

Fernando Carrión M. Johanna Espín M.  
Coordinadores

# Relaciones fronterizas: Encuentros y Conflictos



Esta publicación es resultado de un proyecto de investigación financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo ([www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)).

### **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

### **Coordinador General**

Fernando Carrión M.

### **Editora**

Johanna Espín M.

### **Investigadores**

Geannine Alvarado R.

Fernando Carrión M.

Johanna Espín M.

Andrés Gómez L.

Laura González

Victor Llugsha G.

Diana Mejía M.

Daniela Pacheco P.

Pablo Samaniego P.

Andreina Torres A.

### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

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

### **IDRC - CRDI**

150 Kent Street

Telf: (+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, Canada

ISBN: 978-9978-67-267-9

Corrección de Textos: Juan José Rodríguez

Diseño de la Portada e Interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2011

Primera edición: enero 2011

# Índice

Presentación ..... 7

## Introducción.

La geografía del delito en la lógica de frontera ..... 9

*Fernando Carrión, Johanna Espín*

## PARTE I.

### GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

#### EN LA FRONTERA NORTE ECUATORIANA

---

Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía ..... 21

*Roque Espinosa*

Dilemas de la seguridad ciudadana  
en las zonas de frontera de Ecuador ..... 51

*Francisco Carrión M.*

La problemática de la violencia  
y el respeto a la vida en la frontera norte ..... 63

*Johanna Espín M.*

En el límite de la vida: “la violencia fronteriza” ..... 77

*Fernando Carrión M.*

<b>Violencia y seguridad ciudadana: un nuevo campo de investigación</b> .....	119
<i>Geannine Alvarado</i>	

<b>Gobernanza de la seguridad ciudadana en la frontera norte del Ecuador</b> .....	141
<i>Victor Llugsha</i>	

**PARTE 2.**

**SEGURIDAD CIUDADANA Y VIOLENCIA**

**EN LAS ZONAS FRONTERIZAS EN AMÉRICA LATINA**

---

<b>Fronteras y seguridad: La experiencia entre México y Estados Unidos</b> .....	159
<i>Tonatiuh Guillén López</i>	

<b>Para la construcción de un sistema de bienestar marítimo en Centro América</b> .....	171
<i>Vincenzo Castelli</i>	

<b>Violencia y fronteras en Brasil</b> .....	187
<i>Fernando Salