana	Fronteira fluvial c/ Uruguai e Argentina	123743

Fuente: Programa de desarrollo de la Faja de Frontera–Ministerio de Integración Nacional en sitios oficiales de cada Municipio Citado.

La mitad sur de Rio Grande do Sul es la región que presenta la peor situación social y económica del estado (Ferreira, 2010), del mismo modo, es la región indicada como una de las que tiene la mayor diversidad de hechos delictivos en Brasil. Es entendida, tanto por la academia (Beato, 2007; Waiselfisz, 2010), como por el gobierno federal (PEFRON 2009-2010), como un área donde la violencia se ha institucionalizado en una cultura de violencia que siempre ha prevalecido en la resolución de conflictos.

En este contexto, la frontera viva en las ciudades de Santa Ana do Livramento (Brasil) y Rivera (Uruguay), también conocida como la Frontera de la Paz, es el principal centro urbano encajado en poco más de mil kilómetros de frontera entre Brasil y Uruguay. Es el nombre de una historia de relaciones pacíficas entre los dos países, fue declarado por el presidente Lula da Silva legalmente<sup>2</sup> como la ciudad símbolo de la integración de

Brasil con los países del Mercosur. Como explica Amaral (2008 en Silva, 2009: 81-82),

La frontera entre el estado Brasileño de Rio Grande do Sul y la República Oriental del Uruguay es uno de los escenarios coexistencia de luso-hispanos y mas prolongado e intenso. Los límites territoriales entre los países Estós Estan formados por MUCHAS CIUDADES gemelas que constituyen virtualmente, como una sola ciudad con vida económica y cultural, como es el caso de Artigas- Quaraí, Rivera-Livramento, Aceguá-Acegua, Río blanco-Jaguarão, Chui-Chui (Amaral 2008, en Silva 2009: 81-82).

La Frontera de Paz registra más de cien kilómetros de franja de frontera seca con el Uruguay. En el área urbana fue construida la plaza o Parque Internacional o en las proximidades de la línea divisoria, es la única plaza binacional en el mundo: abrió sus puertas en 1943, mientras el mundo estaba en medio de la Segunda Guerra Mundial. Sobre el Parque Internacional, Asseff (2008) dice:

[...] el antiguo Areial, actualmente Parque Internacional, fue, en las primeras décadas del siglo XX un área continuamente visitada por varias compañías de circo, así como un lugar de encuentro para los más diversos grupos. A partir de los trabajos de investigación, relatos de personajes y algunas obras literarias, se puede observar el movimiento de los gitanos, bandidos, comerciantes, inmigrantes y artistas itinerantes de teatro y circo en esa localidad (Asseff, 2008: 25).

Según Dorfman (2006) y Asseff (2009), la frontera en cuestión se presenta como única, en comparación con otras fronteras internacionales. Entre las razones de esta excepcional particularidad se lista: vínculos transfronterizos intensos y cotidianos, un centro urbano compartido, la falta de descenso de una ciudad a la otra (como es el caso de la frontera México-Estados Unidos), el enlace de la infraestructura (carreteras, el aeropuerto, el saneamiento, salud, educación, control de fronteras), etc. Como se ha explicado por Ruiz (1996), en su artículo *Una reflexión sobre las Fronteras: Los casos Livramento-Rivera y Tijuana-San Diego*:

Al llegar a Livramento –la manera en que lo llaman los brasileños–, decidí salir inmediatamente hacia la línea internacional; [...] Sin embargo, no veía ni aduana, ni agentes de migración, ni cerca, en fin, nada que yo asociaba con una frontera internacional. Atenta a cualquier signo que marcara el comienzo de una frontera, entré al parque y a la mitad le pregunté a un comerciante ambulante, primero en portugués y luego en español al escuchar su acento, dónde estaba Uruguay. En una mezcla de los dos idiomas me contestó “*vai para allá*”. Seguí adelante hasta llegar a una calle central donde entré a una tienda y le pregunté a la dependienta dónde empezaba Uruguay. “Está usted en Uruguay”, me contestó (Ruiz, 1996: 6).

En la literatura sobre la región (Dorfman, 2006; Asseff, 2009; Bojunga, 1978) es habitual la expresión de Ciudades Gemelas. Ahí está el argumento de que Santa Ana do Livramento-Rivera es una ciudad única, con sujeción a dos soberanías (Copstein, 1989).

La población de las dos ciudades, Santana do Livramento y Rivera, formuló su concepto de la frontera. Esta es la ‘línea’, que lleva la imagen tenue del espesor de la frontera para cruzar por el centro binacional urbano y los distritos adyacentes (Dorfman, 2006). La línea divisoria, aparentemente inexistente para los visitantes, es más evidente para los fronterizos y es frecuentada por vendedores ambulantes, cambistas y contrabandistas. Si viene la policía de una nacionalidad, cruzan al otro lado de la línea y está fuera del alcance de su autoridad. Este es más un espacio abierto que una línea de demarcación geopolítica de límites. Como explica Albornoz, al informar sobre la complementariedad entre las ciudades: “La distancia de la capital y la dificultad de comunicarse con otras ciudades, condujo a los pobladores de Santa Ana do Livramento a que buscasen a sus vecinos uruguayos, haciendo caso omiso de las fronteras nacionales. La experiencia regional condujo a la formación de una mentalidad única” (Albornoz, 2008: 13).

Es habitual que las personas que viven de un lado de la línea fronteriza, trabajen en el otro. Como también es posible comprar con dólares americanos y pesos uruguayos mercancía brasileña y viceversa. El lenguaje propio de la frontera es ‘portuñol’ compartido por gran parte de la población, igualmente, no es raro que la ciudadanía vote en ambos países, ya que tie-

nen la doble nacionalidad, también se hace referencia a coches, bicicletas y carritos de paseo que circulan a través de la frontera con dos placas, una uruguaya y otra brasileña.

Así lo describe Claudio Bojunga (1978):

Unidas por una vía, que también es la frontera que separa Brasil de Uruguay, Rivera y Livramento viven juntas como dos hermanas en la misma casa, compartiendo espectáculos, puestos de trabajo, jugando y peleando –el sabor de las guerras, las relaciones, el fútbol, el cambio–. [...] Por más amables y graciosos que puedan ser, los gemelos son siempre extraños. Y estas dos ciudades en una (que parecen una tierra dividida en dos) no están exentas de complicaciones: Ciudad (es) en que uno se distrae y se genera contrabando. Ciudad (es), en la que los coches tienen dos placas. Ciudad (es) en que es conveniente mirar los anuncios publicitarios para ver si todavía es Uruguay o Brasil (Bojunga, 1978: 105-106).

Una idea legal de contrabando o malversación no tiene sentido donde se puede comprar pan en el lado brasileño y chorizo en del lado uruguayo para hacer un choripan<sup>3</sup>, que será ofrecido por los vendedores ambulantes en ambos lados de la frontera.

En la actualidad el Real está mejor cotizado que el Peso uruguayo, hay un crecimiento comercial en las ciudades uruguayas de frontera, aprovechando el fuerte movimiento de turismo de compras, en el que los brasileños viajan hasta la frontera en busca de productos ofrecidos en Uruguay a precios bajos. Los *free shops*, locales comerciales libres de impuestos, salieron a las calles riverenses, mejorando al centro comercial de moda en el centro de la Pampa, donde cada día cientos de autobuses de turistas llegan desde las áreas urbanas para comprar productos importados. Un ‘detalle’ importante es que los uruguayos no pueden comprar en tiendas libres de impuestos, porque es una zona franca en el país, pero pueden trabajar como vendedores, empleados, etc. Cuando necesitan comprar un producto, piden a un brasileño que preste su documento de identidad o pasaporte.

Volviendo al tema de la delincuencia transfronteriza, los estudios aquí citados entienden a la frontera como potencialmente violenta, pero no hay evidencia de que el crimen entendido desde afuera sea el mismo reconoci-

do por aquellos que viven en la frontera. Existe una confusión entre crimen y violencia, esto no significa necesariamente que esté presente en el otro. No se sabe lo que está en juego cuando se dice que la frontera es un lugar con altos índices de criminalidad, no está claro cómo se produce esta dinámica, ni si “la ilegalidad en la frontera” son eventos criminales que hacen de esta región un lugar peligroso para las políticas de seguridad. Se supone que en relación a las representaciones externas e internas de seguridad en la frontera, puede haber un crimen de ‘afuera’ y otro ‘dentro’.

Curiosamente, mientras las tasas de homicidios son el principal indicador para mostrar la violencia en las grandes ciudades del país, en las regiones fronterizas, estos datos se sustituyen por la incidencia o la ausencia de delitos transnacionales como el contrabando, así no sean los determinantes de la seguridad local. Como se mencionó, en relación con este tema, lo local no ha sido tomado en cuenta, causando una ausencia del Estado en relación a las políticas gubernamentales de integración. A menudo moradores<sup>4</sup> de la Frontera de Paz argumentan que es la ‘economía de frontera’ la que estructura la vida de la región fronteriza, mientras que las actuaciones policiales y militares tratan de reprimir y separar las dos ciudades a fin de perpetuar la diferencia, haciendo caso omiso de la igualdad. Para Carrión (2009: 1), “La frontera es un escudo protector para el delincuente mientras es un obstáculo para las fuerzas del orden: en la frontera, el delito integra mientras que la ley separa”.

### El contrabando y la gestión de las ilegalidades

En resumen, la penalidad no “reprimiría” pura y simplemente las ilegalidades; sino que las “diferenciaría” haciendo su “economía” en general (Foucault, 2009: 258).

Otro punto importante que diferencia a las regiones más centrales de la frontera, es el entendimiento de que el narcotráfico es un problema central para el crimen. En la Frontera de la Paz este no es considerado como un problema social importante por parte de sus habitantes, las drogas son un producto

más, tal como las armas, pesticidas, piezas de automóviles, cuero, madera, tabaco, entre otros. Un comerciante no es necesariamente visto como un 'delincuente' culpado de la violencia y la delincuencia local, en la mayoría de los casos es un profesional que trabaja con productos ilícitos, de los cuales las drogas son parte del grupo. Quien conoce un 'trecho'<sup>5</sup> no es necesariamente un traficante de drogas, puede ser un contrabandista de cigarrillos o pesticidas que sólo presta un servicio eventual, no está conectado al 'mundo de las drogas', si es que existe en forma pura. Como explica Rodríguez (2003), citando a los sociólogos colombianos Krauthausen y Sarmiento:

La economía del narcotráfico y sus estructuras de funcionamiento deben ser, por precaución y para evitar evaluaciones erróneas y concluyentes, estudiadas teniendo en cuenta sus grandes rasgos y características. Sabiendo que la ilegalidad del negocio de las drogas no permite registros confiables, los estos autores citados un evitan diagnósticos detallados y el levantamiento de datos periodísticos (siempre dudosos, proporcionados por las agencias del estado y las agencias policiales de represión) (Roberts, 2003:56).

En Brasil, el delito de contrabando está tipificado penalmente de la siguiente manera en el Código Penal brasileño, Capítulo XI: Delitos cometidos contra el Gobierno: Art. 334 Importar o exportar mercancías prohibidas o eludir, en su totalidad o en parte, el pago de derechos o impuestos de entrada, salida o el consumo de mercadería:

#### **Pena - reclusión de uno a cuatro años.**

1. Incurrir en esta pena quien:
  - a) practica cabotaje, fuera de los casos permitidos por la ley;
  - b) ejerce total o parcialmente, en la ley especial, el contrabando o malversación de fondos;
  - c) vende, expone a la venta, mantiene en depósito o, de cualquier manera, usa en provecho propio o ajeno, en ejercicio de actividades comerciales o industriales, mercadería extranjera ingresada

al país de manera ilegal o fraudulenta, o que sabe de productos importados clandestinamente por parte de otros;

- d) adquiere, recibe u oculta, para provecho propio o ajeno, en ejercicio actividad comercial o industrial, mercadería de origen extranjero, no acompañada de la documentación legal, o acompañada de los documentos que sabe que fueron falsos.

2. Se equipara a las actividades comerciales, para los efectos de este artículo, a cualquier forma de comercio ilícito o irregular de los bienes extranjeros, incluyendo al ejercido en los hogares.
3. La penalidad se aplica doble si el delito de contrabando o malversación de fondos se realiza en el transporte aéreo (Delmanto, 2010).

El contrabando y malversación de fondos son diferentes figuras incriminadas por el Art. 334 del CP. Se establece el delito de contrabando como el acto de importación o exportación de mercancías prohibidas, tales como drogas y armas; mientras que la malversación es eludir, en su totalidad o en parte, el pago de derechos o impuestos, debido a la entrada, salida, o el consumo de bienes no prohibidos. En este caso, se tipifica como delito a la acción de defraudar o eludir el pago de impuestos al Estado.

Las prácticas descritas se traducen en las relaciones comerciales cotidianas en la Fronteras de paz que sostienen la economía local. Cada día miles de turistas brasileños llegan a en este 'paraíso' del consumo en búsqueda de los productos importados libres de impuestos. Lo interesante es que no se está hablando de sacoleiros y los *camelôs* que revenden sus productos en la vía pública, y sí de las personas con alto poder adquisitivo que buscan sólo la combinación 'importado legítimo y precio barato', para revenden también, pero de forma más 'elegante'. La Zona Franca tiene un papel clave en el desarrollo local, hasta el punto que las autoridades brasileñas están reclamando la posibilidad de que el Municipio de Livramento de el permiso para abrir *free shops* legales.

La ley que penaliza el contrabando o malversación de fondos protege a la administración pública, el control de entrada y salida de mercancías en

el país y el interés del Tesoro Nacional. Uno podría pensar que la amenaza de seguridad es una cuestión de Estado; sin embargo, las personas que allí viven, dependen de estas actividades ilegales para su supervivencia. El consumo de los turistas no se considera como crimen, es considerado una infracción fácilmente reparada con el pago de una multa al Estado. La cuestión es que a menudo quienes viven del contrabando y de malversación de pequeñas cantidades de mercancías, no pueden permitirse el lujo de pagar estos impuestos, y justamente, el no pago es lo que viabiliza sus actividades comerciales.

El contrabando y malversación de fondos tiene una multitud de actores involucrados, es interesante observar que sólo algunos son detenidos y enjuiciados cuando sus bienes son incautados, son personas que hacen uso de las facilidades geográficas para su subsistencia, contrabandeando cigarrillos, ropa, alimentos y productos de baja calidad importados de China y otros países.

En este sentido, Dorfman (2006) dice:

La diferencia de analizar la cuestión del contrabando en Santana do Livramento-Rivera, Porto Alegre, Brasilia, Montevideo y Salvador, la periferia o el centro de cada provincia en el pensamiento, —o sentido común— tiene que ser explorada: incluso ciertas partes del territorio emiten enunciados más ampliamente aceptados, la adopción de los puntos de vista de la periferia pueden ocultar significados locales (Dorfman, 2006: 02).

Las actividades ilegales rara vez son consideradas como un tema digno de investigación sistemática por la academia (Machado, 1998 y 2001), es necesario afirmar en primer lugar que la intención de este estudio no es de denuncia, y mucho menos, reducir las fronteras gauchas como elemento de lo ilegal. La propuesta es, precisamente, investigar la dinámica de la delincuencia transfronteriza con el fin de producir conocimiento sobre lo que puede ser llamado un delito en una frontera. Explica Shabbach (2007: 84), en su estudio de las tendencias predicciones de la delincuencia violenta en Rio Grande do Sul, que en la frontera el crimen organizado tradicional no violento (robo de ganado, el contrabando y malversación de fondos)

convive con la nueva delincuencia organizada se encuentra la manera de explicar cómo se dan estos procesos y redes. La zona de la frontera de RS está indicada por el PEFRON (2009-2010) como una de las que tiene la mayor diversidad de hechos delictivos en Brasil, siendo tratados por el gobierno federal como un área donde la violencia se ha institucionalizado en una cultura de violencia. El siguiente mapa muestra el diagnóstico de los eventos delictivos, elaborado por PEFRON, con el fin de justificar la inversión en la policía y el ejército.

Mapa N.º 1  
Mapa dos Eventos Criminosos Realizados à Zona  
de Fronteira Segundo UF (Brasil - 2008)



Fuente: Especialistas no tema de fronteira das Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Departamento de Políticas, Programas e Projetos - SENASP/MJ

Curiosamente, mientras que las tasas de homicidios son el principal indicador para mostrar la violencia en un sitio determinado en la región fronteriza, estos datos se sustituyen por la incidencia de delitos transnacionales, sin importar si estos son esenciales para la seguridad local. Como se ha dicho, en relación a este tema, lo local no ha sido tomado en cuenta, causando una ausencia del Estado en las regiones fronterizas en relación

con las políticas gubernamentales de integración. Mientras que la 'economía de frontera' estructura de la vida de la zona, las acciones policiales y militares tratan de reprimir y separar las dos ciudades a fin de perpetuar la diferencia, haciendo caso omiso de la igualdad.

En este sentido, se propone que existe una dinámica criminal que aprovecha las fronteras sociales y geográficas, que tienen diferentes estrategias y actividades en este contexto. Se inicia con la idea de que hay en la frontera una dinámica de la ilegalidad en el sentido propuesto por Foucault (2009), que se desplaza a la discusión de la tautología binaria legal-ilegal, para ser llevados al centro de la investigación, los factores relacionados con la llamada la delincuencia (Telles, 2009). En el caso de la Frontera de Paz, se pretende mostrar cómo funciona la ley en los territorios donde hay dos o más sistemas jurídicos distintos, en el supuesto que la legislación no se utiliza para frenar las ilegalidades, sino para distinguir internamente.

Como lo explica Foucault: "La penalidad sería entonces una manera de manejar las ilegalidades, ordenar los límites de la tolerancia, el ceder terreno para algunos, ejercer presión sobre otros, excluir a una parte, dar utilidad a otra, neutralizarlos estos, aprovechar aquellos" (Foucault, 2009: 258).

El tráfico ilícito y el contrabando, en función de cómo y por quién se practica o no, es perjudicial para la administración pública. Uno de los objetivos del estudio es profundizar en el debate celebrado por Foucault con el fin de resolver el problema de la gestión de la ilegalidad como los posible resultado del ejercicio del poder en la frontera de la Paz, el análisis de lo que está detrás de estas redes de actividades económicas que se tratan como problemas la seguridad pública por parte del Estado.

### Consideraciones finales

Como ya se mencionó, la investigación descrita en este trabajo aún está en desarrollo, por lo tanto, tiene algunas ideas e hipótesis que se están utilizando como una guía en este proceso. Uno de los principios que constantemente debe supervisar este proceso de análisis es el intento de diferenciar lo que es una situación de violencia, la delincuencia y la gestión pública

típicamente fronteriza y las dinámicas que son independientes de su ubicación, que pueden ser encontradas tanto en la región de frontera como en las regiones centrales de Brasil. Algunas situaciones de ilegalidad presentan características como las de frontera, pero no necesariamente se producen en este lugar, por ejemplo, los vendedores ambulantes están en todas partes; sin embargo, por la especificidad de la Frontera Paz se da el hecho de que los vendedores son también contrabandistas, y que, eventualmente, puedan ser traficantes, dado que esta actividad mixta es una las principales actividades económicas en la región.

Por lo tanto, partimos de la idea que los ilegalismos en la de Frontera Paz están vinculados más a la economía transfronteriza (sistema económico) que a lo que se percibe como un posible delito por las políticas de seguridad nacional (ordenamiento jurídico). El camino que se construirá en esta investigación busca entender cómo estas ilegalidades están siendo administradas por el Estado, partiendo de la idea de que hay contrabando y desvío de diferentes naturalezas y, por consiguiente, diferentes formas de tratarlos por el gobierno. Como explica Foucault: "Si podemos hablar de una justicia no es porque la ley misma o la manera de aplicarla sirvan a intereses de una clase, es porque toda la gestión diferencial de ilegalidades a través de la penalidad, hace parte de estos mecanismos de dominación" (Foucault, 2009: 258).

Así, las relaciones económicas poseen un papel determinante en ese proceso, a medida que se vuelven un complejo y diversificado intercambio comercial, legal e ilegal, que mantiene vínculos más allá de la zona fronteriza. En este sentido, la diferencia de concepciones entre los diferentes actores sociales, respecto de cómo son comprendidas las actividades ilegales, no es homogénea, corresponde a la posición social de cada individuo y de sus actividades profesionales en ese contexto. También se puede asumir que la divergencia de conceptos aísla a la frontera de las políticas gubernamentales; se ha visto que el Estado no reconoce a la 'línea' como un espacio con dinámicas propias, y sí, como un punto de paso propicio para actividades criminales. En esa perspectiva, explica Navarrete:

[...] las regiones fronterizas son subsistemas abiertos con comportamientos institucionales peculiares, con poca atención a la legalidad originaria, desarrollando a cambio nuevas condiciones pactadas explícita e implícitamente entre los actores locales. Las ciudades gemelas de la frontera uruguayo-brasilera son lugares de alta interacción que no coinciden el mandato estatal de separar, distinguir, limitar, manifestando la soberanía “hasta el límite” (Navarrete, 2006 en Silva, 2009: 86).

Es importante entender los valores y las ideologías que pueden estar en el juego detrás de estas distintas representaciones de la violencia en la frontera y la seguridad nacional. El concepto de violencia ha sido abordado de diferentes perspectivas por los cientistas sociales y también se entiende de forma diferente dependiendo del lugar desde donde se mire. Las interpretaciones se desarrollan en contextos distintos, por personas con diferentes valores e ideologías, como dice Soares:

Se trataría de la violencia teórica pretender subsumir la variedad de objetos y actos de violencia bajo un concepto sintético. Parece más adecuada la ética de la no-violencia, que hemos elegido para presidir nuestra concepción de la cultura, tratando de capturar, a través de la “metamorfosis” de que somos capaces, las singularidades de significados y valores que “la violencia” consigue, las experiencias de los diversos grupos sociales, de los diferentes autores y las diversas culturas que con el tiempo se ven (Soares, 1996: 24).

Es esencial separar algunos de los conceptos que se mezclan cuando el tema es la violencia en las fronteras, es común encontrar confusiones conceptuales, tanto en el sentido común como en las propuestas de políticas públicas, lo que imposibilita un diagnóstico serio sobre el tema. La idea de violencia, delincuencia y seguridad pública se mezclan muy fácilmente, resolviendo todos los ‘problemas’ de forma homogénea. De la misma manera, no se abren espacios para el análisis de las cuestiones que están detrás de lo que llamamos situación de violencia en las fronteras. No se sabe si la criminalidad que involucra delincuencia transnacional engendra la violencia en Brasil, en caso de ser así, ¿qué tipo de violencia, el asesinato? Y si los asesinatos no estuviesen ligados a los delitos referidos a la frontera,

sino también a las prácticas que se desarrollan en centros de gran tamaño, como los accidentes de tránsito, el uso de armas de fuego, etc. Se puede llegar a la idea de que el problema, por ejemplo, de la violencia se debe a una combinación de alcohol y armas, y que los crímenes de frontera son más una cuestión económica y socio-cultural que de seguridad pública.

Según Ribeiro (2008) y Shabbach (2007), la disposición social para la violencia consiste en una predisposición a la práctica de la acción violenta y está relacionada con la disponibilidad de medios para ejercer esa violencia y la legitimidad social, la práctica moral o cultural de estas acciones. Cuando hablamos de fronteras, es esencial partir de que cada frontera es una realidad y merece un diagnóstico, es imposible pensar en un análisis general de un país que tiene una franja fronteriza de 15 719 kilómetros, limitando con diez países sudamericanos, y entre ellos once estados con las realidades sociales más diversos. Son procesos de integración únicas que no se producen en los espacios neutros vacíos; muchos creen que la frontera es ‘tierra de nadie’, sin embargo, condensa relaciones que se establecen entre clases y segmentos de clases, entre instancias de poder vinculadas entre sí. Según explicó Nogueira (2008, en Silva, 2009: 27), “hay además, una historia, valores culturales compartidos, siempre distintos entre los países o regiones que participan en el proceso de integración”.

Como explica Albuquerque (2010), los Estados modernos están constantemente movilizados por la defensa de su territorio como un área claramente definida donde se conserva el monopolio de la fuerza, el derecho y la economía legalizada. En las regiones fronterizas se encuentran espacios territoriales difíciles de ser controlados por el Estado, especialmente en relación con el monopolio de las armas y las leyes, por lo que se sugiere que son tierras ‘sin ley’ o ‘de nadie’, y de difícil control del Estado. Por lo tanto, a pesar de que la región de frontera es vista normalmente por la prensa y la opinión pública como un lugar peligroso, de contravención y de violencia, esta zona tiene en sí, muchas leyes y una intensa competencia de poderes, intereses políticos y económicos.

**Bibliografía:**

- Albornoz, Vera do Prado Lima (2008). “Fronteira Gaúcha: Santana do Livramento”, en *Caderno de História—memorial do Rio Grande do Sul*. Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Cultura, Governo do estado do Rio Grande do Sul.
- Albuquerque, José Lindomar C. (2010). *A Dinâmica das Fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume.
- Alvarez, Marcos César y Fernando Salla (2010). “Violência e Fronteiras no Brasil: tensões e conflitos nas margens do Estado-nação”, en 34 Encontro Anual da Anpocs GT 37 – *Violência, Criminalidade e Justiça Criminal no Brasil*. Caxambu.
- Amaral do, Arthur Bernardes (2010). *A tríplice fronteira e a guerra ao terror*. Rio de Janeiro: Apicuri.
- Assef, Liana Chipollino (2008). *Memórias boêmias: histórias de uma cidade da fronteira (1930-1960)*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- Assef, Marlon (2009). *Retratos do Exílio: solidariedade e resistência na fronteira*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- Beato Filho, Cludio y Frederico Couto Marinho (2007). “Padrões regionais de homicídio no Brasil”, en *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- Bojunga, Cláudio y Fernando Portela (1978). *Fronteiras: viagem ao Brasil desconhecido*. São Paulo: Editora Alfa-Omega.
- Carrión Mena, Fernando (2010). “La violencia fronteriza requiere políticas específicas con acuerdos amplios”. Disponible en: [works.bepress.com/fernando\\_carrion/392](http://works.bepress.com/fernando_carrion/392) Visita 28 de junio de 2010.
- Copstein, Gisela et al. (2010). “Aglomerações urbanas fronteiriças”, en *Encuentro de Geógrafos de America Latina 1989*. Montevideo: UGAL, p. 223-231.
- Delmanto, Celso (s/f). Código Penal Comentado. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Dorfman, Adriana (2006). “O legal e o legítimo no contrabando em Santana do Livramento (BR) e Rivera (UY)”, presentado en la 25RBA, 11 a 14 de junho, Goiânia.
- Espín, Johanna (2009). “Lo internacional sobre lo local en el tratamiento de la frontera norte”. *Revista Fronteras* N.º1. Quito: FLACSO Sede Ecuador.
- Ferreira, Sinésio P.; Renato S. de Lima Y Vagner Bessa (2009). “Criminalidade Violenta e Homicídios em São Paulo: fatores explicativos e movimentos recentes”, en *Homicídios: políticas de controle e prevenção no Brasil*. Brasília: Senasp.
- Foucault, Michel (2009). *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes.
- Machado, Lia O. (1998). “Limites, fronteiras e redes”, en *Strohaecker T. M, Damiani A. (org.). Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre: AGB-Porto Alegre.
- “Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”. *Revista Território*. Rio de Janeiro, v. 8, 2000, p. 9-29.
- Machado, Lia O. y Rebeca Steiman (2002). *Limites e fronteiras internacionais uma discussão histórico-geográfica*. <http://acd.ufrj.br/fronteiras/pdf/REBECALIADiscBibliog.pdf>. Visita 28 de junio de 2010.
- Martins, José de Souza (2009). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Contexto.
- Schabbach, Leticia M. (2007). “Tendências e Preditores da Criminalidade Violenta no Rio Grande do Sul”. Tese de Doutorado, PPGS - UFRGS, Porto Alegre.
- Silva Pinto, Maurício da. (2009). “Ações de Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil/Uruguai: Um estudo sobre o Comitê Binacional de Integração em Saúde de Santana do Livramento-Rivera”. Disertación de Maestría. PPGPS, UCPEL.
- Souza, S. B. (1994). “A fronteira do sul: trocas e núcleos urbanos – uma aproximação histórica”, en Lehen, A. et alt. (org). *Fronteiras no Mercosul*. Porto Alegre: Ed. UFRGS.
- Telles, Vera da Silva. (2009). *Ilegalismos urbanos e a cidade. Novos estud. – CEBRAP* [online]. No.84, pp. 153-173.
- Varzea, Affonso (1939). *Limites Meridionais: as fronteiras com o Uruguay, Argentina e Paraguai do ponto de vista da geografia social*. Rio de Janeiro: Alba.

Waiselfisz, Julio Jacobo (2010). *Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil*. Brasília, Instituto Sangari.

#### Notas

- 1 *Oiapoque a Chuy* es una expresión utilizada para indicar los puntos más al norte y más al sur de Brasil. Oiapoque y Chuy son los nombres de ríos que hacen de fronteras naturales, por tanto, se acostumbra indicar que es 'de todo Brasil'.
- 2 Ley No. 12.095/2009. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12095.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12095.htm)
- 3 Choripan es un sánduche típico de la frontera, elaborado con pan y chorizo. Es vendido en las calles por vendedores ambulantes.
- 4 Entrevistas con interlocutores que desempeñan actividades comerciales tanto en Livramento como en Rivera.
- 5 En la zonas de frontera se refieren como 'trecho' a los caminos seguidos para llevar bienes sin el pago de impuestos.

# Dinámicas económicas en la Triple Frontera (Brasil, Paraguay y Argentina)

Fernando Rabossi\*

Tanto en la producción académica y periodística como en las ficciones, sea en novelas o en películas, la región donde confluyen los límites internacionales de Paraguay, Brasil y Argentina aparece como un espacio que condensa todos los problemas de seguridad contemporáneos. Terrorismo islámico, mafias transnacionales, narcotráfico, tráfico de armas, piratería, contrabando, lavado de dinero y de artículos robados. Tal como una analista la describió recientemente, la Triple Frontera – *The Tri-Border Area (TBA)*, en inglés, sería “la mayor economía ilegal del hemisferio occidental” (Brown, 2009).

La formulación más cruda de ese retrato puede ser encontrada en el inicio de *The Merger: The Conglomeration of International Organized Crime*, del periodista Jeffrey Robinson:

[E]l ano del mundo está cortado en la selva del lado paraguayo del río Paraná y es llamado Ciudad del Este; un hogar lejos de casa para los carteles de drogas sudamericanos, las triadas chinas, la yakuza japonesa, la mafia italiana, la mafia rusa, la mafia nigeriana y los terroristas de Hezbollah. Una ciudad de doscientos mil pungas, putas, maleantes, revolucionarios, criminales, traficantes de drogas, adictos, asesinos, estafadores, piratas, pandilleros, extorsionadores, contrabandistas, matones, proxenetas y arribistas,

---

\* Doctor en Antropología Social. Profesor Adjunto del Departamento de Antropología Cultural. Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales – Universidad Federal de Río de Janeiro.

que fue la creación del anterior dictador de Paraguay, Alfredo Stroessner. El mismo hombre que recibió a fugitivos nazis como Josef Mengele, la nombró originalmente con su nombre y permaneció Ciudad de Stroessner hasta que fue depuesto en 1989 (Robinson, 2000:13, traducción propia).

Después de leer estas palabras, es natural que la versión–película, filmada en 2006 de la serie *Division Miami (Miami Vice)* –aquella de los policías Sony Crockett y ‘Rico’ Tubbs–, tenga como escenario las galerías de Ciudad del Este. Transnacionalización del crimen, traficantes, crimen organizado, personajes inescrupulosos y corruptos: como guión funciona impecablemente. El problema no es con lo que ese guión nos muestra sino con lo que nos entrena a mirar. Con lo que nos lleva a dejar de observar. Lo que transforma en cuestiones secundarias y lo que termina ocultando. Porque si volvemos al libro de Jeffrey Robinson, vamos a ver que la centralidad que tiene Ciudad del Este –al fin y al cabo, es el primer lugar que aparece mencionado en un libro descrito por algunos como siendo uno de los primeros a tratar el crimen transnacional de forma comprensiva– nada tiene que ver con el lugar que ocupa en el análisis del libro, donde la ciudad paraguaya no vuelve a ser citada una sola vez.

La Triple Frontera, Ciudad del Este y muchas otras áreas de frontera han pasado a ocupar un lugar central en determinadas agendas de seguridad y en determinados retratos de la globalización, independientemente de lo que ellas son o de lo que sabemos sobre esos lugares. Sería ingenuo negar la existencia de violencia y criminalidad en esas regiones. Foz do Iguazu presenta altos índices de homicidios, ocupando los principales lugares en los *rankings* de decomisos de drogas, armas y contrabando en general. El problema es cómo interpretamos esos datos. ¿Son la confirmación de un cuadro ya conocido o son el emergente de dinámicas que debemos explorar?

El objetivo de este artículo es presentar algunas dinámicas económicas de la Triple Frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina, especialmente abordadas desde un registro histórico. Me interesa colocarlas en ese registro para testar algunas hipótesis recurrentes sobre las áreas de fronteras y sus economías: la ausencia estatal, la criminalidad de los actores envueltos y el

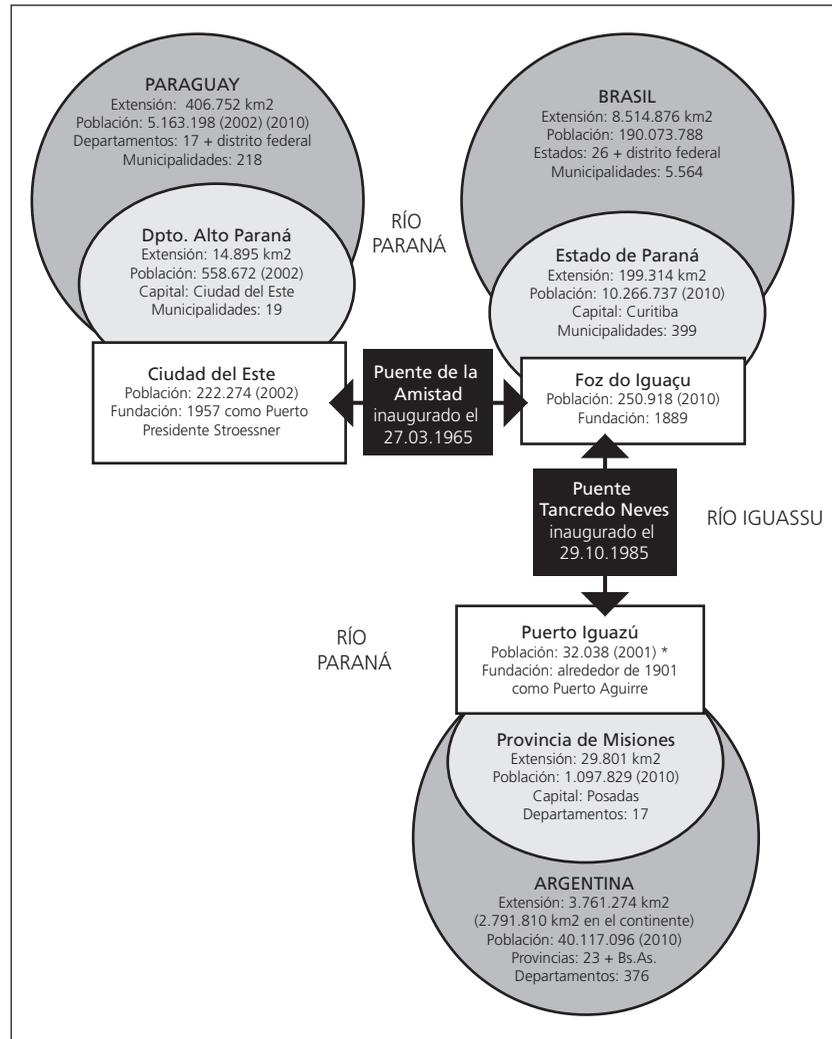
carácter transnacional que asumieron recientemente. Para ello presentaré, en primer lugar, algunas características generales sobre la región. Luego, me detendré en algunos marcos claves para entender su desarrollo histórico moderno, centrándome especialmente en la expansión comercial de la región y en algunos actores importantes en su funcionamiento como los compradores brasileros (los sacoleiros), los inmigrantes extranjeros, las empresas transnacionales y los gobiernos. A la luz de ese material, para finalizar, realizaré algunas reflexiones sobre los retratos de la criminalidad de la frontera.

### La triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina

Los límites internacionales entre Brasil (BR), Argentina (AR) y Paraguay (PY) se encuentran en la confluencia del Río Paraná y del Río Iguazú. En sus márgenes se localizan Ciudad del Este (Paraguay), Foz do Iguazu (Brasil) y Puerto Iguazú (Argentina). El lado paraguayo y el brasileros están unidos por el Puente de la Amistad, y el lado brasileros y el argentino, por el Puente Tancredo Neves.

Con el objetivo de ofrecer una visión sintética de la región, el Diagrama N.º 1 presenta los diferentes planos de intersección en la confluencia de los límites internacionales de Paraguay, Brasil y Argentina considerando población, tamaño y división político-administrativa por país, ciudad y ‘estado’ (BR) ‘departamento’ (PY) o ‘provincia’ (AR). Las ‘municipalidades’ (PY), ‘*prefeituras*’ (BR) y ‘departamentos’ (AR) corresponden a la mayor división administrativa dentro de los anteriores. Se incluye también las fechas de fundación de las ciudades, los nombres utilizados en su fundación y los puentes que unen las ciudades con la fecha de su inauguración.

Diagrama N.º 1



\* Los datos del Censo 2010 de Argentina para la población de Puerto Iguazú, aun no están disponibles. Los datos disponibles son del Departamento Iguazú (81 215 hab.), pero ellos incluyen la población de Puerto Esperanza—cabecera del departamento—, Puerto Iguazú, Wanda y Puerto Libertad. Las fuentes estadísticas utilizadas para el cuadro son DOU, 2010; INDEC, 2001 y 2011; DGEEC, 2003.

Hay tres sectores claves para entender la región. Por un lado, tenemos el turismo. Las Cataratas del Iguazú, compartidas por Brasil y Argentina sobre el Río Iguazú, son uno de los destinos turísticos más importantes de ambos países, constituyendo un importante polo de atracción nacional e internacional para Foz do Iguazú y Puerto Iguazú. Por otro lado, tenemos la electricidad. Localizada sobre el río Paraná, 14 km al norte del Puente de la Amistad, la represa de Itaipú continúa siendo la mayor hidroeléctrica del mundo en términos de capacidad de producción eléctrica. La construcción de la represa tuvo un impacto demográfico e infraestructural fundamental en Foz do Iguazú y Ciudad del Este. Una vez en operación, la demanda de mano de obra se ha restringido a un número limitado de trabajadores, la mayor parte con perfiles especializados. Sin embargo, el impacto económico que tiene Itaipú en la región es muy importante debido a los *royalties* repasados a los municipios afectados por la empresa binacional. Por último, tenemos el comercio, que es en lo que me voy a concentrar a continuación.

El comercio es la actividad por tras de todas las imágenes que tenemos sobre la región, ya sea por las prácticas que el mismo supone como por los grupos allí presentes<sup>1</sup>. Pero, ¿de qué comercio hablamos? Por un lado, Foz do Iguazú se transformó en el mercado por excelencia de productos brasileños para el mercado paraguayo. Por otro lado, Ciudad del Este se transformó en el mercado de abastecimiento de productos importados para miles de comerciantes brasileños. Los denominados *sacoleiros*, tal como son llamados los compradores brasileños que buscan mercaderías para revenderlas en sus ciudades de origen, llegaban de todas partes y volvían con las mercaderías que irían ganando cada vez más mercados, siendo vendidas de casa en casa, en sus puestos en la calle, en los mercados informales que comenzaron a crecer en las ciudades brasileñas, en los comercios especializados de productos electrónicos y de lujo o en los comercios de galerías y *shopping centers*<sup>2</sup>.

La escala y el alcance de los circuitos comerciales que se colocaron en movimiento fueron asombrosos. Para visualizar ese movimiento, veamos como aparece descrito en algunas notas periodísticas y otros registros. En un artículo publicado en noviembre de 1987 en un diario local de Foz do Iguazú, se presenta con cierta novedad el aumento de ‘compristas’—tal

palabra utilizada para denominarlos— que llegaban de diversas partes de Brasil para hacer compras en Paraguay (*Nosso Tempo*, 1987). Tomando en cuenta los cien ómnibus que venían de otros estados, las autoridades aduaneras calculaban que unos 5 000 interesados estarían llegando diariamente para realizar compras en la ciudad paraguaya. En esa nota, los compradores son descritos como poseedores de un pequeño capital que invierten en la compra de productos importados para revender entre grupos de conocidos o en el comercio de sus ciudades. La forma de pasaje era adecuándose a la cuota de ciento cincuenta dólares por persona para poder ingresar sus mercaderías, sufriendo, muchas veces, las arbitrariedades de los funcionarios responsables por la fiscalización.

Un año después, en 1988, el encargado de la fiscalización de la *Receita Federal en el Puente de la Amistad*, señalaba que unos 15 000 ‘muambeiros’ —la otra forma con que son conocidos quienes compran del otro lado de la frontera— cruzaban diariamente a la ciudad paraguaya para comprar (*Folha de São Paulo*, 1988a)<sup>3</sup>. El mismo funcionario daba la explicación que se tornaría estándar en relación a los límites para la fiscalización en el Puente de la Amistad: la dimensión del movimiento colocaba dificultades para un control sistemático (1988b). De ahí en adelante, el movimiento sólo aumentaría. Por ejemplo, el sábado 17 de diciembre de 1994, la intendencia de Foz do Iguaçu registró la llegada de 1 200 ómnibus de excursión. Era final de año, llegaban las fiestas y en ese momento el movimiento llegaba a su punto más alto. Si se mantuviese la proporción observada para los cien ómnibus de 1987, estamos hablando de 60 000 personas que llegaban en un único día a hacer compras<sup>4</sup>.

El bienio 1994-1995 es el momento de auge del comercio de Ciudad del Este. A partir de entonces el movimiento comienza a decrecer año a año por una serie de causas que veremos adelante. Sin duda, hay una correlación estrecha entre el crecimiento del mercado interno brasileño y la expansión del comercio de Ciudad del Este, tanto en lo que se refiere a demandas específicas vinculadas a sectores medios y altos —filmadoras, *walkman*, televisiones a color, video caseteras, computadoras, entre otros— como las demandas más generales vinculadas a sectores populares y que van a ir ganando espacios propios de comercialización en las denominadas

‘*feiras do Paraguai*’: ferias de calle donde se comercializaban productos importados traídos de Ciudad del Este. Hoy en día, gran parte de los productos importados comercializados en las ‘*feiras paraguaias*’ provienen de San Pablo<sup>5</sup>.

Mirada desde los circuitos sacoleiros, Ciudad del Este fue uno de los mercados de productos importados que se consolidó en determinado momento como el principal lugar de provisión para los comerciantes brasileños. En ocasiones, otros mercados compitieron con ese lugar o se complementaron con Ciudad del Este. Los casos más claros fueron Miami y San Pablo. Pero, ¿cómo fue que ese mercado consiguió consolidarse y crecer hasta alcanzar el tamaño que alcanzó? ¿Cómo lo hizo dependiendo de circuitos que funcionaban al margen de lo legalmente establecido? Para responder esas preguntas, veamos cuáles fueron los actores y los procesos históricos que fueron conformando aquella región.

### La re-configuración de las relaciones entre Brasil y Paraguay y el surgimiento de Puerto Presidente Stroessner

Ciudad del Este fue fundada en 1957 con el nombre de Puerto Presidente Stroessner, nombre del entonces presidente paraguayo. Su fundación no es un evento aislado sino que se inscribe dentro de un proceso más amplio.

Dado su carácter mediterráneo, Paraguay dependía de los ríos para poder importar o exportar productos y mercaderías. El Río Paraná fue, hasta el inicio de la segunda mitad del siglo XX, la principal vía de entrada y salida de las mercaderías para Paraguay. Sumada a la necesidad de atravesar territorio argentino —con los correspondientes gastos e impuestos cobrados por el gobierno argentino—, la importancia que este país jugaba en la dinámica económica y política era preponderante. En la década de los cuarenta, las relaciones entre Brasil y Paraguay tomaron un rumbo que va a modificar ese cuadro y que va a tener un impacto fundamental en la región fronteriza.

En 1941, el presidente Getulio Vargas realizó la primera visita de un presidente brasileño al Paraguay, entonces presidido por el General Higinio

Morínigo Martínez. Durante la visita son firmados una serie de acuerdos de intercambios comerciales, técnicos y culturales. Ese mismo año, fueron otorgadas facilidades portuarias al gobierno paraguayo en el puerto de Santos (Estado de San Pablo). Durante la década siguiente, ese acercamiento se concretizará de forma efectiva. En 1955, la Comisión Mixta Paraguayo-Brasileña comenzó la construcción de la ruta entre Coronel Oviedo (PY) hasta el margen del río Paraná a la altura de Foz de Iguazu; ruta que quedaría inaugurada en 1959. En 1956, Paraguay ganará nuevas facilidades portuarias en el puerto de Paranaguá (estado de Paraná). Ese mismo año, se firmará el convenio para la construcción del puente que unirá Paraguay y Brasil. La fundación de Puerto Presidente Stroessner en 1957 fue planeada para recibir esa ruta y desenvolver una ciudad allí donde los dos países iban a unirse.

El Puente de la Amistad une, de hecho, la ruta nacional brasileira BR-277 y la Ruta Internacional N.º 7 del lado paraguayo; la primera conectando Foz de Iguazu con Curitiba y la segunda Ciudad del Este con Asunción. En 1969 se inauguró la ruta BR-277 que une Foz de Iguazu a Curitiba, completándose el corredor que ligaba el centro de Paraguay con la costa brasileira. La presencia de Stroessner en la inauguración de una ruta nacional brasileira es comprensible a la luz de la declaración firmada con su par brasileiro, Costa e Silva: “[...] reunidos el día 27 de marzo de 1969, en la ciudad de Foz do Iguazu, para la inauguración de la ‘BR 277 – Ruta del Atlántico’, que integra, a través del Puente de la Amistad, la ruta Asunción Paranaguá” (Estado de São Paulo, 1969, traducción propia).

La fundación de Puerto Presidente Stroessner va a ser uno de los pasos en la concreción del corredor que le permitió a Paraguay tener una salida por tierra hacia el Océano Atlántico. Dicha ciudad pronto se transformó en el canal privilegiado de entrada de las importaciones y salida de sus exportaciones.

A cada lado del puente se fue consolidando un mercado de productos específico orientado al otro lado de la frontera. Así, la ciudad brasileira de Foz do Iguazu se transformó en la plataforma comercial de artículos brasileños para Paraguay. En las proximidades del puente se establecieron varias casas importadoras para comercializar productos industrializados brasile-

ños. A su vez, del otro lado del puente, en Puerto Presidente Stroessner, se van a establecer comercios de productos importados de diversas partes del mundo, además de aquellos que venden productos artesanales paraguayos.

Concentrémonos primero en el flujo de mercaderías de Brasil a Paraguay. A finales del cincuenta, considerando las posibilidades que la construcción del puente abriría, algunos comerciantes que habían llevado la producción industrial brasileña al oeste de Paraná, se localizaron en Foz do Iguazu con miras a aprovechar el mercado paraguayo, hasta ese entonces sin productos brasileiros. Muchos eran inmigrantes libaneses, que junto a brasileños y paraguayos desarrollarían uno de los mercados más dinámicos de productos brasileños en las fronteras de Brasil<sup>6</sup>.

El flujo de mercaderías de Foz do Iguazu a Ciudad del Este siempre ha sido importantísimo. Las palabras de Adónis da Cunha Ramos, jefe de la Receita Federal en Foz do Iguazu, son ilustrativas. En una entrevista de 1989, un periodista le pregunta si es posible hacer un cálculo del valor de mercaderías importadas ingresadas desde Paraguay en base al contrabando incautado:

[Ramos] – Cerca de un quinto de la exportación del Paraguay por Foz do Iguazu se da de forma irregular, lo que representa, mensualmente, entre quince y veinte millones de dólares. Es mercadería que entra en Brasil sin pagar impuestos.

[Periodista] – ¿Y el contrabando de aquí para Paraguay?

[Ramos] – Es mayor, todavía.

[...]

[Periodista] – Esa especie de área de libre comercio existente en Paraguay, ¿afecta de alguna manera a Brasil o a los intereses del fisco?

[Ramos] – No. Ese comercio puede ser algo incómodo para Brasil, pero es tolerado, y el papel de la *Receita Federal* es modularlo. En su mayor parte, los productos vendidos allá son de mala calidad y tienen poca vida útil, a veces ninguna, de manera que ese comercio no afecta nuestro parque industrial. Los propios Cruzados<sup>7</sup> gastados en Paraguay acaban volviendo a Brasil a través de los compradores paraguayos que se abastecen acá. Los paraguayos gastan más en Brasil de lo que los brasileiros gastan allá (*Nosso Tempo*, 1989, traducción propia).

La escala que adquiere el flujo de mercaderías de Paraguay a Brasil durante la década del noventa parece quitarle importancia a esta apreciación. Sin embargo, el flujo de mercaderías de Brasil a Paraguay ha sido y continúa siendo de enorme magnitud y fundamental importancia. En una región que suele ser retratada exclusivamente por las mercaderías importadas que salen de Paraguay, señalar la importancia de los flujos de mercaderías que van en sentido contrario es fundamental. Inclusive para entender las condiciones de posibilidad y de crecimiento de los flujos de importados provenientes de Paraguay, los cuales se insertan en un cuadro de tolerancias compartidas antes que en meras omisiones estatales.

Hasta mediados de la década de los noventa, las casas exportadoras de Foz do Iguazu funcionaban como representantes o intermediarias de empresas brasileñas que vendían al Paraguay. Desde 1995, con la entrada en vigencia del MERCOSUR y otras transformaciones que modificaron la estructura del comercio de exportación, gran parte de ese movimiento se da directamente desde los centros de producción en Brasil y atraviesan el Puente de la Amistad, principalmente rumbo a Asunción. Las casas exportadoras localizadas en Foz do Iguazu dejaron de tener la centralidad que tenían en el comercio con Paraguay. Ya en 1996, por ejemplo, de las 349 casas exportadoras funcionando en 1995, más de la mitad había cerrado sus puertas (Barakat, 1999: 27).

El flujo de mercaderías importadas proveniente de Paraguay se configuró a la luz de políticas económicas nacionales y otras medidas de alcance estrictamente local. Desde el plan de estabilización acordado con el Fondo Monetario Internacional en 1956, el gobierno paraguayo eliminó las tarifas externas de exportación, disminuyó los impuestos a las importaciones y nunca implementó una política de desarrollo industrial basada en un modelo de sustitución de importaciones (Hanratty & Meditz, 1988)<sup>8</sup> Brasil y Argentina, por el contrario, implementaron este último modelo, estableciendo altos impuestos o directamente prohibiendo la importación de aquellos productos cuyas industrias se pretendía incentivar. Estos elementos generales de la política económica paraguaya desde la asunción del General Stroessner al poder, asumieron un carácter particular en el caso de la recién fundada Puerto Presidente Stroessner, ciudad que se transformó

desde temprano en la vitrina de los productos importados que no podían ser adquiridos en los países vecinos. El otro atractivo que se agregaba para los brasileños –debido a la prohibición que impera en ese país desde 1946– era el casino.

La primera concesión de una zona franca en Puerto Presidente Stroessner data de 1960, a través de un convenio firmado entre la Comisión de Administración de Puerto Presidente Stroessner y *Foreign Markets Trading Corporation*; convenio que fue aprobado y ratificado a través de la Ley 624/60. En 1971 se crea una Zona Franca Internacional cuya explotación es otorgada por el Poder Ejecutivo (Ley 273/1971 y 342/71). De a poco se fue definiendo un sistema basado en la concesión de excepciones impositivas que favorecía a aquellos que importaban productos para vender a los turistas que llegasen a la ciudad. Conocido como Régimen Especial de Turismo, el mismo comienza a ser aplicado para beneficio de algunas personas, se amplía para aquellos importadores que trabajan en la ciudad Presidente Stroessner, luego se generaliza para otras ciudades con aduanas para, finalmente, ampliarse a todos aquellos importadores que tuvieran como objetivo realizar ventas a turistas de paso por Paraguay<sup>9</sup>.

La oferta de productos importados en Ciudad del Este fue consolidándose de la mano de comerciantes de diversos orígenes. Sumándose a los paraguayos y brasileños, comerciantes e importadores libaneses, taiwaneses, coreanos, chinos, hindúes, entre otros, fueron articulando nuevos circuitos comerciales y estableciendo un nuevo destino migratorio. El desarrollo de esa oferta, sin embargo, no estuvo restringida exclusivamente al emprendimiento de comerciantes individuales que apostaron a esa región de frontera.

El caso de los productos y los comerciantes taiwaneses muestra la interrelación entre negocios y dimensiones políticas más amplias. Paraguay es el único país de América del Sur que reconoce diplomáticamente a la República de China (Taiwan) y no a la República Popular China; algo que viene de la herencia anticomunista del gobierno de Stroessner y los importantes lazos desarrollados con el gobierno de la república nacionalista. La estatua de Chiang Kai Shek enfrente de la intendencia de Ciudad del Este se entiende en el marco de esa relación y nos permite entrever el lugar que

ocupó esa ciudad en la expansión de la producción industrial taiwanesa en América Latina desde 1970<sup>10</sup>.

La forma en que esa oferta de productos importados pasó a ser comprada y distribuida fue variando con el tiempo. En la consolidación de esos circuitos de distribución, fueron centrales muchos actores, no siempre localizados en territorio paraguayo, como veremos a continuación.

### De turistas a sacoleiros: la transformación brasilera de Ciudad Del Este

Al principio, el comercio de artículos importados de Puerto Presidente Stroessner tenía como clientes ‘públicos’ –aquellos que llegan a la ciudad a realizar sus compras– a turistas brasileños y extranjeros provenientes de Foz do Iguacu. Paralelamente, existían diversos circuitos de introducción de mercaderías en Brasil –en avión o en camión– controlados por autoridades, importadores y empresarios localizados en ambos lados de la frontera. Cuando a fines de los setenta e inicios de los ochenta un número cada vez mayor de personas comienza a comprar mercaderías para revenderlas en sus ciudades de origen, los primeros perjudicados fueron esos esquemas de contrabando, cuyos actores van a intentar –sin éxito– contener el flujo de los *sacoleiros*<sup>11</sup>.

Las condiciones que tornaron posible ese flujo se inscriben en varios planos. En primer lugar, la re-configuración de las relaciones entre Brasil y Paraguay (descritas anteriormente) tendrá otras consecuencias, además de la fundación de la ciudad y la construcción del corredor hacia el Atlántico. Por un lado, va a jugar un papel fundamental en la expansión de la frontera agrícola paraguaya hacia el este del país, que sucede durante las décadas del setenta y ochenta y que se nutre tanto de inmigrantes internos paraguayos como de una gran cantidad de inmigrantes brasileños: los llamados “brasiguayos”<sup>12</sup>. Por otro lado, las nuevas relaciones entre Brasil y Paraguay van a ser claves para entender la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, que será un punto de inflexión en el desarrollo de la entonces Ciudad Presidente Stroessner y de Foz do Iguacu<sup>13</sup>. Además del impacto

demográfico e infraestructural que la construcción de Itaipú tuvo en la región, el proceso de negociación que acompañó su concepción y toda su construcción, abrió la puerta a una serie de concesiones, excepciones y tolerancias entre ambos gobiernos que favorecieron el comercio y el tránsito entre ambos países.

Además de estas consecuencias derivadas de las relaciones entre ambos países, una medida implementada por el gobierno brasilero tendrá un impacto fundamental en el desarrollo de los circuitos *sacoleiros*: la implementación, por decreto del presidente Ernesto Geisel, en 1976, de un depósito obligatorio para todos aquellos que deseaban viajar al exterior como requisito para obtener el pasaporte y la visa policial necesaria para salir del país<sup>14</sup>. El depósito, que tuvo un fuerte impacto en los viajes de compras al exterior, no era exigido para aquellos que viajaban a los países limítrofes. En vigencia hasta 1979, el depósito compulsorio impulsó el turismo doméstico, fomentando el crecimiento de empresas de turismo local, la proliferación de vuelos domésticos y el auge del turismo de ómnibus. Con una oferta de artículos importados ya consolidada, y dado el lugar privilegiado en términos de conexiones e infraestructura, Ciudad Presidente Stroessner pasó a ser, para los brasileños, la ciudad de referencia para la compra de artículos importados provenientes del resto del mundo. Todos estos cambios van a producir una mudanza de escala que altera profundamente el comercio de la ciudad paraguaya<sup>15</sup>.

Así, un factor fundamental en el crecimiento del comercio de Ciudad Presidente Stroessner, fue la demanda de los compradores brasileños por productos importados. El alcance de ese comercio es comprensible cuando es colocado al lado del comercio de productos brasileños que inundan Paraguay. Es en las tolerancias compartidas por ambos gobiernos, resultado de los múltiples compromisos entre ellos, podemos entender por qué las cosas alcanzan la dimensión que después sorprende. Claro que quienes realizan en la práctica ese inmenso mercado son las miles de personas de diferentes orígenes que importan y exportan, que compran y venden, que llevan y traen.

Además de los productos importados, en la consolidación de circuitos comerciales alternativos de introducción de mercaderías desde Paraguay

también tuvieron un papel importante los productos brasileños que eran reintroducidos en el país luego de ser exportados al Paraguay. El interés era la posibilidad de venderlos sin los impuestos que tiene en el mercado interno. Fueron varios los productos cuyo *boom* de exportación al Paraguay estuvieron vinculados a esos esquemas: enlatados, bebidas, lácteos deshidratados. No en todos los casos se puede afirmar que dichos mecanismos fueran estrategias de las propias empresas. Al final de cuentas, los circuitos a los que entran los productos comprados, no siempre pueden ser controlados por la empresa exportadora. En algunos casos, sin embargo, el interés de las empresas por vender sus productos en el mercado interno sin impuestos es el principal objetivo de sus exportaciones. Eso es obvio cuando los productos ni siquiera cruzan la frontera. Pero aun cuando salen del país, algunas empresas incentivaron la reintroducción de sus exportaciones.

El caso más conocido es el de los cigarrillos. La mayor cantidad de cigarrillos contrabandeados al Brasil proviene de Paraguay. En los análisis de los medios de comunicación y las empresas localizadas en Brasil, la cuestión es enfocada a partir de la producción de cigarrillos en Paraguay y su vinculación con prácticas ilegales, sea a través de los mecanismos utilizados para introducir su producción en el Brasil –contrabando– o por la manipulación del derecho de patentes paraguayo para la utilización de marcas registradas en otros países. Sin embargo, la expansión de la producción de cigarrillos en Paraguay sólo puede ser entendida a la luz del crecimiento de la exportación de cigarrillos brasileños a ese país con el objetivo de ser reintroducidos de forma irregular.

En 1989, Brasil exportó 655 millones de cigarrillos al Paraguay. Cinco años después, en 1994, el número de cigarrillos exportados era treinta y cuatro veces mayor, alcanzando los 23 143 millones. Como la exportación de cigarrillos no era tributada, un paquete de exportación podía ser vendido en el mercado interno por 70% menos que el valor de un paquete para venta local<sup>16</sup>. En una nota periodística de 1998, Flavio de Andrade, presidente de la empresa Souza Cruz<sup>17</sup>, reconoció esa estrategia, señalando que “[La] operación de exportación y retorno ilegal acaba constituyéndose, infelizmente, en el único mecanismo de defensa de las industrias de

cigarrillos contra la invasión de productos de otros países” (ISTOÉ, 1998, traducción propia). En 1999, la *Receita Federal* impuso un impuesto de 150% para la exportación de cigarrillos para América Latina, poniendo fin a dicha circulación: si en 1998 la exportación a Paraguay llegó a 22 674 millones de cigarrillos, en el 2000 ya no hubo exportación<sup>18</sup>.

La interrupción de las exportaciones, sin embargo, no borró los efectos de diez años de intensa actividad que podrían ser descritos a partir de tres resultados: la demostración de la rentabilidad del negocio, la apertura y consolidación de canales de introducción de mercaderías de forma irregular y, la circulación de empresarios y técnicos que ayudaron a desarrollar la industria paraguaya de cigarrillos. Es en el contexto de este movimiento que el crecimiento de la producción paraguaya de cigarrillos y su contrabando al Brasil se tornan comprensibles<sup>19</sup>. Así, en los últimos quince años, las empresas paraguayas crecieron en número de cinco a treinta y tres y en escala de producción. Muchas de ellas crecen con socios y dinero de empresarios brasileños (*Câmara dos Deputados*, 2004: 45), que son quienes desarrollaron esas estrategias.

José Ortiz, gerente general de Tabacalera del Este (TABESA) –responsable por la producción de Kentuchy y Palermo, marcas presentes en el mercado internacional– traza claramente esa genealogía en una entrevista realizada recientemente: “Ellos son los padres y los abuelos de la criatura”, dijo Ortiz refiriéndose al caso de contrabando de BAT y Philip Morris en los noventa. “Nosotros estamos reemplazando el mercado que ellos abandonaron” (Guevara et. al., 2009).

## Conclusiones

### *Complementariedades y diferenciaciones*

Si terminé hablando de cigarrillos, de circuitos comerciales y empresas transnacionales, fue precisamente para subrayar una de las cuestiones que me parece central a la hora de pensar el comercio en la frontera entre Paraguay y Brasil: su profunda interrelación con prácticas gubernamentales

y con diversos circuitos transnacionales. Interrelaciones que, como intenté mostrar de forma resumida, participaron desde el inicio en su creación y su formación. Estos elementos nos colocan una serie de cuestiones para el caso específico aquí tratado, así como nos obligan a pensar cómo interpretamos las economías de frontera de forma general. Con estas dos cuestiones concluiré este artículo.

La posibilidad de conseguir productos inexistentes en casa o cuyos precios son menores en otro lugar, siempre fue uno de los motores del comercio, de los grandes viajes y de las caravanas (Meillassoux, 1971; Braudel, 1979 y 1986; Abu-Lughod, 1989; Chauduri, 1990). Ciudad del Este ocupa un lugar fundamental como centro de provisión de mercaderías para miles de personas que emprenden largos viajes para realizar sus compras. Sin embargo, no es por complementariedades ecológicas o productivas que esto sucede<sup>20</sup>. Su constitución está más en sintonía con la descripción que diera Turgot hace casi 250 años atrás para explicar la proliferación de ferias en Europa: menos el resultado del juego inmanente de ofertas y demandas y más una consecuencia política de la acción de los príncipes; esto es, la posibilidad de establecer una plaza comercial exenta de los impuestos y los deberes que regulaban los intercambios en todas partes:

Entonces, no es al curso natural de un comercio animado por la libertad que debemos atribuir estas ferias brillantes donde las producciones de una parte de Europa se reúnen dispendiosamente y que parecen ser el encuentro de las naciones. El interés que debe compensar estos gastos exorbitantes no viene de la naturaleza de las cosas, sino que resulta de los privilegios y franquicias concedidos al comercio en ciertos lugares y en ciertos tiempos, mientras que en todas partes está sobrecargado de impuestos y derechos. (Turgot, 1757: 294, traducción propia).

Los impuestos y las regulaciones a las que Turgot hace referencia, sin embargo, condensan abstracciones de órdenes diferentes que aquellas que caracterizan Ciudad del Este. Todavía corresponden a un poder en camino de territorializarse en términos absolutos; uno de cuyos medios será, precisamente, la construcción del monopolio fiscal sobre un territorio delimitado por sus fronteras.

Al igual que las ferias europeas, el desarrollo del comercio de Ciudad del Este también está vinculado a determinados privilegios y franquicias. Pero a diferencia de ellas, Ciudad del Este existe en un mundo de territorialidades absolutas definidas por fronteras nacionales<sup>21</sup>. Totalidades territoriales económico-legales que, además de ser producidas *con y por* sus mapas y sus banderas, su lengua y su constitución, también son producidas a partir de sus regímenes de propiedad y de sus monedas; de un orden jurídico y un orden fiscal<sup>22</sup>. Independientemente de la organización de la producción y la distribución, esa territorialidad estatal es matriz de los intercambios en el doble sentido del término: como molde y como articulación de variables que la producen.

Una gran variedad de actividades se desarrollan aprovechando la existencia de los diferenciales que emergen de semejante organización, las cuales pueden hacerse efectivas sólo si son burlados los mecanismos creados para mantenerla. Ninguna actividad es más representativa del usufructo de esos diferenciales que el contrabando, el cual supone por definición el pasaje por la frontera: “El contrabando reconoce y marca los límites legales y territoriales del estado, al mismo tiempo que socava su poder” (Donnan y Wilson, 1999: 105, traducción propia).

Considerados desde esta perspectiva, los diferenciales que emergen en distintos espacios económicos son sedimentaciones históricas de intervenciones estatales y empresariales. No en toda la frontera Paraguay-Brasil tenemos Ciudades del Este. Las localizaciones específicas de determinados nodos comerciales se dan por políticas activas y tolerancias –también activas– de gobiernos y otros actores sociales.

El caso de Ciudad del Este y Foz do Iguazu muestra que la forma en que los tráficos y los contrabandos operaran depende de una enorme cantidad de factores, no estando limitados exclusivamente a mutaciones en su naturaleza. En el inicio, el contrabando era operado por esquemas de grandes contrabandistas, que son los que han vuelto a operar en la década pasada –que precisan de esquemas de pasaje diferenciales como aviones y barcos para poder operar–. La conjunción de mudanzas en la política económica brasilera y regional con la represión sistemática a los miles de sacoleiros que dominaron el comercio de frontera entre los ochenta e inicio del

2000, acabó con el movimiento de masificación del comercio fronterizo en las manos de comerciantes de diferentes escalas provenientes de diferentes partes de Brasil. Lo que las intervenciones y las mudanzas de escala produjeron fue la alteración de quienes son beneficiarios y quienes son excluidos del comercio de frontera así como la modificación de las formas y las estructuras en que opera. Los flujos de mercaderías continúan y los centros de distribución y venta se mudan a otros lugares, superponiéndose a veces con circuitos de mercaderías ilegales; algo que no significa que constituyan los mismos universos.

Hay una inadecuación entre el retrato de la criminalidad y la falta de ley en la Triple Frontera y aquello que se hace e incentiva en aquel espacio fronterizo. En primer lugar, porque la presencia estatal –tal como vimos a lo largo de este artículo– no se limita exclusivamente a los controles sino que juega un papel fundamental en la creación de las condiciones de posibilidad de esos movimientos a través del desarrollo de infraestructura, regímenes impositivos especiales, y apuestas y tolerancias compartidas. En segundo lugar, porque es tan claramente el lugar por donde entra gran parte del contrabando, drogas y armas a Brasil y el lugar de salida de los automóviles robados de ese país, ¿cómo explicar los esfuerzos del gobierno brasilero por concretar el proyectado segundo puente sobre el río Paraná, paralelo al Puente de la Amistad?

Podríamos pensar que ese doble estándar –denuncia e incentivo– es parte de la hipocresía de los gobiernos locales para usufructuar de las posibilidades abiertas por esas actividades y aparecer internacionalmente como gobiernos esforzados en hacer cumplir la ley. Sin embargo, lo mismo se coloca para otros gobiernos. Por ejemplo, no deja de ser sorprendente el incentivo del gobierno estadounidense a sus empresas para trabajar en Ciudad del Este, inclusive a fines de 2001 después que funcionarios del mismo gobierno denunciaran recurrentemente aquel espacio como el asiento del terrorismo internacional en América Latina<sup>23</sup>.

No estoy diciendo con esto que lo que aparece como objeto de las denuncias no suceda o que sea invención de los medios de comunicación o de funcionarios interesados. Lo que quiero señalar es que, antes que nada, las denuncias que forman el retrato de la Triple Frontera operan en fun-

ción de modelos de orden y de ley que tal vez no nos sirvan para pensar el funcionamiento efectivo de la ley ni las actividades que se desarrollan en la frontera. Las inconsistencias y contradicciones entre las agendas políticas y las agendas económicas que emergen en esos retratos derivan de modelos contradictorios sobre lo que es el mercado y el estado, la legalidad y el desarrollo económico<sup>24</sup>. Por eso es necesario un abordaje que no asuma como punto de partida las definiciones que informan esos retratos sino que las incorpore como parte del universo a ser analizado.

Un buen ejemplo de la dependencia de nuestros retratos de marcos de interpretación más amplios, insertos en agendas específicas, aparece en dos notas periodísticas sobre Ciudad del Este publicadas en la revista británica *The Economist*. A inicios de los noventa, leemos que:

[La] ciudad, fundada 20 años atrás, está donde Paraguay se encuentra con Argentina y Brasil. Las mercaderías comercializadas son computadores, whisky escocés, Levis auténticos, juguetes, inclusive autos. Los clientes son brasileros y argentinos que no pueden comprar estas cosas en casa porque por décadas sus gobiernos los han ‘protegido’ de productos importados buenos y baratos, a favor de productos domésticos malos y caros (*The Economist*, 1990), traducción propia).

Ocho años después, analizando las posibilidades del Mercosur transformándose en una unión aduanera, el retrato que aparece en la misma revista es bastante diferente: “Una preocupación es el área sin ley alrededor de Ciudad del Este, donde Paraguay se encuentra con Argentina y Brasil. Sus vecinos –y los Estados Unidos– sospechan que sea una guarida no solamente de traficantes de armas y drogas sino también de terroristas islámicos” (*The Economist*, 1998, traducción propia). En la agenda del libre-mercado, la frontera entre Paraguay y Brasil era, a inicio de los años noventa, una avanzada de vanguardia del mercado libre y competitivo. A finales de la misma década, en la agenda de la lucha contra el terror, la frontera pasó a ser uno de sus escenarios privilegiados.

Para concluir, me gustaría terminar formulando la pregunta con la que comencé implícitamente al inicio de este texto: ¿a partir de qué presu-

puestos estamos pensando las fronteras? Las fronteras internacionales, en cuanto límites de estados, de economías, de legalidades y de grupos sociales son, sin duda, lugares especiales. Pero también son lugares privilegiados para pensar, pues ellas nos revelan las ideas que tenemos sobre cómo las cosas funcionan lejos de los límites: en el corazón de la sociedad, del estado y de la ley. Las fronteras revelan mucho más de lo que en ellas sucede. Sin colocarlas en el contexto en las que adquieren sentido y en el campo de las ideas que utilizamos para pensarlas, difícilmente consigamos comprenderlas. Mucho menos, intervenir en ellas de forma crítica e inteligente.

### Bibliografía

- Abu-Lughod, Janet L. (1989). *Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350*. New York: Oxford University Press.
- Albuquerque, José Lindomar (2010). *A dinâmica das fronteiras: Os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume Editora.
- Barakat, Saad el Din (1999). *Economia de Foz do Iguaçu – PR e balanço das importações clandestinas*. Monografía N.º 498. Curitiba: Ciências Econômicas. Universidade Federal de Paraná.
- Braudel, Fernand. [1979] (1996). *Civilização Material, Economia e Capitalismo Séculos XV-XVIII*. (Vol. 2 – O Jogo das Trocas). São Paulo: Martins Fontes.
- [1986] (1998). *Civilização Material, Economia e Capitalismo Séculos XV-XVIII*. (Vol. 3 – O Tempo do Mundo). São Paulo: Martins Fontes.
- Brown, Rachel (2009). “The Tri-Border Area: a profile of the largest illicit economy in the Western Hemisphere.” *Task Force on Financial Integrity and Economic Development*. Visita junio 15, 2009 en: <http://www.financialtaskforce.org/2009/06/15/the-tri-border-area-a-pro> Acceso.
- Câmara dos Deputados (2004). *Comissão Parlamentar de Inquérito—Finalidade: Investigar Fatos Relacionados à Pirataria de Produtos Industrializados e à Sonegação Fiscal: Relatório*. <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/cpipirat/relatoriofinal.pdf>

- Campbell, Duncan (2000a). “Planning, Organization and Management of Cigarette Smuggling by British American Tobacco PLC, and Related Issues.” *Memorandum by Mr. Duncan Campbell* (TB 51). Health Committee, House of Commons. London: The United Kingdom Parliament.
- (2000b). “Smuggling in Africa by British American Tobacco PLC - Obstruction of Access to Evidence.” *Supplementary Memorandum by Duncan Campbell* (TB51A). Health Committee, House of Commons, London: The United Kingdom Parliament.
- Cardin, Eric Gustavo (2010). *A expansão do capital e as dinâmicas da fronteira*. Tesis de Doctorado, Sociología. UNESP. Araraquara.
- Carrión, Fernando (2011). “Economía de frontera: una atracción fatal”. En *Fronteras* 7:1. (FLACSO Sede Ecuador).
- Carrión, Fernando y Johanna Espín (2011). “Introducción: La geografía del delito en la lógica de frontera.” En Fernando Carrión M. y Johanna Espín M.(coord.) *Relaciones fronterizas: encuentros y conflictos*. Quito: FLACSO Ecuador y IDRC-CDRI.
- Chaudhuri, K. N. (1990). *Asia Before Europe: Economy and Civilisation of the Indian Ocean from the Rise of Islam to 1750*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Connolly, Michael; John Devereux y Mariluz Cortés (1995). “The Transshipment Problem: Smuggling and Welfare in Paraguay.” *World Development*, 23(6): 975-985.
- CPI (Center for Public Integrity). (2000a). “Major Tobacco Multinational Implicated in Cigarette Smuggling, Tax Evasion, Documents Shows.” (Maud S. Beelman, Duncan Campbell, Maria Teresa Ronderos & Erik J. Schelzig) *International Consortium of Investigative Journalists, Center for Public Integrity. Investigative Report*, January, 31, 2000.
- (2000b). “Global Reach of Tobacco Company’s Involvement in Cigarette Smuggling Exposed in Company Papers.” (Maud S. Beelman, Duncan Campbell, Maria Teresa Ronderos & Erik J. Schelzig) *International Consortium of Investigative Journalists, Center for Public Integrity. Investigative Report*, February, 02, 2000.

- DGEEC (2003). *Censo Nacional de Población y Viviendas - Paraguay Total: Resultado preliminares*. Asunción: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- DOU (2010). “Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Resolução N.º 6)”. *Diário Oficial da União*, CXLVII (211). Brasília: Imprensa Nacional.
- Estado de São Paulo (1969). ‘Brasil e Paraguai de acordo.’ *O Estado de São Paulo*, 28 de marzo 1969.
- (2002). Souza Cruz nega envolvimento com contrabando de cigarro.’ *O Estado de São Paulo*, 9 de maio de 2002.
- Folha de São Paulo (1988a). ‘Diariamente, 15 mil ‘muambeiros’ do Brasil invadem Porto Stroessner. (Matthew Shirts) 18 diciembre 1988.
- (1988b). ‘Fiscalização na fronteira para 10% dos carros São Paulo. (Matthew Shirts) 18 diciembre 1988.
- Guevara, Marina Walker; Mabel Rehnfeldt y Marcelo Soares (2009). “El Gran ‘Duty Free’: Paraguay es uno de los mayores productores mundiales de cigarrillos de contrabando.” June 29, 2009. <http://www.publicintegrity.org/investigations/tobacco/articles/entry/1518/> Visita el 1 de septiembre de 2011.
- Hanratty, Dannin M.y Sandra W. Meditz (ed.). (1988). *Paraguay - A Country Study*. Washington, DC: Library of Congress. <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/pytoc.html> Visita el 13 de diciembre de 2000.
- House of Commons. (2000). *The Tobacco Industry and the health risks of smoking. Second Report, Session 1999-2000*. Health Committee, House of Commons, London: The United Kingdom Parliament.
- INDEC (2001). *Censos Nacionales de Población 2001: Resultados Provisionales*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- (2011). *Censo 2010 Argentina Resultados definitivos*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. <http://200.51.91.231/censo2010/> Visita el 11 de octubre de 2011.
- ISTOE. (1998). ‘Cigarro é perjudicial ao fisco.’ (Guilherme Evelin) 2 septiembre 1998.
- Laino, Domingo. [1977] 1979. *Paraguai – Fronteiras e penetração brasileira*. Coleção Passado & Presente N.º 5. São Paulo: Global Editora.

- Lopez Echague, Hernan (1997). *La Frontera: Viaje al misterioso triangulo de Brasil, Argentina y Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Meillassoux, Claude (ed.) (1971). *The Development of Indigenous Trade and Markets in West Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Menezes, Alfredo da Mota (1987). *A herança de Stroessner: Brasil - Paraguai 1955 – 1980*. Campinas: Papirus.
- Montenegro, Silvia y Veronica Béliveau (2006). *La Triple Frontera: Globalización y construcción del espacio*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Nickson, R. Andrew (1981). “Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay.” *Journal of Latin America Studies* 13(I): 111-131.
- Nosso Tempo (1987). ‘Compristas oxigenam comércio de Foz em época de crise.’ 6 noviembre 1987. Pág. 3. Foz do Iguaçu.
- (1989). ‘A fronteira me fascina.’ (Juvêncio Mazzarollo) 21-27 julio 1989. Págs. 10-11. Foz do Iguaçu.
- Penner, Reinaldo (1998). *Movimiento comercial y financiero de Ciudad Del Este: Perspectivas dentro del proceso de integración*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Pinheiro Machado, Rosana (2009). *Made in China: Produção e circulação de mercadorias no circuito China-Paraguai-Brasil*. Tesis de Doctorado, Antropología Social. Porto Alegre: Universidade Federal de Rio Grande do Sul.
- (2011). ‘Caminhos do descaminho: Etnografia da fiscalização na Ponte da Amizade e seus efeitos no cotidiano da Tríplice Fronteira.’ En Lorenzo Macagno, Silvia Montenegro y Verónica Gimenez Béliveau (orgs.) *A Tríplice Fronteira: Espaços Nacionais e Dinâmicas Locais*. Curitiba: Editora UFPR. Pp. 127-145.
- Polamy, Karl [1944] 1975. *The Great Transformation*. New York: Octagon Books.
- Rabossi, Fernando (2004). *Nas ruas de Ciudad del Este: vidas e vendas num mercado de fronteira*. Tesis de Doctorado. PPGAS, Rio de Janeiro: Museu Nacional. UFRJ,
- (2008a). *En las calles de Ciudad del Este: una etnografía del comercio de frontera*. (Colección Biblioteca Paraguaya de Antropología, Vol. 68). Asunción: CEADUC.

- (2008b). “En la ruta de las confecciones.” *Crítica en Desarrollo*, 2: 151-171.
- (2010a). “¿Cómo pensamos la Triple Frontera?” En Verónica Giménez Béliveau y Silvia Montenegro (org.) *La Triple Frontera: dinámicas culturales y procesos transnacionales*. Op. Cit.
- (en prensa). “Commodities and circulation: Ciudad del Este and the Brazilian Circuits of Commercial Distribution.” En Gustavo Lins Ribeiro, Gordon C. Mathew y Carlos José Alba Vega (eds.) *Globalization from Below: The Other Global Economy*. London: Routledge.
- Sotuyo, Patricia C. Godoy. (1998). *Segregação urbana: estudo de caso das vilas de Itaipu*. Dissertação de Mestrado. Geografia. UFSC. Florianópolis.
- Souchaud, Sylvain (2007). *Geografía de la migración brasileña em Paraguay*. Asunción: UNFPA
- (1992). *Brasiguayos: Conflito e identidades em fronteiras internacionais*. Dissertação de Mestrado. PPGAS. Museu Nacional. UFRJ. Rio de Janeiro.
- Turgot, Anne y Robert Jacques. [1757] 1995. ‘Foires et marchés.’ (Articles extraits de L’Encyclopédie). *Oeuvres de Turgot* (Tome 3) Pp. 291-298. Gallica.

## Notas

- 1 La presencia árabe vinculada al comercio es la condición necesaria para la sospecha de la presencia de grupos terroristas islámicos en la región. Lo es también la participación de inmigrantes chinos para la sospecha de mafias orientales. La enorme circulación de mercaderías y personas está por tras del contrabando y de las denuncias de todos los tráfico ilegales. La magnitud del movimiento comercial también fue lo que posibilitó la gran circulación de divisas por tras de las denuncias sobre lavado de dinero y de remesas irregulares.
- 2 Generalmente, las mercaderías compradas son cargadas en grande bolsas, en portugués ‘sacola’, de donde deriva el nombre ‘sacoleiro’. También se los llama “compristas” o ‘muambeiros’, persona que negocian con contrabando o ‘muamba’ –que significa carga en quimbundo– lengua bantú hablada en Angola presente en el portugués brasileño a través de varias palabras.
- 3 La Receita Federal es la secretaria impositiva, tributaria y aduanera del gobierno brasilero. La misma es un órgano del ministerio de economía (Ministerio da Fazenda).
- 4 A partir de los datos de visitantes en el Parque Nacional do Iguacu (turistas) y los visitantes que llegan a la ciudad de Foz do Iguacu (turistas + compradores), se puede hacer una inferencia tentativa sobre el número de personas que llegan a la ciudad para comprar del otro lado de la frontera. De acuerdo con esos cálculos, el flujo de compradores por semana sería, para el año de 1994: 62 115; en 1995: 65 673; en 1996: 51 923; en 1997: 33 950; en 1998: 24 487 y en 1999: 18 398. Para un análisis detallado de esos números, ver Rabossi, (2008a: 216). Para un análisis de la situación

- contemporánea del comercio de frontera y las nuevas formas de pasaje y estructuras desarrolladas en respuesta a la represión sistemática a los sacoleiros y a la nueva ley que regula las pequeñas importaciones en la frontera, ver Cardin, 2010.
- 5 Algunos elementos sobre la transformación en los circuitos brasileros de importados fueron analizados en Rabossi, 2008b.
  - 6 Para un análisis detallado de la inserción de los inmigrantes árabes en el comercio de frontera, ver Rabossi, 2007. Para un análisis de las tensiones, complementariedades y conflictos con otros habitantes de la frontera, ver Rabossi, 2010b. Para el análisis de otra población de origen árabe dedicada al comercio y localizada en otra frontera brasilera, ver el trabajo de Denise Jardim (2000) sobre los palestinos del Chui, en la frontera con Uruguay.
  - 7 Denominación de la moneda brasilera en aquel entonces.
  - 8 La Ley de Promoción de Inversiones para el Desarrollo Social y Económico (550/75) promulgada en 1975 y tendiente a favorecer el desarrollo de industrias y de áreas de prioridad como el Chaco paraguayo, estaba basada en la atracción de capitales a partir de la reducción de impuestos y otros incentivos para su localización en el país. Este tipo de política se van a generalizar regionalmente en los años ochenta y noventa, suplantando las estrategias de sustitución de importaciones.
  - 9 Para un análisis del comercio de Ciudad del Este y del régimen a partir del cual se desarrolla, ver Penner, 1998 y Penner, et. al. 2005. Para un análisis del comercio de re-exportación y su impacto en la economía paraguaya, ver Connolly, Devereux y Cortes, 1995.
  - 10 Para algunos detalles de esa relación, ver Rabossi (en prensa). Para un análisis de los circuitos comerciales entre la República Popular China y Paraguay, ver Pinherio Machado, 2009.
  - 11 Para un análisis de esa transformación a la luz de los horarios de ventas y de los actores envueltos, ver Rabossi, 2008a: 73-76. Para un desarrollo más detallado de los procesos que se describen a continuación, ver Rabossi, 2008a, 214-243.
  - 12 Una discusión de las cifras y de la complejidad social que se encuentra detrás de la categoría ‘brasiguayo’ puede verse en Sprandel, 2000. Un análisis del proceso de formación de la categoría ‘brasiguayo’ como matriz identitaria utilizada en diversos contextos de movilización política a ambos lados de la frontera, está en Sprandel, 1992. El trabajo de José Lindomar Albuquerque es una etnografía detallada de los inmigrantes brasileros en Paraguay, prestando especial atención a las tensiones con la población paraguaya, los procesos inter-culturales y las disputas de poder (Albuquerque, 2010). Un trabajo sobre la inmigración brasileña en Paraguay desde un punto de vista geográfico, demográfico y social es Souchaud, 2007. Sobre la expansión de colonos y productores brasileros en Paraguay ver también Nickson, 1981; Menezes, 1987 y Laino, 1977 (Cap. III a VIII).
  - 13 La construcción de la represa comenzó en 1974 y en mayo de 1984 fue inaugurada la primera unidad generadora de energía. De acuerdo con cifras de Itaipu Binacional –ente binacional encargado de la construcción y manejo de Itaipu–, 1978 fue el año pico en número de trabajadores con un total de 31 318 trabajadores. Las transformaciones en la ciudad de Foz de Iguacu fueron analizadas por Patricia Godoy Sotuyo en su investigación sobre la construcción de las villas para trabajadores de Itaipu (Sotuyo, 1995).
  - 14 La medida del gobierno de Geisel (1974-1979) ocurre en el contexto de una crisis internacional aguda, e intentó revertir una serie de signos de estancamiento en la economía brasilera evitando la evasión de divisas (Sarmiento y Alberti, 2002).
  - 15 Cambios que envuelven nuevos centros de provisión de mercaderías, proliferación de marcas desconocidas y copiadas, nuevas formas de ventas (comercios auto-servicio) y nuevos grupos inmigrantes dedicados al comercio. Para un análisis más detallado de esas transformaciones, ver Rabossi 2008a: 180-213.

- 16 La carga impositiva de los cigarrillos en Brasil corresponde a más del 70% del valor pago por el comprador.
- 17 Souza Cruz, subsidiaria de British American Tobacco, es la principal empresa de tabaco en Brasil.
- 18 La denuncia periodística de esa estrategia apareció en *Valor Económico* (2002a), con la consiguiente respuesta de la compañía negando su vinculación en contrabando (ver por ejemplo, *Valor Económico*, 2002b; Estado de São Paulo, 2002). De hecho, la empresa Souza Cruz, sabiendo de la denuncia de *Valor Económico*, fomentó una nota publicada el mismo día en el *Jornal do Commercio de Rio de Janeiro* en donde se denunciaba el contrabando de cigarrillos como el gran límite para el crecimiento de la empresa. Las cifras citadas en la nota de *Valor Económico* están disponibles en las bases de datos de *Guilford Documents y Tobacco Library*, accesibles desde el *site* del *Canadian Council for Tobacco Control* ([www.cctc.ca](http://www.cctc.ca)). Sin embargo, si se leen las declaraciones públicas del presidente de Souza Cruz de 1998 citadas anteriormente (ISTOÉ, 1998) y la información disponible sobre el comercio de cigarrillos, esa estrategia ya tenía status público.
- 19 La importancia que tuvieron estas estrategias comerciales en la consolidación de los circuitos comerciales sacoleiros es lo que me interesa subrayar aquí. Si quisiéramos entender mejor el contrabando de cigarrillos en Brasil es necesario trascender las unidades nacionales y pensar globalmente ya que la exportación de cigarrillos con el objetivo de ser reingresados en los países de origen fue una estrategia global de la British American Tobacco, empresa de la cual Souza Cruz es subsidiaria (CPI 2000a, 2000b; CAMPBELL 2000a, 2000b; HOUSE OF COMMONS 2000). La circulación de cigarrillos en Brasil hace parte del movimiento transnacional del mercado de tabaco y participa de sus formas y sus dinámicas, por eso no puede ser comprendido exclusivamente a partir de explicaciones parciales tales como la 'ilegalidad de las empresas paraguayas', por la 'hipocresía de las empresas brasileñas' o, tal como estas últimas denuncian, por la 'voracidad impositiva del estado brasileño'.
- 20 El 'comercio externo' o de larga distancia, para Karl Polanyi —un autor fundamental para pensar la relación entre mercados nacionales y comercio a la luz de su análisis del desarrollo del capitalismo— opera en función de la complementariedad entre zonas climáticas diferentes (Polanyi, 1944: 60). En su descripción, el mismo aparece junto al 'comercio local', el cual opera en función de la complementariedad entre el campo y la ciudad (Polanyi, 1944: 60). Ambos casos están asociados a la distancia geográfica entre el lugar de producción y el lugar de intercambio. El acento en la producción es colocada por Claude Mellissoux (1971: 67), quien propone abordar el comercio de larga distancia como un mecanismo de división geográfica de la producción). Lógica de complementariedades ecológica y productiva que pone en relación localidades distantes a partir de los intercambios.
- 21 El mundo actualmente aparece dividido en su totalidad por límites de unidades que, en casi todos los casos, corresponden a territorios políticos independientes, asociados o integrados.
- 22 Si las categorías de comercio local y del comercio externo (o de larga distancia) mencionadas por Polanyi suponían la relación de localidades a partir de intercambios derivados de complementariedades entre la producción y el consumo, la categoría de comercio interno utilizada por el autor remite a esta nueva configuración. (Polanyi, 1944: 60). A diferencia del comercio local y el comercio externo, el comercio interno no corresponde a otro tipo de relación espacial sino a una reorganización del espacio: la inclusión de todas las localidades dentro de un espacio en la cual la distancia se suprime —en términos abstractos— en un espacio único. Conceptualmente, es el espacio lo que cambia, se reorganiza en una totalidad ordenada legal e institucionalmente en la cual la producción y el intercambio de bienes son regulados a partir de requisitos legales comunes y cargas impositivas. Es sólo en esta configuración que, según Polanyi, el principio de mercado opera como regulador de la economía, lo que revela que el mismo no es el resultado de su propia

- dinámica sino que es el producto de la intervención política: “[E]l comercio interno en Europa Occidental fue en verdad creado por la intervención del Estado.” (Polanyi, 1944: 63, traducción propia). La distinción de Polanyi es útil precisamente para subrayar esta dimensión constitutiva de la regulación en la conformación de mercados nacionales, dimensión que nos lleva a considerar la constitución concomitante de un orden económico, político y social. El análisis de Max Weber sobre la articulación entre Estado y sistema económico continúa siendo clave para la comprensión de la conformación de esas totalidades económico-legales (Weber, 1922: 1047ss). Observados desde esta perspectiva, la concesión de privilegios y franquicias señalado por Turgot no significa la ‘liberación de las fuerzas del mercado’ a su libre juego sino que su existencia depende de nuevas y más regulaciones para tornarlas efectivas. Antes que nada, la del libre mercado es una retórica que no consigue concebir los mecanismos de estructuración de los propios mercados: reglas, acuerdos y convenciones que regulan los intercambios en un espacio determinado.
- 23 El incentivo aparece en la guía comercial de Paraguay del Departamento de Comercio del gobierno de Estados Unidos. En la descripción dice: “Ciudad del Este continuará siendo vista como un ‘shopping center de descuento’ del Mercosur. Las empresas norteamericanas interesadas en introducir sus productos de lujo o a precios competitivos en el MERCOSUR deben considerar un socio cuidadosamente examinado en Ciudad del Este. Si bien esta ciudad es a menudo reconocida como un gran centro de actividades comerciales ilegítimas, hay también serias personas de negocios, representando exitosamente productos conocidos de alta calidad, introduciendo estos productos a través del ‘turismo de compras’ en la vecina Argentina y Brasil.” (Usatrade, 2001). La guía comercial por país es elaborada por el personal de cada embajada de acuerdo a los lineamientos establecidos por el *U.S. Commercial Service*, agencia del Departamento de Comercio. En las guías se analiza la situación económica de cada país y la situación política en función de los efectos que ellas puedan tener sobre los negocios de empresas estadounidenses.
- 24 Algo señalado por Fernando Carrión en su crítica a las políticas de seguridad como estrategia exclusiva del tratamiento de los problemas fronterizos y su apelo a tomar en serio las economías de fronteras como uno de los mecanismos fundamentales a la hora de pensar en políticas fronterizas (Carrión, 2011; Carrión y Espín, 2011).

**Capítulo III**  
**Asuntos demográficos**

# Relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina

Leonardo Rioja Peregrina y Juan Carlos Arriaga Rodríguez\*

Este trabajo es producto de las actividades del Cuerpo Académico de Estudios y de Frontera de la Universidad de Quintana Roo, México y, tiene como objetivo contribuir a la reflexión teórica metodológica y conceptual sobre las relaciones interétnicas y transfronterizas en América Latina, en términos de caracterizar los aspectos estructurales, iconográficos y de circulación, relacionados con el surgimiento y demandas de los grupos étnicos y pueblos indígenas a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, considerando los rasgos generales derivados del proceso histórico colonial y las independencias del siglo XIX.

En tal sentido, en primer término se abordan los aspectos teóricos, metodológicos y conceptuales para la explicación general sobre el origen real y formal del Estado-Nación en América Latina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales. En segundo lugar, se indaga sobre los conceptos de etnia, etnicidad y autonomía respecto a las relaciones entre diversos grupos sociales en términos de su origen, identidad y conformación como unidades sociopolíticas y culturales en torno al Estado-Nación. Por último, se retoman consideraciones históricas desde una perspectiva internacional para entender cómo da –la diferenciación étnica y cultural de las poblaciones, la conformación de fronteras nacionales y el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas– a su autonomía

---

\* Universidad de Quintana Roo, México.

respecto a su inclusión-exclusión en los proyectos nacionales a la luz del Derecho Internacional.

### Consideraciones teóricas, metodológicas y conceptuales sobre el origen del Estado-Nación en América Latina

Las relaciones internacionales son una disciplina académica que tiene como objeto de estudio la realidad internacional. Si bien el Estado-Nación se caracteriza por la defensa del interés nacional en términos de poder como parte de esa realidad, también existen otros sujetos tales como las organizaciones internacionales –gubernamentales y no gubernamentales– así como grupos étnicos y pueblos indígenas que forman parte de la sociedad internacional. De igual manera, cabe hacer mención a factores de orden jurídico, territorial, histórico y cultural como variables que condicionan los procesos y fenómenos internacionales en diferentes escalas y dimensiones espaciales y temporales (Baylis, 2001).

Como parte de la transformación histórica de dicha realidad, el proceso de conquista europeo del continente Americano en el siglo XV y el avance del colonialismo hasta el siglo XX, tuvo impactos e implicaciones en el mundo que dieron origen al moderno sistema internacional. La transformación del orden colonial y la formación de los Estados independientes en América Latina se plantearon sobre las bases formales de la cultura occidental, que comprendía una amplia gama de ordenamientos jurídicos instrumentados por la unidad política denominada Estado-Nación, imponiéndose sobre la preexistencia de culturas milenarias. Formalmente, se concibe como Estado-Nación al ente jurídico-político y social que tiene como objetivo la regulación de las actividades de la sociedad en su conjunto a través del establecimiento de un orden administrativo, político, económico y territorial encabezado por un gobierno constitucional que ejerce su soberanía sobre la lógica de la división de poderes (Heller, 1998).

Cabe señalar que los tratados internacionales derivaron de los procesos políticos entre los Estados con el fin de resolver sus diferencias, pasando de un plano jurídico, político y/o territorial a otro a partir del

reconocimiento político y legal entre ellos. De tal forma, al momento de comenzar los procesos de descolonización en el siglo XIX, las divisiones territoriales se enmarcaron en sistemas constitucionales, jurídicamente administrados por los gobiernos y consagrados en la ley por situaciones *de facto* derivadas del interés nacional, dando lugar a nuevos Estados-Nación y contradicciones políticas como parte del proceso de acumulación de capital (Krippendorff, 1985).

Una de las fuentes fundamentales para el análisis de las relaciones internacionales es la Historia de los Tratados, íntimamente ligada al *ius gentium* y su posterior evolución al Derecho Internacional. De esta manera se parte de dos premisas a considerar para el análisis de los tratados: a) una de naturaleza política que contempla al Estado-Nación y, b) otra de orden jurídico internacional. Ambas permiten explicar la múltiple determinación de las características específicas, tanto del proceso de negociación, como de las condiciones históricas, culturales y territoriales que influyen en las naciones para establecer tratados internacionales de diversa índole (García, 1973). El objetivo central de estos acuerdos ha sido lograr el reconocimiento de la existencia del Estado, como interlocutor válido y legítimo frente a otros Estados; el interés primordial consiste en garantizar su propia supervivencia como entidad política, como ente jurídico, así como unidad territorial y poblacional dotada de soberanía.

Por lo tanto, la premisa jurídica fundamental sobre la cual se establecen las bases de los acuerdos, pactos o tratados internacionales es el *pacta sunt servanda* que implica el cumplimiento y observancia de los términos específicos acordados entre dos o más Estados mediante documento firmado por los representantes legítimos de los gobiernos en turno (Seara, 1986). En términos formales, el tratado es un documento cuyo valor contiene –*bona fide*– la voluntad de las partes después de un proceso de negociación y acuerdos específicos. Este puede emanar de un conflicto o cambio de condiciones de los intereses u objetivos de las partes firmantes. Sin embargo, este argumento incluye que los tratados no necesariamente son producto exclusivo de voluntades soberanas, sino de las capacidades y condiciones propias de las relaciones políticas de fuerza en las que un Estado se puede ver obligado a contraer compromisos dada

su posición de vulnerabilidad, debilidad o franca subordinación frente a otro (Cabra, 1996).

En tal sentido, la dinámica de la política internacional respecto a la observancia de los tratados y su cumplimiento, está mediada por el interés nacional y la capacidad real del Estado, a partir de algunos principios de Derecho Internacional, tales como el respeto a la soberanía, la no intervención en los asuntos internos de los Estados y la solución pacífica de las controversias. No obstante, hay una serie de variables que influyen y condicionan el cumplimiento o no de los mismos, a pesar de los lineamientos planteados por el Derecho Internacional bajo la premisa del *rebus sic stantibus* (Seara, 1986). Es decir, la manifestación política, no necesariamente jurídica de las partes para mantener los términos del tratado siempre y cuando las condiciones y los intereses fundamentales al respecto no cambien.

Ambas premisas son elementales para analizar el alcance de los tratados internacionales debido a que, por un lado hay condiciones para el establecimiento de acuerdos entre los mismos, por el otro la naturaleza cambiante de la realidad internacional y los intereses en juego se pueden ver confrontados bajo ciertas circunstancias. Con base en los anteriores razonamientos, para explicar las causas que llevan a la celebración de un determinado tratado internacional y/o a su derogación o falta de cumplimiento, es importante ubicar el contexto histórico en relación con fenómenos internos y externos, así como los factores de situación determinantes respecto al sentido que éste tiene en el ámbito internacional (Cabra, 1996).

Por consiguiente, podemos considerar algunos elementos metodológicos para analizar, no sólo el hecho internacional que sugiere la firma de un tratado internacional, sino la lógica subyacente al mismo. En tal sentido, la identidad nacional es creada a partir de la unificación política llevada a cabo por los grupos dominantes, que suele dejar de lado elementos culturales del resto de la población por efectos de una política de dominación interna, confrontada ineludiblemente con otras identidades nacionales. “Las relaciones internacionales siempre han sido complicadas debido a que el *espíritu* de cada nación es diferente respecto al espíritu de otras naciones. Esto es especialmente verdadero en países vecinos: fronteras entre

ellos existen porque cada país *siempre* es diferente del otro” (Gottmann, 1951:162).

Así, el estudio de la génesis y formación de los Estados-Nación conduce a la identificación de los elementos que llevan a la formulación de la política exterior y a considerar los aspectos internos y externos que dan origen a los mismos. Por lo tanto, el aspecto político referente al territorio es central en el análisis de los procesos de gestación, origen y consolidación de los Estados-Nación contemporáneos. Surgen a partir de la confrontación y lucha de intereses entre grupos de poder, regularmente las oligarquías internas que buscan su legitimación por parte de gobiernos extranjeros. El alcance de esta lucha política no se circunscribe al ámbito territorial interno donde se suscita el conflicto, sino que se encuentra imbricada con efectos dentro y fuera de las fronteras de dominación del Estado más fuerte (Cabra, 1996).

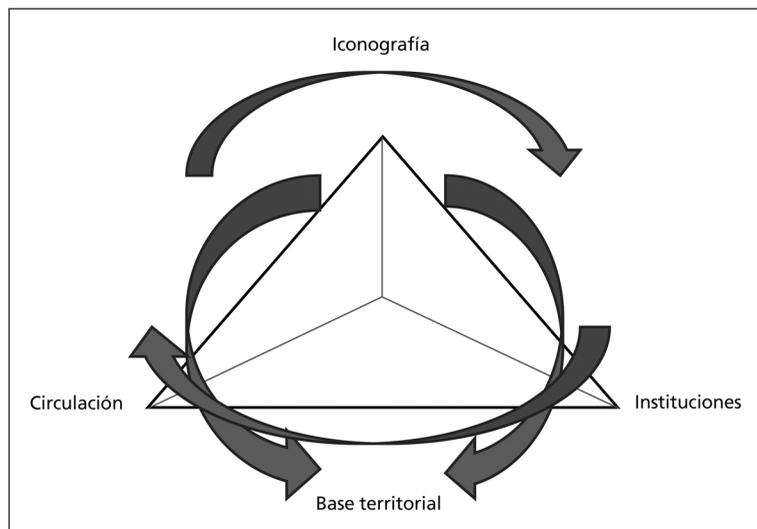
De esta manera, la conformación territorial es uno de los componentes centrales del Estado, por lo que resulta fundamental el análisis de las fuerzas que llevan a la partición territorial por diferentes medios, tales como la posesión histórica, la adquisición por medio de la guerra, la enajenación, la secesión o la concesión (Gottmann, 1951). Tales fuerzas empujan a los gobiernos en turno a establecer medidas de control territorial y de las respectivas poblaciones asentadas en una porción del mismo y van conformando identidades mediante las acciones de los grupos en el poder que tienen como objetivo mantener la supremacía respecto al resto de la población mediante la creación de mitos, creencias y símbolos. Por su parte, la definición de frontera nacional se refiere a la partición de los espacios humanos, consistente en el establecimiento de la división, la organización y la diferenciación del espacio geográfico por entes políticos y jurídicos (Gottmann, 1952).

La base territorial es una porción física en tierra firme, —en zonas continentales, insulares o territorios marítimos—, que implica la movilidad de las personas, asentamientos humanos y relaciones sociales a través de largas ondas de tiempo, sobre la cual definen sus límites y alcances culturales y civilizatorios respecto a la posesión y control de la misma (Braudel, 1974). Por consiguiente, y al coexistir diversos sujetos sociales, las fronteras se convierten en un espacio vivo y en constante movimiento y relaciones de

índole socioeconómica y cultural en función de las capacidades y necesidades de los mismos que se complementan en torno a la unidad política del Estado.

Es por ello que el factor cultural también tiene una influencia en las relaciones internacionales, “[...] a raíz del proceso de descolonización y la toma de conciencia de los nuevos Estados de sus propias culturas históricas avasalladas por la dominación colonial, se plantea de nuevo el tema de la relación intercultural” (Arenal, 2000: 333). Este tema se asocia consecuentemente a la importancia que tienen las iconografías respecto a los significantes y significados de los sistemas simbólicos que no necesariamente reconocen las fronteras nacionales como punto de separación de las unidades sociopolíticas dentro de la égida del Estado-Nación.

Diagrama N.º 1  
Aspectos estructurales de la organización y relación social

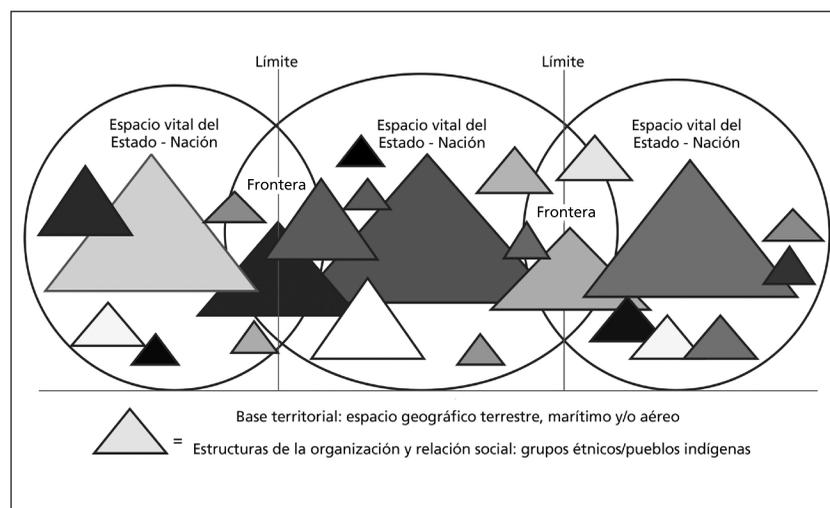


Fuente: Elaboración propia.

Mediante el modelo anterior, se expresa la articulación de los aspectos estructurales de la organización y relación social dentro de un marco de tiempo y espacio determinado en el que la circulación, las instituciones y la iconografía representan una determinada sociedad o grupo social. Los vértices del triángulo representan los elementos de interacción, como son la iconografía, las instituciones y la circulación en un flujo y reflujo incesante de los grupos sociales sobre la base del territorio, elemento constante en términos geográficos. Es decir, el esquema representa la realización de todas las actividades humanas, respecto a las dimensiones y características fundamentales de las actividades de los grupos sociales. La estructuración piramidal de las sociedades sobre la base territorial se particiona y se le ponen límites en cuanto se tiene una vecindad o relación con otros grupos u organizaciones sociales; sin embargo, dichos límites no impiden las relaciones interculturales y transfronterizas de los grupos humanos.

El límite no es la frontera, es apenas una marca real o imaginaria trazada políticamente sobre puntos definidos de un territorio y por lo tanto, se ejerce un dominio y jurisdicción sobre el mismo. En cambio, una frontera es una franja de intersección de las relaciones sociales, más allá del límite entre dos o más espacios sujetos a dominio y jurisdicción de los Estados. Los diferendos territoriales se plantean en los campos político y jurídico, en tanto las relaciones de las poblaciones en torno a las fronteras pueden tensarse o seguir su ritmo cotidiano, mientras que los límites suelen ser reconocidos mediante acuerdos internacionales.

Diagrama N.º 2  
Geopolítica de la partición de los espacios humanos



Fuente: Elaboración propia.

Esta visión está determinada por la iconografía particular que le imprime el grupo en el poder al Estado-Nación, con el objetivo de legitimar y hacer válido su dominio sobre la población y el territorio en función de la *raison de état* marcada por la necesidad de su propia supervivencia, tanto en el plano interno como externo. Por lo tanto, la identidad nacional es la identidad del grupo en el poder que tiende a hacer prevalecer sus creencias, valores, ideas y símbolos, por encima de la diversidad cultural que puede haber hacia su interior y que se proyecta fuera de tales fronteras como parte de las relaciones interculturales (Arriaga, 2010).

De lo anterior se plantean los siguientes elementos para el análisis de las relaciones interétnicas y transfronterizas:

- La frontera como partición del espacio geográfico es producto del alcance territorial de la circulación y alcances de las iconografías de las poblaciones asentadas en determinada porción del territorio, más allá del límite formal establecido dentro o fuera del Estado Nacional.
- La frontera, por lo tanto, es una zona que comprende la confluencia

de fuerzas que empujan constantemente a la movilidad de personas, riquezas e ideas que permiten la unificación/integración territorial. Es ahí donde se establecen las relaciones entre las poblaciones vecinas a partir de la circulación de personas y riquezas provenientes del interior de cada país o fuera de los mismos.

- La frontera también es la zona de encuentros y cruce de iconografías, entendidas estas como la fuerza ideológico-cultural de carácter identitario de las poblaciones que se hallan asentadas en el territorio y que, por razones históricas y étnicas, lleva a la fragmentación, partición y repartición territorial en diferentes niveles; local nacional, internacional y mundial.
- La línea fronteriza, es un límite imaginario que puede estar marcado con cierta precisión y acotado por un accidente geográfico (montaña, río, llanura, etc.), o por mojoneras fabricadas para efecto de marcar la línea divisoria de una partición territorial dada.
- El enfoque centro-periferia no solamente establece como eje de análisis la dinámica de las particiones territoriales respecto de las capacidades de las grandes potencias y sus enclaves coloniales, sino también se aplica para explicar las transformaciones generadas por la partición surgida de los grupos sociales al interior del Estado-Nación, en la relación de los centros de poder político con sus provincias, así como las etnias o pueblos indígenas con el grupo dominante.
- La correlación de fuerzas a través de la lucha, la negociación y los tratados internacionales, definen las transformaciones del mapa geopolítico mediante particiones territoriales, producto de las tensiones y contradicciones entre las iconografías de los grupos sociales, el reacomodo o modificación de las estructuras políticas y la circulación de personas que da origen a nuevas fronteras (Gottman, 1951).

### Etnia, etnicidad y relaciones interétnicas

Una idea primaria para clasificar a los grupos humanos se ha dado destacando elementos empíricos observables, basados en las características feno-

típicas de las poblaciones, fundamentalmente por los rasgos físicos, tales como la pigmentación de la piel, el cabello, los ojos, la estructura craneal y ósea en general, lo que lleva a desarrollar la idea de existencia de las ‘razas’. Esta visión sigue teniendo una influencia muy importante desde el punto de vista ideológico, llevando a una simplificación de los rasgos externos de los grupos humanos y a fortalecer el racismo y la xenofobia (Foucault, 1996). Este fenómeno se debe a la fuerza política que imprimen los grupos sociales dominantes, respecto a las minorías *raciales* o étnicas, generándose conflictos de orden nacional e internacional.

Desde el punto de vista sociológico, algunos estudios importantes señalan que la etnia es producto de rasgos compartidos de una determinada comunidad. “Una fuente mucho más problemática de la acción comunitaria [...] es la ‘pertenencia a una raza’, esto es a la posesión real de las mismas disposiciones, heredadas y transmisibles por herencia, y que descansan en un origen común” (Weber, 1994: 315). Sin embargo, el término raza deja de lado aspectos sociales, culturales y políticos, por lo que se ha planteado el concepto de *etnia* para diferenciar el origen y rasgos identitarios de los grupos humanos. “En las colonias, la relación interna con el país de origen sobrevive incluso a fuertes mezclas con los habitantes de la colonia y a considerables cambios de la tradición, lo mismo que del tipo hereditario” (Weber, 1994, 318). Al respecto, la etnia se asume como un elemento analítico para identificar rasgos asociativos de los grupos humanos que comparten una idea de pertenencia histórica, en término de creencias respecto al origen común del grupo.

En este sentido, el origen del concepto se remonta a la Grecia antigua que se refería a quienes no pertenecían a la *polis*, es decir a los extranjeros, forasteros, quienes habitan en la periferia de las Ciudades-Estado (Giménez, 2006). El uso contemporáneo de la palabra surge en la sociología y es adoptado por la antropología, utilizándose en ambas disciplinas para el estudio analógico de los grupos sociales, considerando rasgos distintivos de los mismos que los hacen diferentes de otros, por su origen histórico, lengua, tradiciones, creencias y símbolos característicos de su cultura. Sin embargo, hay una predominancia hacia el etnocentrismo, que se traduce en que quien hace la diferencia pertenece al grupo dominante, es decir

“[...] todos los grupos pueden ser étnicos dentro de una comunidad, menos el grupo originario de esa comunidad, que es el que clasifica a todos los demás” (Giménez, 2007: 130).

La utilización en el ámbito académico del concepto *etnia* se da de manera importante en la antropología y, tiende a utilizarse como elemento distintivo de los grupos sociales tomados como unidades de análisis, considerando los orígenes más remotos de los mismos y su subsecuente existencia a lo largo del tiempo, asociados a una identidad territorial. Sin embargo, la objetividad del análisis no fue el rasgo fundamental en las clasificaciones establecidas, por lo que se optó por la diferenciación de los grupos a través de la elaboración de elementos cualitativos. Éstos consideran la diferenciación cultural “[...] entre grupos que interactúan en un contexto determinado de relaciones inter-étnicas [...] estructuras de relaciones entre centro y periferia, situaciones migratorias, fenómenos de colonización y descolonización...” (Giménez, 2007: 133).

Por lo tanto, la etnicidad es el conjunto de:

elementos que caracterizan un grupo social el complejo particular de formas de interrelación, de organización, ciertos patrones de índole cultural, costumbres, normas, pautas de conducta, lengua, tradición y otros, que permiten afirmar que todo grupo social constituido posee su etnicidad propia [...] esto es, se dan en un espacio o territorio determinado, son la expresión de procesos y coyunturas históricas y, además traducen unas condiciones estructurales que encuentran su base en la sociedad en la cual se manifiestan [...] a partir del propio contexto regional que le sirve de asiento al grupo, determinando ciertas particularidades de carácter identitario (Rodríguez, 1991: 221).

Por consiguiente, la etnicidad es un elemento para el análisis de las relaciones sociales de un grupo étnico por los rasgos comunes de su iconografía hacia el interior del mismo, pero que también hace una diferenciación hacia el exterior cuando establecen relaciones con otros grupos respecto a diferencias significativas que, dada su complejidad, alcanzan una dimensión internacional.

### Relaciones internacionales, interétnicas, transfronterizas y pueblos indígenas en América Latina

La dimensión y complejidad en el estudio de las relaciones internacionales e interétnicas en América Latina requiere considerar un largo proceso histórico de formación de los grupos sociales por su origen. “Hacia 1500, en víspera del impacto sobre América de la conquista europea, conocemos el emplazamiento aproximadamente exacto de las civilizaciones, de las culturas evolucionadas, de las culturas primitivas a través del mundo entero” (Braudel, 1974: 45).

Muchas de las condiciones previas a la llegada de los europeos quedaron impregnadas en el proceso de mestizaje entre los conquistadores y colonos provenientes principalmente de España, Portugal y Francia, sin descartar influencias políticas y económicas, así como flujos migratorios de otros países a lo largo de los últimos quinientos años. Sin embargo, la estructura poblacional en su mayoría quedó conformada por un mestizaje indio-europeo—en el mejor de los casos—, la formación de reservas territoriales indígenas, la esclavitud de las poblaciones nativas o el exterminio de poblaciones enteras para asegurar el control del territorio y sus riquezas por varios siglos (Díaz-Polanco, 1991).

La supremacía ideológica de los colonos y sus descendientes, así como la recreación de la superioridad racial, étnica y cultural respecto a su origen europeo, fue uno de los objetivos de los grupos dominantes que llevaron a la formación de los Estados-Nación en el continente. Por su parte, los grupos de indígenas que no lograron integrarse al proceso colonizador por razones económicas, políticas, sociales y culturales, quedaron aislados y lograron conservar algunos de sus rasgos culturales identitarios más importantes, como su lengua, costumbres, símbolos y creencias.

Respecto a las circunstancias sociales en las colonias, se dio una

[...] reducción a la condición de siervos de los supervivientes de la antigua población indígena, la introducción de masas considerables de esclavos africanos, la conquista y colonización de españoles, portugueses y más tarde franceses, holandeses e ingleses utilizando la práctica de la rápida acumulación de capital, así como las inevitables contradicciones entre los

órganos ejecutivos y administrativos metropolitanos con las instituciones locales americanas, produjeron una penosa historia de luchas, guerras civiles, violencia y miseria de las masas... (Rama, 1978: 15).

Es decir, los indígenas, —desde la época colonial y durante los procesos de independencia— eran considerados como salvajes, atrasados e ignorantes, por lo que había que marginarlos o *civilizarlos*.

La dicotomía indio-mestizo es el fundamento con el que se construyen otras dicotomías: los elementos asociados a los blancos y mestizos se vinculan con lo positivo, es decir, con la modernidad y el progreso, mientras que los relacionados con los indígenas se relacionan con el atraso, la ignorancia y lo rural (Oehmichen, 2007: 96).

El rasgo común desde el siglo XV hasta el XIX, como parte del proceso de conquista y colonización de lo que se denomina actualmente América Latina, fue que los habitantes de la región fueron ocupando territorios, objeto de partición y repartición de acuerdo las medidas impuestas por el régimen colonial. La base de la expansión de actividades económicas extractivas de materias primas se vio sometida a la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, en favor del enriquecimiento de las metrópolis, como garantía del proceso de acumulación y expansión del sistema capitalista.

Desde principios del siglo XIX, la coyuntura histórica respecto a la decadencia de España y Portugal alentó los movimientos independentistas en América Latina. “Es a lo largo de los ciento cincuenta y cinco años que corren entre el inicio del proceso independentista en 1790 y el fin de la Segunda Guerra Mundial que nace América Latina como unidad histórico cultural” (Rama, 1978: 7). Este proceso facilitó a los grupos de criollos imponerse como grupo social dominante y encabezar la lucha de independencia dejando en un papel secundario a los mestizos e indígenas respecto a los beneficios económicos, políticos y sociales que traería la emancipación de dichos imperios.

La diferenciación de los orígenes y pertenencia a determinado grupo étnico se disuelven mediante el discurso político dominante en la creación

de una iconografía homogenizadora por parte del Estado-Nación moderno. Empero, la estructura de clases sociales se exagera y adquiere mayor visibilidad en las relaciones subalternas, tanto en las clases sociales como de las relaciones interétnicas (Díaz-Polanco, 1991). El discurso nacionalista ocultó detrás de sí la diferencia de clases y pretendió unificar las identidades fragmentadas de los grupos étnicos en torno a la creación de repúblicas independientes. La exclusión de la mayoría de la población obedeció a razones políticas y económicas, quedando los grupos indígenas al margen de la toma de decisiones políticas del Estado-Nación y del desarrollo económico capitalista.

En este contexto histórico internacional y como parte de las iconografías influenciadas por el pensamiento europeo, se dio el establecimiento de bases formales y reales en la definición del interés nacional y los objetivos perseguidos por los grupos políticos que deseaban crear un Estado-Nación moderno, que pretendió homogenizar a la población desde el punto de vista ideológico a través de la recuperación o creación de nuevos símbolos, creencias y leyes. La base territorial se modificó como producto de la confrontación de los intereses externos, frente al ejercicio de la soberanía y la lucha por la independencia nacional creando líneas limítrofes y regiones de frontera que fueron modificándose a lo largo del tiempo.

El proceso desembocó en la partición territorial de las colonias europeas en el Continente Americano y el establecimiento de nuevas fronteras, específicamente en el caso de la Nueva España. Debido a las tensiones y confrontaciones de las grandes potencias de la época se dio pauta para la configuración de un cambiante mapa geopolítico durante las primeras cinco décadas del siglo XIX que requería ajustarse a la expansión del capitalismo. De tal manera, se fueron gestando transformaciones en los aspectos estructurales, iconográficos y de circulación de las poblaciones relacionadas con el surgimiento del Estado-Nación en la región.

En 1823 la posición geopolítica de Estados Unidos y del resto del mundo cambiaría a partir del mensaje de James Monroe, presidente en turno. El 2 de diciembre proclamó la denominada *Doctrina Monroe*, en la que delinea su estrategia para el control territorial del Continente Americano señalando que:

[...] se ha juzgado apropiada la ocasión para afirmar como un principio en el que están implicados los derechos e intereses de Estados Unidos, que los continentes americanos, por condición libre e independiente que han asumido y mantienen, no deben ser sujetos a la futura colonización por ninguna de las potencias europeas (Contreras, 1973: 9).

Con esta declaración, el gobierno de Estados Unidos se puso a la defensiva con el objetivo de garantizar su seguridad respeto a la potencial amenaza de las naciones europeas para intervenir en algún momento en cualquier parte del Continente Americano. Esta fue una declaración deliberada, dado que no podía confiar en la *bona fide* en los Estados europeos, debido al creciente poder de Francia e Inglaterra, así como la inestabilidad política de Portugal y España. “La Doctrina Monroe, según los estadistas norteamericanos y las más reputadas autoridades en cuestiones de Historia y Derecho Internacional de los Estados constituye una política norteamericana eminentemente nacional, de carácter defensivo” (Guerra, 1964: 157). En este contexto, Estados Unidos delineaba una estrategia mediante la compra y apropiación de vastos territorios; Luisiana a Francia y las Floridas de España. Esto le permitiría continuar posteriormente con su política expansionista a costa de las franjas territoriales de su vecino inmediato, México.

Con declaración de guerra y la invasión de México en 1846, el avance de las tropas estadounidenses al sur del Río Bravo, hizo de la ocupación militar una gran ventaja estratégica a nivel continental. Al ser tomados los puntos de acceso terrestre y marítimo hasta llegar a la ciudad capital, la Doctrina Monroe cumplía parte de su consigna. Consecuentemente, la ocupación territorial obedeció al interés y objetivos de grupos de *pioneers*, colonos, especuladores y contratistas capitalistas y esclavistas que presionaron al gobierno de Estados Unidos para avanzar sobre los territorios de Texas, Nuevo México, Alta y Baja California y Arizona, donde la presencia de la población mexicana era muy escasa –constituida generalmente por grupos de indígenas nómadas– y la falta efectiva de control por parte del gobierno mexicano era incuestionable.

Las iconográficas de ambas naciones resultaban incompatibles por razones étnicas, sociales, culturales e históricas muy marcadas. La población

al sur del Río Bravo era más numerosa y sus rasgos identitarios indígenas, criollos y mestizos no encajaban en la iconografía del mundo anglosajón. El interés estadounidense consistía en obtener los territorios al norte del Río Bravo, ricos en recursos naturales, grandes extensiones de tierras fértiles propias para la agricultura, oro a flor de tierra, así como vías de comunicación transoceánica (Guerra, 1962).

Mientras se desarrollaba la guerra, también se realizaron negociaciones para lograr la paz. Sin embargo, los términos del acuerdo que sería el definitivo lo realizó la parte estadounidense, por lo que la negociación realizada por los mexicanos resultó infructuosa. “El Tratado ya estaba redactado y no era posible incluir las demandas del gobierno mexicano [...]. Ante tales circunstancias, el gobierno decidió celebrar el Tratado sin más modificaciones y lo comunicó a los comisionados...” (Soberanes, 1998: 19), ratificándose éste por ambos gobiernos en mayo de 1848, dando paso al retiro de las tropas estadounidenses fuera de los nuevos límites establecidos del territorio mexicano.

Al finalizar la guerra se llega al tratado de Paz, Amistad y Límites firmado en febrero de 1848, llamado también Tratado Guadalupe-Hidalgo, mediante el cual se llega a la paz y a una nueva partición territorial, en la cual México cede a cambio de quince millones de pesos como indemnización, “[...] dos millones cuatrocientos mil kilómetros cuadrados de superficie” (Zoraida, 1987: 818), así como los derechos de los mexicanos y norteamericanos establecidos en ambos lados de la frontera, al igual que sus propiedades. El libre tránsito por el Istmo de Tehuantepec. En el caso de los prisioneros de guerra, se aclaran las condiciones en las cuales deben de ser entregados. Se prevé también una posible conflagración y se llega a la toma de acuerdos sobre los cuales se regirá dicha guerra. El fin, la pérdida de territorio mexicano llegó a su fin a mediados del siglo XIX con la cesión de La Mesilla a Estados Unidos a cambio de diez millones de pesos. La representación iconográfica de este hecho muestra a un pueblo débil, vencido y fracturado frente a una fuerza político-militar muy influyente a escala internacional.

La creación de una nueva iconografía identitaria de carácter nacional surgió como fuerza política y jurídica sobre las iconografías locales y las

influencias externas. Bajo esta lógica la consolidación de la independencia tenía mucho sentido al plantearse una identidad nacional unificadora. Por consiguiente, la identidad política y jurídica del Estado en América Latina parte de los principios fundamentales del Derecho Constitucional y se proyecta hacia la búsqueda de espacios en el Derecho Internacional. El alcance y capacidad para asumir y cumplir los tratados internacionales fue una cuestión vital para las nuevas naciones, al igual que el reconocimiento por parte de las grandes potencias. De tal manera, el ejercicio de la política exterior y la perspectiva geopolítica en cuanto a la posición territorial se fue definiendo por la partición y establecimiento de las zonas fronterizas en los linderos más críticos del poder centralizado, ubicado este en ciudades capitales de las nuevas naciones de la región. El establecimiento de la partición territorial fue relativo la capacidad política para ejercer el control efectivo de la población bajo su jurisdicción y, a escala internacional, supeditado a la lógica centro-periferia en función del interés de las grandes potencias.

Una vez consolidadas las independencias de los países de América Latina a lo largo del siglo XX, se fue constituyendo un amplio mosaico de iconografías nacionales, creando instituciones republicanas –bajo diferentes regímenes políticos dotados de un fuerte sentimiento nacionalista– y ampliándose la circulación de bienes, mercancías y personas con idea de modernizarse a la sombra de la producción capitalista. El proceso de industrialización se aceleró a partir de la década de los cuarenta, sin embargo, los países se hicieron dependientes de los flujos de capital, bienes y servicios procedentes de los países altamente industrializados. El carácter histórico del proceso de conformación identitario de los grupos indígenas, así como su preeminencia histórica se mantenía al margen, aislado o se integró de manera desigual a la modernización.

De manera paralela, en el sur del Continente Americano, por efecto de factores geográficos propios de las grandes extensiones territoriales, y particularidades del proceso de colonización e integración de las poblaciones indígenas a las actividades económicas implantadas por los europeos, también permitió la supervivencia de múltiples pueblos indígenas de forma aislada en recónditos lugares en condiciones de aislamiento. “[...] en los países de la cuenca amazónica, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y

Venezuela y en el Gran Chaco, Paraguay” (Rivas 2007: 74). La diversidad de dichos grupos y sus condiciones específicas sugiere su existencia en una condición iconográfica, organizativa y de circulación previa a la llegada de los europeos y que les ha impedido su integración a lógica del Estado-Nación.

La noción de aislamiento se relaciona con el acto volitivo de evitar la interacción con agentes de la civilización y de las sociedades nacionales [...] producto de encuentros dramáticos [a lo largo de los siglos como] enfermedades, epidemias, y muerte [...] exfoliación de sus recursos naturales [...] que vulneran su vida, territorios y entornos naturales (Rivas, 2007: 76-77).

El tipo de estructuras sociales, su permanencia, estabilidad, vulnerabilidad o riesgo condicionó las relaciones sociales, en las dimensiones políticas, económicas y normativas. Marcó los límites y alcance territorial de los asentamientos de los grupos étnicos y pueblos indígenas, dando lugar a un amplio mosaico de iconografías. Al respecto, se fueron delineando nuevas fronteras y relaciones transfronterizas por efecto de las contradicciones entre la iconografía dominante y las iconografías particulares de los pueblos indígenas al hacer valer su identidad y la preeminencia de sus derechos históricos referentes al uso de los recursos naturales localizados en sus territorios.

En el contexto de la posguerra, el Derecho Internacional adquirió nuevos bríos a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1947. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1957 celebró el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT, 2007) que irían apuntalado hacia la creación de un sistema jurídico internacional muy específico.

En la década de los sesenta se llevaron a cabo pronunciamientos en diferentes foros internacionales y surgieron posturas críticas en el ámbito académico destacándose debates respecto a la postura epistemológica y axiológica de neutralidad del *main stream* en la sociología y la antropología respecto a la política indigenista promovida por el Estado-Nación. “En el año de 1968, Guillermo Bonfil Batalla y otros autores publican *De eso*

que llaman la antropología mexicana que causa un quiebre en el quehacer antropológico mexicano y el indigenismo continental” (diplomacia.org, 2010). Como uno de los efectos posteriores de este movimiento surge la denominada *diplomacia indígena* que se oponía a las políticas indigenistas de los gobiernos latinoamericanos en contra de su afán desarrollista. Las ideologías mestizas dominantes, planteadas por los gobiernos nacionales tuvieron el objetivo de integrar a los indígenas a la esfera de circulación capitalista. Las resistencias no se hicieron esperar y los congresos de especialistas como el celebrado en Barbados en 1971, proyectó una plataforma de acción desde la base de los propios pueblos indígenas para definir su propia identidad y hacer valer sus derechos históricos en los foros internacionales (diplomacia.org, 2010).

Para ello fue necesario realizar una definición más acabada del sustantivo ‘pueblos indígenas’, para efecto de diferenciarlo del concepto grupos étnicos, que de acuerdo con José Martínez Cobo:

[...] son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollan en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo a sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales (ONU, doc. núm.E/CN.4/Sub.2/1986/87).

Las iconografías tuvieron un vuelco importante, no sólo desde la lógica de los grupos étnicos clasificados en las ciencias sociales, sino de los propios sujetos sociales como pueblos indígenas, quienes asumieron un protagonismo relevante en el plano interno e internacional. No solamente se plantearon cuestiones de identidad, sino que comenzó un movimiento ascendente frente a los intereses hegemónicos del Estado-Nación respecto a los ámbitos de jurisdicción territorial, económica, institucional y política a través de la búsqueda de su autonomía.

Así, el proceso histórico mediante el cual un pueblo indígena asume su pertenencia e identidad colectiva se da por la conciencia que adquiere por sus relaciones permanentes a lo largo del tiempo respecto a su ubicación en la estructura de clases de la sociedad nacional, manifestando sus diferencias frente a los grupos nacionales dominantes, mediante la lucha política en la reivindicación de sus derechos históricos en la posesión y usufructo de los territorios en los que se encuentran asentados.

La preeminencia histórica y proyección del futuro de los pueblos indígenas marcan un hito en el siglo XXI, toda vez que sus iconografías se asumen de manera común en un sistema que integra diversos instrumentos jurídico-políticos internacionales sobre los derechos de autonomía de los pueblos indígenas, entre los que destaca el Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT, que entró en vigor en 1991:

Art. 1. El presente Convenio se aplica: a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. 2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio. 3. La utilización del término en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional. [...]

Art. 32. Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente (OIT, 2007).

Por otro lado, cabe destacar la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas como pieza clave para la formación de un sistema internacional propio, ya que incluye la alternativa de la autonomía frente al Estado-Nación, además de garantizar jurídicamente las relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas de dichos pueblos. Entre otros elementos a tener en cuenta están el derecho a la propiedad, el establecimiento de sus propias jurisdicciones, la formación de sus propios gobiernos. La autonomía contempla también los aspectos culturales y territoriales, así como el reconocimiento como pueblos indígenas y no simplemente como minorías étnicas (Stavenhagen, 2001).

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos (ONU, 2007).

Las iconografías de los pueblos indígenas que reclaman sus derechos históricos, a pesar del fortalecimiento del sistema jurídico internacional en la materia, sigue en contradicción con la lógica de la defensa del interés y la seguridad nacional del Estado-Nación. Los elementos con los que cuenta el Estado-Nación en la política interna y externa contrastan con la posición de debilidad y capacidad de los pueblos indígenas en el plano jurídico, político y económico.

Las particiones territoriales y la circulación del capital, encuentran resistencias por parte dichos pueblos, debido a que el ejercicio de la autonomía no garantiza el cumplimiento del resto de los derechos establecidos por los organismos internacionales antes mencionados. Sin embargo, ante el avance del capitalismo, la circulación de mercancías y personas permite relaciones interétnicas y la aparición de nuevas fronteras dentro de los territorios bajo la jurisdicción del Estado-Nación. En el contexto internacional a principios del siglo XXI, el peso que las iconografías de los pueblos indígenas juega cada vez más un papel muy importante debido a que muchos de los recursos estratégicos del planeta se localizan en los territorios por ellos ocupados ancestralmente.

## Consideraciones finales

El análisis de las relaciones internacionales, interétnicas y transfronterizas en América Latina en el siglo XXI requiere estudiarse desde una perspectiva amplia que considere las relaciones políticas, económicas y sociales como fuerzas histórico-sociales que superen el enfoque estatocéntrico de la política internacional. La propuesta metodológica plantea dejar en un segundo plano los aspectos empíricos sobre las especificidades de los grupos étnicos y los pueblos indígenas de la región para remarcar la importancia de los grandes procesos históricos, las transformaciones del sistema internacional, así como el surgimiento de nuevos instrumentos jurídicos. La modificación de las estructuras sociales, la transformación de las iconografías y el avance del capitalismo que dieron origen al Estado-Nación, tienen detrás de sí aportes del Derecho Internacional, la Sociología, la Antropología, la Geopolítica y las Relaciones Internacionales. Esto nos permite ampliar el horizonte sobre las clasificaciones y análisis de las relaciones interétnicas y transfronterizas como fuerzas sociales que representan las necesidades de supervivencia de los pueblos indígenas de la región los cuales suelen estar en confrontación con el interés nacional que pregona el Estado-Nación.

En el ámbito internacional se legitiman los derechos de dichos pueblos en una nueva fase de transformación del mundo donde las fronteras nacionales, si bien no desaparecen por efectos del mercado mundial, se encuentran trastocadas por la defensa de las identidades indígenas que demandan autonomía, el respeto a su espacio vital, la defensa de sus recursos naturales y la conservación de su patrimonio cultural.

La lucha desigual de los pueblos indígenas frente a los grupos dominantes y los intereses económicos del capital –al amparo del Estado-Nación– no solo los coloca en una posición de vulnerabilidad, sino que pone en riesgo su propia existencia. Resulta fundamental resaltar la importancia de los instrumentos jurídicos del sistema internacional para la salvaguarda de dichos grupos humanos dada su rica tradición cultural. Por lo tanto, el valor de las culturas de los pueblos indígenas de América Latina, dada su preeminencia histórica, no tienen parangón en una época marcada por un deterioro acelerado de las condiciones de vida de la humanidad en su conjunto y ante el umbral de nuevas particiones territoriales y conflictos geopolíticos en la región.

## Bibliografía

- Arenal, Celestino del (2000). *Introducción a las relaciones internacionales*. Madrid: Ed. Tecnos.
- Arriaga Rodríguez, Juan Carlos (2010). “La cooperación transfronteriza: significado y métodos para su análisis”. En Romero Mayo, Rafael y Jazmín Benítez López. *La agenda de cooperación internacional en la frontera sur de México*. México: Bonilla Artigas Editores.
- Baylis, John y Steve Smith (2001). *The Globalization of World Politics*. New York: Oxford University Press.
- Contreras, Mario e Ignacio Sosa (1973). “Monroe, James, La Doctrina Monroe Original”. en *Antología Latinoamérica en el Siglo XX, 1898-1945*. Tomo I, Lecturas Universitarias. México: UNAM.
- Braudel, Fernand (1974). *Civilización material, economía y capitalismo*. Barcelona: Editorial Labor.
- Cabra Ybarra, José Germán (1996). *Seminario de Política Exterior* (Documento inédito). México: UNAM- FCPyS.
- Díaz-Polanco, Héctor (1991). *Autonomía regional: la autodeterminación de los pueblos indios*. México: Siglo XXI Editores.
- Foucault, Michel (1996). *Genealogía del racismo*. La Plata: Editorial Altamira.
- García Arias, Luis (1973). *Estudios sobre Relaciones Internacionales y Derecho de Gentes*. Madrid: Editorial Gráficas Espejo.
- Giménez, Gilberto (2006). “El debate contemporáneo en torno al concepto de etnicidad”. *Cultura y representaciones sociales, Revista electrónica de Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Vol. 1 N.º 1, México.
- Gottmann, Jean (1951). “Geography and International Relations”. *World Politics*, Vol. 3, N.º 2, Baltimor.
- Gottmann, Jean (1952). “The Political Partitioning of Our World: An Attempt at Analysis” en *World Politics*, Vol. 4, N.º 4, Baltimor.
- Heller, Herman (1998). *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Krippendorff, Ekkahart (1985). *Las Relaciones Internacionales como Ciencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Oehmichen, Cristina (2007). “Violencia en las relaciones interétnicas y racismo en la Ciudad de México”. En *Cultura y representaciones sociales, Revista electrónica de Ciencias Sociales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Vol. 1 N.º 2, México, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/download/16240/15415>
- Organización Internacional del Trabajo (2007). *El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (2007). *Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)
- Rama, Carlos M. (1978). *Historia de América Latina*. Barcelona: Editorial Bruquera.
- Rivas Toledo, Alex (2007). “Los pueblos indígenas en aislamiento: Emergencia, vulnerabilidad y necesidad de protección (Ecuador)”. En *Revista electrónica de Ciencias Sociales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Vol 1. N.º 2, México. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/crs/article/download/16238/15412>
- Rodríguez, Omar (1991). *Etnias, imperios y antropología*. Caracas: Ed. Ediciones FACES/UCV.
- Seara Vázquez, Modesto (1986). *Derecho Internacional Público*, México: Ed. Porrúa.
- Soberanes Fernández, José Luis y Juan Vega Gómez (1998). “El Tratado de Guadalupe Hidalgo en su Sesquicentenario”. En *Cuadernos Constitucionales México Centroamérica*, N.º 28, 1998, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Stavenhagen, Rodolfo (2001). “El sistema internacional de los derechos indígenas”. En Ordóñez Cifuentes, José (Coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas. X Jornadas Lascasianas*. UNAM, México. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/1/13.pdf>
- Weber, Max (1992). *Economía y Sociedad*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

# **Territorios y espacio social: población y sociedad en fronteras y espacios transfronterizos. Una aproximación desde América Central**

Abelardo Morales Gamboa\*

Los temas del espacio social han sido, desde distintas perspectivas, el objeto de estudio de las ciencias sociales; principalmente la Antropología y la Geografía han aportado conceptos y metodologías de estudio que en cada una de sus perspectivas, comunes o particulares, nos permiten reflexionar sobre el vínculo entre espacio y los modos de vida social. En muchos otros ámbitos y bajo diversas formas, en las ciencias sociales se percibe la influencia de una concepción determinista que continúa reduciendo el espacio al equivalente de medio físico; esa concepción acríticamente aceptada por otras disciplinas, limita al espacio a un orden inanimado, como simple escenario de la actividad humana (Montañez, 2009; Giménez, 2009). Los objetos de la acción humana, tanto como las acciones, serán siempre espacialmente localizadas y eso significa una necesaria interdependencia entre espacio y acciones humanas.

El territorio es el espacio de la acción humana y toda acción humana es social. En consecuencia, el desarrollo de la sociedad como proceso de transformación ha sido y continúa siendo un proceso constante de producción y transformación de espacios (Lefebvre, 1991). Pensado desde los parámetros de la modernidad, el territorio es precisamente esa entidad espacial acotada dentro de límites materiales —establecidos sobre marcas fijas—, lo que ha facilitado la construcción de un orden analítico del espacio

---

\* FLACSO Costa Rica

y, por lo tanto, su representación formal bajo alguna escala cartográfica. Esa perspectiva metodológica puede, no obstante, ser contrastada con otro enfoque, según el cual el espacio no existe solo hacia adentro de sus límites, sino también hacia afuera (George, 1958). Tal perspectiva es relevante para el análisis de situaciones geográficas como las que interesan en este documento sobre el territorio centroamericano, desde donde surgen estas reflexiones: una pequeña franja ístmica densamente recortada por fronteras internacionales; allí ha privado una interpretación del espacio desde el interior del territorio de cada Estado Nacional, lo que dificultó la construcción de un concepto territorial más amplio, hacia fuera de cada uno de esos ámbitos, que defina a la región centroamericana como una entidad sin ningún sesgo de ambigüedad geográfica.

Para la elaboración de este trabajo hemos tomado como base una serie de reflexiones y resultados de investigación desarrollados por el autor sobre fronteras, regiones transfronterizas y movimientos de personas a través de las mismas; en particular, de los estudios relacionados con las expresiones de las migraciones laborales en el contexto de los recientes procesos de apertura y de transnacionalización de las economías de la región.

Tradicionalmente los espacios de frontera en América Latina han sido territorios integrados en los que el tránsito de personas constituye una característica central de su cotidianeidad, mientras que la instalación del límite o de las *fronteras limítrofes* entre Estados-Nación cortó redes sociales ya establecidas entre sociedades ancestrales que permitían el flujo de poblaciones. Los diversos pueblos de la región latinoamericana estuvieron conectados por una serie de redes de parentesco, territoriales y culturales que eran parte sustancial de sus sistemas sociales. Su existencia como colectividades sociales antes de que se impusieran los límites territoriales entre naciones estaba demarcada por la existencia de enormes espacios de separación entre mundos culturales diferenciados pero interconectados. También las diferencias entre sistemas sociales y culturales, así como la manifestación en el territorio de distintas estructuras de poder derivó en rivalidades y confrontaciones que convirtieron a las fronteras, cualquiera que fuera su forma desde antes de su concepción como límite estatal, en espacios de disputas y de múltiples batallas.

En consecuencia, tales espacios estaban constituidos por la *región fronteriza*, con escalas no claramente demarcadas y tampoco, como se supone comúnmente, como territorios vacíos; además las distintas formas de ocupación servían como espacios de interacción o integración, separación y/o disputa. Aún después de la instalación de las fronteras limítrofes, la región frontera y las prácticas sociales que la caracterizaban han continuado existiendo en una mezcla de espacios y tiempos. La movilidad en la región frontera correspondía a las prácticas mediante las cuales los colectivos sociales desarrollaban sus estrategias de producción y reproducción social dentro de unidades espaciales que tenían correspondencia con sus modos de vida; pero en la medida en que tuvieron que traspasar los linderos de esas unidades espaciales para cumplir con las funciones de la reproducción social, se originaba una migración. Cuando dicho cruce estaba franqueado por las fronteras limítrofes, esa migración adoptó la figura de una migración internacional, aunque esta se produjera dentro de los confines de una región frontera. Tales desplazamientos estaban regidos por las lógicas de la reproducción social simple, las lealtades primarias, la comunidad local, la lengua y otras formas culturalmente directas correspondientes a rasgos comunes de identidad cultural.

### **La sociedad en las fronteras: espacios de encuentro y de separación**

Las fronteras son una expresión de espacios producidos por la sociedad. Las fronteras terrestres continúan siendo entidades sociales y geográficas relevantes en las dinámicas de las sociedades latinoamericanas, incluyendo su parte insular; su función política es reciente, pues surge con la modernidad, tras la constitución de los Estados-Nación, en tanto que sus transformaciones han sido constantes como efecto de la combinación de procesos locales y transnacionales. Desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, como consecuencia de los cambios geopolíticos en Europa, del derribo del Muro de Berlín y de la caída de la 'cortina de hierro', así como de la consolidación de la globalización de los mercados y la compresión

espacio-temporal (Harvey, 2004), aparecieron los planteamientos hiper-globalizadores que auguraron la abolición de las fronteras (Ohmae, 2000). No obstante, han transcurrido más de dos décadas y el reforzamiento de su función demarcatoria entre territorios estatales colindantes ha significado todo lo contrario al anuncio de un mundo sin fronteras. Estas continúan dotadas de la función de la contención de una serie de amenazas, reales o ficticias, originadas por la apertura y mayor interdependencia globales. Nuevas ‘cortinas de hierro’ se levantaron en las décadas posteriores, no para separar a regímenes políticos enemigos, sino para segregar a las prósperas sociedades del Norte de las amenazas del Sur global, sobre todo de la presión de las migraciones laborales.

El concepto de frontera aquí adoptado se extiende más allá de la naturaleza jurídica de la línea divisoria que es propia de su dimensión geopolítica, y comprende un dominio regional más amplio referido a los intercambios sociales, económicos, culturales y demográficos, en niveles tanto infra como interestatales. Dicha multifuncionalidad está supeditada a las relaciones de poder en las que se muestran fuerzas sociales y económicas que, bajo una trama de alianzas geopolíticas, son capaces de fijar un orden e imponer sus lógicas. Esas relaciones de poder se manifiestan también en una escala diferente, entre las localidades y los centros de decisión política y económica, entre el capital y el trabajo, entre los estados colindantes entre sí, tanto como entre éstos y otros centros de poder.

Bajo esas cambiantes manifestaciones, la frontera es cuando menos una realidad dual. Para facilitar el análisis de lo que en ella ocurre, es necesario reconocer la tensión originada entre la idea de la indivisibilidad de la soberanía estatal y la colindancia y continuidad de una trama social que no se acaba dentro de los bordes de la nación, justo debido a una serie de antecedentes históricos y culturales a la existencia de las naciones.

Fronteras siempre han existido y las líneas de separación han sido creadas para establecer diferencias o para repeler amenazas reales o supuestas, así como para controlar el acceso y uso de recursos del territorio. Por eso, las fronteras siempre han estado relacionadas con el establecimiento de sistemas de protección y defensa, con la formación de sistemas de poder y control territorial, así como con la producción y diseminación de iden-

tidades al interior de los colectivos sociales que ocupan un territorio. En fin, éstas se han establecido como parte de los procesos de diferenciación social y territorial, bajo concepciones y prácticas en las que han quedado más que manifiestas sus funciones demarcatorias, entre ellas el carácter indivisible del Estado-Nación y la supremacía de su soberanía territorial. Las fronteras no solo circunscriben jurisdicciones estatales, sino que también definen ‘pueblos’ o naciones “que forman una comunidad política común” (Kymlicka, 2006: 47). La formación así como la disposición de los elementos que conforman el paisaje de las fronteras, así como de las relaciones sociales asociadas a su dinámicas, son el resultado de prácticas territoriales propias de procesos de “producción del espacio” (Lefebvre, 1991).

### Fronteras como modos de vida social

El carácter de las fronteras está en interacción con los sistemas de identidad. Mediante aproximaciones sucesivas los sistemas de identidad van sedimentando, por una parte, entre los miembros de comunidades que comparten un territorio, sentimientos de pertenencia colectiva combinados con los de rechazo frente a quienes están fuera de ese territorio; en ese caso, la frontera separa adscripciones territoriales que unas veces sí, pero otras no, coinciden con las expresiones propias de identidad colectiva. Al final, un sentimiento imaginado de pertenencia deriva en la creación de una identidad común, propia de la comunidad política territorial, bajo el Estado-Nación, siendo el nacionalismo el principal ingrediente de tal/es sistemas de identidad, por oposición a las identidades nacionales o culturales de otros pueblos.

La frontera también es objeto de un conjunto de fuerzas y procesos, tanto externos como locales, que permiten pensar en ellas no solo como el punto de divisiones y separaciones de comunidades con identidades políticas contrapuestas (Morales, 1997a), sino como entidades dotadas de múltiples dimensiones y realidades, y por significados que acaban denotándola como una entidad que desarrolla también funciones múltiples, y que adquiere a su vez múltiples expresiones.

Las fronteras, como otros tantos territorios, son la arena de las contradicciones domésticas combinadas con las propias de la globalización. En las fronteras y regiones fronterizas se produce el desbordamiento de las causas y de las manifestaciones de esas contradicciones estructurales, desde ámbitos locales y nacionales, hacia los regionales, binacionales y transnacionales. Ese fenómeno tiene su origen en una nueva lógica de las desigualdades, que traslada las contradicciones y formas de exclusión desde la arena local y nacional, hacia la transnacional y viceversa. También la globalización produce dinámicas mediante las cuales la contradicción se separa de su base territorial local y se transnacionaliza; en consecuencia, el conflicto local adquiere a su vez un carácter global, en tanto que las dinámicas y contradicciones globales incrementan las tensiones locales. Las fronteras son muchas veces el espacio de cruce de esas contradicciones entre uno y otro plano. Ese cruce está condicionado por el lugar que mantienen las fronteras en la organización de los intercambios, en el desplazamiento territorial de los factores de producción y de otros activos y bienes, dentro de redes transnacionales que son tanto formales como informales, inclusive *ilegales*. Uno de los factores más notorios del nuevo orden global son las migraciones, especialmente las laborales, como parte de esos mecanismos de traslado de tales contradicciones entre los planos locales y globales<sup>1</sup>.

### Frontera límite y frontera región

En la *fronterología* tenemos dos percepciones sobre la frontera: la del *límite* y la de *región*. Es decir, una transición desde el concepto del espacio fijo y que separa hacia la del espacio dinámico, marcado por la colindancia y la continuidad de la trama social. Podemos hablar de la frontera como una entidad territorial en donde se presentan las siguientes manifestaciones: el *límite* determinado por la línea de separación entre entidades territoriales diferenciadas como son los territorios de los Estados-Nación, la *zona fronteriza* como ámbito más amplio de desarrollo de un conjunto de actividades al interior de cada estado y que tienen a la frontera como un centro vital de referencia y, la *región transfronteriza* que se forma como un espacio

que traspasa las líneas de separación y origina una integración entre los territorios colindantes. En este ensayo nos ocuparemos de analizar específicamente las regiones transfronterizas; una aproximación desde la realidad centroamericana.

Pero la región transfronteriza es precisamente ese espacio de contradicción y de cruce entre lo local y lo global, así como entre la pre y la posmodernidad, en los que la modernidad no alcanzó a manifestarse, así como entre los lugares y los *no lugares* (Augé, 1996). La región transfronteriza es una entidad que carece de estatuto jurídico dentro de la geografía política, pero dentro de la cual se hallan fuerzas sociales y relaciones de producción y de poder que operan de forma dependiente o, por el contrario, con cierta autonomía respecto a otros territorios y centros de decisión; su especificidad frente a otros espacios se explica por la presencia del límite como parte de su sistema geográfico. Esa presencia en la dimensión interestatal, siempre será una constante de las variaciones que la frontera como región experimente, hasta tanto el Estado-Nación continúe funcionando como la unidad divisoria del sistema mundial.

En la región transfronteriza se puede percibir una estructura en la que la frontera funciona como *límite*, como *territorio* económico y cultural, y como espacio *transversal*. Allí la frontera se revela como línea de separación, pero también de contacto y de cruce. Como región transnacional integra a espacios territoriales colindantes de dos o más países, dentro de sistemas de relaciones que pueden ser tanto regulares como informales, bajo la formación de redes y diversos canales de interconexión que presionan sobre las dinámicas y las decisiones institucionales en el manejo de las relaciones entre los Estados centrales o los poderes locales. Las redes sociales transfronterizas tienden a quedar interconectadas a partir de ejes transversales, que organizan las interacciones entre ejes geográficos, asentamientos de población o de redes poblacionales localizadas en los territorios colindantes. Entre ellas existe una importante relación de proximidad, condiciones de acceso y comunicación, así como una afinidad de intereses entre los agentes sociales de los respectivos territorios, que le dan sentido a las expresiones de interdependencia transnacional. La interdependencia asume expresiones que corresponden con las desigualdades o asimetrías

entre espacios, así como de la conflictividad latente o manifiesta causada por las relaciones asimétricas de poder que se desarrollan entre los distintos centros.

En la base de la región transfronteriza, como expresión territorial emergente, subyace, por un lado, la *región natural* que se define como un ecosistema con cierta uniformidad en su estructura geológica y su biodiversidad; funciona como espacio de cohesión natural y ambiental e integra al conjunto de elementos del espacio. Por otra parte, subsiste la *comunidad eco-cultural* que puede coincidir con una comunidad étnica transversal que comparte identidades, parentesco, idioma, costumbres y un sentido de comunidad entre los habitantes de los territorios colindantes. Eso determina la existencia de una relación de vecindad construida a partir de dinámicas comunes de poblamiento con una raíz común. Además, marca la existencia de la *región histórica* que se explica como un hecho comunitario antes de que la frontera existiera como una representación espacial del hecho geopolítico o como característica del espacio geográfico. Entonces, la importancia global de las regiones transfronterizas en América Central, como en buena parte de otros territorios, se explica por las características de sus recursos naturales y su trascendencia ambiental más allá del medio local, además por constituir un hábitat social donde sobresalen las identidades compartidas entre grupos de población divididos por el límite.

Sobre sus bases natural, ecológica e histórica, se organizan los modos de vida que en su base territorial están conectados a los sistemas de producción y la distribución y asentamiento de grupos poblacionales, con sus diferentes características, entre centros urbanos y su periferia rural; así como la división de los territorios a partir de lógicas político-administrativas, de producción, comercio, abastecimiento de servicios y redes de infraestructura para la comunicación y el transporte. Dependiendo de las características de tales elementos, en la región transfronteriza también se manifiestan contradicciones entre las lógicas de ordenamiento del espacio construido u ocupado socialmente, con el espacio natural como es propio de una conflictividad socioambiental que cobra cada vez mayores dimensiones globales. Tales diferencias se pueden presentar al interior de zonas fronterizas como dentro de la región transfronteriza como un todo. En zo-

nas no fronterizas esas tensiones también existen; sin embargo, el conflicto entre sociedad y ambiente en la frontera se recrudece por la contradicción o asimetrías que normalmente existen entre los regímenes jurídicos y mecanismos de gestión de los respectivos estados colindantes, que propician vacíos institucionales para regular dicho conflicto debido a la ausencia de cooperación, a la debilidad de los mecanismos de integración e, inclusive, a tensiones internacionales manifiestas o latentes en las relaciones estatales.

Entre esos escenarios de multifuncionalidad y contradicciones están las localidades fronterizas que experimentan los efectos dicotomizadores del hecho vecindario, a propósito del concepto de vecindad de Ferdinand Tönnies (1979). Aparecen comunidades divididas y comunidades transversales: unas son la expresión de dinámicas vecinales recortadas por la cortina del límite, asentamientos construidos para reforzar la separación, y otras de dinámicas vecinales cruzadas o porosas que se organizan a partir de una infraestructura de redes de parentesco o redes comunitarias, e identidad que trascienden la frontera. Ambas dinámicas se intercalan entre sí en la dicotomía del hecho comunitario y de la localidad, que es a su vez, uno de los elementos constitutivos de la región transfronteriza; de territorios, poblaciones y mercados que tienen al límite como eje integrador de su actividad.

Tanto los habitantes de las localidades fronterizas como los agentes económicos de la frontera, mantienen una relación ambivalente con el límite. Este puede ser una barrera o, físicamente, una muralla que corta las arterias del tejido social e histórico de la comunidad y de las economías intercomunitarias. También el límite es incorporado como un recurso local a partir del cual se organiza la vida comunitaria; por lo tanto funciona como un patrimonio que produce un diferencial de activos sociales, de precios, costos de producción y de recursos, entre los ecosistemas productivos y los sistemas de vida ribereños. Ese diferencial es aprovechado como parte de las estrategias para la movilización de los medios de existencia por parte de los actores locales; sobre él se orientan las decisiones económicas, los sistemas de abastecimiento, los medios de reproducción social y la vida cotidiana. Pero en la medida en que la región transfronteriza es integrada a los circuitos de la acumulación transnacional, se produce un aprovechamiento

de ese diferencial por parte de los grandes consorcios, en detrimento del desarrollo de las economías locales y de sus capacidades de integración. Finalmente, la tensión entre separación y contacto de las fronteras es absorbida por la hegemonía sobre los mercados.

En otros términos, la región transfronteriza es un espacio de vida. Junto a las lógicas de producción de valor y las lógicas del poder, las asimetrías generadas por la dinámica del capital, del Estado, y de la transnacionalización, se desarrolla un conjunto de prácticas sociales que tienen a la transfrontericidad como su rasgo calificativo frente a otras prácticas sociales generadas en otros territorios que no tienen la característica de lo fronterizo. Dichas prácticas sociales se identifican como estrategias colectivas, en cuyo desarrollo se producen transformaciones territoriales que interactúan con los cambios que tanto el capital como el Estado, a su vez, producen sobre esos mismos territorios. Es decir, las prácticas sociales transfronterizas tienen, a diferencia de otras, el referente territorial de la frontera, pero más propiamente de la región transfronteriza. Por lo tanto, son a su vez las prácticas que le dan sentido a ese espacio y contribuyen a su transformación.

Las prácticas sociales se colocan, en relación con las estructuras sociales descritas en la frontera, dentro de un continuum entre *prácticas adaptativas*, que tienden a la subordinación y reproducción de las condiciones de existencia dentro del orden existente en la frontera; y las *transformativas* en la medida en que se orientan al cambio de las relaciones sociales y del sistema de poder en el espacio fronterizo.

Para los propósitos analíticos, las prácticas sociales se pueden clasificar según diferentes ámbitos de realización:

- *Productivas*: relacionadas con la producción, el empleo y las diversas estrategias para la obtención de ingresos o medios de subsistencia.
- *Reproductivas*: entendidas como las acciones que tienen como fin asegurar la reproducción social, vivienda, acceso a servicios sociales (educación, salud y saneamiento, seguridad, etc.), y recreación.
- *Identitarias*: son las que se organizan en torno a la producción simbólica y de la intersubjetividad en torno a un conjunto de valores, ideas y manifestaciones culturales que recrean un sentido de identidad local y transfronteriza.

- *Político-organizativas*: asociadas a las formas de participación política y social, el desarrollo de organizaciones y las formas de movilización y de presión social y política; dentro de estas se incluyen las formas de acción a partir del funcionamiento de las redes sociales.

### Tramas socio-territoriales del espacio transfronterizo en América Central

Los procesos espaciales en la región centroamericana han sido parte indisoluble de las dinámicas sociales, así como de las formas de vinculación de sus sociedades con el exterior. América Central es un estrecho territorio ístmico que corre de Norte a Sur-este, uniendo las dos grandes masas continentales del hemisferio americano. Esa localización define a la región con una condición de puente natural, tanto entre las dos masas continentales como entre los dos mayores océanos, lo que ha favorecido el contacto entre especies vivas para la formación de una diversidad biológica de importancia global. A pesar de que se define a América Central como el espacio conformado por el territorio de siete estados, a saber: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, el concepto de región ha sido sumamente variable, tanto desde el punto de vista ambiental, como histórico y cultural<sup>2</sup>.

A pesar de que se la identifica como una región relativamente homogénea, en su territorio se pueden identificar una variabilidad de elementos fisiográficos y biológicos que difieren, generando a su vez una serie de contrastes tanto ecológicos como sociales. El contraste ecológico fundamental, según Carmack (1993), se produce entre las tierras altas y las tierras bajas, y divide a la región en dos zonas ecológicas diferentes, definidas como “tierra templada” y “tierra caliente” respectivamente; éstas a su vez se subdividen en otras microzonas. Las zonas ecológicas que subdividen a la región son: a) las tierras altas del oeste; b) las tierras bajas del norte; c) las tierras bajas del Pacífico; 4) el istmo del Sur; y 5) las tierras bajas del este. Por lo anterior, se afirma la existencia de una ecología humana que distinguía entre sí a las sociedades primitivas del istmo, pero también a éstas de los

demás pueblos del norte y del sur. Es posible que tales diferencias hayan influido en la evolución de las sociedades centroamericanas hasta nuestros días, delimitando escenarios espaciales específicos para procesos sociales e históricos disímiles.

También su localización ha tenido implicaciones geopolíticas importantes; por ese motivo, desde que la zona quedó incorporada al sistema mundial, el control territorial ha sido una cuestión clave dentro de los intereses de las grandes potencias imperiales. Por eso mismo, podría pensarse que la integración territorial del istmo debería ser una condición indispensable para asegurar las políticas de control de la superpotencia de turno. Sin embargo, la zona se ha mantenido como una de las regiones más fragmentadas del mundo. Posiblemente a eso se deba que Centroamérica constituya el territorio entre mares más pequeño y con más divisiones fronterizas que existe hoy en día.

En efecto, como argumenta Granados (2001), en un espacio de apenas 523 160 kilómetros cuadrados,

[...] el territorio centroamericano está recortado por aproximadamente 3.941 kilómetros lineales de límites, que establecen a su vez 10 colindancias entre estados nacionales. La complejidad limítrofe de este territorio se ve acentuada si se considera que el soporte limítrofe de esta fragmentación territorial se basa en un 34,4% sobre líneas imaginarias, cuya demarcación e identificación en el campo es bastante complicada (Granados, 2001)

Esas fronteras separan a siete estados nacionales: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, y a estos territorios independientes, de dos estados más grandes como son México al norte y Colombia al sur.

Tomando en consideración que las fronteras son espacios donde se genera una importante interacción, se calcula que alrededor de una cuarta parte de la extensión territorial del istmo está afectada por el hecho de la colindancia, y está involucrada en las demás interacciones propias de las zonas de frontera. Por esa razón, las localidades fronterizas constituían el hábitat de alrededor del 13% de la población centroamericana; es decir,

poco más de 3,6 millones de personas a finales de los años noventa habitaban esas localidades. Entre esa población resaltan los pueblos indígenas cuya mayoría habita en espacios transfronterizos; su organización y cultura se mantienen, hasta la actualidad, por encima de las demarcaciones políticas establecidas por los poderes interventores.

Las características relacionadas con la vulnerabilidad social, la pobreza y las desigualdades sociales, confluyen en las regiones fronterizas con las características propias de la fragilidad ambiental y las amenazas a la biodiversidad del conjunto del istmo. Es decir que las fronteras como espacios de vida se manifiestan como un hábitat perturbado por el riesgo, donde los medios de existencia no están amenazados tanto por su escasez, sino por la mala distribución, el mal uso de los recursos y la débil gestión institucional tanto en materia ambiental como social que son propias de las dimensiones transnacionales de la exclusión social.

Debido a la posición marginal de las zonas y de las poblaciones fronterizas –respecto de las capitales y de las demás ciudades y centros de poder–, los pobladores de dichos lugares se encuentran entre los grupos bajo las condiciones sociales más vulnerables y en situación de pobreza, profundizada por causa de la desigualdad estructural de las sociedades del istmo. Esa situación la experimentan las colectividades de indígenas, los campesinos y colonos, los habitantes de sus centros urbanos, y el resto de la población informal que reside o se moviliza por entre las localidades fronterizas, donde las opciones para el mejoramiento de las condiciones de vida son extremadamente limitadas. Esta situación se manifiesta con clara contundencia en los alrededores del Golfo de Fonseca, donde confluyen las fronteras de Honduras, El Salvador y Nicaragua, así como en la parte central de la frontera de Nicaragua con Honduras, y en segmentos de las fronteras de Costa Rica con Nicaragua y con Panamá (PNUD, 2003).

El estrecho y fragmentado territorio ístmico es irrigado por innumerables ríos; pero lo más importante desde el punto de vista fronterizo, es que el 40% del territorio centroamericano corresponde a la localización de veintitrés cuencas internacionales o compartidas. En tales cuencas se localiza buena parte de la diversidad de especies endémicas, tanto de flora como de fauna, que han sido declaradas como centros de importancia mundial

para la protección de la biodiversidad. En la región treinta y un humedales han sido declarados como sitios Ramsar<sup>3</sup>. Muchos de los más importantes se encuentran también en las áreas fronterizas y están clasificados como parte de los ecosistemas más amenazados del mundo. Pese a que estos están clasificados como bienes públicos regionales de importancia mundial, pues implican entre sí los territorios de países colindantes, los esfuerzos de cooperación y coordinación para su conservación son muy escasos.

En ese entorno ambiental y ecológico se posan parte de las iniciativas para acelerar los procesos de integración de la región a la economía mundial. Los dos grandes megaprocesos regionales son el Plan Puebla Panamá, cuyos proyectos se concentran principalmente en el desarrollo de obras de infraestructura vial, por medio de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), y la interconexión de los sistemas y los mercados de producción y distribución de la electricidad. Bajo el objetivo de mejorar la conectividad terrestre de las economías de la región, el plan se propone la modernización de las aduanas y estaciones fronterizas, incluyendo la apertura de nuevos corredores viales que conecten a los países de la región desde el norte hasta el sur.

### Mercados de trabajo transfronterizos

Dentro de los espacios transfronterizos insertados en procesos crecientes de transnacionalización, se albergan tres actividades que permiten la conexión de este sistema económico con la economía global: a) la agricultura de exportación; b) el turismo; c) la formación de mercados de trabajo de inmigrantes; combinados con la persistencia de sistemas económicos basados en modos de vida tradicionales.

En particular esos territorios presentan algunas dinámicas que darían pie a la formulación de la hipótesis de la formación de una región binacional orientada hacia el establecimiento de *transborder clusters* (Dicken, 2003:24). Estos se distinguen de otro tipo de regiones vinculadas a la globalización por ser espacios de aglomeración de actividades económicas y que cruzan o integran territorios transfronterizos, que

marcan la colindancia de mercados y sistemas políticos con características distintas, lo cual los diferencia y los hace complementarios en el plano supraestatal.

Según Dicken, un *cluster* está conformado por un conjunto de características que se basan en: a) la interconexión de actividades económicas; b) el estímulo del empresariado, la innovación y la atmósfera industrial; c) la diversificación económica y del mercado laboral local; d) intensificación de las redes institucionales locales, del medio socio-cultural y de la infraestructura física. Sin embargo, las características observables ubicarían al escenario transfronterizo analizado muy lejos de la hipótesis del *cluster*, tal y como define Dicken a ese fenómeno territorial. En efecto, una serie de manifestaciones tales como la fragilidad de los ecosistemas y las asimetrías y deficiencias del marco institucional, señalan un conjunto de deficiencias manifiestas en la dinámica del territorio en cuestión que la alejan de ese concepto.

La localización de actividades transnacionalizadas dentro de esa organización económico-geográfica es favorecida, más bien, por la disposición en dichos territorios de dos factores que asisten en su competitividad global frente a otras regiones: a) la mano de obra barata, organizada a través de los flujos migratorios; b) los recursos naturales que pueden ser ofertados como mercancías, por medio de la industria extractiva o del turismo (Morales, 1997a). Los recursos más importantes son el agua, la vegetación, la fauna y otros recursos del subsuelo.

La tercera condición que presenta ese espacio frente a otras regiones son los vacíos y asimetrías que se derivan de diferentes regímenes jurídicos, en términos de la normatividad económica, laboral, ambiental y social. Esos vacíos y asimetrías producen una situación de precariedad institucional y jurídica que más bien facilita cierta implantación de actividades económicas que obtienen una renta diferenciada producto de la existencia de la frontera y que no necesariamente contribuyen a la creación de una atmósfera de desarrollo económico, equidad y sostenibilidad (Abínzano, 2003).

El espacio transfronterizo es parte de un sistema en el que, aparte de las actividades económicas antes descritas, se organiza una red de centros urbanos y de pequeñas ciudades. En consecuencia, la región transfronteriza

se ha establecido como un complejo de sistemas que funciona a través de corredores naturales o biológicos, cuya base es el sistema de cuencas (Pro-cuenca San Juan, 2004), de corredores poblacionales y circuitos productivos y comerciales, de redes familiares, centros de servicios y actividades de subsistencia, conectados de manera creciente a circuitos de extracción de valor a escala transnacional, que se superponen sobre las antiguas lógicas de obtención de valor a escala nacional o local.

En concreto, el territorio transfronterizo se caracteriza por la convergencia sobre él de diferentes dinámicas ancladas en procesos de naturaleza transnacional: a) las actividades económicas ligadas a la agro-exportación y el turismo; b) la migración laboral. Esas dos dinámicas corresponden a un solo proceso en el que se ponen en evidencia las manifestaciones territoriales específicas de la desigualdad social y de la exclusión. Dicha contradicción coincide en el espacio analizado con otras dos condiciones: la fragilidad ambiental del territorio y la precariedad institucional.

En materia de políticas relacionadas con la gestión de los flujos de la migración laboral, se imponen una serie de instrumentos de regulación que continúan supeditados a un conjunto de acciones que suponen la existencia de mercados laborales nacionales separados. Eso se debe al hecho de que frente a la realidad laboral que se impone como efecto de un proceso propio de las estructuras económicas y de mercados de mano de obra, los mecanismos de gestión se basan en los criterios del control fronterizo. En ese aspecto radican dos de los principales desafíos en el manejo de la cuestión migratoria laboral del espacio transfronterizo: por una parte, la armonía entre las demandas del mercado de trabajo y las presiones ciudadanas a favor del control de los flujos desde el exterior. Por otra parte, la búsqueda de la cooperación entre estado de origen y receptor en la implementación conjunta o coordinada de una serie de medidas que contribuyan, por una parte, a resolver las necesidades del desarrollo económico de ambas sociedades y, por otra, establecer mecanismos para mejorar la calidad de los servicios de las instituciones públicas a favor de una mejora en la gestión de los flujos laborales y del acceso de las personas migrantes a tales servicios.

### Espacios fronterizos y gestión pública en las fronteras

Por el contrario, las migraciones internacionales no tienen como referente a las condiciones del grupo social que participa en el desplazamiento, sino a las normas estatales que se basan en el establecimiento de reglas relativas a la admisión o rechazo de personas extranjeras que procuran establecerse en el territorio del estado nacional para imponer controles. Aunque no es extraño que con el advenimiento de la 'era de las migraciones' distintos tipos de movilidad coexistan en las fronteras, la migración internacional se ha constituido un tema central de la *raison d'état* y, por lo tanto, en la justificación de mayores controles fronterizos.

Esas diversas dinámicas están presentes en los procesos que acontecen en las fronteras centroamericanas. La frontera entre Nicaragua y Costa Rica alberga precisamente muchas de ellas, bajo diversas expresiones. Los procesos espaciales que ocurren en zonas de frontera han sido parte de las dinámicas societales, así como de las formas de vinculación de las sociedades de la región entre sí y con el exterior. América Central es un estrecho territorio ístmico que corre de Norte a Sur-Este, uniendo las dos grandes masas continentales del hemisferio americano: América del Norte y América del Sur; pero también conecta el Mar Caribe y su parte insular con el océano Pacífico. Por su localización, la región cumple una función de puente geográfico, lo que ha favorecido el contacto e intercambio entre especies biológicas al punto de conformar una estratégica riqueza biológica. A pesar de que se define a América Central como el espacio conformado por el territorio de siete estados, a saber Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, el concepto geográfico de región tiene referentes no coincidentes entre sí desde el punto de vista histórico y cultural, político, económico y ambiental. Desde el punto de vista ambiental Centroamérica, se extiende desde el istmo de Tehuantepec, incluyendo la península de Yucatán, hasta el río Atrato en Colombia; como región cultural estaba formada por dos zonas, Mesoamérica (que se extendía desde el territorio mexicano con Tenochtitlán como ciudad principal, hasta Nicaragua); el resto comprendía la parte Caribe de los territorios que hoy conforman Honduras y Nicaragua

hasta las provincias orientales de Panamá hoy limítrofes con Costa Rica. Como región histórica el territorio que se incorporó al sistema mundial iniciaba desde el estado de Chiapas y se extendía hasta Costa Rica (incluyendo las mencionadas provincias fronterizas de Panamá), pero excluía el territorio de Belice y el resto de Panamá pertenecía a Colombia. Sin embargo, como argumenta Carolyn Hall (1985) la regionalización de Centroamérica ha variado en sus límites, dinámicas culturales, características políticas, y en la forma en que se vinculan con el resto del mundo (Véase también Bull, 2002).

Pero lo que mejor explica la función espacial que cumple esa región transfronteriza dentro del regionalismo emergente en Centroamérica, es el hecho de que allí se localizan las funciones relacionadas con la reserva, reproducción y reemplazo de fuerza de trabajo dentro de los procesos de organización del mercado laboral binacional y transnacionalizado (Morales, 2000; 2002 y Morales y Castro, 1999). No es una función nueva, pues otros territorios fronterizos en el pasado cumplieron funciones similares para el desarrollo de las plantaciones bananeras en Centroamérica (Bourgeois, 1994).

## Conclusión

Los espacios transfronterizos son territorios que comparten las particularidades de dos territorios nacionales, cuya función espacial central gira en torno a la colindancia, con sus implicaciones contradictorias ya que sirven como lugares de integración pero también de separación. A pesar de la idea de que las fronteras políticas se resisten a desaparecer a pesar del influjo avasallador de la tecnología de la información; lo que parece resultar más que evidente es que las fronteras ya no cumplen ninguna función separatoria frente al movimiento del capital y del desplazamiento tecnológico, pero si mantienen sus viejos atributos en términos de mantener las separaciones sociales. Son múltiples las nuevas expresiones de la desigualdad global, pero las funciones de las fronteras pueden girar ahora hacia otras formas de especialización que no son sólo las de

separación de viejos territorios o formaciones nacionales. Las fronteras globales cumplen una función dentro de la configuración de una nueva división global del trabajo, al separar territorios –de escalas distintas entre sí– unos en función de facilitar e impulsar la reproducción del capital, concentrando en ellos la producción de bienes, frente a otros espacios dedicados a la reproducción social de la fuerza de trabajo. Entre tanto, la función de resguardo que cumplen las fronteras internas sobre separaciones de tipo social, étnica, cultural y religiosa, se derivan de las contradicciones que ocurren dentro de formaciones sociales domésticas insertadas en los procesos de globalización.

Los procesos sociales que se manifiestan en las regiones transfronterizas como sirven a propósito de mostrar que las fuerzas del poder denotan su naturaleza extra-territorial, frente a la condición puramente territorial de las necesidades sociales vinculadas a la reproducción de la fuerza de trabajo. Mientras que unas y otras tienden a expresar su desplazamiento, las condiciones de regulación derivadas de las diversas formas de control espacial se manifiestan de manera distinta frente a unas y otras. Una problemática similar es la que se observa en el caso de las nuevas fragmentaciones sociales del territorio urbano como consecuencia de las respuestas territoriales a la presencia de los inmigrantes en las ciudades.

Como se mencionó anteriormente, las migraciones internacionales no tienen como referente a las condiciones del grupo social que participa en el desplazamiento, sino a las normas estatales que se basan en el establecimiento de reglas relativas a la admisión o rechazo de personas extranjeras que procuran establecerse en el territorio del estado nacional para imponer controles. Aunque no es extraño que con el advenimiento de la ‘era de las migraciones’ distintos tipos de movilidad coexistan en las fronteras, la migración internacional se ha constituido un tema central de la *raison d'état* y, por lo tanto, en la justificación de mayores controles fronterizos.

A manera de conclusión, nos permitimos sugerir algunas ideas que esbozamos a continuación:

*Las fronteras no deben ser pensadas solo desde la seguridad o la “inseguridad”*

Si bien es cierto, dentro de esos espacios se mantienen confinadas muchas amenazas a la seguridad de los Estados; ello ha sido resultado muchas veces de las deficitarias formas de integración de los territorios y las poblaciones fronterizas y al énfasis puesto sobre las doctrinas del control territorial, en detrimento de la integración regional. No obstante, esos territorios siguen siendo espacios de vida que han resignificado su lugar en la trama territorial en la relación local-global en el contexto de los procesos de transnacionalización. Pese a su importancia regional y global, sobre todo ante los procesos de creciente integración de los territorios a las dinámicas de acumulación de capital, los temas vinculados al desarrollo social de las poblaciones fronterizas no han adquirido la relevancia que debieran tener en las agendas de los Estados. La constante aparición de conflictos irredentistas es una muestra clara de que los Estados centrales continúan albergando en las fronteras de sus territorios una defensa del llamado ‘interés nacional’, en oposición y en contradicción con las demandas de cooperación en un mundo globalizado e interdependiente.

*Deben ser reconocidas como espacios de vida: conectar las políticas con los modos de vida locales*

Diversas formas de vida colectiva, transversales a distintas entidades nacionales colindantes en frontera, han existido desde antes de la conformación de la frontera misma. Allí se han establecido distintas estrategias de producción y reproducción de la vida social; esas han fortalecido lazos y redes sociales y rasgos de una identidad común como fundamentos de la integración de los territorios de frontera.

Los Estados deben esforzarse por incorporar los modos de vida locales en las políticas dirigidas a los territorios de frontera. Las bases ecoculturales de la región transfronteriza se han sedimentado a partir del funcionamiento de una serie de instituciones endógenas, que aunque no hayan adoptado la forma de instituciones políticas formales, siguen siendo instituciones

culturales legítimas y funcionales a las necesidades de los habitantes y de las sociedades transfronterizas.

*Desarrollo local territorial transfronterizo*

Como se ha señalado, uno de los rasgos de los territorios fronterizos o transfronterizos es la existencia de una red extensa de centros poblados de diversa jerarquía. La falta de planificación y la ausencia de inversiones públicas es una constante; pero además de ello, es posible que entre el conjunto de asentamientos o localidades haya habido una evolución dispar; que se hayan profundizado las asimetrías económicas, sociales y jurídicas y que, como resultado de ellas, se produjeran una serie de vacíos que lejos de propiciar el bienestar y la cohesión social, acentuaran la exclusión, la fragmentación territorial y la segmentación socio-espacial.

Por lo anterior, es importante fomentar estrategias de desarrollo de los territorios de frontera, sustentados en el fortalecimiento de las capacidades del desarrollo local; obviamente ese tipo de estrategias solo puede surgir del fortalecimiento de la cooperación entre los Estados colindantes; así como de la incorporación de las instituciones y agencias locales en la cooperación transfronteriza.

*La capacidad de agencia local*

Uno de los desafíos más importantes de los procesos de descentralización en los territorios de frontera es que los Estados centrales tengan la disposición de transferir a los actores locales importantes decisiones que tienen que ver con la promoción del desarrollo. Sin duda que un conjunto de competencias relacionadas con el control territorial y la seguridad no pueden ser trasladadas a la arena local; pero sí pueden ser ejercidas procurando la participación local en una serie de esferas del desarrollo territorial. En la medida en que las políticas de frontera estén articuladas a los intereses, visiones y expectativas de bienestar de las poblaciones y de

los actores locales, muchas de las acciones de los estados además sustentables serán legítimas.

### Bibliografía

- Abínzano, Roberto (2003). "Globalización, regiones y fronteras". *Documentos de Debate 27: Gestión de las Transformaciones Sociales*, MOST, <http://unesco.org/most/abinzano.htm>, visita 5 de noviembre de 2003.
- Augé, Mark (1996). *Los "no lugares". Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Carmack, R. (1993). "Perspectivas sobre la historia de Centroamérica", en R. Carmack (ed.) *Historia General de Centroamérica. Historia Antigua. Tomo I*. Madrid: Ediciones Siruela S.A.
- Dicken, P. (2003). *Global Shift. Reshaping the Global Economic Map in the 21st Century*. Nueva York: The Guilford Press.
- Granados, Carlos (2001). *Modelo para la estimación del conflicto ambiental transfronterizo en las cuencas internacionales de Centroamérica*. San José: FUNPADEM.
- Granados, Carlos y Liliana Quesada (1986). "Los intereses geopolíticos y el desarrollo de la Zona Nor Atlántica de Costa Rica", *Estudios Sociales Centroamericanos*, Vol. 40.
- Giro, P. (1988). "Formación y Estructuración de una Región Viva. El caso de la Región Huetar Norte". *Geoismo* N.º 3, Vol. 2.
- Hasseman, G. y G. Lara Pinto (1993). "La Zona Central: Regionalismo e Interacción", en Carmack, R. (ed.) *Historia General de Centroamérica. Historia Antigua. Tomo I*. Ediciones Siruela S.A.
- Hiernaux, D. y A. Lindón (2006). *Tratado de Geografía Humana*. México D.F.: Editorial Antrophos.
- Kymlicka, W. (2006). *Las fronteras territoriales*. Madrid: Editorial Trota.
- Morales, A. (2007). *La Diáspora de la posguerra. Regionalismo de los migrantes y dinámicas territoriales en América Central*. San José: FLACSO-Costa Rica.
- Morales, A. (1997a). *Las fronteras desbordadas*. Cuaderno de Ciencias Sociales, 104. San José: FLACSO-Costa Rica.

- Morales, A. (1997b). *Los territorios del cuajipal. Frontera y sociedad entre Nicaragua y Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Morales, A. y C. Castro (2006). *Redes transfronterizas. Sociedad, empleo y migración entre Nicaragua y Costa Rica*. San José: FLACSO Costa Rica.
- Ohmae, Kenochi (2000). *The borderless world. Power and strategy in the interlinked economy*. Fontana.
- Robinson, W. (2003). *Transnational Conflicts. Central America, Social Change and Globalization*. Londres: Verso.
- Robinson, W. (2007). *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Sandoval, C. (2002). *Otros Amenazantes*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sandoval, C. ed. (2007). *El mito roto*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sassen, S. (1997). *The mobility of labor and capital. A study in international investment and labor flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2006). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Soja, E. (1989). *Postmodern geographies. The re-assertion of space in critical social theory*. Londres: Verso.
- Taylor, P. y C. Flint (2002). *Geografía Política. Economía-Mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama Editorial.
- Tönnies, Ferdinand (1979). *Comunidad y asociación. El comunismo y el socialismo como formas de vida social*. Península, Barcelona
- Wallerstein, I. (2004). *Impensar las Ciencias Sociales*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- (2005). *Análisis del sistema mundo. Una introducción*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Notas

- 1 Bajo estos conceptos y reflexiones sobre las funciones de la frontera y sus transformaciones en el contexto de la globalización, hemos desarrollado una serie de estudios en América Central, cuyos hallazgos se encuentran en Morales 1997a, Morales, 1997b, y Morales y Castro, 2006.
- 2 Desde el punto de vista ambiental, Centroamérica es una unidad que se extiende desde el istmo de Tehuantepec, incluyendo la península de Yucatán, hasta el río Atrato en Colombia.
- 3 Denominados así a partir de lo que se conoce oficialmente como “Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas”, o también llamada Convención de los Humedales o Convención de Ramsar, por el lugar donde se celebró en Irán.

# Fronteras, migraciones y organización del espacio ecuatoriano

Juan Bernardo León\*

## Generalidades

Las fronteras son espacios geográficos muy particulares. Gozan de una personalidad espacial propia. Desempeñan un papel que sólo a ellas les pertenece en la estructuración y funcionamiento de un territorio nacional. Son lugares de ruptura, de límite, de impermeabilización, donde termina una extensión, una jurisdicción, una soberanía y comienzan otras. Son al mismo tiempo lugar de contacto, de *interfaz* entre dos o más organizaciones espaciales. Con frecuencia tienen el carácter de periféricas pero también suelen localizarse al margen de los centros y de las periferias. Sin embargo, rara vez son autónomas. En la mayoría de los casos son prolongaciones o emanaciones de las periferias y de los centros. Evocan y tienen –particularmente en el caso de las fronteras terrestres– una configuración lineal o, si se quiere, de franja (pero centrada por una línea), aunque siempre se hallan compuestas por puntos discontinuos de franqueamiento, por eso son virtualmente ‘porosas’. Objeto de constante vigilancia, filtración y control por parte de los gobiernos, las fronteras son susceptibles, en contrapartida, de infracciones que las fracturan, las transgreden, las traspasan, las permeabilizan. Si se trata de fronteras internacionales, en esta porosidad radica el

---

\* Doctor en Jurisprudencia (PUCE, Quito) y titular de un diploma en Sociología del Desarrollo (IEDES, Universidad de Paris I).

origen de los movimientos transnacionales. Geográficamente, son entidades de gran ambigüedad: las fronteras trastocan el sentido de la distancia porque lugares geoméricamente cercanos se convierten en lejanos, solo por el hecho de estar atravesados por una línea de gran potencial simbólico; en otras palabras, toda frontera introduce “la distancia en la proximidad” (Arbaret-Schultz en Szary y Anne-Laure, 2011: 48). Distancia sobre la que se construyen otras de diferente tipo: sociales, económicas, jurídicas, políticas...

Etimológicamente, el término de frontera se asocia, al menos en las lenguas latinas, al de frente, término militar que expresa una relación de fuerza, lo cual no sucede con los equivalentes anglosajones (como el inglés *boundary*) que significa casi lo contrario: lo que sostiene el conjunto, lo que une (*that which binds together*)<sup>1</sup>.

Históricamente, el término frontera se aplica a realidades de una gran complejidad, por su evolución y contenido. Se lo puede retrotraer hasta épocas extremadamente remotas como las de las diferentes fases de la construcción de la Gran Muralla China o las de los límites del Imperio Romano o, ya en nuestro continente, hasta 1494, año de creación de la más célebre frontera político-territorial del Nuevo Mundo: la del meridiano de Tordesillas.

Si bien es cierto que nunca se las ha utilizado únicamente para referirse a los límites territoriales entre los Estados, las fronteras políticas (o estatales) inician su historia al momento de la formación de los Estados-Nación europeos, cuando al debilitarse la feudalidad –en cuya organización territorial la frontera como línea era prácticamente inexistente o innecesaria– se firman los famosos tratados de Westfalia (1648). Actualmente casi no existe espacio emergido en el globo terrestre que no pertenezca a un Estado-Nación o que se identifique con él. Todos esos espacios se hallan, por ende, delimitados y ‘fronterizados’. Son pues miles de miles de kilómetros de fronteras o contornos de esa suerte de ‘piezas-Estados’ que componen el ‘rompecabezas’ global de los 193 actuales miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Según el geógrafo francés Michel Foucher, en el mundo habrían 248 000 kilómetros de fronteras terrestres. Además, según este autor,

Desde 1991 más de 26 000 kilómetros de nuevas fronteras internacionales han sido establecidas, otros 24 000 han sido objeto de acuerdos de delimitación y de demarcación y, si los programas anunciados de muros, cerramientos y barreras metálicas o electrónicas se cumplen, éstos se extenderían sobre más de 18 000 kilómetros (Amilhat Szary y Anne-Laure, 2011: 49) (*traducción propia*).

Es lo que hace pensar a algunos autores que es un error concebir a la globalización económica como portadora de desaparición de las fronteras estatales (Chavenaux, 2011).

Muchos son los factores que han incidido en la multiplicación moderna y contemporánea de las fronteras. Entre ellos deben mencionarse en lugar privilegiado los procesos de colonización y descolonización. Conviene recordar al respecto cómo en nuestro subcontinente latinoamericano al final de la Colonia española (hacia 1790) existían en lo esencial apenas cuatro grandes unidades político territoriales correspondientes a sendos Virreinos (a más de las posesiones portuguesas, británicas, holandesas y francesas); una vez cumplidas las decisivas fases de la Independencia (hacia 1825) el mismo subcontinente contaba ya con no menos de nueve grandes entidades políticas; actualmente, los Estados miembros de las Naciones Unidas al sur del río Grande, sin contar los numerosos Estados caribeños, alcanzan la cifra de diecinueve.

Otro ejemplo más reciente de multiplicación de fronteras, resultado del fraccionamiento de los Estados, es la que se desencadenó durante los años noventa del siglo pasado a raíz de la desaparición de la Unión Soviética (quince nuevos estados: ocho en Europa Occidental, tres en el Cáucaso y cuatro en el Asia Central) y de Yugoslavia (seis nuevos Estados).

En las fronteras suceden cosas y hechos, *legales* o *ilegales*, que son imposibles en otros lugares. Los comportamientos fronterizos en gran medida están determinados por su localización. Pero, hay razones para pensar que estos comportamientos son de una gran diversidad y en primer lugar porque se pueden distinguir tres tipos de fronteras geográficas: las terrestres, las marítimas y las aéreas –que de ninguna manera comparten entre ellas un idéntico perfil, aunque sí una parecida naturaleza–. No es por nada que

en el caso de las fronteras marítimas y aéreas la forma material prevaleciente ya no es asimilable a una línea como en las terrestres, sino más que todo a un punto como en el caso de los puertos y aeropuertos. En este artículo solo se tratará de las del primer tipo.

### Las fronteras terrestres ecuatorianas

La configuración del territorio ecuatoriano, a más de su superficie relativamente pequeña (256 000 Km<sup>2</sup>, igual al 1,5% de la superficie total de América del Sur) y su densidad poblacional (57 habitantes por kilómetro cuadrado, la más alta de todos los países sudamericanos y ligeramente superior al promedio mundial), tiene en cierta forma la ventaja de que todos los puntos de sus fronteras terrestres internacionales sean más o menos equidistantes de su centro geométrico (pero no de su centro poblacional, mucho más occidental que este último). Si este es un factor que facilita el control y manejo gubernamental de las fronteras, no es el único que hay que tener en cuenta para este menester. Hay otros que lo dificultan, tales como las ‘fricciones’ que en la movilización terrestre ejercen la selva amazónica, su compleja red hidrográfica y, en las fronteras serranas, el relieve andino. De todas maneras, las fronteras terrestres ecuatorianas suman en total un poco más de 2 000 kilómetros (590 con Colombia, y 1 420 con Perú), a los que habría que añadir, para ser completos, los 2 237 kilómetros de línea de costa y los mil kilómetros que aproximadamente separan Galápagos del Ecuador continental.

En el contexto latinoamericano, conviene comparar estas distancias ecuatorianas con las de las treinta y seis díadas<sup>2</sup> terrestres existentes en el subcontinente latinoamericano (ver cuadro N.º 1). Así, las dos díadas Ecuador-Perú y Ecuador-Colombia ocupan, en este contexto, los escalafones once y veinticuatro, respectivamente, y las dos son, 4,4 y 10,7 veces menos extensas, en su orden, de la más larga de todas (Argentina-Chile). Nótese además cómo la extensión total de las fronteras terrestres ecuatorianas es 8,4 veces menos pequeña que la más amplia de todas, la cual, evidentemente, no puede ser otra que la del conjunto de fronteras terrestres del Brasil, país

que comparte sus límites con diez otros estados sudamericanos. Adicionalmente, cabe remarcar que los 43,4 mil kilómetros del conjunto de díadas terrestres consideradas en el cuadro N.º 1 representan el 17,5% del total mundial, si el geógrafo Foucher ya mencionado es acertado en sus cálculos. Finalmente, es bueno saber que el país más extenso del mundo (Rusia, con 17,1 millones de kilómetros cuadrados) tiene 20 241 kilómetros de fronteras terrestres, vale decir cerca de la mitad del conjunto de fronteras de este tipo de los veinticinco países latinoamericanos que las poseen.

Cuadro N.º 1: Extensión de las fronteras terrestres de 25 países latinoamericanos

Díadas terrestres (km)			Total de las fronteras terrestres según país (km)		
1	Argentina-Chile	6308	1	Brasil	16828
2	Brasil-Bolivia	3423	2	Argentina	9861
3	México-EEUU	3141	3	Perú	7461
4	Brasil-Perú	2995	4	Bolivia	6940
5	Brasil-Venezuela	2200	5	Chile	6339
6	Colombia-Venezuela	2050	6	Colombia	6309
7	Argentina-Paraguay	1880	7	Venezuela	4993
8	Perú-Colombia	1800	8	México	4353
9	Brasil-Colombia	1644	9	Paraguay	3995
10	Brasil-Guyana	1606	10	EEUU	3170
11	Ecuador-Perú	1420	11	Guyana	2949
12	Brasil-Paraguay	1365	12	Ecuador	2010
13	Brasil-Argentina	1261	13	Suriname	1703
14	Perú-Bolivia	1075	14	Guatemala	1687
15	Brasil-Uruguay	1068	15	Uruguay	1648
16	Honduras-Nicaragua	922	16	Honduras	1520
17	Bolivia-Chile	860	17	Nicaragua	1231
18	Argentina-Bolivia	832	18	Guyanafr.	1183
19	Bolivia-Paraguay	750	19	Costa Rica	639
20	Venezuela-Guyana	743	20	Panamá	555

21	Brasil-GuayanaFr.	673
22	Guyana-Surinam	600
23	Brasil-Suriname	593
24	Ecuador-Colombia	590
25	Argentina-Uruguay	580
26	Surinam-GuyanaFr.	510
27	Haití-R. Dominicana	360
28	Honduras-El Salvador	342
29	Costa Rica-Panamá	330
30	Nicaragua-Costa Rica	309
31	Guatemala-Bélice	266
32	Guatemala-Honduras	256
33	Colombia-Panamá	225
34	Guatemala-El Salvador	203
35	Perú -Chile	171
36	EEUU-Cuba**	29
	Total	43 380

21	El Salvador	545
22	Bélice	516
23	Haití*	360
24	R.Dominicana*	360
25	Cuba**	29

\* Dentro de la isla compartida por Haití y República Dominicana.

\*\* Entre la Base de Guantánamo y el resto de la isla cubana.

Fuente: The World Factbook:  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

Ahora bien, de lo que se trata a continuación es de echar una rápida mirada a las fronteras ecuatoriano-colombianas y ecuatoriano-peruanas –y más particularmente a las múltiples entidades territoriales fronterizas (nueve provincias, treinta cantones y setenta parroquias) y sobre todo a sus poblaciones– como parte de la organización del territorio nacional. A su vez, esta organización, tratará de ser descifrada rápida y cuantitativamente mediante una atenta observación geográfica (más que todo cartográfica) de las migraciones absolutas según los datos que aparecen del último censo de población ecuatoriano (2010). Más que un trabajo que responde interrogantes, este artículo formula algunas que bien podrían considerarse como estímulos a una investigación ulterior.

### Las migraciones absolutas en las provincias, los cantones y las parroquias del Ecuador

Las migraciones absolutas (también llamadas vitalicias) cuyo indicador no es otro que aquel que resulta de la comparación, respecto de un lugar determinado, entre su población nativa y su población actual (o empadronada). Si en este lugar la población empadronada es superior a la nativa quiere decir necesariamente que muchos nativos de otros lugares han migrado al primero y que estos inmigrantes han sido más numerosos que los nativos del lugar en cuestión que han sido empadronados fuera de él. En otras palabras, que el saldo migratorio absoluto para el lugar observado es positivo. Viceversa, si en otro lugar, la población empadronada es inferior a la nativa, quiere decir que este otro lugar tiene un saldo migratorio absoluto negativo.

Para describir este fenómeno, aplicado a las provincias, cantones y parroquias del Ecuador y según los resultados del último censo de población del país, a continuación se hacen algunas consideraciones generales sobre el nivel provincial para luego comentar algunos mapas cantonales y parroquiales. En cada caso se hará una referencia especial a las provincias, cantones y parroquias fronterizas.

#### *En las provincias*

Las provincias fronterizas del Ecuador son nueve (tres con Colombia y seis con el Perú) y representan cerca de la sexta parte de la población nacional (en miles de habitantes: 14 483/ 2 384). En términos de saldos migratorios absolutos (ver cuadro N.º 2), seis son positivas (las amazónicas de Sucumbíos, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, más la costeña de El Oro) y las tres restantes son negativas (las serranas de Carchi y Loja, y la costeña de Esmeraldas). En porcentajes de habitantes no nativos destacan: Sucumbíos, Orellana, Pastaza y Zamora Chinchipe (50,2%, 48,1%, 38,1% y 35,8%); en cambio, las restantes no superan el 25,9% (El Oro) siendo el nivel más bajo el de Loja (9,2 %). Por supuesto, para una mejor comprensión de este panorama debe inscribirse en la

conocida bipolaridad de las provincias más pobladas del país (Guayas y Pichincha) que a más de concentrar en conjunto las dos quintas partes (43,0%) de la población empadronada del país, acaparan la mitad de la población migrante<sup>3</sup> (50,5 %), realidad cuya contrapartida más extrema se encuentra en las dos provincias más deficitarias en términos absolutos (Manabí y Loja) que entre las dos concentran apenas el 4,2% de la misma suma de migrantes.

Cuadro N.º 2: Poblaciones empadronadas y nativas de las provincias del Ecuador (2010)

Provincias	Población empadronada (miles)	Población nativa (miles)	Saldo migratorio absoluto (miles)	% de la población nativa
Bolívar	183,6	300,9	-63,8	10,9
Loja*	449,0	645,3	-43,7	9,2
Carchi**	164,5	236,3	-43,6	17,8
Manabí	1369,8	1866,7	-36,3	6,8
Chimborazo	458,6	601,9	-31,2	9,6
Cotopaxi	409,2	506,9	-23,9	13,4
LosRíos	778,1	877,6	-12,8	20,0
Imbabura	398,2	447,4	-12,3	16,7
Tungurahua	504,6	539,9	-7,0	14,0
Esmeraldas**	534,1	564,5	-5,7	23,4
Napo	103,7	105,9	-2,1	23,4
Cañar	225,2	228,0	-1,3	21,6
Azuay	712,1	715,8	-0,5	15,9
Morona Santiago*	147,9	142,2	3,9	20,3
ElOro*	600,7	554,7	7,7	25,9
Sta.Elena	308,7	276,7	10,4	20,5
Guayas	3645,5	3160,3	13,3	20,9
Zamora Chinchipe*	91,4	77,8	14,9	35,8
Pastaza*	83,9	66,5	20,8	38,1
Pichincha	2576,3	1890,6	26,6	32,8

Sto.D.delosTsáchilas	368,0	269,4	26,8	POSITIVO	48,8
Sucumbíos**	176,5	110,5	37,4		50,2
Orellana*	136,4	82,3	39,6		48,1
Galápagos	25,1	11,1	56,0		65,9
Zonas no delim.	32,4	10,0	69,1		69,5
Pais	14483,5	14483,5	0,0		0,0

\* Provincias limítrofes con el Perú

\*\* Provincias limítrofes con Colombia

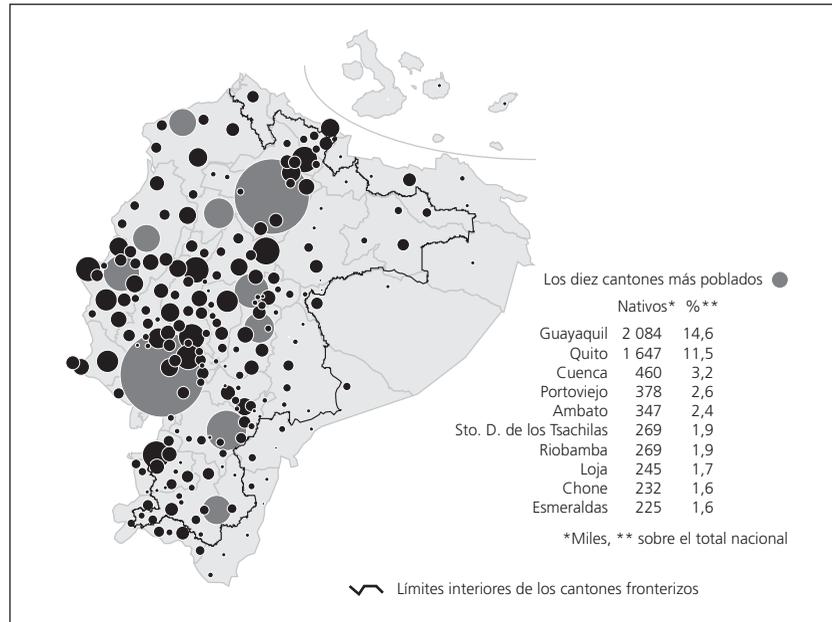
Fuente: INEC: <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>

Teniendo en mente este contexto nacional –que no es otro que una de las principales bases sobre la que se estructura y funciona la organización espacial ecuatoriana–, conviene ahora ver cuáles son las características de las migraciones absolutas a nivel de cantón. Para ello se procederá a comentar una serie cartográfica compuesta por ocho mapas.

### En los cantones

El mapa N.º 1 representa las poblaciones nativas de los cantones y constituye una expresión válida –entre otras posibles– de la distribución de la población en el espacio del país. En él se constatan concentraciones y dispersiones de diferente índole: los cantones de Guayaquil y de Quito, los más poblados de todos, concentran en conjunto más de la cuarta parte de la población nativa nacional; el cantón Cuenca, que es el tercero en orden de población, es 3,6 veces más pequeño que el de Quito y el conjunto de los diez cantones más poblados representa el 43,1% de ese total nacional. En el otro extremo están cincuenta y nueve cantones (de un total de 221) que no alcanzan los diez mil nativos y de los cuales veintiseis son amazónicos, dieciocho serranos, nueve costeros y tres insulares.

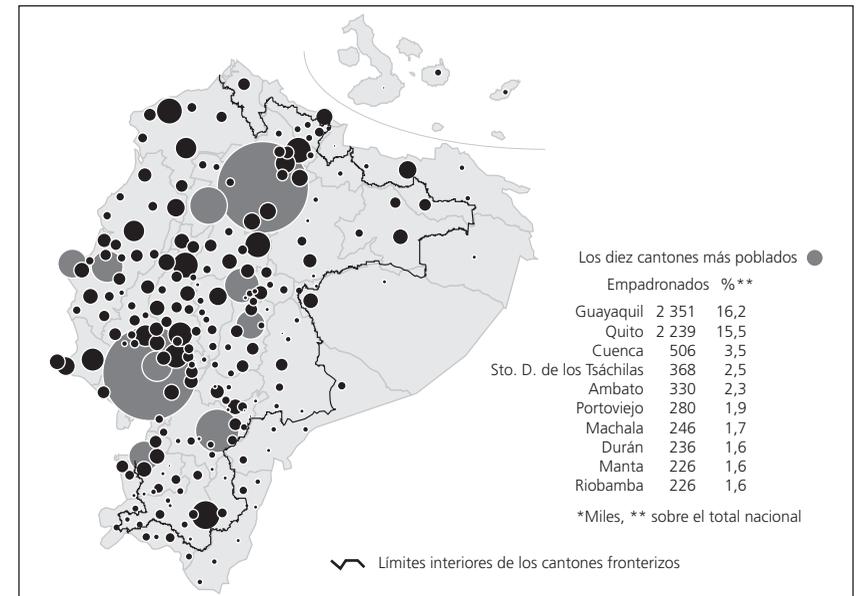
Mapa N.º 1: Población NATIVA, según cantón



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

El mapa N.º 2 trata de la población empadronada y permite observar, en términos generales, el mismo orden de concentraciones y dispersiones poblacionales que el anterior, salvo algunos matices de importancia que es imperativo señalar: la suma de los dos cantones más poblados concentran casi la tercera parte del total nacional, el de Cuenca es 4,4 veces más pequeño que el de Quito y el conjunto de los diez cantones más poblados no es exactamente el mismo que el del mapa anterior (los de Loja, Esmeraldas y Chone salen del grupo y entran los de Durán, Manta y Machala). Además, el escalafón de estos diez cantones no es el mismo: el lugar del cantón Portoviejo se halla ocupado por el de Santo Domingo de los Tsáchilas, el de Riobamba pasa del séptimo al décimo puesto y el del de Ambato aparece superior al de Portoviejo.

Mapa N.º 2: Población EMPADRONADA, según cantón



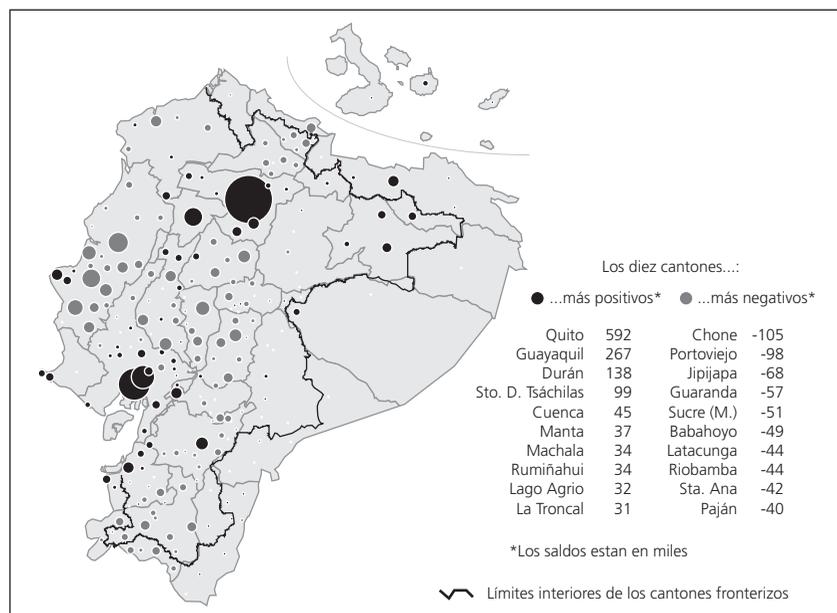
Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

De todas maneras, en ambos mapas aparecen con claridad dos de los rasgos mayores de la macroestructura espacial ecuatoriana: la bicefalia Quito-Guayaquil y los elementos más estructurantes de la red urbana del país, vale decir, los diez o más nudos urbanos correspondientes a sendas cabecezas de los cantones más poblados. Allí están, tanto las ciudades históricas – que al parecer no han perdido mucho peso en el conjunto– como Cuenca, Portoviejo, Ambato y Riobamba, cuanto las de historia más reciente como Santo Domingo, Machala, Durán y Manta<sup>4</sup>.

De la comparación entre las poblaciones empadronadas y las nativas (las primeras restadas de las segundas), resultan los saldos migratorios absolutos. Son los que se hallan cartografiados en los mapas N.º 3 y N.º 4. Allí se pueden contabilizar sólo 95 cantones con saldo positivo y nada

menos que 126 con saldo negativo. Es evidente que entre los cantones que encabezan la lista de los positivos no se hallan, ni de lejos, solo los cantones cuyas cabeceras son capitales provinciales. Así, si en los primeros lugares se hallan –como no puede ser de otra manera– los de Quito y Guayaquil, entre los diez más positivos también están Durán (cuya cabecera es ciudad conurbada a Guayaquil), Manta, Rumiñahui y La Troncal. Asimismo, entre los diez más negativos, cinco corresponden a capitales provinciales y cinco no. En términos regionales, de los 95 cantones de saldo positivo, 30 son amazónicos (sobre un total de 42 de esta región), 20 son serranos (de un total de 91), 42 son costeños (de un total de 86), y 3 (sobre 3) son insulares. Hay provincias, como Loja, que no muestran en absoluto tener cantones con saldos positivos, así como provincias, como Pichincha, que sólo tienen cantones de signo positivo.

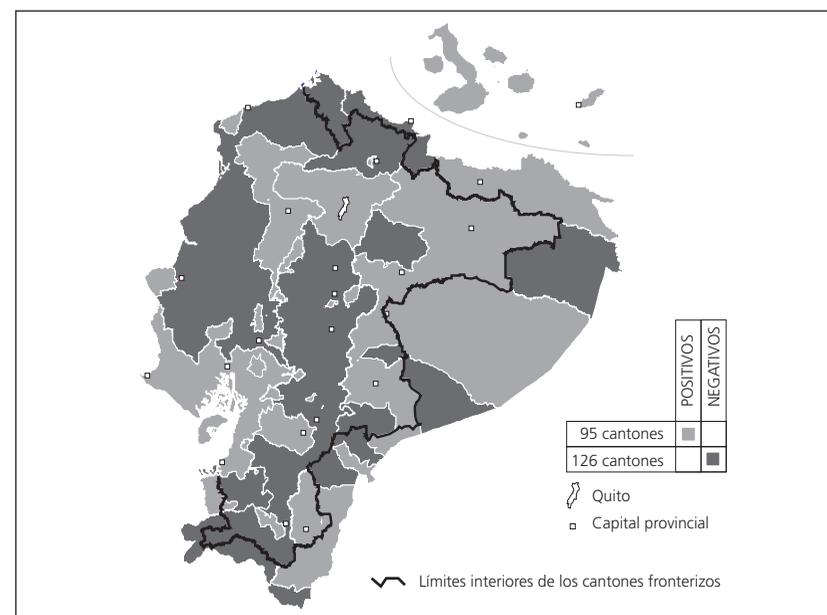
Mapa N.º 3: SALDOS (poblaciones) migratorios (absolutos) según cantón



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

El mapa N.º 4 –el coroplético titulado ‘De saldos-espacios’– tiene el propósito de dar una visión sintética del espacio nacional en lo que concierne a los saldos de las migraciones absolutas. Podría llevar el título “espacios migratorios ganadores y perdedores” ya que representa –tal vez en forma excesivamente binaria– aquellos en donde los saldos en cuestión son positivos y negativos, respectivamente. Podría también decirse que representa otro elemento estructural y estructurante de la organización espacial ecuatoriana.

Mapa N.º 4: SALDOS (espacios) migratorios (absolutos) según cantón



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

Ahora bien, ¿qué lugar ocupan en este panorama los cantones fronterizos? Del total de los treinta que tienen esta condición (siete con Colombia y veintitrés con el Perú), dieciséis muestran saldos migratorios absolutos positivos y los restantes catorce, negativos. De los positivos sólo tres son cos-

teños y los demás son amazónicos; ninguno es serrano, incluso el segundo en población (Tulcán). A su vez, los tres costeños son meridionales, es decir fronterizos con Perú, y de los otros amazónicos positivos, cuatro también tienen esta última condición. Sólo tres tienen como cabeceras a capitales provinciales (ver cuadro N.º 3). Unos son ‘más fronterizos que otros’: los menos son los dos de la provincia de Pastaza ya que la gran mayoría de su población se halla al interior. Se los ha incluido en la lista simplemente porque sus linderos orientales son también frontera con el Perú.

Cuadro N.º 3: Clasificación de los cantones fronterizos ecuatorianos según población empadronada, nativa, saldo migratorio absoluto y localización geográfica (2010)

Cantón fronterizo	Provincia	Población empadronada (miles)	Población nativa (miles)	Saldo absoluto (miles)	Con Colombia	Con el Perú	Amazónico	Serrano	Costeño
Lago Agrio*	Sucumbíos	91,7	60,1	31,6					
Tulcán*	Carchi	86,5	114,9	-28,4					
Pastaza*	Pastaza	62,0	48,8	13,2					
Huaquillas	El Oro	48,3	27,1	21,2					
S. Lorenzo	Esmeraldas	42,5	43,9	-1,4					
Calvas	Loja	28,2	51,0	-22,8					
Arenillas	El Oro	26,8	22,4	4,5					
Macará	Loja	19,0	31,7	-12,7					
Yanzatza	Zamora Ch.	18,7	15,3	3,3					
Taisha	Morona S.	18,4	19,3	-0,9					
Galaquiza	Morona S.	17,2	17,6	-0,4					
Puyango	Loja	15,5	32,9	-17,4					
Espíndola	Loja	14,8	25,7	-10,9					
Zapotillo	Loja	12,3	17,5	-5,2					

Cascales	Sucumbíos	11,1	6,6	4,5					
Putumayo	Sucumbíos	10,2	7,2	2,9					
Limón Indanza	Morona S.	9,7	12,0	-2,3					
Chinchipe	Zamora Ch.	9,1	9,6	-0,5					
El Pangui	Zamora Ch.	8,6	5,8	2,9					
Palanda	Zamora Ch.	8,1	6,6	1,5					
Sozoranga	Loja	7,5	13,3	-5,8					
Cuyabeno	Sucumbíos	7,1	3,8	3,3					
Tiwintza	Morona S.	7,0	5,8	1,2					
Arajuno	Pastaza	6,5	6,0	0,5					
Nangaritza	Zamora Ch.	5,2	3,8	1,4					
Aguarico	Orellana	4,8	5,6	-0,8					
Las Lajas	El Oro	4,8	4,8	0,0					
S. J. Bosco	Morona S.	3,9	3,1	0,8					
Paquisha	Zamora Ch.	3,9	2,1	1,8					
Sucumbíos	Sucumbíos 91,7	3,4	3,5	-0,2					
Suman		612,9	627,7	-14,9	7	23	19	7	4

\* Sus cabeceras son a la vez capitales provinciales  
Fuente: INEC: <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>

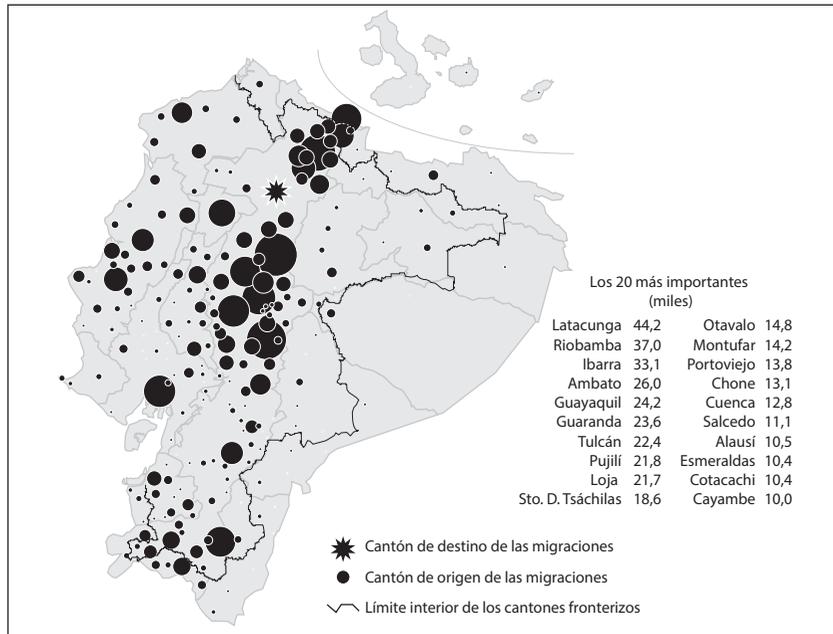
La suma total de la población fronteriza así definida llega a 613 000 habitantes (apenas el 4,2 % de la población nacional) y de todos ellos, más de la mitad (54,0 %) se halla concentrada en cinco cantones (Lago Agrio, Tulcán, Pastaza y Huaquillas) y el más poblado de estos tiene veintisiete veces más habitantes que el menos habitado (Sucumbíos). En fin, hay

equivalencia entre la población fronteriza con Colombia y la que es vecina con Perú (41,2 % contra 58,8 %, respectivamente).

Junto a los cuatro mapas comentados, se añaden otros cuatro de origen-destino de las principales migraciones absolutas entre cantones. El N.º 5 selecciona como destino el cantón Quito y permite observar cómo los orígenes principales de este tipo de migraciones a ese destino son preponderantemente serranos y de proximidad, aunque cabe señalar como excepciones a esta regla, los cantones de Guayaquil y Loja.

El mapa N.º 6, de migraciones absolutas hacia el cantón Guayaquil, confirma la misma regla de la proximidad regional: las provincias en donde se encuentran los cantones que más contribuyen a estas migraciones son las vecinas de Manabí y Los Ríos. Desde luego, aquí también se observan excepciones a la regla, como son los casos de los cantones de Esmeraldas y Quito.

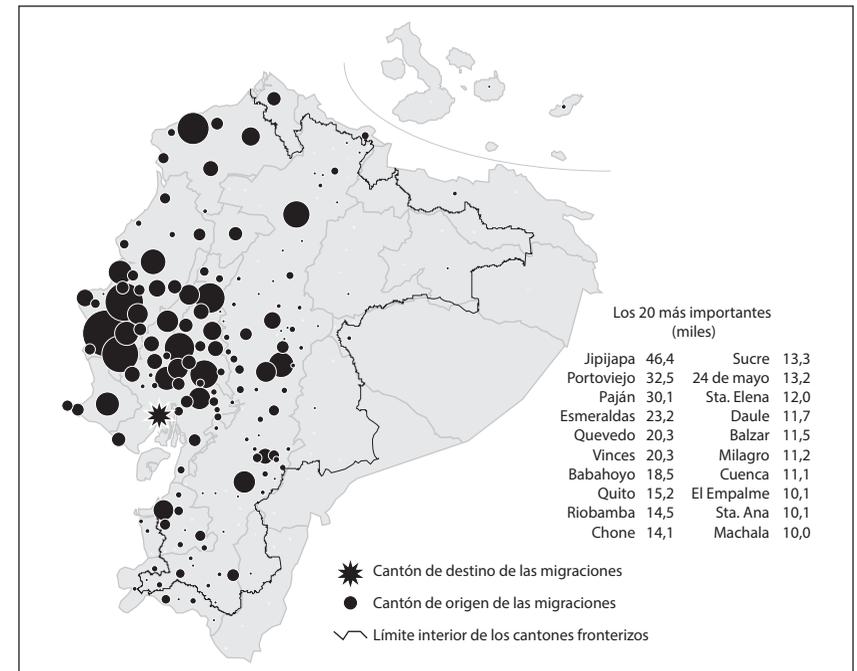
Mapa N.º 5: Hacia el canton QUITO, según cantón de origen



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010. Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

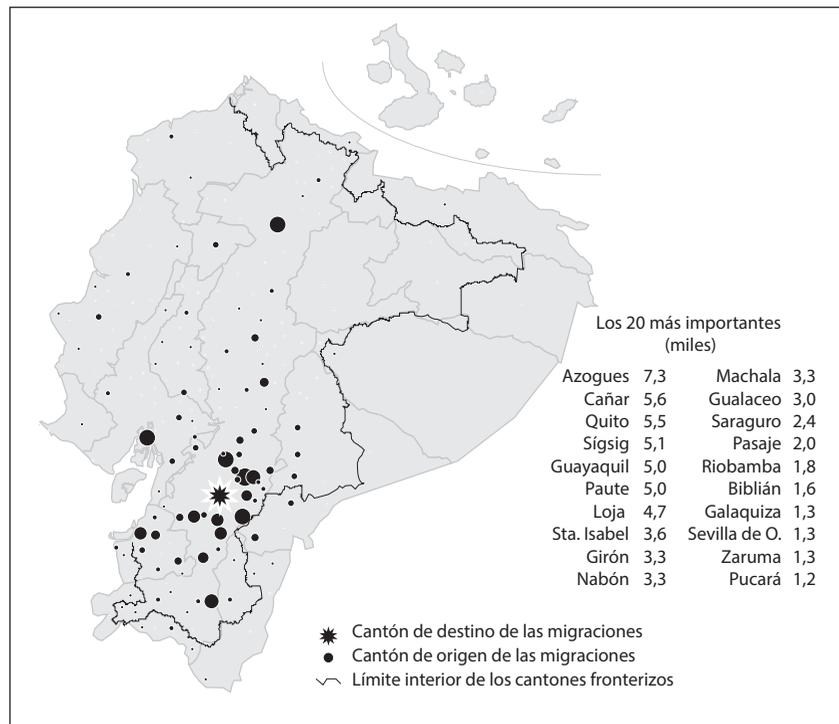
En cuanto a los otros dos mapas —el N.º 7, de migraciones hacia el cantón de Cuenca, y el N.º 8, hacia el de Santo Domingo de los Tsáchilas— caben dos comentarios. El primero se refiere a la forma cómo en el caso de Cuenca la regla de la proximidad se aplica con más claridad que en el otro. El segundo, que las historias de los dos casos son en extremo diferentes: la de Cuenca se inscribe en una historia de larga duración y la de Santo Domingo de los Tsáchilas, en la de corta y hasta de reciente duración. Mientras Cuenca es una ciudad de origen colonial e incluso prehispánico, Santo Domingo de los Tsáchilas, es una localidad nueva, que hace sesenta años era apenas un pequeño poblado de 1 500 habitantes.

Mapa N.º 6: Hacia el cantón GUAYAQUIL, según cantón de origen



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010. Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

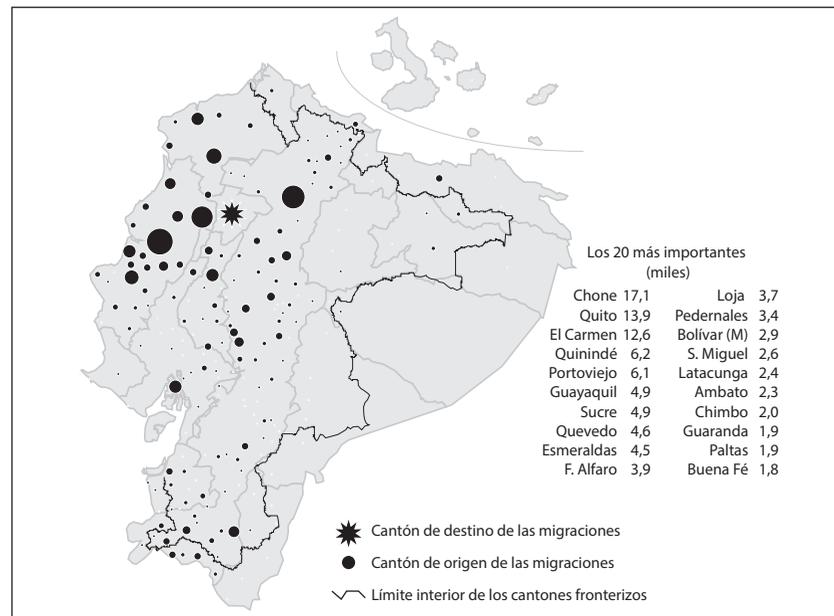
Mapa N.º 7: Hacia el cantón CUENCA, según cantón de origen



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010. Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

Este ‘juego de gravitaciones’ migratorias que ejercen los cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca y Santo Domingo de los Tsáchilas sobre la mayor parte o todo el territorio nacional, es un elemento adicional de lo que hasta aquí se ha expresado sobre la organización del espacio ecuatoriano. En otras palabras, estos cuatro ejemplos mayores de atracción migratoria muestran, en lo esencial, la manera cómo funciona el territorio nacional. Si bien este aserto se basa únicamente en una visión demográfica, no es menos cierto que todos los otros movimientos espaciales (de transporte y de comunicaciones), expresiones clave de las dinámicas geográficas, son a la vez causa y consecuencia de los comportamientos migratorios de las personas.

Mapa N.º 8: Hacia el cantón SDT\*, según cantón de origen



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010. Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

¿Cómo se integran las poblaciones y espacios fronterizos cantonales a las cuatro órbitas migratorias absolutas que quedan descritas? Si se tiene en cuenta los valores absolutos totales de las poblaciones fronterizas migrantes a los cantones de destino seleccionados<sup>5</sup>, es indudablemente el de Quito el que más las gravita; luego vienen, en orden de magnitud, los de Guayaquil, Santo Domingo de los Tsáchilas y, en último lugar, el de Cuenca (ver cuadro N.º 4). Las cifras correspondientes de migrantes son las siguientes (en miles): 52,9; 13,1; 8,8 y 5,9. ¿Qué explicación se puede dar estas diferencias? Sin tratar de contestar cabalmente a esta pregunta, tarea que rebasa ampliamente los propósitos de este artículo, conviene sin embargo decir que la explicación más importante, aunque parezca extraño, no es de tipo geográfico; vale decir, en estos casos de migraciones a partir de los espacios fronterizos no es la distancia la que necesariamente más cuenta.

Cuadro N.º 4: Rutas migratorias absolutas\* de los cantones fronterizos hacia cuatro cantones de destino (2010)

Cantón fronterizo de origen	Cantón de destino				
	Quito	Guayaquil	S.D.T.**	Cuenca	Suma
Tulcán	22,36	1,14	0,94	0,31	24,75
Calvas	8,28	0,87	1,14	0,54	10,84
S. Lorenzo	1,57	4,88	0,59	0,11	7,15
Macará	2,32	2,06	1,23	0,22	5,83
Puyango	3,53	0,80	0,96	0,34	5,62
Lago Agrio	3,12	0,43	1,43	0,13	5,11
Espíndola	2,23	0,23	0,39	0,18	3,02
Pastaza	2,18	0,36	0,30	0,15	2,99
Arenillas	1,00	0,51	0,24	0,30	2,05
Gualaquiza	0,46	0,06	0,04	1,33	1,89
Sozoranga	1,02	0,19	0,50	0,08	1,79
Huaquillas	0,59	0,54	0,21	0,37	1,70
Zapotillo	0,71	0,40	0,26	0,09	1,47
Limón Indanza	0,31	0,08	0,05	0,85	1,29
Chinchi	0,67	0,10	0,08	0,15	1,00
Yanzatza	0,37	0,06	0,08	0,31	0,82
Putumayo	0,25	0,07	0,07	0,01	0,39
Las Lajas	0,21	0,06	0,07	0,05	0,39
Sucumbíos	0,32	0,01	0,03	0,004	0,37
Cascales	0,27	0,01	0,07	0,003	0,35
Aguarico	0,27	0,05	0,02	0,02	0,35
Palanda	0,21	0,02	0,03	0,03	0,29
El Pangui	0,05	0,06	0,01	0,15	0,27
Taisha	0,15	0,01	0,01	0,04	0,20
Cuyabeno	0,13	0,01	0,04	0,00	0,17

Nangaritza	0,10	0,02	0,02	0,01	0,15
S. J. Bosco	0,03	0,01	0,003	0,11	0,15
Tiwintza	0,06	0,01	0,003	0,04	0,11
Arajuno	0,09	0,01	0,004	0,01	0,10
Paquisha	0,03	0,002	0,01	0,02	0,05
Suma	52,87	13,05	8,80	5,93	80,66

\*En miles de migrantes

\*\*Santo Domingo de los Tsáchilas

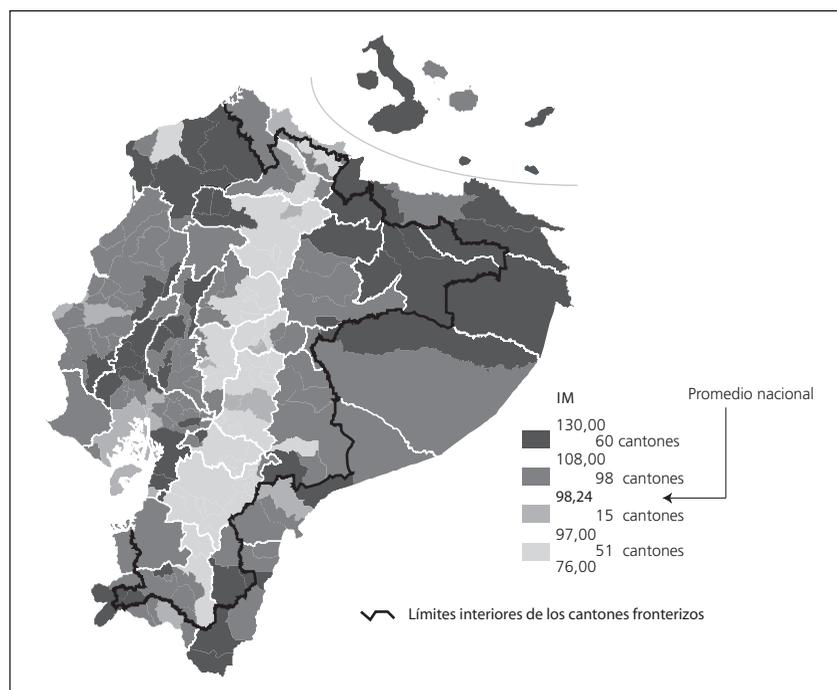
Fuente: INEC: <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>

Sin embargo, del total de la población migrante (80,7 mil), proveniente de los treinta cantones fronterizos hacia los cuatro cantones-destino, la que más pesa cuantitativamente es la que proviene del cantón Tulcán (24,7 mil) y de ella nueve de cada diez van al cantón Quito (22,4 mil). Pero, a esta ruta migratoria (Tulcán-Quito) le siguen en orden descendente las trece siguientes que en conjunto cubren el 70,1% de los 80,7 mil migrantes señalados (las cifras entre paréntesis están en miles): Calvas-Quito (8,2); San Lorenzo-Guayaquil (4,9); Puyango-Quito (3,5); Lago Agrio-Quito (3,1); Macará-Quito (2,3); Espíndola-Quito (2,2); Pastaza-Quito (2,2); Macará-Guayaquil (2,1); San Lorenzo-Quito (1,6); Lago Agrio-Santo Domingo (1,4); Gualaquiza-Cuenca (1,3) y, finalmente, Macará-Santo Domingo (1,2).<sup>6</sup>

Los dos mapas que siguen en orden a los ya comentados, vale decir el de la geografía cantonal del índice de masculinidad (N.º 9) y el del crecimiento de las poblaciones cantonales (N.º 10) (durante el último período intercensal 2001-2010) no son en ninguna forma accesorios a los de las migraciones absolutas. El de la composición por sexo de los que habitan los cantones muestra cómo la población ecuatoriana es en esta materia muy diferenciada a lo largo y ancho del país. Prácticamente, la única razón de esta diversidad hay que encontrarla en las migraciones. Es sabido que hay lugares cuya atracción migratoria tiene más preferencias masculinas que femeninas, y otros lo contrario. Así, la mayor parte de los cantones serranos y muchos de las ciudades más pobladas son más femeninos que

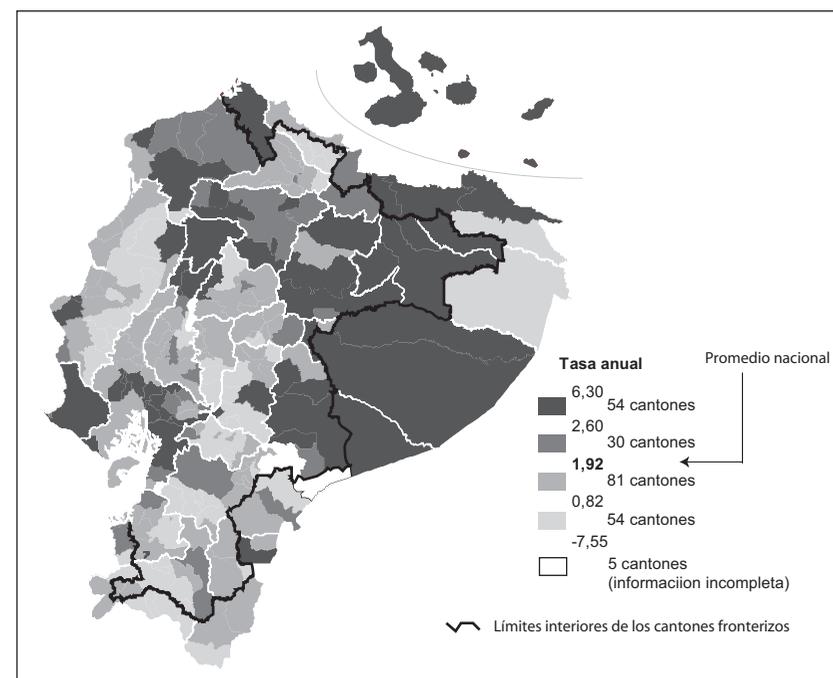
masculinos, ora porque expulsan más hombres que mujeres (especialmente en el caso de los cantones rurales), ora porque atraen más mujeres que hombres (especialmente en el de los cantones más urbanizados). En cambio, según este mapa, los cantones del Nororiente petrolero y del Noroccidente, áreas de colonización muy dinámica, así como los del curso medio del Guayas y de la provincia de Zamora Chinchipe, zonas de suelos fértiles y subsuelos ricos, respectivamente, son lugares que evidentemente atraen más hombres que mujeres. Por supuesto, este conjunto de asertos no son más que justificadas hipótesis que habría que confirmarlas, desvirtuarlas y sobre todo matizarlas con trabajos de más amplio aliento.

Mapa N.º 9: Índice de masculinidad, según cantón



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

Mapa N.º 10: Crecimiento 2001-2010, según cantón



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

El mapa del crecimiento poblacional de los cantones también muestra una gran diversidad. Las tasas anuales promedio van de la altísima 6,30% a la bajísima de 7,55%. Como hipótesis y de acuerdo como está concebido el mapa, los cantones que superan la tasa nacional (1,92% anual) han tenido un incremento de habitantes en parte por crecimiento natural y en parte por saldo migratorio positivo. En cambio, los que tienen tasas inferiores al promedio nacional, son, presumiblemente, cantones en donde los movimientos migratorios arrojan saldos negativos. Desde luego, en vista de que el ritmo de crecimiento natural no es uniforme en todos los cantones, esta hipótesis puede servir apenas como un punto de partida para ulteriores afi-

namientos. Sin embargo, el 'paisaje' demográfico que se puede observar en el mapa N.º 10 permite algunas observaciones pertinentes. Efectivamente, de todos los cantones con crecimientos superiores al elevado 2,60%, 23 son costeños (sobre un total de 86), 19 son amazónicos (sobre un total de 42), 3 son insulares (sobre un total igual) y apenas 9 serranos (de un total de 91). En el otro extremo, de todos los cantones que han decrecido en población, 4 son costeños, sólo 3 son amazónicos, pero 13 son serranos.

Al restringir la observación a los treinta cantones fronterizos, ¿qué dicen las cifras censales de 2010 sobre su índice de masculinidad y su crecimiento intercensal 2001-2010? Ante todo, es fácil constatar que no existe una correlación directa entre las dos series estadísticas correspondientes: no porque haya mayor crecimiento intercensal hay necesariamente mayor índice de masculinidad o viceversa. Si bien es cierto que el cantón con más alta tasa de crecimiento también muestra un elevado índice de masculinidad (cantón Putumayo con 5,7% de crecimiento y 122% de índice de masculinidad) también el cantón de mayor índice de masculinidad tiene un bajo crecimiento (Cuyabeno, con 130% y 0,8%, en su orden). En cambio, si hay algo que asocia índices y tasas es su gran diversidad.

Efectivamente, en el conjunto, el índice de masculinidad va del 97% (Tulcán) al 130% (Cuyabeno), mientras que la tasa de crecimiento, de 8% (Sozoranga) a 5,7% (Putumayo). Sólo tres cantones están por debajo del promedio nacional del índice de masculinidad (Tulcán, Limón Indanza y Calvas) y, tratándose de la tasa de crecimiento, la mayoría de cantones (dieciséis) está por debajo del promedio nacional; en el grupo de los que se encuentran por encima de ese promedio (doce)<sup>7</sup> hay sólo amazónicos y costeños mas no serranos.

### *En las parroquias<sup>8</sup>*

Como se ha visto en líneas anteriores, si la mirada a la población fronteriza se hace a partir de un parámetro provincial, ella alcanza a la sexta parte de la población nacional (16,5%); si se la hace desde el punto de vista de los cantones, no llega sino al 4,2% de esa población; en fin, si se tiene en cuenta

únicamente la población fronteriza parroquial, esta última cifra, como se verá más adelante, se reduce a 2,4%. En términos de número de habitantes, estas proporciones significan 2,4 millones; 613 000 y 344 000, respectivamente. Es así como, mientras más fina es la desagregación geográfica, menos numerosa es la población considerada como fronteriza. ¿Cuál es la correcta? Por supuesto que existen métodos más refinados para precisar esta definición y contestar cabalmente esta pregunta que rebasa ampliamente el propósito del presente artículo.

Ahora bien, ¿cómo caracterizar la población parroquial fronteriza? A falta de un tratamiento parroquial a nivel nacional, en este punto se procederá únicamente a una observación muy limitada de las parroquias fronterizas. No se las caracterizará mediante el indicador de los saldos migratorios absolutos, como se ha hecho con las provincias y cantones, sino sólo a través de cuatro indicadores que permiten establecer un perfil mínimo y útil para cualquier investigación sobre las fronteras terrestres ecuatorianas (ver cuadro N.º 5).

Cuadro N.º 5: Cuatro indicadores sobre las 70 parroquias fronterizas ecuatorianas (2010)

Parroquias	A	B	C	D	Parroquias	A	B	C	D
Tulcán**	60,4	94	64,3	8,0	Maldonado	1,7	110	55,4	6,8
Nueva Loja**	57,7	101	62,5	7,9	Sanguillín	1,7	108	50,1	0,8
Huaquillas*	48,3	100	62,1	2,0	La Victoria*	1,6	105	61,2	1,9
Cariamanga*	21,3	95	58,1	1,4	Chacras	1,5	114	59	2,5
Macará*	15,7	102	59,3	0,2	Santiago*	1,5	114	51,5	0,2
Julio Andrade	9,6	102	61,6	12,0	Huasaga	1,5	94	48,8	0,1
Alamor*	8,3	99	60,3	0,1	Mataje	1,5	114	56,9	18,9
El Dorado de Cascales*	7,6	109	54,2	1,3	Paquisha*	1,5	107	54,9	0,9
Zumba*	6,9	115	56,3	1,9	Limones	1,4	113	57,4	2,1
Gral. Farfán	6,8	120	56,5	17,2	Utuana	1,3	111	50,1	0,7
Tutinentza	4,6	102	45,5	0,4	Chito	1,2	117	52,7	2,2
Zapotillo*	4,2	101	60,6	0,9	Cazaderos	1,2	119	56,8	3,5
Montalvo	3,8	110	48,1	0,2	Bolaspamba	1,1	121	56,3	0,0

Los Encuentros	3,7	113	54,6	0,7	Nvo. Rocafuerte*	1,0	106	53,6	1,7
Prto. El C. de Putumayo*	3,5	111	55,4	21,7	Tobar Donoso	0,9	109	55,1	7,3
El Chical	3,4	104	50,6	5,4	La Bonita*	0,8	102	58,6	5,1
Jambelí	3,3	115	55	9,9	La Libertad	0,8	110	58,1	0,0
Palmales	3,2	108	59,1	0,6	S. C. de Limon	0,8	108	45,9	0,0
Tacamoros	2,8	94	53,9	7,4	Tundayme	0,7	115	50,6	0,3
El Carmelo	2,8	102	60,2	15,6	Carcabón	0,7	113	62,1	3,3
Dureno	2,8	108	57,1	2,3	Sta. Bárbara	0,7	119	60,2	13,4
Curaray	2,7	113	45,7	0,0	Río Tigre	0,7	107	44,4	0,0
La Victoria*	2,6	107	53,1	0,3	Nvo. Paraiso	0,6	111	49,3	2,4
Paletillas	2,6	110	54,2	0,4	Cononaco	0,5	108	52,6	0,0
Guayzumi*	2,6	106	53,9	0,9	Prto. Rodríguez	0,5	170	54,8	12,1
Pumpuntsa	2,5	101	48,6	0,7	S. Andrés	0,4	138	54,3	3,9
El Limo	2,4	119	58,4	0,7	S. M. de Conchay	0,4	105	47,7	0,0
Tufiño	2,3	100	61,5	11,2	Cuyabeno	0,4	127	62,2	0,8
Bella Vista	2,3	109	48,9	0,3	Rosa Florida	0,4	99	54,5	11,0
Jimbura	2,3	102	48,5	0,8	La Canela	0,4	118	54,6	0,9
S. J. de Morona	2,3	114	48,7	0,5	Prto. Bolívar	0,3	615	83,5	2,2
Urbina	2,2	106	60,3	18,0	Yasuní	0,3	118	50,9	1,8
Nvo. Quito	2,1	149	60,4	2,1	La Chonta	0,3	118	57,1	0,0
Zurmi	2,0	108	49	0,4	Río Corrientes	0,2	90	46	0,4
Garzareal	1,8	117	57	3,0	Pucapamba	0,1	219	73,7	4,2
					Total	344,0	102		5,0

A: número de empadronados

B: índice de masculinidad (número de hombres por cada 100 mujeres) C: % de las personas del grupo de edad 15-64 años

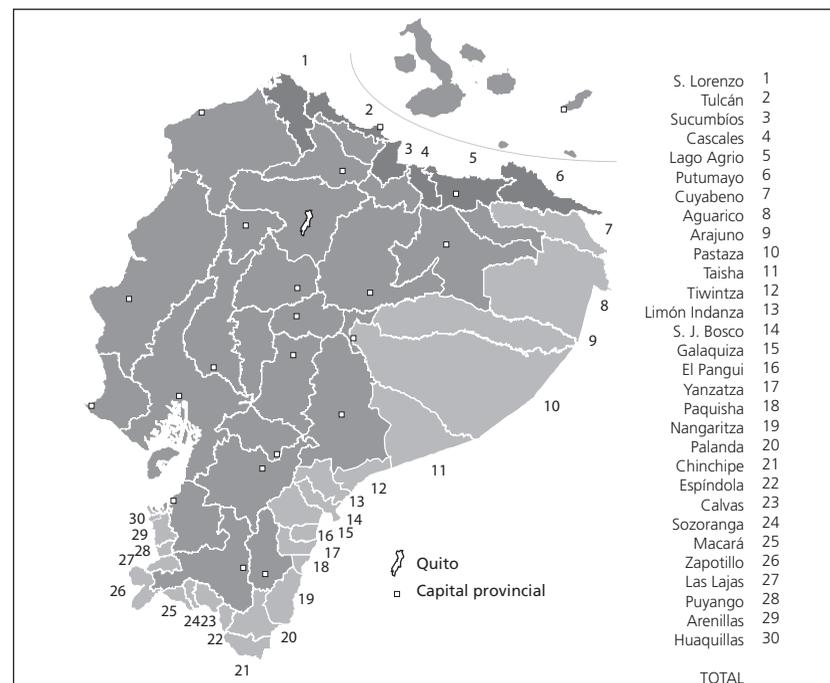
D: % de las personas nacidas en el exterior

\* Parroquia cabecera cantonal

\*\* Parroquia capital provincial

Fuente: INEC: <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/>

Mapa N.º 11: Los 30 cantones fronterizos



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010

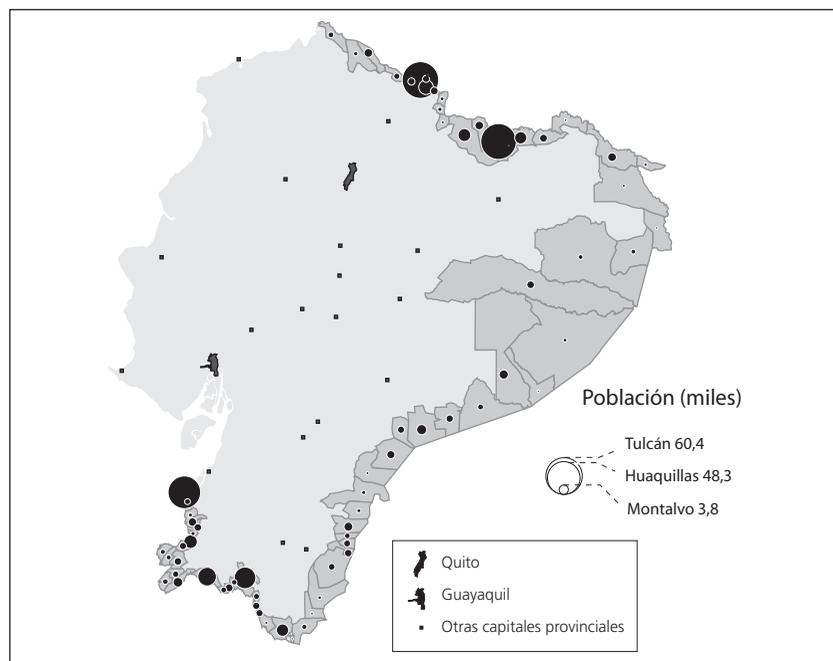
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

### *Distribución de la población en las setenta parroquias fronterizas*

El mapa N.º 12 visualiza esta distribución en extremo desigual: las tres parroquias más pobladas (Tulcán, Nueva Loja y Huaquillas) concentran prácticamente la mitad (48,2%) de toda la población parroquial fronteriza. Las restantes veintisiete parroquias, entre las cuales doce son cabeceras cantonales, van de 118 (sic) habitantes (Pucapamba) hasta 21,3 mil (Cariamanga). Curiosamente, si se suman por separado las poblaciones parroquiales fronterizas con Colombia y con Perú, resultan cantidades equivalentes (169,1 mil contra 174,9 mil). Según provincia, la que más

población parroquial fronteriza tiene es Sucumbíos, seguida muy de cerca por Carchi y luego por Loja, El Oro y las demás provincias amazónicas (24,6%; 24,2%; 20,9% y 30,2% en su orden).

Mapa N.º 12: Distribución de la población



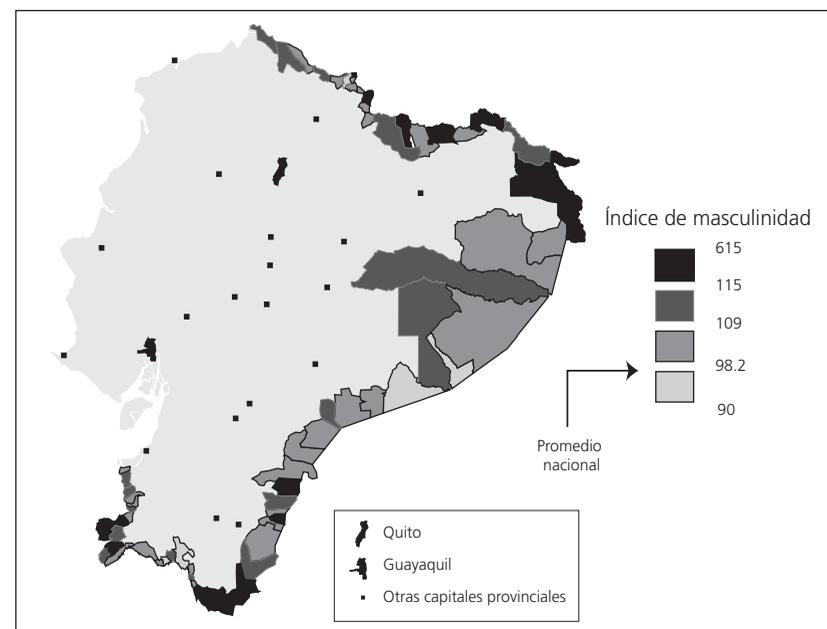
Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

### *El índice de masculinidad en las setenta parroquias fronterizas*

Según expresa el mapa N.º 13, sólo cinco parroquias están por debajo del promedio nacional de este indicador, lo cual hace presumir que la mayoría recibe muy probablemente una inmigración marcadamente masculina. La otra posibilidad es que las mismas parroquias generen emigración marcadamente femenina, lo cual si bien es menos probable no es una razón com-

pletamente descartable. Por supuesto, no debe darse mucha importancia a las cifras extremas de masculinidad (sobre ciento cincuenta) ya que se trata de poblaciones muy pequeñas y deben reflejar situaciones extremadamente particulares y hasta pasajeras (¿presencia temporal de personal militar?).

Mapa N.º 13: Índice de masculinidad



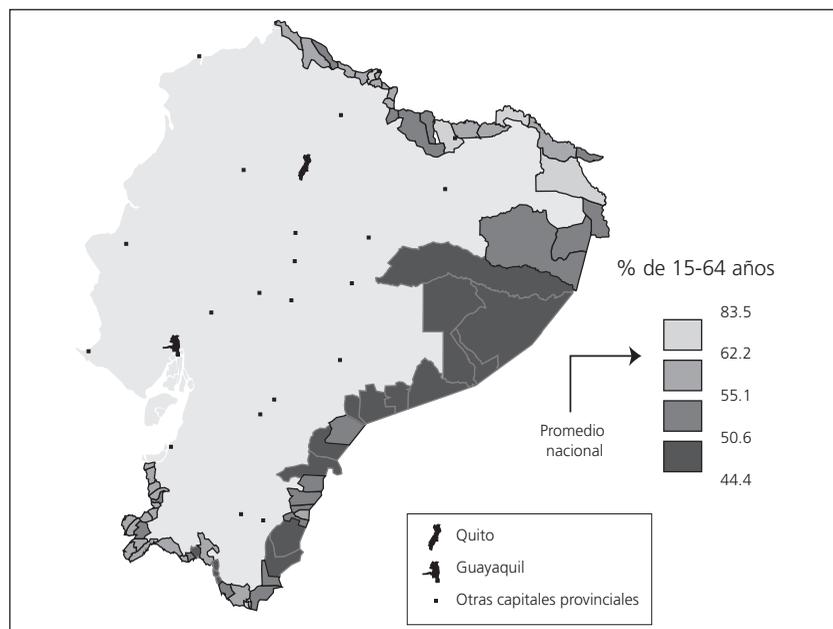
Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

### *La importancia del grupo de edad de 15 a 64 años –la edad laboral por excelencia– medida en porcentaje*

En este caso también, según se puede observar en el mapa No. 14, muy pocas parroquias superan el nivel promedio nacional, lo cual haría pensar que la inmigración a la gran mayoría de las parroquias fronterizas no es de personas de este segmento de edad, lo cual probablemente explica menos

que –particularmente en los casos en que este indicador está por debajo de 50%– una natalidad elevada y por ende altas proporciones de jóvenes y niños menores de quince años.

Mapa N.º 14: Poceraje del tramo etario 15-64 años



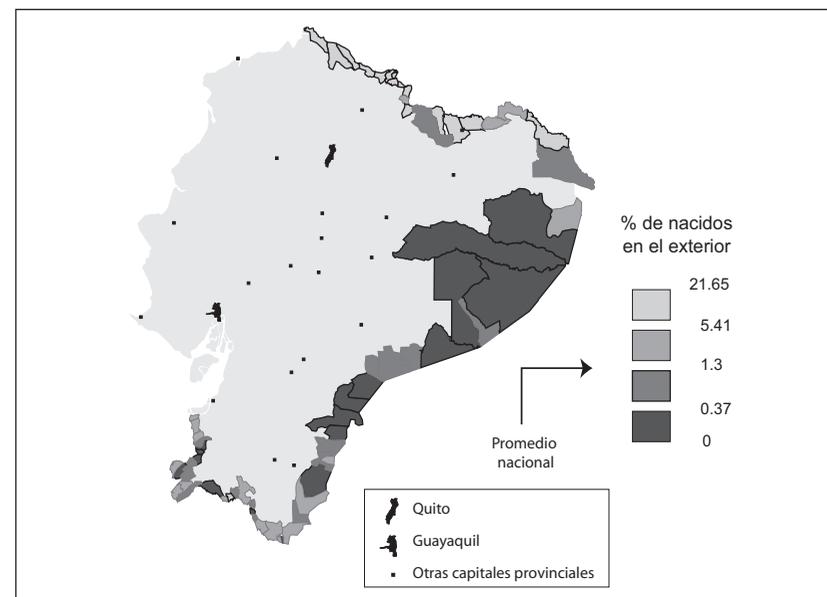
Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
 Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

### Las proporciones de habitantes nacidos en el exterior

El mapa N.º 15 es al respecto bastante elocuente: las mayores proporciones de esta población aparecen destacadas en las parroquias fronterizas con Colombia y eso no llama la atención: son conocidas no sólo la magnitud de las migraciones que proceden de ese país septentrional al Ecuador, sino también sus principales móviles que convierten a la frontera ecuatoriano colombiana en un lugar de especial conflictividad. Si el mapa representa

valores relativos (porcentajes) conviene completar la información sobre el tema diciendo que en número de personas nacidas en el exterior y empadronadas del lado ecuatoriano de la frontera, las parroquias más importantes son, en orden descendente, Tulcán (4,8 mil extranjeros), Nueva Loja (4,6 mil), General Farfán y Julio Andrade (1,2 mil en cada una de ellas).

Mapa N.º 15: Poceraje de nacidos en el exterior



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
 Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

### Resumen y conclusiones

Las fronteras terrestres son espacios geográficos muy particulares y en ellas, por su localización, suceden hechos y cosas propias exclusivas a ellas. Su historia mundial viene de lejos y, actualmente, los procesos de globalización del mundo no impide que se multipliquen y que se refuerce su función de ruptura y cerramiento.

Desde un punto de vista geográfico, se las comprende mejor si se las considera parte de la organización general de los territorios nacionales.

Las migraciones dentro del territorio nacional ayudan a comprender el funcionamiento de los espacios geográficos. Aplicadas a los espacios fronterizos, permiten descifrar las características demo-espaciales de estos espacios.

Vista a través de las migraciones absolutas o vitalicias a nivel de cantón –y de sus componentes básicos: población empadronada, nativa y saldo migratorio absoluto– es posible establecer las características más notables de la organización espacial ecuatoriana; a saber: la conocida bicefalia, la macroestructura de la red urbana del país, y la articulación de dos tipos de grandes espacios, a) los migratoriamente ‘ganadores’ (de saldo migratorio positivo) y b) los migratoriamente ‘perdedores’ (lo contrario).

Conviene observar a las fronteras terrestres ecuatorianas, aunque sea sólo cuantitativamente, en el contexto latinoamericano. El Ecuador no tiene las fronteras menos extensas de los estados de este subcontinente; son de dimensión mediana.

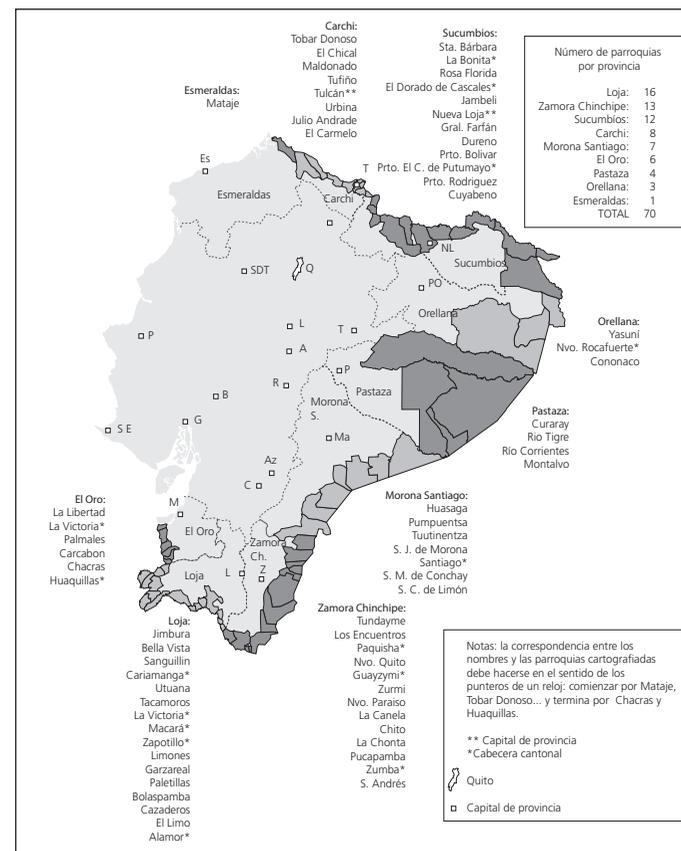
Es fecundo manejar simultáneamente varias escalas en el conocimiento de las fronteras terrestres: en el Ecuador esas escalas pueden ser de tipo provincial, cantonal y parroquial. ¿Cuál es la dimensión demográfica de la población fronteriza ecuatoriana: 2 600 000 ó 2 300 000? Si bien es cierto que la escala parroquial es la que más se acerca a la cotidianidad de la vida fronteriza, también es correcto afirmar que no toda relación fronteriza tiene lugar cerca de las fronteras.

Muchas son las heterogeneidades demográficas de la población fronteriza ecuatoriana. En términos de migraciones, distribución de la población, índice de masculinidad, estructura etaria e importancia de la población extranjera, las variables ‘independientes’ de esas heterogeneidades son de tipo geográfico: los indicadores correspondientes varían si se trata de las fronteras septentrionales con Colombia, de las fronteras meridionales con el Perú o, con este mismo país, de las fronteras orientales. Aún más, la variación de los datos tiene mucho que ver con la variación de las regiones, costeñas, serranas o amazónicas.

Si hay conclusiones que formular del presente trabajo, dos se destacarían claramente: por una parte, que conviene explotar más el mismo filón

utilizado, vale decir el aspecto geodemográfico de las poblaciones fronterizas (desarrollar más detenidamente los temas relativos a la distribución, densidad, estructura y dinámica demográficas tales como los que tienen que ver con todos los tramos de edad, la fecundidad, la mortalidad y las migraciones del último movimiento). Por otra parte, en vista de que la óptica geográfica aplicada sólo ha recorrido la mitad del camino, falta observar lo que sucede al otro lado de las fronteras.

Mapa N.º 16: Las 70 parroquias fronterizas ecuatorianas



Fuente: INEC, Censo de Población y de Vivienda 2010  
Mapas elaborados con Philcarto: <http://philcarto.free.fr>

## Bibliografía

- Amilhat Szary, Anne-Laure (2011). “Frontières et conflits” en Tétart, Frank (bajo la dirección de) *Géographie des conflits*, Paris: SEDES-CNED.
- Chavagneux, Christian en [http://www.alternatives-economiques.fr/l-obsession-des-frontieres-par-michel-foucher\\_fr\\_art\\_475\\_31846.html](http://www.alternatives-economiques.fr/l-obsession-des-frontieres-par-michel-foucher_fr_art_475_31846.html). Visita diciembre de 2011.
- INEC (2010): <http://www.inec.gov.ec/estadisticas/> (Visita diciembre 2011).
- The World Factbook* (2011): <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>. Visita diciembre 2011).

## Notas

- 1 Aunque también en inglés hay la palabra *frontier* que se aplica a una dimensión cultural y social como cuando se habla de fronteras lingüísticas o religiosas.
- 2 Según el Diccionario de la Lengua Española, este término significa “Pareja de dos seres o cosas estrecha y especialmente vinculados entre sí”. En Geografía sobre fronteras se ha comenzado a generalizar el término para designar la línea fronteriza entre dos Estados.
- 3 Igual al total de las personas que no han sido empadronadas en sus provincias de nacimiento.
- 4 El hecho de que aquí se manejen datos cantonales, urbanos y rurales sumados, no les hace perder su pertinencia como indicadores de red de ciudades, primero porque en la gran mayoría de casos la población urbana es mayoritaria en los cantones y segundo, porque el funcionamiento de las ciudades no se limita a su perímetro urbano. En general la irradiación y gravitación cercanas de las ciudades incluye a priori y ante todo a su entorno cantonal.
- 5 En otras palabras, la suma de todos los nativos de los treinta cantones fronterizos que fueron empadronados en los cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca y Santo Domingo de los Tsáchilas. Es decir, 80 656.
- 6 Conviene aquí señalar las distancias (en horas de bus) de cada una de estas rutas migratorias: Quito-Tulcán (5), Calvas (Cariamanga)-Quito (15, la vía más corta); San Lorenzo-Guayaquil (13), Puyango (Alamor)-Quito (13); Lago Agrio-Quito (9); Macará-Quito (16); Espíndola (Amaluza)-Quito (16); Pastaza (Puyo)-Quito (5); Macará-Guayaquil (8); San Lorenzo-Quito (7); Lago Agrio-Santo Domingo (11); Gualaquiza-Cuenca-Guayaquil (6+4); Macará-Santo Domingo (15). Fuente: Sin Autor, *Viajero Contento, Horario Nacional de Transportes del Ecuador*, Keith Parisella, 2006.
- 7 Como se puede constatar en la sumatoria de veintiocho vemos que hay dos cantones con información incompleta debido a que fueron creados durante el período intercensal 2001-2010.
- 8 Por parroquia se entiende aquí a la unidad político administrativa inmediatamente inferior a la del cantón. Se excluyen, sin embargo, las parroquias urbanas y se incluyen en un solo cuerpo las unidades que sin ser parroquias comprenden las cabeceras cantonales (urbanas, según el censo) y su periferia rural. En consecuencia, lo que aquí se entiende por parroquia comprende tanto la población urbana como la rural en el sentido censal.

**Capítulo IV**  
**Las políticas de frontera**

# Las políticas en las zonas de frontera

Socorro Ramírez\*

Cualquier política fronteriza debe partir del contexto en el que se enmarca la situación de esa zona, sometida a cambios presionados por muy diversas dinámicas. En unos casos los cambios parecieran ser estimulados por la evolución de las mismas zonas fronterizas; en otros, inducidos por los gobiernos centrales; en algunos más, resultado de los intentos de integración subregional y regional; y muchos otros como originados por las múltiples fuerzas de la globalización.

En realidad, más que proceder de la dinámica interna de las zonas fronterizas, de los gobiernos o de iniciativas estrictamente regionales, la globalización y sus tendencias son la fuerza que hoy incide con mayor vigor en las transformaciones de esas zonas. En efecto, el acelerado incremento de flujos y redes transnacionales enfrenta al Estado-Nación a nuevas lógicas y definiciones del territorio, debilita el papel de los límites, induce cierta 'desterritorialización' de los espacios nacionales y va reconfigurando zonas más o menos integradas más allá de las líneas fronterizas, en las que se involucran territorios y poblaciones de dos o más países.

---

\* Profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia con estudios de la Universidad Sorbona. Miembro de la Misión de Política Exterior, la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos Colombo-Venezolana, Coordinadora de Investigaciones del Gran Caribe, el Grupo Académico Colombia-Venezuela, Andino-Brasileño y Colombia-Ecuador. Columnista del periódico *El Tiempo*. Autora de numerosos libros y artículos.

Esa densificación de los flujos y nexos entre zonas fronterizas de países vecinos impacta algunas dimensiones de las relaciones internas a cada una de esas zonas, entre ellas y sus respectivos Estados-Nacionales, e inclusive entre países vecinos. Persisten, sin embargo, características tradicionales locales y conceptos decimonónicos nacionales, que al margen o resistiendo esos cambios globales entran en continua tensión.

Así lo veremos en esta ponencia, que examina tres desfases que afectan las políticas fronterizas: entre lo local y lo nacional, entre lo nacional y lo binacional, y entre las definiciones y las realidades de la integración. Ese examen lo ejemplificaremos con los casos colombo-venezolano, colombo-ecuatoriano y de la Comunidad Andina (CAN).

### Los desfases entre lo local y lo nacional

Aunque la elaboración o ejecución de políticas fronterizas requiere de la concertación entre lo local y lo nacional, entre estos dos niveles suelen predominar, más bien, los desencuentros. Y esto sigue siendo así, a pesar de que los procesos de descentralización en Colombia, Ecuador y Venezuela y sus respectivos mandatos constitucionales a favor de la integración regional, deberían inducir la evolución del concepto de fronteras y de las relaciones entre los centros políticos y sus periferias. Sin embargo, pervive un amplio desajuste entre los Estados-Nacionales y las zonas fronterizas.

El desencuentro comienza desde la comprensión misma de las fronteras. Las políticas gubernamentales suelen reducir las fronteras a la línea limítrofe, considerada como una barrera impenetrable marcada por hitos y mojones que definen jurisdicciones y soberanías. En cambio, desde las fronteras mismas el límite se reduce a una 'raya' invisible y porosa que a diario es necesario cruzar para muy diversos asuntos como comerciar, buscar mejores bienes o servicios educativos y de salud, visitar familiares o amigos, gestionar propiedades, cumplir con ritos tradicionales, migrar o huir. De hecho, los lazos comunitarios, étnicos, culturales, familiares y económicos fronterizos son más fuertes que los que mantienen las poblaciones de cada país con su respectiva capital nacional, haciéndolas

más parecidas entre sí que con las comunidades de otras regiones en sus propios países.

Es frecuente encontrar que, cuando los Estados hablan de políticas fronterizas, en realidad se refieren a estrategias de defensa del territorio, la soberanía, la seguridad, la economía y los intereses nacionales, el orden público, la circulación de las personas y los bienes. Pero, vistas desde la perspectiva local, tales estrategias tienden a desconocer y diluir la 'particularidad' de cada zona fronteriza, a la cual, por el contrario, recurren a veces las distintas poblaciones con el fin de obtener objetivos políticos y económicos, difíciles de lograr si no se hace patente su especificidad.

De igual modo, los centros políticos nacionales suelen percibir a las fronteras como zonas de informalidad, ilegalidad e inseguridad. En este sentido, incluyen como 'contrabando' el libre mercado recíproco y muchas interacciones informales entre ambos lados de la línea, mientras para las comunidades esos arreglos diarios, basados en relaciones de proximidad y de contacto directo entre vecinos, solo tratan de compensar la muy limitada capacidad estatal para mantener su población y territorio cohesionados e integrados en la nación.

Las políticas fronterizas están de ordinario dirigidas desde los Estados centrales a regular la vida local e integrar a sus habitantes al país, pero estos suelen percibirlos, más bien, como medidas que destruyen la integración espontánea e informal con sus vecinos. Y cuando dos o más Estados formalizan su integración mediante acuerdos binacionales o subregionales, suelen desatar procesos que –como sucede con el dinamismo comercial o los megaproyectos de integración física– anulan las funciones tradicionales de las poblaciones locales, ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional; o fracturan sus territorios.

En realidad, en todas estas apreciaciones propias del desfase entre lo local y lo nacional hay exageraciones de ambos lados que afectan la formulación de las políticas fronterizas.

Por parte del Estado carece de sentido pensar las zonas fronterizas como el umbral sagrado de la soberanía cuando, de hecho, estas han sido siempre las barreras más porosas de cada nación, han estado muy débilmente articuladas al Estado y al mercado nacional, y es en ellas donde

se hace más visible el carácter precario y contrahecho del Estado y de la identidad nacional.

Además, desconocer que las zonas fronterizas son resultado de una creación social que se construye y deconstruye permanentemente a partir de las fuerzas, intereses, actividades e interacciones –sociales, comerciales, ambientales y de seguridad– que influyen en su definición y configuración, solo impide trazar consistentes políticas fronterizas.

Es igualmente nocivo ignorar que las fronteras han sido, por lo general, lo opuesto a la capital. Asentada en el centro simbólico de la nación, la capital se convierte siempre en el ámbito de mayor desarrollo, en el ‘lugar’ del Estado y el espacio más seguro, mientras que las zonas fronterizas quedan relegadas a una periferia aislada y marginada, espacio de retraso y pobreza, lugar abandonado y vulnerable, presa de colonizaciones y bonanzas depredadoras que ocurre a ambos lados de la línea limítrofe. No sin razón las zonas fronterizas están sobrerrepresentadas en los más bajos índices sociales y de necesidades insatisfechas.

También impide formular consistentes políticas fronterizas el desconocimiento de las estrechas interacciones y de las fuertes interdependencias locales, ilegalizarlas o manipularlas según convenga al centro político-administrativo de cada país en un momento crítico. Este manejo traslada problemas interestatales a las poblaciones de las regiones fronterizas, amplifica cualquier diferendo local menor y convierte la zona fronteriza en área de enfrentamiento.

Desde las zonas fronterizas, tampoco tiene sentido asumir como integración el solo contacto transfronterizo cotidiano y espontáneo, desconociendo que esos lazos informales no generan una región transfronteriza, que implica pensar qué región se quiere, cómo construirla y planificarla de manera coordinada. El contacto espontáneo no necesariamente genera capacidad propositiva que pueda ser tomada en cuenta por los Estados centrales en sus períodos de mayor cooperación o en los momentos más críticos, cuando las poblaciones fronterizas suelen limitarse a bloquear los puentes internacionales.

Rechazar o menospreciar la necesidad de control estatal del aprovechamiento ilegal de la disparidad normativa de países colindantes, tiene efectos

nefastos para toda la nación y para las comunidades fronterizas mismas. Peor aún, intentar ignorar, manipular u obstaculizar ciertas políticas, solo dificulta la necesaria construcción estatal en detrimento también de las mismas zonas fronterizas. Si los Estados descuidaran esa obligación, estarían incumpliendo sus responsabilidades y desconociendo que parte importante de las limitaciones del desarrollo local provienen justamente de la dependencia de la economía fronteriza, del diferencial cambiario y del contrabando así como de la acción de grupos ligados a la criminalidad transnacional.

La frontera colombo-venezolana ofrece pertinaces ejemplos sobre las consecuencias negativas de estos desencuentros. El problema del contrabando de gasolina anuda allí una compleja red de dinámicas por la existencia de un problema real: Venezuela vende la gasolina más barata del mundo y Colombia la más cara. En el ámbito andino, el ‘pimpinero’ colombiano, para sobrevivir, transporta en bicicleta bidones llenos del combustible, pasa por debajo o por encima del puente internacional y los distribuye en cualquier calle de Cúcuta. Algunos venezolanos surten su vehículo adaptado con varios recipientes y lo llevan a territorio colombiano para vender allí buena parte del combustible. En el ámbito Caribe o de la Guajira, buscando legalizar la gasolina que consumen, los indígenas wayúu han formado cooperativas que agrupan a pequeños distribuidores al detal pero son interferidos por distinto tipo de redes irregulares. En el pie de monte llanero, el gran contrabando acopia y transporta enormes cantidades de gasolina con la complicidad o la asociación, a ambos lados, de miembros de fuerzas de seguridad y de grupos irregulares guerrilleros o paramilitares; o agrupado con mafias de narcotraficantes articulan el contrabando de gasolina al suministro de precursores químicos para la producción de cocaína. Ahí no hay más alternativa que el acuerdo entre los dos Estados para hacerle frente a las realidades y necesidades locales.

Por lo demás, negocios fronterizos aprovechan tanto el diferencial cambiario, que determina si los flujos comerciales van para uno u otro lado, como los cambiantes sistemas aprobados por la venezolana Comisión Administradora de Divisas (CADIVI). Los venezolanos tuvieron un cupo en dólares (6 000) que obtenían con tarjetas de crédito o presentando pasaporte y pasaje aéreo si provenían del interior o un permiso de la oficina

de identificación de Venezuela (ONIDEX) si vivían en la frontera. En esa época, sacaban el dinero en pesos en un cajero colombiano, lo cambiaban por bolívares (que por la irregularidad cambiaria fronteriza doblaba su monto) o compraban dólares en Colombia y los cambiaban en el mercado negro de Venezuela, multiplicando aún más sus ganancias.

Pero también el ámbito andino colombo-venezolano muestra positivos esfuerzos de superación de la informalidad que han contribuido a formular políticas de desarrollo e integración fronteriza. En agosto de 1987, en medio de la tensión generada por el ingreso de la corbeta Caldas en aguas en disputa, gracias a la iniciativa de autoridades y sectores locales se inauguró una asamblea fronteriza colombo-venezolana, integrada por la asamblea departamental de Norte de Santander y la Asamblea Legislativa del Táchira. La experiencia funcionó durante cinco años pero fue vista con desconfianza por las capitales que la consideraron un gesto de independencia. Para garantizar su continuidad, en 1992, la propuesta fue llevada al Parlamento Andino, que la acogió favorablemente. Sin embargo, la iniciativa no logró el apoyo del consejo de ministros. La frontera y el Parlamento carecían para ello de un poder suficiente en el marco comunitario. En 2000, se reiteró el interés de impulsar las asambleas legislativas fronterizas como ámbitos de cooperación en las zonas compartidas, sin mayor resultado.

En ese mismo ámbito andino y gracias al interés de autoridades locales, corporaciones de desarrollo y sectores económicos de ambos países, surgió la propuesta de conformar una Zona de Integración Fronteriza (ZIF). Dos décadas después de formulada, la iniciativa fue adoptada por la CAN y puesta en marcha en algunos ámbitos fronterizos, aunque aún no funciona en el ámbito en donde se originó la propuesta.

Para tener consistentes y eficaces políticas de frontera hay que hacerle frente al desfase entre lo nacional y lo local. A continuación se enumera seis cambios que podrían ayudar.

1. Ante todo, es necesario cambiar la definición de la frontera como borde y límite territorial de un Estado. Mediante esta definición cada Estado asume, equivocadamente, que su territorio constituye un espacio uni-

forme y alberga una nación única, diametralmente distinta a la del vecino. En consecuencia, reduce la política fronteriza a buscar la homogeneización cultural, lingüística y religiosa de las poblaciones locales. Pero estas presunciones no se ajustan a la realidad. Es imposible desconocer que las fronteras no constituyen un continuo homogéneo en sentido alguno, ni geográfico, ni ambiental, ni poblacional, ni económico o de seguridad, y que, con frecuencia, hay más afinidad entre las zonas fronterizas de naciones distintas que entre estas zonas y su respectivo centro político. Por lo tanto, para hacer viables las políticas y los programas, se impone la necesidad de considerar las características específicas de cada zona de frontera.

2. Además, las políticas fronterizas deben remediar los efectos negativos generados por el establecimiento artificial de las fronteras, que, en muchos casos, ha roto vínculos familiares y etnolingüísticos previos a la delimitación. También es necesario revisar con mirada crítica las negativas consecuencias de aquellas políticas que, para afirmar el límite, han hecho dependientes a las zonas fronterizas del centro político nacional empobreciendo de paso muchas de las culturas y capacidades locales. Asimismo es justo reconocer que los límites políticos han desarticulado sistemas naturales complejos que requieren un manejo integral. Al someter cada una de las porciones nacionales a procesos locales y legislaciones estatales distintas, fallan los planes de manejo.
3. Igualmente, hay que aceptar que la superposición de soberanía estatal y relaciones transfronterizas propias de la zona, crea situaciones problemáticas que suelen ser tratadas de manera diferente a nivel local y nacional. A nivel local, la necesidad del otro y el desarrollo espontáneo de numerosas interdependencias, se imponen al conflicto, aunque no lo eliminan del todo. De ahí que los problemas entre zonas fronterizas suelen ser de poca monta y más fácil solución. Desde el centro político, en cambio, estos mismos problemas suelen ser abordados en otra perspectiva, que, muchas veces, conduce a recriminaciones y tensiones recíprocas, más que a una mutua cooperación.
4. Al mismo tiempo, desde las zonas de frontera se debe examinar cómo la discordancia entre los órdenes territoriales de dos o más países, la

contradicción entre sus sistemas aduaneros, el contraste entre sus instituciones y políticas públicas, así como la superposición entre soberanía estatal y relaciones transfronterizas espontáneas, crea amplios márgenes desregulados. Allí prosperan la informalidad y la ilegalidad, y los grupos irregulares luchan por apropiarse y controlar en su beneficio los diversos flujos transfronterizos y los fluidos nexos entre ambos lados del límite.

5. Del mismo modo, los gobiernos centrales ganan en admitir que a nivel fronterizo la cooperación es un hecho cotidiano y espontáneo que involucra muy diversos sectores, y que los Estados, más que inhibirla, tendrían que reconocerla, estimularla y proporcionarle el marco legal y las condiciones materiales para que se fortalezca. Y las fronteras ganan en aceptar que la definición de la política de fronteras no es solo un asunto local y espontáneo, sino que requiere de amplios consensos transfronterizos capaces de reunir intereses muy diversos, de los gobiernos, los militares, los partidos políticos, los congresos, las cámaras de comercio, los gremios profesionales, etc.
6. Por lo demás, es necesario elevar la integración espontánea local a una visión transfronteriza más amplia, que tenga en cuenta las fortalezas y debilidades del ámbito respectivo y defina cómo las distintas comunidades quieren vivir y construir región transfronteriza. Solo un acuerdo entre lo local y lo nacional permite fijar metas comunes para construir institucionalidad y para impedir el aprovechamiento irregular de los desfases entre regulaciones nacionales y dinámicas fronterizas.

### Desfases entre lo nacional y lo binacional

El segundo desfase que afecta la formulación y ejecución de consistentes políticas fronterizas tiene que ver con los desajustes entre lo nacional y lo binacional. Los tres países con los que se ilustra los temas de esta ponencia, especialmente Colombia, presentan aún notables deficiencias en la construcción de sus Estados-Nación, tienen dificultades para controlar y articular todo su territorio, no han generado desarrollo y seguridad fron-

teriza, y al mismo tiempo les corresponde asumir complejos asuntos transfronterizos y procesos de integración con los vecinos para hacerle frente a la globalización. Pero construir soberanía y al mismo tiempo compartirla, no es para nada fácil.

No es posible, sin embargo, resolver ninguna de esas tareas de construcción nacional sin tener en cuenta las fuertes interdependencias positivas y negativas entre países colindantes, como tampoco es posible abordar con éxito las dinámicas transfronterizas sólo con una respuesta nacional. La construcción de políticas fronterizas concertadas entre vecinos es la única forma posible de hacerle frente a fenómenos transfronterizos o al cambio que viven las fronteras, remodeladas ahora por fuerzas globalizadoras.

En medio de los desencuentros entre los gobiernos centrales, motivados bien sea por las traumáticas negociaciones de límites, por diferencias ideológicas y políticas o por intereses encontrados, cada país trata de plantear sus propias políticas fronterizas sólo desde las razones y prioridades de su Estado, lo que deja poco espacio a la participación de las autoridades y comunidades fronterizas y a la cooperación binacional.

Los desfases se agudizan cuando la delimitación ha sido un proceso traumático o cuando subsisten diferendos territoriales entre los gobiernos centrales. En esas ocasiones las fronteras quedan reducidas a la condición de perímetro defensivo de la soberanía, la integridad territorial y la seguridad nacional, y a zona de contención de distintas amenazas. Como el vecino es visto como un potencial enemigo capaz de apropiarse del territorio y los recursos ajenos, las fuerzas armadas pasan a convertirse en el actor principal de la dinámica fronteriza.

En el caso de Colombia y Venezuela, la delimitación terrestre copó más de un siglo, cobró un carácter conflictivo y dejó muchos resentimientos en ambos países. Las negociaciones de áreas marinas y submarinas, que casi llevan a un enfrentamiento bélico a finales de los años ochenta, luego de sesenta años de infructuosos intentos de concretar hipótesis de solución, siguen inconclusas. En realidad, sólo en los años noventa el tema de la delimitación avanzó mediante negociaciones directas sin que por ello se impidiera la puesta en marcha de una agenda binacional más amplia, dinamizada por el entrecruzamiento de las dos economías en el marco andino.

En los años dos mil vinieron los desencuentros ideológico-políticos que tensionaron las relaciones.

En situaciones de tensión, los gobiernos centrales tienden a reafirmar el límite que separa, a interferir o manipular las estrechas interacciones y a desmontar las fuertes interdependencias entre ambos lados de la frontera. El caso del ingenio azucarero CAZTA es bien significativo pues se trataba de una empresa que concretaba las políticas de integración fronteriza y binacional. Organizado por empresarios colombianos que ganaron una licitación internacional, generaba miles de empleos y dinamizaba a Ureña, población venezolana asentada en el área limítrofe. Sin embargo, la entidad fue expropiada en momentos de tensión entre los gobiernos, con el argumento que estaba en el perímetro de seguridad donde no puede haber presencia del país vecino. De nada valió la oposición de las autoridades y la población local.

El caso de Ecuador y Colombia es también significativo al respecto. Luego de una buena vecindad a lo largo del siglo XX, gracias —entre otras cosas— a que la delimitación terrestre y marítima se resolvió muy temprano en el siglo XIX, a finales del siglo pasado se establecieron políticas fronterizas y regímenes comunes para hacerle frente a una diversidad de asuntos compartidos. Se llegó incluso a delimitar una ZIF que involucraba formalmente a la mitad de Ecuador y a un tercio de Colombia. La problemática de seguridad transfronteriza derivada de la concentración en esa frontera de la confrontación armada colombiana desde mediados de los noventa, y de su articulación con la economía global de las drogas ilegales que cuenta con redes cambiantes a ambos lados de la frontera, así como de la respuesta dada con la aplicación allí en los años dos mil del Plan Colombia, impuso una estéril recriminación mutua en lugar de dar paso a una política conjunta que permitiera enfrentar los asuntos comunes de seguridad. Para Colombia se trataba de que su seguridad era la seguridad de Ecuador y solo esperaba que actuara en conformidad, sin ver las consecuencias sobre su vecino. Ecuador se asumía sólo como víctima de Colombia y Estados Unidos que, en su percepción, querían trasladarle el problema e involucrarlo, no había ninguna posibilidad de coordinación ni de acción conjunta. Después del bombardeo de Angostura, durante los dos

años y ocho meses de ruptura de relaciones diplomáticas (del 1 de marzo de 2008 al 27 de noviembre de 2010), las tensiones entre ambos gobiernos fueron escalando. De una guerra de comunicados acusatorios se pasó a sanciones migratorias y económicas que saltaron a los estrados judiciales y a las amenazas de respuesta militar.

Esta conflictiva relación binacional paralizó las políticas fronterizas binacionales y andinas, dejó graves consecuencias para los dos países e hizo retroceder el avance en la comprensión de las zonas fronterizas, indispensable para la elaboración de políticas conjuntas. Centró la preocupación estatal en garantizar la inviolabilidad de la línea limítrofe, privilegiando por ello la sola presencia militar y policial en la zona. No tomó en consideración los efectos sobre la seguridad ciudadana de ambos lados de la frontera. Invisibilizó la complejidad de la situación fronteriza. Paralizó la puesta en marcha de la ZIF, indispensable para el desarrollo local. Dejó algunos ámbitos fronterizos sin regulación de los Estados o en medio de la corrupción y los flujos ilegales, lo que fue aprovechado por la economía de la droga o de la guerra de los grupos irregulares.

Al mismo tiempo, estigmatizó lazos transfronterizos y espacios de interacción de la población fronteriza, indispensables para su sobrevivencia en condiciones de tanta precariedad. Por ejemplo, los caminos tradicionales usados por las comunidades fueron bombardeados desde Ecuador para impedir que los grupos irregulares los aprovecharan en sus acciones ilegales; y del lado colombiano, el gobierno y las fuerzas de seguridad criminalizaron a las poblaciones que se encuentran en medio del fuego cruzado e interfirieron el abastecimiento local de alimentos, medicinas y otros insumos.

Hay que reconocer, sin embargo, que ante el agravamiento de la tensión entre los gobiernos de Colombia y Ecuador y los elevados costos que pagaron las poblaciones fronterizas y el comercio binacional, surgieron iniciativas ciudadanas inéditas en la historia de la relación binacional. He documentado diez tipos de dinámicas que se desarrollaron en medio de la crisis y ayudaron a la reconstrucción de las relaciones.

Así por ejemplo, la convocatoria académica logró involucrar a diecisiete universidades de los dos países y le dio visibilidad a las poblaciones que habitan a ambos lados de la frontera. Al mismo tiempo, se pusieron en mar-

cha los planes de vida de los indígenas Cofanes, Pastos, Awá y de las comunidades negras, obligados a defender sus territorios y su cultura en medio de la confrontación. Igualmente, se desarrollaron marchas y encuentros de organizaciones de mujeres de ambos países, iniciativas religiosas de acción humanitaria, eventos de las cámaras de comercio, los medios de comunicación o las autoridades fronterizas y se conformaron redes ambientales binacionales. Además, el Grupo de Diálogo Binacional (GBD), integrado por diez personalidades de cada país, ayudó a fortalecer las iniciativas conjuntas, a cambiar algunas percepciones negativas de un país frente al otro, a potenciar las mediaciones internacionales y a impulsar una productiva interlocución con los gobiernos centrales. Si la formulación de políticas fronterizas binacionales parte de esas iniciativas ciudadanas, gana no solo legitimidad sino también consistencia y pertinencia.

La normalización de las relaciones diplomáticas ha abierto posibilidades para construir políticas fronterizas binacionales. Los dos casos con los que ejemplificamos este trabajo son distintos.

En el caso colombo-venezolano las relaciones se mantienen a nivel de los gobiernos centrales. Los dos presidentes acordaron reunirse cada tres meses para revisar el avance de los temas centrales de la agenda binacional y de las políticas fronterizas. En el primer año y medio de normalización de las relaciones han logrado cumplir ese propósito que solo se ha visto postergado por los problemas de salud del presidente Hugo Chávez. Diez ministros de cada país, encabezados por los cancilleres, trabajan sobre diversos asuntos de interés binacional. El balance es positivo. En comercio, el gobierno de Venezuela ha pagado la mayor parte de la abultada deuda existente con los exportadores colombianos, y, como administrador exclusivo del comercio de su país, les ha ofrecido algunas oportunidades. Los dos gobiernos hicieron un acuerdo de alcance parcial que quita las barreras arancelarias y paraarancelarias a 3 500 productos, concluyeron que los pagos los hará no el CADIVI sino el Banco Central, y pactaron proyectos en industrias básicas, intermedias y ventas de ganado. En infraestructura y energía revivieron los proyectos de construir un oleoducto interoceánico, extender el gasoducto a Panamá y Ecuador, explorar de forma conjunta el crudo pesado en Venezuela y montar una pequeña termoeléctrica entre

dos poblados fronterizos. Trabajarán en ciencia, tecnología y cultura. En seguridad, los dos gobiernos han decidido luchar conjuntamente contra las drogas y el crimen organizado, la extorsión y el secuestro, y, en ese contexto, han detenido y extraditado a personas inmersas en procesos legales en el otro país. Pero la frontera, a pesar de haber sido definida como prioridad por los dos gobiernos, no ha generado proyectos sustantivos, entre otras cosas, por falta de capacidad propositiva local. Además, hay un problema adicional. Aunque los dos gobiernos priorizan las acciones conjuntas en la frontera, el gobierno de Chávez no quiere relacionarse con las autoridades de tres de los cuatro estados venezolanos fronterizos con Colombia, por ser de la oposición. Eso disminuye las posibilidades de concertar políticas fronterizas con la institucionalidad local.

En el caso colombo-ecuatoriano, en cambio, se han desarrollado políticas fronterizas más significativas. Se reestructuró la Comisión de Vecindad como instancia político-diplomática de coordinación intergubernamental y como mecanismo de representación fronteriza y de sectores sociales en uno y otro país. Se retomaron las reuniones tanto de los ministros del Interior y de Defensa como de la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron) integrada por las fuerzas militares de ambos países. Se está elaborando un Plan Binacional de Seguridad Fronteriza, que contempla la coordinación binacional entre las fuerzas militares y de policía para el control fronterizo, el intercambio de información e inteligencia en tiempo real y la protección de las personas.

Las iniciativas dirigidas a construir un comercio bilateral más equilibrado han empezado a ser concertadas por cámaras de comercio, gremios y gobiernos. Las oficinas de planificación y fronteras —de un lado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) y el Plan Ecuador; y del otro, el “Plan fronteras para la prosperidad” de Colombia— impulsan el proceso de elaboración y puesta en marcha del plan binacional “Fronteras para la prosperidad y el buen vivir” con cuatro ejes transversales: participación incluyente, prácticas de buen gobierno, fortalecimiento institucional y perspectiva intercultural. La metodología para aplicar esos principios, prioridades y ejes ya definidos, parte del trabajo de mesas temáticas en las tres subregionales naturales (amazónica, andina y del Pacífico) que deben

participar en las once fases contempladas para la construcción del plan binacional: identificación de actores, evaluación social, definición de líneas de acción, formulación de propuestas, evaluación técnica de proyectos, gestión y consecución de recursos, consulta previa y socialización de programas y proyectos, formalización de acuerdos, ejecución y seguimiento con rendición de cuentas, adopción de mecanismos para la sostenibilidad, y evaluación final.

Del examen de los casos a los que nos referimos se pueden sacar seis criterios para la formulación y aplicación de políticas concertadas entre vecinos y propuestas para generarlas.

Primero, reconocer que la vecindad no solo depende de la voluntad de los Estados, que las zonas fronterizas representan una realidad articulada a nivel geográfico, social, económico, cultural, ambiental e incluso en materia de seguridad ciudadana.

Segundo, aceptar que la amplia red de contactos y relaciones espontáneas o las iniciativas más articuladas juegan el papel de puente entre los países y pueden ayudar a la sobrevivencia, desarrollo y seguridad ciudadana de comunidades no suficientemente atendidas por sus Estados.

Tercero, asumir que la cooperación interestatal transfronteriza requiere de un proceso de negociación diplomática y de formalización institucional indispensable, entre otros, para evitar que en momentos en que se agudizan los conflictos la delincuencia aproveche las facilidades que le brinda la vecindad.

Cuarto, fortalecer la puesta en marcha de la institucionalidad para la vecindad con autoridades y poblaciones locales de los ámbitos fronterizos compartidos para analizar la situación local y propender por formas de acción conjunta y por políticas fronterizas binacionales.

Quinto, propiciar que los órganos responsables de las fronteras en las distintas cancillerías, las respectivas secretarías ejecutivas de las comisiones de vecindad y las entidades de planificación de cada país, hagan un examen conjunto de las recomendaciones de los órganos de vecindad que se han venido acumulando, seleccionen las prioritarias para ser sometidas a la sanción de los respectivos presidentes en eventos comunes celebrados en ámbitos fronterizos compartidos.

Sexto, comprometerse a no cancelar ninguna reunión presidencial o de un mecanismo de vecindad así existan discrepancias con el gobierno del otro país; más bien, garantizar su consolidación como espacios para el diálogo, la concertación y la cooperación.

### Desfase entre políticas fronterizas y realidades andinas

Desde la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, fue reconocida la importancia de una acción común de las naciones andinas frente a las zonas de fronteras compartidas. Sin embargo, durante veinte años no hubo desarrollos. El protocolo de Quito, de 1987, ratificó el interés sobre el tema; las reuniones intergubernamentales hablaron en 1989, de áreas binacionales de planificación conjunta y, en 1990, de política comunitaria para las fronteras. Se necesitó casi una década adicional para que, en 1998, se propusiera crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras y, en 1999, se acordara la política de integración y desarrollo fronterizo. En 2000 y 2001, esa política comunitaria trató de concretarse con el impulso de las ZIF y los centros binacionales de atención en frontera (CEBAF) y luego, con un fondo comunitario de integración y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo, un estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.

La política de la CAN está cimentada en una positiva evolución de las concepciones y los mecanismos acordados para la formulación y puesta en marcha de políticas fronterizas. Asume los asuntos fronterizos, no como una cuestión meramente nacional o binacional, sino como una construcción subregional, que responda al incremento de interdependencias entre los países andinos. Esta nueva concepción invita a los Estados a fortalecer la interacción económica, social y cultural que han mantenido las poblaciones fronterizas y a contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de seguridad, desarrollo e inserción internacional.

Pese a esa positiva evolución, la política andina está definida para los pasos fronterizos más dinámicos y no toma en consideración las diferencias existentes en las distintas zonas fronterizas, que siguen siendo

tratadas como un todo homogéneo cuando entre los países contiguos existen ámbitos muy distintos, que una política de integración fronteriza debe atender.

Además, las políticas fronterizas andinas no alimentan la práctica de los gobiernos. Es cierto que, cuando las decisiones andinas hablan de integración fronteriza, se puede apreciar que los gobiernos han empezado a transitar de la aspiración a articular sus fronteras sólo con el interior del propio país, de manera defensiva y de espaldas al país vecino, hacia la aceptación de que las fronteras no son simples límites sino regiones cuyo desarrollo debe pensarse más allá de los esfuerzos unilaterales de cada Estado. Sin embargo, esta evolución es por ahora sólo teórica. En la práctica, en la casi totalidad de las relaciones bilaterales de los países andinos sigue predominando una visión de la frontera como un asunto de seguridad nacional, entendida como defensa militar.

De ahí que muchas de las medidas comunitarias no se apliquen o se reduzca su desarrollo. La delimitación del área de las ZIF por parte de las cancillerías copó todos los esfuerzos y, sin motores que las dinamizaran, se fueron reduciendo a zonas especiales nacionales. Los CEBAS solo avanzaron hacia la constitución de centros nacionales de atención en frontera. La política migratoria sigue siendo contradictoria entre los diferentes países de la CAN. De ahí también que, muchas veces, los planes de desarrollo nacional traten de impulsar opciones unilaterales dirigidas sobre todo a generar asimetrías locales.

La CAN define las ZIF como escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes, con el fin tanto de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración transfronteriza, como de responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por países miembros de la CAN. Se trata de generar un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas, que permita ampliar la infraestructura, mejorar el comercio y agilizar los pasos fronterizos. Conviene que nos detengamos en el análisis de algunos de los casos en que las ZIF tuvieron algún desarrollo, pues ilustran muy bien los desfases que venimos analizando en este texto.

Como ya lo señalamos, la propuesta de estructuración de la ZIF surgió por iniciativa del ámbito más poblado y activo de la frontera colombo-venezolana en una visión prospectiva de los asuntos fronterizos y de las relaciones de vecindad. En el desarrollo de esa iniciativa aparecieron varias paradojas. Primera, mientras la propuesta empezó a perder vigencia en lo local, regional y nacional, en la CAN tomó fuerza. Los intereses locales, nacionales y binacionales unidos a las tradicionales divisiones político-administrativas de municipios, departamentos, estados y fronteras, se enfrentaron por la delimitación del área de la ZIF colombo-venezolana. El Parlamento Andino propuso, en enero de 2002, una ZIF ampliada a partir de un proyecto tecnológico y cultural que de Colombia incluyera: Norte de Santander y Santander, tal vez por los encadenamientos productivos que Bucaramanga está generando, y de Venezuela vinculara a los estados Táchira y Mérida, quizás por el interés de conformar un parque tecnológico. Esta posición, que fue, en cierta forma, compartida por los gobernadores, produjo malestar en la cancillería venezolana que consideraba que la ZIF debía ser producto de un aprendizaje gradual de los beneficios y obstáculos que la integración fronteriza plantea para la cooperación transfronteriza. También fue rechazada en ciertos sectores del Norte de Santander, que asumían que Santander no hace parte de la zona fronteriza y, en particular, por diversas autoridades y distintos sectores económicos de Cúcuta, que quieren controlar cualquier opción que se establezca en las fronteras. Además, dentro del mismo Táchira surgieron diferencias entre varios alcaldes sobre si la ZIF estaría conformada por los municipios que colindan con la línea limítrofe y en ese caso no estaría su capital, San Cristóbal. En los años dos mil, por propuesta de los gobernadores, universidades fronterizas aplicaron los criterios de la CAN para conformar las ZIF y propusieron los municipios que debían integrarlas. Los gobiernos nacionales intercambiaron notas diplomáticas reconociendo a la ZIF pero Venezuela se retiró de la CAN. En un periodo cooperativo de la relación, los gobernadores impulsaron mesas de trabajo sobre los distintos componentes indispensables a considerar para poner en marcha la ZIF, pero la tensión entre los gobiernos paralizó el proceso, que hasta fines de 2011 no ha sido revivido.

Desde 1991, Colombia y Ecuador, al firmar el Convenio de Esmeraldas, hablaron de conformar una ZIF. Colombia propuso incluir Nariño, Putumayo, Huila, Cauca, Valle con Cali y el puerto de Buenaventura, y Amazonas con Leticia para efectos turísticos. Ecuador a su vez propuso involucrar a Esmeraldas, Sucumbíos, Imbabura y Pichincha con Quito para los mismos efectos, así como los puertos de Manta y Esmeraldas. Abarcar un territorio tan amplio baja su carácter operativo y desdibujaba el interés inicial de promover desarrollo e integración fronteriza al girar sólo alrededor de la libre circulación de bienes, personas y vehículos. Una década después no había mayores avances. Por eso, en 2002, los gobiernos de los dos países volvieron a definir la ZIF pero ya en el marco de las decisiones de la CAN. Para superar los errores del convenio de Esmeraldas definieron tres áreas en función de los tres principales ejes viales dentro de la región. La primera, la Pacífica, con Tumaco, Barbacoas y Ricaurte, que tienen interacciones fuertes con Esmeraldas. La segunda, la andina, integrada por el círculo conformado por la exprovincia de Obando, con once municipios fronterizos, y las exprovincias de Ipiales, Túquerres y Pasto, con fuerte cohesión histórica y conexión con Carchi de Ecuador. La tercera, la amazónica, con Putumayo y Sucumbíos. Esta última definición se enfrentó con los problemas de seguridad en la frontera, agravados por el conflicto colombiano y el desenvolvimiento de la política interna del Ecuador, todo lo cual retrasó la elaboración de un plan de desarrollo binacional para su funcionamiento. La presión por su definición encerraba la pretensión de diversos sectores de beneficiarse de manera exclusiva de las ventajas de la ZIF en relación con la libre circulación de bienes y personas dentro de ella. Pero su estructuración no se hizo alrededor de un polo de desarrollo capaz de jalonar un proyecto productivo. La tensión entre los dos gobiernos paralizó la redefinición de la ZIF sin que se haya retomado luego de normalizar las relaciones diplomáticas.

La posible ZIF entre Colombia y Perú, que a diferencia de la colombo-venezolana y de la colombo-ecuatoriana es poco poblada, definió, con un canje de notas en noviembre de 2002, cuatro ámbitos. Primero, Puerto Leguízamo de Colombia con Soplín Vargas de Perú. Segundo, la fase media del río Putumayo con las comunidades del Estrecho y Flor de Agosto en

el Perú y el Encanto y Puerto Alegría, del Amazonas colombiano. Tercero, en la convergencia de los ríos Putumayo y Atacuari con la comunidad del Álamo en Perú y, Tarapacá y Arica también del Amazonas colombiano. Cuarto, el eje constituido por Caballo Cocha, Leticia y Atacuari. En 2003 comenzó un proceso de identificación de las posibilidades de articulación trinacional Colombia-Perú-Ecuador o con los comunes vecinos brasileños en el marco de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana. Es poco lo avanzado, sin embargo, en la conformación de la ZIF.

Parte de la dificultad para poner en marcha las ZIF tenía que ver, además, con la dificultad de asumir los problemas de seguridad fronteriza como retos compartidos. No hay acuerdo sobre si existen amenazas transfronterizas comunes a la seguridad ni sobre la necesidad de asumirlas como oportunidades para avanzar en la construcción de medidas compartidas. Las tensiones binacionales sobre asuntos de seguridad no encontraron en la CAN un espacio para su procesamiento.

Tampoco desde la CAN ha sido posible asumir los efectos diferenciados que produce el dinamismo de la liberalización comercial entre vecinos, el cual, en las áreas de mayor desarrollo genera empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local, provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías. La reconversión de estas zonas —que requiere de una política comunitaria de largo plazo— no ha contado con una atención binacional o subregional. Su impacto ha generado conflictos sociales que han presionado a los gobiernos a tomar medidas de protección contra el vecino y que han hecho retroceder lo avanzado.

En el complejo marco global y hemisférico, han prevalecido los intereses meramente nacionales y de corto plazo sobre una visión política colectiva de largo alcance. Las diferencias sobre el Estado, el desarrollo, la integración y la inserción internacional llevaron a la salida de Venezuela de la CAN e impidieron construir una comunidad sin fronteras internas y con una política comunitaria para sus fronteras externas. Las diferencias ideológico-políticas y las tensiones entre los países miembros estuvieron a punto de liquidar la CAN.

En febrero de 2010, los cuatro países miembros acordaron la “Agenda estratégica andina” y se disponen a aplicar una reingeniería a la CAN para redefinir su sentido. Y en 2011 los presidentes realizaron una reunión extraordinaria bajo la presidencia colombiana para acordar una reingeniería a la CAN. Varios puntos de la Agenda y de la reingeniería implican políticas fronterizas: integración física y fronteriza, acción conjunta frente a los recursos hídricos y de biodiversidad amazónico-andina, cambio climático, cooperación en seguridad, política exterior común y migración compartida. Esta podría ser la última oportunidad para rescatar el sentido de la integración andina.

En suma, más que por dinámica interna de las zonas fronterizas en donde prima la informalidad, más que por la acción de los gobiernos que viven en desfase con las realidades fronterizas y en tensión con sus pares vecinos, o más que por frágiles iniciativas de integración subregional más retóricas que reales, son tendencias globalizadoras las que están transformando las zonas fronterizas y planteado agudos desafíos transfronterizos.

Frente a ese panorama se requiere políticas fronterizas consistentes. Pero construirlas y aplicarlas con éxito exige superar los desfases entre lo nacional, lo local, lo binacional y lo subregional. La coherencia y eficacia de esas políticas fronterizas depende, ante todo, del grado de concertación entre las autoridades y organizaciones locales con sus respectivos gobiernos centrales, pero también de las negociaciones y acuerdos binacionales así como de la integración subregional y regional, instrumento esencial frente a los procesos globalizadores.

## Bibliografía

- Andrade, Pablo (Coord.) (2002). *Diagnóstico de la frontera Ecuador–Colombia*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar.
- Achachi, Otorongo (2000). “Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)”, *Concurso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello 2000*.

- Area, Leandro (2000). *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Grupo consultivo regional andino, Departamento de integración (2001). *Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos*.
- Bonilla, Adrián (2001). Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional. Quito: FLACSO Ecuador.
- Bustamante, Ana Marleny y Leonardo Caraballo (2005). “Zona de integración fronteriza en Norte de Santander (Colombia)-Táchira (Venezuela). Dificultades para su creación e implementación” en *Aldea Mundo*. San Cristóbal: Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes, Año 10, N.º 18.
- Comunidad Andina, documentos, decisiones e informes.
- Dirección de desarrollo territorial del DNP (2001). *Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*.
- Garay, Luis Jorge (2001). *Una aproximación crítica sobre la problemática de la gobernabilidad en los países andinos*. Bogotá.
- González López, Mauricio (2005). “Una experiencia a considerar: la zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-peruana como un esfuerzo por atender la realidad”, en *Aldea Mundo*. San Cristóbal: Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, Año 10, N.º 18.
- Granados, Calos (2000). “Las fronteras de Colombia y Centroamérica”, en *Fronteras, integración y soberanía*. Bogotá: ESAP.
- Grupo consultivo regional andino (2001). *Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos*, Departamento de integración del BID.
- Meza, M. Nilo (2005). “Zonas de integración fronteriza Perú-Bolivia”, en *Aldea Mundo*. San Cristóbal: Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes. Año 10, N.º 18.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (1994). *Comisiones binacionales de vecindad*, IV tomos. Bogotá.

- Ministerio de Relaciones Exteriores (2001). “Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo”, en *Documento Conpes 3155*. Bogotá: DNP.
- Montenegro Coral, Ricardo (2005). “Frontera colombo-ecuatoriana: historia y destino común”, en *Aldea Mundo*. San Cristóbal: Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de los Andes. Año 10, N.º 18.
- (2000). “Perspectivas de la integración fronteriza”, en *Revista Cancillería de San Carlos*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, N.º 27, septiembre-diciembre de 2000.
- Montúfar, César (s/f). *Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano*. Quito: Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Oliveros, Luis Alberto (2002). El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. Lima: CAN
- Ramírez, José Luis (1997). “Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto”, en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores - IEPRI Universidad Nacional.
- Ramírez, Socorro (2002). “El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos”, en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*. Bogotá: Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional.
- (2005). “Las zonas de integración fronteriza andinas: avances y retrocesos”, en *Aldea Mundo*, San Cristóbal: Centro de Estudios de frontera e Integración (CEFI) Universidad de lo Andes Venezuela. Año 10, N.º 18.
- (2002). “La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia”, en *Análisis Político*. Bogotá: IEPRI, N.º 46.

- (2001). “De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano”, en *Fronteras en el Gran Caribe*. Santo Domingo: FLACSO.
- (2001). “Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano”, en *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, RET Universidad Nacional, septiembre, págs. 429-452.
- (2001). “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*. Bogotá: IEPRI - Planeta Editores.
- Ramírez, Socorro y José María Cadenas (coords. y eds.) (1999). *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional – Universidad Central de Venezuela – Corporación Andina de Fomento (CAF) – Convenio Andrés Bello (CAB) – Tercer Mundo Editores.
- Sanjuán, Ana María (1999). *Tensiones y desafíos para la seguridad de Colombia y Venezuela desde una perspectiva binacional*. Caracas.
- Toro, Luis A. (s/f). *La frontera, factor de integración económica: Comunidad Andina, caso de estudio*. Mérida: Grupo de integración regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de los Andes.

## Hacia una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México

José María Ramos García\*

### Introducción

El propósito general de este artículo es analizar los principales problemas y retos para la implementación de una política de seguridad ciudadana en la frontera norte de México, en un marco en que se ha agudizado la violencia y la inseguridad en las principales ciudades, como son Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey, Matamoros y Nuevo Laredo.

El argumento a plantear es que es aún incipiente un enfoque de seguridad ciudadana, considerando la mayor prioridad que se ha asignado a un enfoque reactivo, policial, en un contexto en que la participación del Ejército mexicano en la Coordinación de las políticas de seguridad local y estatal se ha fortalecido desde inicios de la presente administración del presidente Felipe Calderón. Sin embargo, esta política ha tenido resultados diversos, que en su conjunto no han reducido de manera sustancial la inseguridad en la frontera norte mexicana.

---

\* Director, Departamento de Estudios de Administración Pública. El Colegio de la Frontera Norte A.C.

### Contexto general de la inseguridad en la frontera norte de México

Actualmente la frontera norte de México experimenta una situación muy particular de creciente inseguridad, violencia y auge del crimen organizado, lo que ha cuestionado la legitimidad gubernamental de los tres niveles del gobierno mexicano<sup>1</sup>. Una de las causas principales de tal contexto se asocia a una gestión y políticas ineficaces en materia de seguridad y a una inadecuada coordinación intergubernamental, tanto nacional y transnacional en materia de seguridad y fomento al desarrollo social. En ese marco, los problemas del tráfico de armas y lavado de dinero se han fortalecido como producto del auge del crimen organizado en las fronteras entre México y Estados Unidos. Aunado a una ineficaz política de cooperación transfronteriza, lo que implica la necesidad de fortalecer tal cooperación, considerando los retos y oportunidades fronterizas derivados de los problemas compartidos.

En el año de 2010 y parcialmente en el 2011 el principal tema ha sido la creciente violencia fronteriza, en especial en Ciudad Juárez, lo que determinó una atención especial de las autoridades federales de Estados Unidos hacia México<sup>2</sup>. Lo complejo de la situación, es que la agenda de seguridad en la frontera plantea temas que van desde la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza a la seguridad humana, y que transitan desde asuntos de carácter local, transfronterizo y global, mismas que no han sido gestionadas estratégicamente como parte de una agenda integral.

En los últimos años los estados fronterizos y del norte de México y en especial el estado de Baja California, se han visto afectados por problemas de seguridad pública, seguridad nacional y desde el año 2001, por la política de seguridad fronteriza de parte del gobierno de los Estados Unidos. Tales políticas han afectado de manera particular a los estados fronterizos del norte de México, dado que en esta región se manifiestan con mayor intensidad los impactos de la inseguridad en sus diversas dimensiones.

La región transfronteriza México-Estados Unidos, ha experimentado un vertiginoso cambio de escenario en la última década. Los problemas de inseguridad han convertido a esta zona fronteriza en una de

las regiones más violentas del mundo. Pero hablar de inseguridad en la zona fronteriza es hablar de un entramado de delitos, una cadena que va desde delitos menores o considerados de seguridad pública (robos, asaltos, secuestros) pasando por delitos que tienen que ver con la seguridad nacional (narcotráfico, tráfico de armas, crimen organizado), con la seguridad fronteriza (control fronterizo por amenazas terroristas) y seguridad humana (rezago de servicios públicos e impacto en incidencia delictiva). Lo que se ha podido apreciar es que estas dimensiones de la seguridad se han agudizado desde fines de los ochenta y se esperaría que mientras no se cambie el enfoque de la política de la seguridad, estos continuarán generando una serie de tensiones tanto en el estado de Baja California, como en el resto de los estados fronterizos del norte del país.

El principal factor que ha detonado este clima de violencia en la frontera es el tráfico de drogas, el tráfico de armas y el lavado de dinero hacia los Estados Unidos, factores que han incidido en el incremento del consumo de drogas en México, especialmente en la frontera norte<sup>3</sup>. Sin embargo, cabe destacar que las limitadas capacidades institucionales en los gobiernos locales y estatales y la ausencia de una eficaz cooperación intergubernamental en México, en materia de prevención y seguridad, ha coadyuvado a que el problema de inseguridad se haya agudizado en los estados fronterizos del norte del país. Adicionalmente, el hecho de que la política antidrogas de Estados Unidos no haya reducido de manera sustancial el tráfico de drogas hacia ese país, es otro factor que ha determinado que se mantengan los mismos niveles de tráfico de drogas hacia el país vecino que en los años noventa: la mayor parte de la marihuana que se consume en Estados Unidos proviene de México, al igual que la cocaína y recientemente, las metanfetaminas.

Un indicador de la violencia en la frontera norte es que según información oficial de la (PGR), la cifra de asesinatos relacionados con el narcotráfico ascendió a alrededor de 5 500 en el 2008, un aumento de más del 110% en comparación con el año 2007. Los estados donde se concentró la mayor parte de dichos asesinatos fueron los estados de Chihuahua, Sinaloa y Baja California.

En su conjunto, la inseguridad pública, los problemas de seguridad nacional y de seguridad fronteriza han cuestionado el concepto de una frontera del futuro, caracterizada por énfasis en la competitividad, bienestar y la seguridad de las comunidades fronterizas.

Resumiendo, el contexto actual de la inseguridad de la frontera norte se caracteriza por los siguientes factores:

- Distintas dimensiones de la inseguridad que no se han integrado como parte de los planes o programas.
- Los municipios fronterizos confrontan cotidianamente problemas de crimen organizado, narcotráfico que superan su ámbito de competencias (prevención).
- Deficiente cooperación, coordinación y planeación intergubernamental bajo programas comunes.
- Deficiente cooperación, coordinación y planeación sectorial estatal.
- Limitado acceso de los estados a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).
- Aumento de la incidencia delictiva y de delitos de alto impacto.
- Ausencia de programas con un enfoque de prevención y con una visión de seguridad ciudadana.
- Ausencia de estrategias, mecanismos y procesos de evaluación de los programas existentes y de sus respectivos procesos de rediseño.
- Limitada y/o controlada participación ciudadana, desarticulada de los proyectos de prevención.
- No se integran las experiencias de cooperación transfronteriza en materia de seguridad en los planes de seguridad.
- Creciente participación militar con resultados diversos, pero que no se integran a los programas locales y estatales en materia de seguridad, lo que no garantiza una reducción sustancial del crimen organizado.

Desde nuestra perspectiva, estos problemas evidencian serias limitaciones en la gestión y las políticas públicas que datan desde los años ochenta y que no obstante los procesos de alternancia democrática experimentados en esa década, han sido insuficientes para fortalecer la gestión y la política de seguridad con mayor eficacia e impacto en la disminución de la inseguridad.

### Hacia una gobernanza en una política de seguridad ciudadana en la frontera norte mexicana

Una de las definiciones de la gobernanza es la que se asocia a un proceso de coordinación entre grupos sociales e instituciones (públicas y privadas), para el logro de objetivos definidos colectivamente, en donde la interacción, las alianzas estratégicas y el cabildeo de los actores juegan un papel fundamental (Aguilar, 2009). A partir de ello, se coincide en que los acuerdos de cooperación bilateral, trilateral y/o transfronteriza que se producen en América del Norte, se pueden considerar como una de las formas que asume la 'nueva gobernanza'. Sin embargo, para que se cumpla tal proceso es fundamental que existan una serie de condiciones de gestión para poder impulsar una gobernanza hacia los resultados concretos: la reducción de la inseguridad fronteriza en sus principales dimensiones y particularmente del lado mexicano. Esta meta no se ha logrado aún, porque se considera que ha existido una gobernanza limitada para promover tanto una cooperación transfronteriza eficaz, como la implementación de estrategias efectivas para reducir las distintas dimensiones de la inseguridad.

Un elemento clave de la *buena gobernanza* reside en contar con un gobierno que tenga la visión de impulsar un plan estratégico para reducir la inseguridad fronteriza acorde a la problemática, retos y limitaciones que existan en la gestión y política pública en materia de seguridad fronteriza. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados, como la prestación de servicios públicos o el diseño y la implementación de políticas públicas, cumplen los objetivos deseados y fundamentalmente la creación de valor público (Moore, 1998). Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera estos resultados al menor costo posible, usando el mínimo necesario de recursos de la sociedad y, en especial, de los contribuyentes. En suma, gobierno eficaz y eficiente con un plan estratégico orientado hacia la reducción de la inseguridad es una condición básica de una gobernanza por resultados.

La *buena gobernanza* requiere una visión prospectiva aunada a una visión estratégica clara para reducir la inseguridad en sus distintas dimensiones, en especial en la frontera norte mexicana. Al establecer planes eficaces

con procesos de evaluación integral para el mediano y largo plazos, los gobiernos de ambos países enviarían un mensaje con respecto a la orientación presente y futura de las prioridades en materia de seguridad fronteriza. Sin embargo, las estrategias de política como la Iniciativa Mérida cuentan con alcances y limitaciones que han condicionado su eficacia bajo un enfoque integral.

La base de las reformas de la administración pública en materia de seguridad fronteriza debe encontrarse en los principios generales de la *buena gobernanza*. En particular, debe prever las necesidades actuales no atendidas y con ellas promover cambios a futuro, los que se asocian a la reducción de la inseguridad y con ello evitar adoptar una reacción ante un problema complejo y con distintas aristas.

Uno de los componentes básicos de una *buena gobernanza* es definir una agenda estratégica en materia de seguridad ciudadana basada en un Estado que asume con precisión objetivos, estrategias y mecanismos de evaluación para reducir el problema. Se considera que la forma en que dicho 'modelo ideal' actúa en la construcción de una agenda estratégica, es con base en la alineación de las estructuras que tienen la capacidad de implementación y monitoreo y, de evaluación de los resultados. Esto implica visualizar una clara evolución del concepto pasando de la 'gestión para resultados' a la 'gobernanza para resultados'. Se considera que un modelo ideal de gestión para resultados debe ser dinámico en el sentido de no limitarse apenas a definir y medir resultados. En otras palabras, gestionar resultados significa definirlos (a partir de un planteamiento integral), lograrlos (mediante procesos claros de implementación), monitorearlos y evaluarlos (a partir de 'controles', seguimientos y ajustes derivados) es sus distintos ámbitos (binacional, nacional, fronterizo y local).

Se concibe que aun es complejo avanzar hacia un modelo de seguridad ciudadana en la frontera norte de México, a causa de diferentes factores:

- Desconocimiento del potencial conceptual y práctico de un enfoque de seguridad humana.
- Escasas oportunidades y fortalezas en las dependencias del sector.
- Papel incipiente del gobierno federal en temas de seguridad ciudadana con un enfoque preventivo.

- Problemas de implementación de un enfoque integral y estratégico.
- Fortalezas y debilidades de la gestión para implementar el enfoque.

No obstante, las limitaciones presentes del enfoque policial conllevan a la necesidad de efectuar ajustes en la política actual en materia de seguridad pública, considerando que los problemas y factores determinantes de la inseguridad se están agudizando.

A manera de resumen, se puede afirmar que existe una gobernanza limitada en materia de seguridad ciudadana entre México y Estados Unidos, porque desde el punto de vista conceptual no se cumplen los elementos que debe incluir una gobernanza en los dos procesos descritos: como parte de un proceso de cambio de la gestión pública hacia un modelo de seguridad ciudadana y, en segundo lugar, como parte de los consensos externos que debe promover una administración con diversos actores para impulsar tal política de prevención con una perspectiva más ciudadana. Por ello se considera estratégico avanzar hacia una gobernanza en materia de seguridad ciudadana considerando la complejidad y desafíos descritos anteriormente y que seguirán cuestionando las relaciones fronterizas México-Estados Unidos en la actualidad y en los próximos años.

### **La relación fronteriza México-Estados Unidos, hacia una gobernanza en seguridad ciudadana**

Con el ascenso del presidente Barack Obama en enero del 2009, se ha planteado la importancia de redefinir las relaciones bilaterales con base en un enfoque de corresponsabilidad, especialmente en materia de seguridad fronteriza (Kilroy et. al., 2010). Este concepto tiene cierta vinculación con el de gobernanza, porque implica la creación de consensos básicos entre los gobiernos de México y Estados Unidos en la definición de una estrategia común. Sin embargo, lo que se ha podido apreciar durante los tres años de la administración del presidente Obama, es que tal enfoque –si bien se diseñó bajo la Iniciativa Mérida–, ha sido insuficiente para atender la creciente inseguridad, violencia y crimen organizado que ha caracterizado

a la frontera norte del país desde el año de 2008. Sin embargo, es notorio que desde inicios del año 2010 y en el 2011 se han fortalecido las políticas de seguridad fronteriza con México (Bailey, 2010); sin embargo, éstas han sido insuficientes para detener el tráfico de drogas desde México.

Los problemas en la frontera de Ciudad Juárez y entre Sonora y Arizona, reflejan la ausencia de políticas federales de seguridad y migración eficaces en Estados Unidos y México, en especial en el año 2010. Si bien esta situación no ha afectado negativamente a la frontera sur estadounidense<sup>4</sup>, si se ha visto afectada la relación fronteriza con México, por los diversos intercambios existentes entre las regiones de ambos países, particularmente en la frontera entre Arizona y Sonora.

Se considera que las iniciativas actuales de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos han dejado de lado un enfoque de gobernanza de las cuatro dimensiones de seguridad y bajo una óptica del desarrollo<sup>5</sup>. Este enfoque implica que la atención de los problemas la inseguridad en sus distintas dimensiones –pública, fronteriza, nacional y humana– atraviesa por la definición de políticas públicas reactivas, pero eficaces, eficientes y respetuosas de los derechos humanos. Además, de la consideración de políticas preventivas de corte social que fortalezcan el tejido social fronterizo. Estas políticas no han sido prioritarias para ambos gobiernos en los pasados quince años (Ramos y Aguilar, 2009) y en general para los tres niveles de gobierno de los dos países. En el año 2011 se ha concedido una cierta atención a las políticas de prevención en el ámbito municipal mexicano, pero no se han logrado articular como parte de una política equilibrada con las políticas reactivas (policiales) y en general con una política transversal en materia de desarrollo.

La complejidad que subyace en materia de seguridad en la frontera México-Estados Unidos, es que se plantea temas de seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, transitando desde asuntos de carácter local hasta una dimensión global, ello conlleva a la necesidad de fortalecer un planteamiento estratégico y un paradigma de gobernanza en los problemas de seguridad. La visión estratégica conduce a la capacidad gubernamental de articular los temas actuales de la coyuntura, pensando en su disminución o solución en distintos plazos, procurando a

su vez considerar y conciliar las distintas demandas de los actores tanto nacionales como transfronterizos. En este sentido, se considera fundamental promover un proceso de gobernanza fronteriza (Aguilar, 2009) en materia de seguridad y desarrollo.

El paradigma de gobernanza en seguridad y desarrollo, se asocia también a la capacidad gubernamental de conciliar las principales prioridades de los diversos actores; empresarial, sociedad civil y gubernamental, bajo una eficaz gestión, la cual debe generar condiciones óptimas de seguridad (pública, nacional, fronteriza y humana) que conducen la gobernabilidad de los países, y con ellos se puedan definir proyectos estratégicos en materia de crecimiento y desarrollo económico (Coley y Wilson Center, 2009). No obstante, se considera que han existido limitaciones para fundamentar una eficaz agenda estratégica en materia de seguridad fronteriza.

Resumiendo, la mayor cooperación y corresponsabilidad con relativos impactos en la reducción de la inseguridad fronteriza y la violencia en los años 2010 y 2011, es el principal cambio en el discurso de Washington hacia México. Otro aspecto, es el reconocimiento del gobierno federal de Estados Unidos de tratar de fortalecer las políticas de prevención y tratamiento antidrogas, como opciones para reducir el consumo de drogas en Estados Unidos (Wilson Center, 2009). El reto de la nueva administración estadounidense en su último año de trabajo, es la articulación de estas iniciativas con programas concretos y promover una eficaz cooperación transfronteriza, gestionados bajo un enfoque integral y que sean sujetos de una evaluación permanente. Estos aspectos generalmente han estado ausentes en la política de Estados Unidos en materia de cooperación antidrogas y en particular bajo la Iniciativa Mérida hacia México.

### **Iniciativa Mérida: ¿hacia un nuevo modelo de gobernanza de la seguridad ciudadana?**

La frontera México-Estados Unidos y en general las relaciones entre estos dos países, han sido un espacio y un marco para la cooperación y la defini-

ción de retos transfronterizos. En la actualidad los problemas de violencia, inseguridad y crimen organizado, han cuestionado severamente la estabilidad fronteriza y la seguridad nacional de ambos países<sup>6</sup>. Esta situación ha sido producto de las limitaciones de la política antidroga de Estados Unidos hacia la frontera, la ausencia de una cooperación bilateral eficaz para erradicar tales problemas, el tráfico de armas hacia México y finalmente, las desarticuladas acciones de gestión intergubernamental de México contra la inseguridad. El impacto en el aumento de la violencia fronteriza desde fines del 2008, ha provocado que en la actualidad (febrero 2012) los problemas prioritarios en la agenda fronteriza sean la inseguridad, la violencia y el crimen organizado que radica en la región<sup>7</sup>.

En el marco de los antecedentes del impacto del narcotráfico y acorde al ascenso del presidente Felipe Calderón y su política antidroga, el acuerdo más importante entre México y Estados Unidos en los últimos años ha sido en materia de seguridad. La culminación de dicho interés se vio plasmada en la Iniciativa Mérida firmada en el 2007 por los gobiernos de México y Estados Unidos, en la cual se propuso entregar a México, 1,4 billones de dólares en el lapso de tres años.

La Iniciativa Mérida se dirige específicamente al combate contra el crimen organizado y se compone de tres pilares que son: 1) Medidas contra el narcotráfico, contraterrorismo y seguridad fronteriza; 2) Seguridad pública y estado de derecho y; 3) fortalecimiento de las instituciones y la ley.

La Iniciativa también se considera como un programa de cooperación que reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México, de luchar contra la violencia generada por la droga y que amenaza a los ciudadanos de ambos países. De esta manera, la Iniciativa Mérida pretende superar las limitaciones de la cooperación binacional antidrogas de años pasados, bajo un nuevo esquema de corresponsabilidad compartida (Embajada de los Estados Unidos en México, 2009). La pregunta que se plantea, es: ¿puede ser viable disminuir los principales problemas de gestión, coordinación, intercambios y de planeación estratégica transfronteriza entre ambos países en materia de seguridad? Y fundamentalmente, si la Iniciativa puede implicar un enfoque de seguridad ciudadana, que logre conciliar las actividades policiales tradicionales. Es de destacar que los ni-

veles de violencia en las fronteras de Juárez y Matamoros a inicios del 2010 y durante el 2011, reflejan que las acciones de la Iniciativa Mérida han sido insuficientes en su primer año (2009 y lo que va de 2012) para reducir el problema y sus distintos impactos. Por tanto, otra cuestión importante, es si la nueva concepción de la frontera hacia el Siglo XXI, que se pretende promover en el marco de la Iniciativa Mérida podrá ser gestionada bajo un enfoque estratégico (anticipatorio y en distintos plazos de tiempo), integral (distintas dimensiones social, cultural, etc.) y transversal (vinculación con las políticas social, cultural, etc.), reduciendo con ello la violencia y la inseguridad fronteriza.

La cuestión central continua siendo, si es viable lograr un equilibrio entre las políticas de seguridad y a la vez mantener una agilidad de los cruces fronterizos entre México y Estados Unidos, propuesta que fue una de las prioridades de la política de seguridad fronteriza estadounidense luego de los atentados del 2001. Sin embargo, en el transcurso de los años se ha fortalecido más la seguridad.

Una cuestión fundamental en este tenor, es ¿si es viable redefinir la estrategia bilateral antidroga en el marco de la implementación de la Iniciativa Mérida bajo un enfoque de seguridad ciudadana? Es posible si se implementan una serie de cambios de política pública que se conciben importantes para fortalecer la estrategia: por un lado, debe existir un diagnóstico integral, destacando la interdependencia entre los factores determinantes de la inseguridad pública, seguridad nacional, fronteriza y los niveles de desigualdad social; la estrategias de política deben tener un enfoque integral, transversal y estratégico, destacando un papel central del Ejército y la Marina, pero sobre la base de contar con planes de acción y particularmente, a través de tareas de inteligencia (Rodríguez y Rodríguez, 2009); adicionalmente, el resto de las corporaciones policíacas deberán tener un proceso de cambio en su enfoque, visión, capacidades, controles anticorrupción e incentivos. El papel de las corporaciones debe fundamentarse en un esquema de gestión, cooperación interorganizacional, reduciendo con ello, las limitaciones estructurales que han impedido tal cooperación, como son conflictos burocráticos, rivalidades y escaso intercambio de información entre las agencias.

Los impactos en materia de seguridad nacional que afectan a los estados fronterizos de México plantean la oportunidad de evaluar las alternativas que puede ofrecer la Iniciativa Mérida, como una opción para fortalecer los programas de prevención, reforma judicial, los derechos humanos y programas estratégicos en materia de seguridad y justicia integral de los estados fronterizos mexicanos. De ahí que una de las prioridades indispensables del gobierno federal mexicano y de los estados fronterizos sea la de disponer de un plan estratégico en seguridad, en el cual se integren sus distintas dimensiones, como son: seguridad pública, seguridad nacional, seguridad fronteriza y seguridad humana, respectivamente y con base en un enfoque estratégico y transversal.

Las dimensiones de la seguridad plantean la importancia de evaluar los impactos locales, regionales y transfronterizos de tales políticas. Como consecuencia, México se enfrenta al reto de fortalecer una coordinación intergubernamental más eficaz y efectiva, para resolver problemas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana. Por ello, una tarea prioritaria es fortalecer tal coordinación con los gobiernos fronterizos y las dependencias federales tales como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la PGR y la Secretaría de Seguridad Pública, entre otras dependencias federales, bajo los lineamientos de un plan contra la violencia e inseguridad fronteriza.

En el contexto del agudizamiento de los problemas de inseguridad en la frontera, el gobierno federal mexicano ha fortalecido la presencia del ejército mexicano y de la Marina, en las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez desde fines del 2007 (Rodríguez y Rodríguez, 2009). Tal presencia militar no ha conseguido reducir sustancialmente la inseguridad y el crimen organizado fronterizo, porque la política presenta limitaciones de diseño, implementación de estrategias transversales, de evaluación y por la falta de apoyo del resto de las corporaciones locales, estatales y federales mexicanas<sup>8</sup>. Por estas razones, el impacto de la participación del ejército mexicano no ha podido reducir totalmente la violencia fronteriza en Ciudad Juárez, Nogales, Matamoros y Reynosa, lo que implica la necesidad de redefinir la estrategia militar con base en los siguientes elementos:

- Un diseño estratégico, integral y transversal en donde se promuevan políticas reactivas y de prevención.
- Un mayor conocimiento del territorio.
- Fortalecimiento de un grupo de élite militar con conocimientos especializados en crimen organizado.
- Fortalecimiento de capacidades del resto de los actores (PGR, AFI, Federal Preventiva).
- Fortalecimiento de los mecanismos anticorrupción.
- Una coordinación intergubernamental eficaz.
- Fortalecer las capacidades en investigación e inteligencia.
- Respeto a derechos humanos y una mayor asociación con ONG.
- Fortalecer las capacidades institucionales en materia legal y preventiva.

### Conclusiones generales

El objetivo general de este capítulo ha sido analizar los principales problemas y retos en materia de seguridad ciudadana entre México-Estados Unidos, bajo el enfoque de gobernanza. La premisa central es que las relaciones fronterizas México-Estados Unidos se han caracterizado por tensiones y conflictos que reflejan la falta de corresponsabilidad en la construcción de una política eficaz de seguridad ciudadana. Este enfoque ha estado ausente como parte de una política común o transfronteriza entre México y Estados Unidos. En ese marco, el estudio de la frontera México-Estados Unidos continúa siendo estratégico para fortalecer los procesos de planeación del desarrollo local-regional bajo una óptica de la seguridad ciudadana y el bienestar. Este análisis es prioritario, considerando los relativos logros de la actual política de seguridad pública del gobierno federal mexicano hacia la frontera norte mexicana.

En la coyuntura actual la región fronteriza México-Estados Unidos se enfrenta a una serie de tensiones no vistas desde los años ochenta. Dichos conflictos son producto de una ineficaz gestión fronteriza y transfronteriza tanto de México como de Estados Unidos, e igualmente producto de la ausencia de políticas eficaces de seguridad de tipo reactivo y preventivo. El

reto de los gobiernos de México y Estados Unidos hacia la región fronteriza común, compete en fortalecer las capacidades de gestión y planeación estratégica, en materia de seguridad y desarrollo, de lo contrario se perderán las oportunidades para promover una mejor calidad de vida y condiciones óptimas que incentiven la competitividad y el bienestar en las regiones fronterizas (Colef y Wilson, 2009).

En ese contexto, el paradigma de un enfoque de gobernanza hacia el desarrollo, se concibe como la mejor opción para promover procesos de gestión y planeación estratégica orientados hacia mejorar la calidad de vida de las comunidades fronterizas mexicanas<sup>9</sup>. Pero tal enfoque será viable en la medida en que los actores gubernamentales asuman una mayor responsabilidad pública en el diseño e implementación de las políticas de seguridad pública, nacional, fronteriza y humana.

Como se puede apreciar el estudio de la relación fronteriza México-Estados Unidos, se puede concebir central en la investigación mexicana sobre el tema, en los estudios regionales y particularmente desde las perspectivas de gestión y políticas públicas con un enfoque de seguridad ciudadana, puesto que se han renovado las tensiones y conflictos en materia de seguridad, migración, derechos humanos, políticas hacia la competitividad y desarrollo, y finalmente las relaciones transfronterizas, lo que en su conjunto constituye la necesidad de fortalecer las perspectivas estratégicas en tales temas.

### Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2009). "Gobernanza y políticas públicas en un contexto transfronterizo", ponencia presentada a funcionarios de la Secretaría de Planeación y Finanzas, Gobierno del Estado de Baja California, Mexicali, BC.
- Aguilar F., Luis (2010). "Gobernanza y cooperación transfronteriza", ponencia presentada en el seminario: *Relaciones México-Estados Unidos: de la interdependencia, la integración económica a la corresponsabilidad en seguridad fronteriza*. Tijuana, BC.: El Colef.

- Astorga, L. y D. Shirk (2010). "Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexico Context", in *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Bailey, J. (2010) "Combating Organized Crime and Drug Trafficking in Mexico: What are Mexican and U.S. Strategies? Are They Working?", in *Working Paper Series on U.S.-Mexico Security Cooperation*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Benítez, R. (2004). *Mexico and new challenges in hemispheric security*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American [http://www.brookings.edu/opinions/2010/0514\\_halls\\_calderon.aspx?sc\\_lang=es](http://www.brookings.edu/opinions/2010/0514_halls_calderon.aspx?sc_lang=es), visita en junio 2010.
- El Colef y Wilson Center (2009). "Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región transfronteriza México-Estados Unidos". Conferencia de Gobernadores Fronterizos. Monterrey.
- E. Olson y C. Wilson (2010). *GAO Report Finds Merida Initiative Needs Better Performance Measures Pace of Delivery Slow But Improving*. San Diego: Woodrow Wilson Center and the Trans-Border Institute at the University of San Diego.
- Embajada de los Estados Unidos en México (2009). Iniciativa Mérida, en [http://www.usembassy-mexico.gov/sborders\\_Merida\\_Initiative.html](http://www.usembassy-mexico.gov/sborders_Merida_Initiative.html)
- GAO (2010). *Mérida Initiative: The United States has Provided Counter-narcotics and Anticrime Support but Needs Better Performance Measures*, 10-837R, visita el 21 de julio de 2010. Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d10837.pdf>.
- Guevara, I. (2010). "Three Years Together: The New U.S.-Mexico Security Relationship". *The National Strategy Forum Review*; Spring 2010 Volume 19, Issue 2.
- Instituto Publix (2010). *Gobernanza por Resultados*. Brasil.
- Kilroy, R., A. Rodríguez Sumano y T. Hataley, (2010). "Toward a New Trilateral Strategic Security Relationship: United States, Canada, and Mexico", in *Journal of Strategic Security*, Vol 3, N.º 1. J. Tamsett, M.A., Henley-Putnam University Press.

- Kilmer, B., et al. (2010) "Altered State? Assessing marijuana legalization could affect marijuana consumption and public budgets in California" in *RAND Occasional Paper*.
- Moore, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ramos, J. e I. Aguilar (2009) *La Gestión del Desarrollo Local en México: Problemas y Agenda*. México: COLEF- y Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.
- Rodríguez, A. y C. Rodríguez (2009). "El rol de las fuerzas armadas mexicanas en la guerra contra la delincuencia organizada y la inseguridad pública", en *Policy Paper* N.º 27. Friedrich Ebert Stiftung, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. [http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador\\_de\\_carpetas/OCO-IM/pdf/FFAAMexicana\\_vs\\_CrimenOrganizado.pdf](http://www.seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/OCO-IM/pdf/FFAAMexicana_vs_CrimenOrganizado.pdf)
- Schaefer, A., et al. (2009). *Security in Mexico: Implications for U.S. Policy Options*, Rand Corporation.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2010). *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*. United Nations publication. The White House, Office of the Press Secretary (2009). Press conference by President Obama, President Calderón of Mexico, and Prime Minister Harper of Canada Guadalajara: Cabanas Cultural Center.
- The Wilson Center, Mexico Institute (2009). *Report of four Working Groups on U.S.-Mexico Relations. The United States and Mexico: Towards a Strategic Partnership*, Woodrow Wilson Center- Mexico Institute.
- The Wilson Center, Mexico Institute (2009). Rethinking the U.S.-Mexico Border, [Online: Woodrow Wilson International Center for Scholars event]. [http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event\\_id=559683](http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?fuseaction=events.event&event_id=559683)
- Whitney, M. (2010). *Obama's Role in the Militarization of Mexico: An Interview with Laura Carlsen* [Online: Americas Program, Center for International Policy (CIP)]. <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=16654>

Notas

- 1 La frontera mexicana de Ciudad Juárez, Chihuahua., es considerada desde hace cuatro años la más violenta a nivel mundial, según datos de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, en el 2009 fueron asesinadas 2 754 personas. El 2010, se incrementa a 3,111 homicidios dolosos y en el 2011 hasta el 12 de octubre van 1 663 muertes. Es de destacar que el 70% de los asesinados son jóvenes entre los 18 y 25 años. Véase: <http://www.cipamericas.org/es/archives/5716>.
- 2 Un hecho inusual fue el asesinato de Leslie A. Enríquez, el pasado 13 de marzo del 2010, quien trabajaba en el Consulado de Estados Unidos en Ciudad Juárez, y su esposo, Arthur H. Redelfs, oficial del Sheriff de la cárcel del Condado de El Paso. Este acontecimiento dio pie a que Hillary Clinton, Secretaria de Estado y otros funcionarios de alto nivel viajaran a la ciudad de México a revisar la política antidroga entre México y Estados Unidos.
- 3 La Encuesta Nacional de Adicciones 2002, muestra que el 7,45% de los habitantes de 12 a 65 años de edad en los estados del norte de México habían usado drogas al menos una vez. El porcentaje para el centro de México fue de 4,87% y en los estados del sur fue de 3,08%. Sin embargo, esta cifra aumentó 28,9% a nivel nacional en tan sólo seis años, según los resultados preliminares de la encuesta 2008 (Shirk, 2009).
- 4 Contradictoriamente, ciudades como San Diego, CA. El Paso, TX y Laredo, TX, son de las ciudades fronterizas de Estados Unidos más seguras a nivel nacional.
- 5 El hecho de que la mayor parte de los gobernadores de la frontera con México sean del Partido Republicano, al igual que en la Cámara de Representantes, implicará la necesidad de fortalecer la negociación de México con dichos actores, si existe el interés de avanzar en una agenda transfronteriza.
- 6 Esto ha traído como consecuencia una preocupación especial de diversas agencias federales de Estados Unidos desde octubre del 2008 a marzo del 2009 y de la organización de diversas audiencias en el Congreso estadounidense en marzo del 2009, situación no vista desde mediados de los ochentas. Igualmente medios como el *New York Times*, el *Financial Times* y *El País* le han concedido una gran cobertura a la violencia fronteriza desde mediados del 2008.
- 7 Un indicador de la violencia fronteriza son las muertes violentas de cerca de 1 600 personas en Tijuana y de 2 300 personas en el municipio de Ciudad Juárez en el año 2008. La mayor parte de esas personas asesinadas contaban con vínculos directos o indirectos con actividades ilícitas.
- 8 Una excepción podría ser el caso del municipio de Tijuana, B. C., en donde el liderazgo y coordinación eficaz del ejército mexicano ha sido fundamental para reducir los delitos de alto impacto y un aumento importante del número de decomisos, en especial de marihuana durante el periodo 2009-2010. De acuerdo a información proporcionada por la Segunda Zona Militar, en 2009 se decomisaron 81 toneladas que, en comparación a las 280 toneladas del 2010, es un aumento de 245%. Véase Frontera, Tijuana, B.C., 11 de noviembre de 2010.
- 9 En el marco de la definición del Presupuesto Federal 2011 se asignó al municipio de Ciudad Juárez la cantidad de mil millones de pesos para fortalecer el tejido social. Véase [www.omnia.com.mx/noticias/se-destinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/](http://www.omnia.com.mx/noticias/se-destinara-fondo-especial-de-un-millon-de-pesos-para-ciudad-juarez/). El reto de este tipo de iniciativas es que previamente se evalúen los proyectos, su implementación y promover mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento, de lo contrario, tendrán limitados impactos sociales.

**Capítulo V**  
**La seguridad ciudadana en la frontera:**  
**óptica municipal**

# Seguridad ciudadana, un reto por asumir en las Américas

Hugo Acero Velásquez\*

## Resumen

A los tradicionales problemas de seguridad ciudadana, hoy se suman la presencia y acciones de grandes mafias –narcotráfico, contrabando, trata de personas y comercio ilegal de armas, entre otros– que están afectando de manera grave la seguridad de los ciudadanos de las Américas a través del aumento de la violencia, el consumo de drogas, los secuestros, la extorsión y el sicariato. Frente a esta situación, los países del hemisferio deben enfrentar de manera paralela la delincuencia local y el crimen transnacional. En el primer caso, se requieren políticas integrales de convivencia y seguridad ciudadana, que van desde la prevención hasta la represión del delito. En el segundo caso, se requieren alianzas regionales y multilaterales para enfrentar las mafias, donde, además de perseguir a los grandes capos, se

---

\* Es sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Entre otros cargos, fue Asesor Presidencial de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional de Colombia, Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia y Director del Programa Nacional Departamentos y Municipios Seguros. Ha elaborado Planes de Convivencia y de Seguridad Ciudadana y Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad y Justicia, en Colombia en las ciudades de Medellín, Pereira, Barranquilla, Cartagena y Manizales, en Ecuador en Quito y Guayaquil; en México, Cuautitlán Izcalli, y en El Salvador. En la actualidad trabaja con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el fortalecimiento de los programas de atención a niños y niñas desvinculados del conflicto armado y de centros de reclusión de adolescentes infractores de la ley penal, además de asesorar a los gobiernos de Guatemala y Honduras en la elaboración de sus planes de seguridad ciudadana.

concentren los esfuerzos sobre los mandos medios para lograr una verdadera desarticulación de estas organizaciones y se desarrollen políticas de atención a los jóvenes, promoviendo la desvinculación de quienes forman parte de estos grupos criminales y evitando el ingreso de otros.

### Introducción

Durante los últimos veinte años los problemas de violencia y delincuencia en la gran mayoría de los países de las Américas se han incrementado, afectando de manera grave a la economía, bienestar y calidad de vida de los ciudadanos. A su vez, los ciudadanos se han manifestado de distintas maneras exigiéndoles a los gobiernos nacionales y locales soluciones prontas y oportunas que les garanticen el derecho a la seguridad. Recientemente han protestado y se han movilizado masivamente en contra de la violencia delincencial y a favor de la seguridad ciudadana en Argentina, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela, entre otros países.

El miedo y la inseguridad se han convertido en la preocupación central de los ciudadanos, desplazando de los primeros lugares temas como la pobreza y el desempleo. Hoy, según las encuestas de victimización y percepción de seguridad, entre el 50% y el 75% de los ciudadanos de los países de las Américas ha sido víctima de algún delito, y más del 50% siente que la inseguridad ha aumentado. Así lo confirman los resultados del informe de 2010 de la Corporación Latinobarómetro, a través de su encuesta de opinión pública en América Latina. En esta encuesta, la delincuencia se ubicó como la primera preocupación de los ciudadanos, con un 27%, por delante del desempleo (19%). En comparación, en 1995 la delincuencia preocupaba a sólo el 5,2% de los ciudadanos de América Latina, por detrás del desempleo (23%), los bajos salarios (12,5%) y la pobreza (9%).

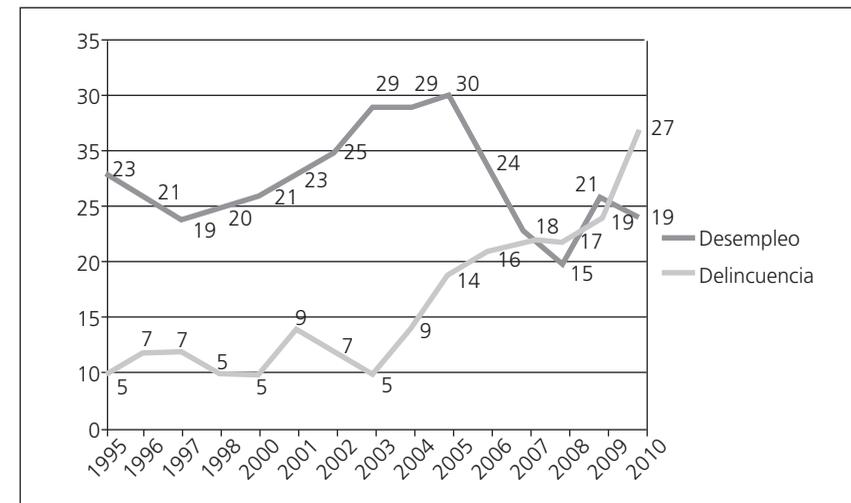
De acuerdo con esta encuesta, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Venezuela fueron los países donde más del 30% de los ciudadanos consideraron que la delincuencia es el problema más importante; le siguen con entre 20% y 30% Ecuador, Honduras, Paraguay,

República Dominicana y Uruguay; entre 20% y 10% Brasil, Chile, Colombia y Perú, y con menos del 10% Bolivia y Nicaragua.

En lo que se refiere a ciudadanos que han sido víctimas de un delito, se ha mantenido entre un 30% y un 43% en los últimos quince años y en el 2010 casi se iguala con la importancia que le dan los ciudadanos a la delincuencia.

Al igual que la percepción de inseguridad y la victimización, la violencia homicida creció en la mayoría de los países en las Américas. Entre finales de los años 1980 y los años 2008 y 2010, en quince de los veintiún países latinoamericanos creció la violencia de manera considerable, en cuatro disminuyó y sólo en uno siguió igual.

Gráfico N.º 1  
Los problemas más importantes en América Latina, 1995-2010 (%)

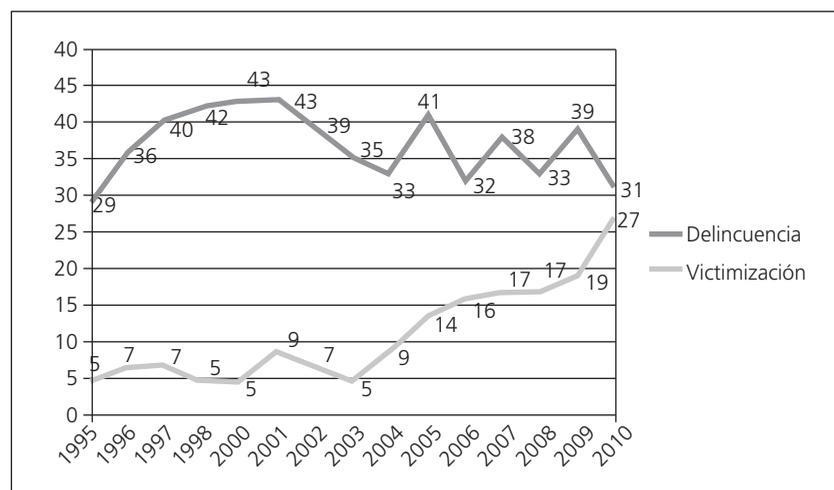


Fuente: Latinobarómetro 2010.

## Detrás del incremento de la violencia y la delincuencia

A los tradicionales problemas que afectaban la seguridad de los ciudadanos en las Américas, como hurtos, lesiones personales, contrabando, homicidios y venta de droga en pequeñas cantidades, entre otros delitos, hoy se suman las actividades de grupos de delincuencia organizada y transnacional, en particular los relacionados con el narcotráfico. Por ejemplo, la extorsión y el secuestro afectan de manera indiscriminada a todos los sectores sociales, desde industriales y propietarios rurales hasta pequeños comerciantes de barrios, conductores del transporte público y dueños de modestas viviendas. También el sicariato —que designa a asesinos a sueldo— está pasando de ser una práctica asociada al narcotráfico, y el crimen organizado a convertirse en una acción criminal que sirve para ajustar cuentas entre delincuentes comunes, cobrar deudas entre particulares y hasta castigar infidelidades.

Gráfico N.º 2  
Problema más importante (delincuencia) y victimización, 1995-2010 (%)



Fuente: Latinobarómetro 2010.

Vemos que el control territorial y la venta de droga al por mayor en las ciudades pasan a verdaderas mafias que abastecen el mercado creciente de consumidores y se enfrentan entre sí por controlar los grandes ingresos que genera este negocio. Se ha pasado de países productores (Bolivia, Colombia y Perú) en los que las mafias exportaban droga a Estados Unidos y Europa, a países que sirven de tránsito (Brasil, Centroamérica, Cono Sur, Ecuador, México y Venezuela) y que hoy ven cómo una parte de la droga que pasa por sus territorios se queda e incrementa el consumo interno y los problemas de delincuencia.

La disputa violenta por el control de otros negocios ilegales, como el comercio de armas, el contrabando y la trata de personas, se suma a estos problemas y erige verdaderas mafias que hoy se mueven por todo el continente. El control violento de negocios cuasi legales como la prostitución, los juegos de azar, las máquinas tragamonedas, los préstamos ilegales llamados ‘pagadarios’ y la venta y alquiler de armas de fuego también contribuyen a la inseguridad.

Este variopinto de criminalidad en muchos casos está mejor estructurado que los Estados, y forma parte de una delincuencia organizada transnacional que ha sabido aprovechar todas las ventajas de la globalización, que no conoce fronteras y que no se mueve de acuerdo a tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales, sino por la rentabilidad y la conveniencia de estos negocios. El crimen organizado usa y transforma a los distintos grupos locales de delincuentes, como es el caso de las organizaciones dedicadas al contrabando y al tráfico de personas entre México y los Estados Unidos, las ‘maras’ en Centroamérica, las pandillas, bandas, paras y guerrillas en Colombia, el Primer Comando Capital (PCC), los Amigos de los Amigos (ADA) y el Comando Rojo en Brasil, o los Ñetas y Latin King en Ecuador, que se transforman en estructuras complejas que responden a las actividades del crimen organizado transnacional. Es decir, ya no se está ante pequeños grupos delincuenciales que las policías locales podían controlar, sino ante estructuras que manejan territorios y negocios ilícitos y que en algunos casos son capaces de desafiar la autoridad de los Estados.

Cuadro N.º 1  
Comportamiento de la violencia en países de las Américas  
Tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes

País	Fines de los 80 y principios de los 90	Cifras disponibles 2000	Cifras disponibles 2008-2010	Variación % años 90 y 2008-2010
Canadá	2.3	1.7	1.8	-21.7
EE. UU.	10	5.7	5.4	-46.0
El Salvador	138.2	45	55	-60.2
Guatemala	36.2	28	48	32.6
Nicaragua	11	9	13	18.2
Honduras	41.1	49.9	66.8	62.5
Costa Rica	6.5	6	11	69.2
Panamá	10.9	10	19	74.3
Belize	17.1	19	32	87.1
República Dominicana	14.4	13.1	23.5	63.2
Brasil	19.7	26.7	26.4	34.0
México	17.8	14	18	1.1
Venezuela	15.2	33	48	215.8
Perú	11.5	5.5	11.9	3.5
Colombia	67	63	39	-41.8
Ecuador	10.3	15	18.8	82.5
Argentina	4.8	9.2	5.8	20.8
Uruguay	4.4	5.3	4.4	0.0
Paraguay	4	16.1	19.1	377.5
Bolivia	N/D	14.9	12.2	-18.1
Chile	4.5	2.7	8.1	80.0
Tasa promedio en las Américas	20.3	18.7	22.6	11.3
Tasa promedio de América Latina	21.8	20.3	24.6	12.8
Tasa promedio de América Latina sin El Salvador	15	18.9	22.9	52.7

Fuente: Preparado por el autor con base en: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, PNUD (Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá); datos de la Policía Nacional (Bolivia 2008; Colombia

2006; Ecuador 2003; El Salvador 2009; Honduras 2009; Perú 2008; República Dominicana 2008 y datos de varias fuentes (Argentina, Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Brasil, Mapa da Violência, 2011; Canadá, *Statistics Canada*; Chile, Ministerio del Interior; Subsecretaría Interior de Seguridad Ciudadana, ONUDD estadísticas de homicidios; Honduras, Observatorio de la Violencia, 2009; Ecuador, Ministro de Gobierno y Policía, 2010, y Ecuador: Informe de Seguridad Ciudadana y Violencia. 1990-1999, FLACSO-Ecuador, e Instituto Nacional de Estadística; EE.UU., Oficina de Estadísticas de Justicia, 2004, y Oficina Federal de Investigaciones, 2009; México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 1997-2009; Paraguay, Dirección General de Estadísticas, Censos y Datos, PNUD; Uruguay, Ministerio del Interior, Departamento de datos, estadísticas y análisis, 2006; Venezuela, Observatorio Venezolano de Violencia, Centro para la Paz y los Derechos Humanos de la Universidad Central de Venezuela, Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminológicas, y Instituto Nacional de Estadísticas, 2007).

En medio de esta situación, las relaciones entre Estados para enfrentar el crimen transnacional no avanzan como deberían. Dentro de cada país, las instituciones de seguridad y justicia trabajan cada una por su lado y padecen problemas de corrupción y baja confianza ciudadana. No existe coordinación entre los varios cuerpos policiales, y no se trabaja en equipo con ministerios públicos, jueces, gobernadores, alcaldes y prefectos.

Las cárceles, penitenciarías y centros de privación de libertad de menores y adolescentes son, en su gran mayoría, además de obsoletas y hacinadas, ruedas sueltas que no cumplen con su función de sanción, rehabilitación y reinserción social de los infractores de la ley penal, que siguen delinquiendo y se 'profesionalizan' en estos centros.

En la mayoría de los países, la población penal se ha duplicado en los últimos quince años, sin que la infraestructura, vieja e inadecuada, se haya transformado o crecido al mismo ritmo, según un informe de 2008 preparado por Lucia Dammert y Lina Zúñiga para FLACSO-Chile.

En general, no se cuenta con los recursos suficientes para fortalecer a las autoridades de seguridad y justicia en materias fundamentales como la formación profesional de policías, jueces y guardias carcelarios y penitenciarios, ni para proporcionar instalaciones adecuadas, y equipos de comunicación y movilidad a los cuerpos policiales. Todavía no se están implementando políticas integrales de seguridad ciudadana y convivencia que involucren programas preventivos y de persecución y control del delito y que partan del supuesto básico de que las acciones deben realizarse en un amplio espectro que va desde el nivel preventivo hasta el uso legítimo de la fuerza en el marco del Estado de derecho.

¿Qué hacer frente a esta situación tan compleja en donde se entremezclan el crimen transnacional y los problemas tradicionales de

seguridad?, es importante definir una serie de estrategias y posibles fuentes de financiación para enfrentar estos retos que ponen en entredicho la gobernabilidad democrática y la seguridad de los ciudadanos.

Los retos que tienen los países de las Américas en materia de seguridad son variados y requieren distintos niveles de intervención y de colaboración. Deben realizar alianzas de cooperación con los demás países del hemisferio para enfrentar los problemas que generan los grupos del crimen organizado en sus territorios y también definir estrategias internas para garantizar la seguridad y la convivencia de sus ciudadanos.

Es recomendable que en un diálogo hemisférico se discutan los temas que se exponen a continuación, como parte de las políticas públicas que tienen que asumir los Estados de las Américas para mejorar la seguridad regional, nacional y ciudadana.

### **Lucha contra las grandes mafias**

Es necesario que los Estados cooperen en la lucha contra las mafias transnacionales que hoy se articulan en torno al negocio de producción, tránsito, distribución y consumo de drogas con grupos criminales que existen en cada uno de los países de la región. Aun reconociendo que sin la cooperación y el concurso de EE.UU., Canadá y los países europeos es muy difícil para los Estados latinoamericanos enfrentar a estas mafias, es importante que la visión, estrategia y financiación sean compartidas.

En primer lugar, se debe incluir una estrategia conjunta para combatir las otras mafias que están íntimamente relacionadas con el tráfico de las drogas, como es el caso del comercio ilegal de armas. Este es un tema en el que Estados Unidos puede jugar un papel fundamental, ya que este país produce y comercializa armas en su territorio que a menudo terminan abasteciendo a grupos criminales en países latinoamericanos, a veces proveyendo armamento sofisticado que ni siquiera tienen las policías y los organismos de justicia de estos países.

En segundo lugar, la discusión también debe incluir el problema del consumo de drogas, teniendo en cuenta que no cesa de crecer en la región

y que además de constituirse en un problema de salud pública, afecta de manera grave la seguridad de los ciudadanos. En esta línea, más temprano que tarde, los países de las Américas van a tener que discutir las propuestas de 2009 de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que se pueden resumir en: descriminalizar la tenencia y consumo de marihuana, dar un tratamiento de salud pública al consumo, focalizar las estrategias de represión contra el crimen organizado y reducir el consumo con campañas innovadoras de información y prevención.

### **Combatir la cadena municipal que alimenta a las grandes mafias**

Es necesario que la estrategia en contra del narcotráfico y su reproducción vaya más allá de la persecución de los capos y se dirija hacia los mandos medios, hasta ahora desconocidos, y también hacia los grupos de jóvenes, niños y niñas de sectores menos favorecidos que hoy se están viendo o están en riesgo de verse involucrados e instrumentalizados en el crimen organizado. En este sentido se debe diseñar una estrategia con tres campos de acción:

El primero tiene que ver con el fortalecimiento de la inteligencia de la investigación criminal de los países, donde trabajen en equipo las policías, el ministerio público (fiscalía) y los jueces, orientándose a la identificación, persecución y detención de mandos medios de las organizaciones criminales, para que los procesos de recambio en las direcciones de estos grupos cuando sean descabezados sean difíciles, o más bien para que se logren procesos reales de desarticulación.

El segundo está orientado a facilitar la salida y reinserción social de los miembros de los grupos criminales que quieran hacerlo y estén dispuestos a apoyar a las autoridades.

El tercero tiene que ver con el desarrollo de programas de convivencia y de desarrollo social y territorial para evitar que niños, niñas y jóvenes se vinculen a actividades delictivas.

### Convivencia y seguridad para los ciudadanos

Los ciudadanos de la mayoría de los países de las Américas han visto crecer los problemas relacionados con los grupos de crimen organizado y hoy la violencia cotidiana afecta de manera grave a la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos de los centros urbanos. Frente a esta situación los Estados nacionales deben elaborar planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana que apunten a: la reducción de riesgos (armas, drogas, alcohol), atención a grupos vulnerables (jóvenes en riesgo, desplazados por la violencia, migrantes, indigentes, etc.), prevención y atención de la violencia de género, resolución pacífica de conflictos (interpersonales, familiares y comunitarios), recuperación de entornos urbanos deteriorados y fortalecimiento de las instituciones de seguridad, justicia, inteligencia e investigación criminal y de las instituciones de privación de la libertad. Los planes nacionales integrales deben ser ejecutados en los departamentos, estados y municipios, con la participación de alcaldes, prefectos y gobernadores, de acuerdo con las problemáticas particulares de cada zona.

Para avanzar en esta línea, es importante profundizar y multiplicar las acciones que algunos organismos multilaterales y de cooperación han venido ejecutando en algunos países de Latinoamérica. Además de estas acciones, es necesario que los recursos de los organismos de cooperación y de los bancos multilaterales se orienten a financiar el fortalecimiento de los equipamientos de los organismos de seguridad y justicia en términos de profesionalización de los recursos humanos, instalaciones (policiales, de justicia, cárceles y centros de privación de la libertad), comunicaciones (centrales y equipos de comunicación personal) y movilidad (carros, motos, bicicletas).

De esta manera, las políticas integrales que se pretende desarrollar en cada uno de los países de las Américas, contarían con programas y proyectos preventivos y de control, así como de sanción de los delitos, que estarían financiados y adecuados a los antiguos y nuevos problemas que impone a los Estados el crimen común y el crimen organizado transnacional, que llegó con la intención de lucrar y quedarse.

### Lecturas adicionales

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Rio de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Mathieu, Hans, y Catalina Niño Guarnizo (2011). *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Palacios, Marco, y Mónica Serrano (2010). “Colombia y México: Las violencias del narcotráfico”. En *Seguridad nacional y seguridad interior*, Arturo Alvarado y Mónica Serrano (eds.), 105-154. México, D.F.: El Colegio de México.
- PNUD (2009). *Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia: PNUD.

## Óptica municipal de la seguridad ciudadana en frontera

Alexis Serrano (Compilador)

En el marco de este seminario, varios alcaldes del país –especialmente de los cantones fronterizos– plantearon sus necesidades, sus principales preocupaciones sobre la situación actual de la seguridad ciudadana y algunas acciones emprendidas para detener este flagelo.

La inmigración, la deficiente coordinación de responsabilidades entre los niveles de gobierno, el escaso presupuesto y la presencia de grupos irregulares, el tráfico de drogas y el contrabando son algunos de los más molestos ‘dolores de cabeza’ que deben enfrentar estos funcionarios.

### El caso de Tulcán: ¿Cómo blindar la frontera?

El alcalde de Tulcán, Julio Robles, asegura que su intención no es impulsar la ‘mano dura’, pero sí tiene una fuerte frase entre ceja y ceja: “Tulcán tiene bajo su guardia la seguridad de la frontera andina de Ecuador” (Robles, 2011).

Para él, existen algunas prioridades que debe tener el país sobre seguridad en las fronteras. Y ‘hunde su dedo en una llaga’ muy sensible: propone, por ejemplo, el establecimiento de aranceles y de mecanismos de control, para ejecutarlos mediante aduanas y tributos. Además, en cuanto a la defensa, plantea la defensa de la ‘soberanía nacional’, con base en la militarización de la frontera y de la imposición de visas.

Como tercer punto, plantea un plan estratégico binacional (con Colombia). “Es lo que consideramos fundamental, al menos en nuestro territorio, dada la primera mancomunidad internacional, entre los municipios de Ipiales y Tulcán” (Robles, 2011).

### *La inseguridad bloquea el progreso*

“Las preocupaciones que genera la situación de inseguridad que se vive actualmente en el país, no sólo inundan las conversaciones cotidianas sino que se han convertido ya en un tema de profundo análisis académico y político. Esto, porque la inseguridad tiende a bloquear proyectos que son necesidades imperantes para nuestros territorios”, dice Robles.

Lo ejemplifica con el caso de una parroquia de Tulcán llamada El Chical. Una zona llena de comunidades Awá, especialmente en la comunidad de San Marcos. “No hay ni siquiera una vía de acceso para llegar a estas comunidades”, –explica el alcalde–. “Por criterios de seguridad nacional, allí no se permitía la apertura de este camino. Son treinta y ocho kilómetros que se necesitan desde el último punto donde está la vía de acceso, en el sector de Quinyul hasta estas zonas”.

Para él, esto es una injusticia respecto a las oportunidades que deberían tener estos pueblos.

Todo frenado por un criterio mal comprendido por parte de ciertos niveles de Gobierno. Ventajosamente, hemos logrado que se levante esta prohibición y el Municipio de Tulcán, sin ser competencias suyas las zonas rurales, está abriendo este camino y con él, programas educativos y culturales. Los recursos que tenemos no nos brindan la posibilidad de agilizar esta obra. Sin embargo, existe un equipo caminero con la intención de seguir trabajando (Robles, 2011).

*Temas críticos en la frontera*

Tulcán tiene nueve parroquias rurales. Seis de ellas, fronterizas. Muchas de ellas, según el alcalde, sin una definición real de los límites interparroquiales, intercantonales, e incluso del país. “Esto genera cierta incertidumbre a nivel ciudadano y a nivel también de instituciones, para la inversión pública” (Robles, 2004).

Las parroquias fronterizas del cantón son: Urbina, El Carmelo, Tufiño, Maldonado, El Chical, Tobar Donoso (vecina de Esmeraldas). Hay dos parroquias urbanas: Tulcán y González Suárez y una población de 86 498 habitantes, según el último censo. Sus actividades principales son el comercio, el transporte a todo nivel, la agricultura y la ganadería.

Tras delinear este mapa político, Robles detalla los puntos críticos en la situación actual de cantón:

Existen varios pasos ilegales, conocidos y desconocidos en la frontera, esto hace un tanto más álgido el control de seguridad. Hay presencia de grupos insurgentes, narcotráfico, traficantes de armas, migración y contrabando. Hay zonas de secuestros, campamentos abandonados de las FARC, áreas de influencia del ELN y zonas de laboratorios de coca.

Todo esto, centralizado en un área de frontera que, a decir del alcalde, aunque siempre ha sido un problema social, antes no era considerado un problema nacional. “Hoy es un problema nacional, porque Ecuador ya no solamente es un país de paso para estas actividades, ahora hay aquí también producción y procesamiento de droga y otros tipos de conflictos. Soldados ecuatorianos patrullan la frontera cerca de la localidad de Tobar Donoso”.

El 28 de noviembre de 2009, el Ejército de Ecuador mantenía 6 000 soldados en 16 bases militares, a lo largo de 720 kilómetros de frontera.

*Problemas adicionales*

Según el alcalde, esto ha traído situaciones colaterales. La migración y el desplazamiento de la mano de obra, por ejemplo. El Municipio no maneja

datos certeros de cuántos colombianos mantienen condición de refugiados en Ecuador, “pero a ellos se les debe entregar servicios básicos”. En las parroquias de Maldonado y El Chical, a saber, las escuelas tienen al menos el 40% de alumnos colombianos. La mayoría de ellos ni siquiera están habitando el lado de Ecuador, sino que existe ese paso permanente y no hay un registro ni una coordinación.

“Existe el contrabando de combustibles, comestibles, armas y otros productos, a pesar de que a nivel local se han hecho los esfuerzos necesarios para que esta actividad no tenga una repercusión como en otras ciudades fronterizas en la región”, asevera Robles. El gas y la gasolina ecuatorianos, llegan a costar del otro lado de la frontera tres, cuatro y hasta cinco veces más.

Los delitos más comunes son: robos, secuestros, extorsión, las llamadas ‘vacunas’ (hacendados que tienen que pagar, por presión, una cuota mensual, trimestral, semestral o anual a grupos irregulares para que estos les brinden seguridad). “Han bajado significativamente, pero todavía no se han eliminado de forma definitiva, pero existen ya programas de inteligencia”.

Sin embargo, el caso más reciente que recuerda el propio alcalde es el secuestro del exdiputado Orlando Ibarra, dueño de una de las empresas más grandes del cordón andino en cuanto a transporte pesado.

“El desempleo es un problema generalizado. No existe una dinamización de fuentes de trabajo. Creemos necesario que se haga un estudio serio de violencia social y criminalidad, pero enfocado a nivel del ciudadano, en los sitios, a nivel local, donde nace y donde está realmente el problema”, concluye Robles.

*Lucha en desventaja*

Además de políticas locales de seguridad ciudadana, desde una perspectiva participativa él considera fundamental que se asignen recursos disponibles y previsibles para esta lucha.

Al menos el Municipio de Tulcán no recibe un solo centavo en compensación por dar solución y atención a problemas que no los hemos generado

nosotros, sino que los hemos heredado por situación geográfica. Y así como los cantones orientales tienen sus compensaciones por la explotación de sus recursos naturales, los cantones de frontera, o al menos, Tulcán, requieren la compensación económica para enfrentar este tipo de problemas que atañen a la autoridad que está día a día con la ciudadanía (Robles, 2011).

Hasta que se creen estas condiciones, propone una coordinación con las instituciones nacionales, un diagnóstico de la violencia intrafamiliar, prevención secundaria para grupos vulnerables, articulación adecuada de las estrategias nacionales y locales y políticas municipales de seguridad ciudadana.

### El caso de Esmeraldas: ‘No hay seguridad sin equidad y descentralización’

El alcalde de Esmeraldas, Ernesto Estupiñán, prefiere no hablar de ojos de águila, armamento policial y cuarteles militares para referirse a la lucha contra la inseguridad. Para él, esto es una cuestión de cultura y de condiciones. Defiende tres postulados principales: 1) que no es posible hablar de seguridad sin empleo; 2) que la descentralización no es una realidad aún en el país y que eso aumenta la inseguridad y, 3) que atacando a la individualidad de las personas se pueden disminuir los problemas sociales.

Una de las fortalezas de Ecuador es ser un país diverso. En la medida en que se reconozca como tal y tengamos un sentido de país y pertenencia, podremos combatir culturalmente la inseguridad, que ahora ya es de todos. No hay provincia que se escape de la inseguridad. Y, como aquí hemos escuchado, es un asunto transnacional (Estupiñán, 2011).

“Yo soy alcalde del cantón Esmeraldas. El último censo arroja 189 000 habitantes. Nosotros creemos que tenemos 200 000 más unos 30 000 colombianos que han llegado en calidad de refugiados por el conflicto interno de ese país. Entonces, creemos que estamos en una situación que merece ser analizada”, agrega Estupiñán.

### *El punto neurálgico*

La crítica al sistema actual, por parte de Estupiñán, es que:

[...] el Estado y el Gobierno siguen teniendo una concepción policiaca para tratar la inseguridad. No vamos a hacer nada con la visión de que el problema es de cámaras. Si el asunto es de más tanques o más pistolas, o de más cárceles o más penas, no lograremos nada.

[...] Está bien que se haga eso, pero el asunto de la seguridad debe tener un componente social, de educación y de educación para la producción, debe generarse trabajo. Hay una cifra falsa: resulta que el que vende chicles está ya ocupado y deja la pobreza. Hay que generar empleo. En Ecuador no hay mayores alternativas, los jóvenes salen del colegio y no tienen trabajo, salen de la universidad y no tienen trabajo, al menos no asegurado en los términos adecuados.

Para Estupiñán, las calles en las que solían vivir los esmeraldeños ya no son las mismas, porque hay nuevos elementos, con los que antes no convivían, que han jugado un papel determinante.

Por ejemplo, la movilidad que genera el conflicto en Colombia. Esto, a pesar de que Esmeraldas tiene una histórica relación con Colombia, no es fácil diferenciar entre un negro colombiano y uno esmeraldeño, ni siquiera cuando hablamos. Compartimos apellidos, familias enteras, un comercio informal histórico y una relación cultural en las expresiones: si allá es el mapalé, en Esmeraldas es la marimba. Y los instrumentos son los mismos. Esa relación se está trastocando. Y la mayoría de colombianos son gente honrada y buena. Pero hay problemas. Esmeraldas está siendo presa de esa situación.

### *Centralismo, inequidad y racismo*

Para Estupiñán, Ecuador sigue siendo un país centralizado.

Los alcaldes tenemos que venir hasta cinco días a Quito para hacer gestiones y nos regresamos sin nada. La Policía está centralizada con una relación

piramidal, desde arriba hacia abajo. Se está reclamando que los municipios participemos, ¿cómo participamos en esas condiciones? Si la Policía es sacrosanta en su estructura piramidal, ¿cómo se entiende la participación de los municipios? Tenemos que resolver el problema de la centralización.

Asegura que los ministerios se han convertido en unidades ejecutoras de obras en territorios locales, “inclusive ahí hasta irrespetándonos” (Estupiñán, 2011).

Y a veces tenemos que quedarnos callados porque decimos ‘bueno, lo importante es que haya la obra’. Y eso no ayuda a la descentralización. Los países fuertes y los Estados fuertes son los que, desde lo local, planifican y ejecutan. Yo sí creo en la planificación nacional, como líneas maestras, porque si no, hubiera una desarticulación, pero no podemos permitir que se siga haciendo desde Quito todo. Los municipios somos los más cercanos a la vida de los ciudadanos.

Otro de los problemas que él ve en el país es una “inequidad”. “Nosotros seguimos trabajando para tres o cuatro provincias”, opina. “Esmeraldas es fruto de la inequidad en la distribución de la riqueza nacional. Y eso genera pobreza, genera miseria. Ahí tenemos un tema de inseguridad”.

“También Ecuador es un país elegantemente racista. Su sociedad es una sociedad elegantemente excluyente”. Según él, se sigue midiendo a la gente por lo que tiene encima de la piel. Se liga la inseguridad a la piel, a la clase. Se sigue criminalizando en función del color. “Estos asuntos deben ser enfrentados, y debemos romper estereotipos para poder aprovechar la riqueza que tiene el país de ser pluriétnico y pluricultural”.

### *Narcotráfico*

Acorde con sus criterios, Estupiñán retoma una polémica frase: “Ecuador está invadido de drogas”. Hay que hacer una pregunta, sigue: “¿qué mantiene la dolarización de Ecuador? Yo no soy economista, pero no es la producción. Tenemos que comenzar a enfrentar las cosas. Estoy de acuerdo en crear el Consejo Cantonal de Seguridad, pero yo no creo en eso, si no resolvemos los problemas de la estructura” (Estupiñán, 2011).

### *‘Cifras en contra’*

El Municipio de Esmeraldas, con 200 000 habitantes, recibe 13 millones de dólares. “¿Cómo enfrentamos la inseguridad con eso? El alcalde de Cuenca ha informado que ha convenido acuerdos con el Ministerio del Interior, pero ¿por qué no conviene lo mismo con todos los municipios? No alcanzamos nosotros a hacer eso. Bien por las ciudades donde se lo hace. Pero, ¿y las demás?...”, cuestiona Estupiñán.

“Con el respeto que se merece”, el alcalde también critica la cooperación internacional, catalogándola como sesgada. Así como llama sesgada a la actitud del gobierno en este tema.

Frontera norte es toda la provincia de Esmeraldas. No es la línea que separa Colombia con Ecuador. Hay un sesgo: resulta que el Plan Ecuador no tiene un solo convenio con el Municipio de Esmeraldas. Y la cooperación internacional actúa de la siguiente forma: ‘nosotros actuamos sólo hasta tantos kilómetros desde la frontera’. Esa es una visión sesgada. Entonces, la intervención está en los municipios de San Lorenzo y Eloy Alfaro. Y bien que estén ahí, muy bien que estén ahí. Pero la movilidad del conflicto no se queda en la línea de frontera.

[...] En Esmeraldas tenemos una hospitalidad costosa. Bienvenidos todos los que lleguen, pero si nuestros servicios son deficitarios para los propios, con la carga de esa movilidad, estamos explotando. Es necesario que haya estos enfoques, para que ese sesgo se termine porque nos está afectando. Eso gravita nuestros sistemas de vivienda, de agua potable, de los servicios básicos y también del empleo. Y eso genera inseguridad (Estupiñán, 2011).

### *Cultura y empleo*

Estupiñán asevera que la cultura juega un papel importante. Pero, además de la cultura de la gente, vuelve a quejarse de la del Estado.

Somos gente honrada, vivimos en una provincia con muchos recursos naturales, donde hay capacidades para la producción. Pero el Estado Central, sin

que lo tenga escrito, tiene a Esmeraldas como una provincia de reserva. Sólo la usa para explotar recursos. Se está acabando la gran reserva del Chocó, que viene de Colombia y termina en San Lorenzo. Se extraen recursos y ni siquiera ahí se establecen las fábricas de la madera. La pesca de Esmeraldas es abundante, pero en los papeles es nula, porque el pescador de Esmeraldas pesca y se lleva el producto para Manta, para Guayas y para Santo Domingo. ¿De qué seguridad estamos hablando si no se genera trabajo?

Volviendo a la cultura individual, increpa que está bien hablar de armas y cuarteles, “pero el asunto social, las fuentes de trabajo, la educación, romper con la exclusión, el racismo y la xenofobia son componentes importantes para enfrentar la inseguridad”.

Menciona como ejemplo que, desde hace once años, organiza el Festival del Carnaval de Esmeraldas y que desde entonces, las cifras de heridos y muertes en esas fechas se han reducido considerablemente.

También desde el año 2000 nosotros incluimos en la obra pública a los muchachos metidos en pandillas, en drogas. Una cosa interesante, antes los metíamos en los trabajos, ahora tenemos ya unos cincuenta que son trabajadores del Municipio. Y les hemos cambiado la vida: antes ellos estaban pendientes en el banco para ver quién sacaba la plata para arranchársela, ahora van al banco para ver la plata que se han ganado con su trabajo. Pero los municipios no podemos hacer más, tiene que haber una política de Estado para generar trabajo. Y el gobierno tiene que cambiar. Si sigue teniendo esa visión policiaca, no desde el punto de vista peyorativo, de represión, y no le da un componente social, los logros que podamos tener no van a ser mayores (Estupiñán, 2011).

### **El caso de Loja: El paraíso de hoy y la incertidumbre de mañana**

El alcalde de Loja, Jorge Bailón, resume su pensamiento en dos cosas: Primero, que actualmente la ciudad es una especie de ‘paraíso’ de la seguridad en la que los robos más graves de cotidianidad son algunos arranches ca-

llejeros y se contabilizan máximo dos asesinatos o casos de sicariato al año. Segundo, que el cuarto eje vial, previsto entre Ecuador y Perú podrá traer tanto desarrollo como inseguridad para esta zona y que deberá prepararse para ese momento.

Cada ciudad tiene su problema en seguridad ciudadana. Los alcaldes, de ciudades pequeñas o grandes, siempre aspiran a tres cosas: una ciudad limpia y aseada, una movilidad ordenada y seguridad. Afortunadamente, en Loja la seguridad ciudadana viene ancestralmente, yo diría desde tiempos de la fundación. Nosotros tenemos una partida de nacimiento en 1548 y nunca hemos tenido migraciones que trastocan las costumbres. Tenemos una historia muy rica en este sentido. Pero Loja se va a ver trastocada por una realidad que se viene a futuro (Bailón, 2011).

Actualmente, el Municipio trabaja con un Concejo Cantonal de Seguridad, tiene ojos de águila, brigadas barriales, alarmas comunitarias. Destina un bajísimo presupuesto porque no hay índices delincuenciales como en el resto del país. “Entonces, vivimos felices y contentos. Cuando la Policía llega a Loja llega a un ambiente de paz. Hay, obviamente la ratearía, los robos a domicilios, pero sicariato, asesinatos, creo que a lo mejor dos al año”.

### *A futuro*

Por eso, Bailón plantea una previsión futurista de la seguridad, que posiblemente, aclara, ya no le corresponda al Municipio sino al Estado. Se refiere a un nuevo corredor comercial, a través del cuarto eje vial, que saldría desde Saramiriza (Perú), pasaría por Jaén, Loja y llegaría hasta Puerto Bolívar.

Si el noreste peruano, si parte de Brasil no quieren utilizar el canal de Panamá para comercializar con los países de Oriente, van a utilizar justamente esta vía. Y, claro, así como se va a dar el desarrollo, el comercio, del café

—especialmente—, también podrá haber comercio de droga en la ruta. Esos son los problemas que tenemos que ir previendo. Especialmente, todos los municipios ribereños en este cuarto eje vial programado entre Ecuador y Perú.

### *Resistencia e informalidad*

Hay un tema adicional que según el alcalde genera inseguridad, aunque es más político que nada: el derecho a la resistencia, que puede, de acuerdo con su visión, llevar hasta a niveles de violencia social.

Hay ciudadanos que no aceptan los procedimientos democráticos, como ganar las elecciones de manera libre. Y entonces se dedican a generar inestabilidad política. Vienen, por ejemplo, las revocatorias, invocando un derecho constitucional. Y últimamente en mi ciudad, viene otro tema, también amparado en la Constitución: el derecho a la resistencia. Como en la revocatoria no estaba normado, acá tampoco lo está. Nadie sabe cómo tiene que aplicarse. Alguien se siente defraudado, no gana alguna cosa o no quiere acatar una ordenanza, entonces, el derecho a la resistencia. Eso ¿a qué va? Va al enfrentamiento, a la violencia y eso genera inseguridad (Bailón, 2011).

### *Inmigración*

A pesar de la seguridad que oficialmente pregona, el alcalde Bailón asegura que actualmente hay una inmigración desde el norte de Perú, porque,

como menciona el alcalde de Esmeraldas, Ernesto Estupiñán, si no hay fuentes de trabajo, se genera la informalidad y un poco de fastidio por parte de quienes están pagando sus tributos. Es un tema que no se lo está tomando muy en cuenta pero genera inestabilidad y cierto nivel de violencia por parte de quienes creen que están siendo perjudicados (Bailón, 2011).

### **El caso de Cuenca: Bañada por nuevos delitos**

Según el alcalde de Cuenca, Paúl Granda, en los últimos años, en esa ciudad se han dado noticias que antes no se veían ni en el horizonte. Jefes de cárteles internacionales viviendo allí, una red de chulco relacionada no solamente con prestamistas menores sino con mayores, denuncias o presunciones de que se está lavando dinero del narcotráfico, actos de sicariato (si bien aislados, pero que jamás se había escuchado siquiera), y un aumento significativo del robo y el hurto. El alcalde asegura:

Esa realidad nos ha obligado, como municipio, a tener una acción mucho más activa. En Cuenca, históricamente no ha habido una participación directa del Municipio sobre la seguridad. Lo que hemos hecho ahora es no verlo desde la vereda de enfrente, no decir: ‘que sea la Policía Nacional, que sea el Gobernador, que sea el Gobierno Central’... sino, con voluntad política, ser parte del problema y, por supuesto, ser parte de la solución (Granda, 2011).

Se conformó el Consejo de Seguridad Ciudadana. Para ello, agrega Granda, se ha pretendido, al menos dentro de la planificación, dar un componente importante a la coordinación. De acuerdo con sus cifras, el 80% de los policías que trabajan en Cuenca no son cuencanos.

Es decir, conocen poco nuestra ciudad. Y hasta que conozcan con precisión la realidad, les toma cinco, seis, siete meses. Hemos hecho protocolos y rutas de atención en diferentes temas, coordinando y visitando, por ejemplo, al Consejo de la Niñez. Además, esta coordinación está generando un proceso de capacitación de líderes comunitarios, a través de un proyecto que hemos denominado de ‘capacitación ciudadana’.

El Municipio tiene planes especiales para algunos sectores conflictivos, por ejemplo, el centro histórico, donde se han incrementado los índices de robo. También en mercados, en el terminal terrestre, en ‘parques seguros’. “Hemos rehabilitado sobre los veinticinco parques y le hemos dado la connotación de seguridad, poniéndoles cámaras de videovigilancia, generando

estrategias con los vecinos. Así generamos corresponsabilidad para que, primero, ayuden a cuidar el espacio físico, y, luego, para que vigilen que no sea utilizado por quienes no deben”.

### *El uso de la tecnología*

Asimismo, Granda habla de una modernización de la Policía Metropolitana y de un proyecto que se llama ‘C4 y 2’.

Es un proyecto de control, comunicación, computación, de nuevas tecnologías de inteligencia y de interoperatividad. Se trata de una central única de emergencia, que cuenta con un servicio de diferentes instituciones (Policía, atención médica, bomberos, entidades de seguridad y control de emergencias) para una para una atención integral. Sobre este tema, ahora el Municipio está desarrollando la infraestructura civil, con una inversión de dos millones de dólares. Mientras que el equipamiento bordea los diez millones de dólares.

Actualmente, Cuenca tiene veintiocho cámaras de seguridad analógicas. El alcalde, incluso en son de broma, comenta que “por poco hay que darles manivela para que funcionen”. Ahora ofrece doscientas cámaras digitales para renovar la dotación.

“Sobre la modernización de la central 911, nos hemos propuesto reducir al menos en un tiempo de dos minutos diez segundos el despacho de cada emergencia”. El objetivo, explica, es tener la información cohesionada. Actualmente tiene una información la Policía, otra la Fiscalía y de otras instituciones.

### *Plan de coordinación*

La ciudad tiene veintiún parroquias rurales. Cuenca pasó de tener unos trescientos mil habitantes en la zona urbana a quinientos mil, porque se

ha formado una conurbación, entonces, parroquias que han sido tradicionalmente conocidas como rurales ahora son parte de la Cuenca urbana. “Eso nos ha generado muchos problemas, no sólo en la seguridad sino en la dotación de infraestructura y necesidades básicas”.

En estos meses, el Municipio desarrolla un Plan Integral de Seguridad Ciudadana. Rubén Darío Ramírez, un técnico colombiano, los está asesorando. “Incluirá un plan de riesgos, uno de contingencia, donde se involucren los bomberos, la Policía Nacional, la Cruz Roja, las Fuerzas Armadas, la Secretaría Nacional de Riesgos, el Consejo de Salud y la Dirección Provincial de Salud.

“Este programa lo hemos desarrollado en cinco ejes estratégicos”, agrega Granda. Primero nombra la prevención. Es decir, estrategias de educocomunicación y de comunicación. “Por ejemplo, la constitución de escuelas móviles de seguridad ciudadana, equipando una especie de furgoneta para que recorra los barrios, capacitando a los vecinos en materia de seguridad”.

El segundo es el Centro de Estudios Estratégicos de Seguridad Ciudadana, para levantar información relevante. “Saber cuáles son los puntos conflictivos para que las políticas no sean sólo reactivas sino que podamos prevenir”.

El tercer eje es la renovación tecnológica de la central 911, de la red de conectividad y del sistema operativo. “Una red de alarmas comunitarias, todas integradas al sistema. Sumar la información de tránsito. Y también la información del sistema de seguridad que está instalado con cámaras en las 475 unidades de transporte público de la ciudad”.

El cuarto eje son los servicios de seguridad: puntos seguros y alarmas comunitarias.

Y el quinto eje es la transparencia y la participación. “Hemos creado un pequeño fondo, no son montos extremadamente grandes. Invitamos a las comunidades a que presenten proyectos de seguridad ciudadana, para que participen, se apropien y nosotros les entregamos esos recursos para que esos proyectos puedan implementarse en los territorios”.

## Corolario

Granda concluye con la idea de corresponsabilidad.

No existe un país o una ciudad con 'riesgo 0', en ninguna parte del mundo y la seguridad es un tema impopular. No se puede combatir sólo desde el Municipio, por eso es necesaria la corresponsabilidad. Y también de la ciudadanía. Si un vecino sabe que en la esquina hay una cachinería y no dice nada, es corresponsable. No decimos que la gente salga con palos y reaccione, pero sí que avise con tiempo.

Este libro se terminó de  
imprimir en marzo de 2013  
en la imprenta Gráficas V&M  
Quito-Ecuador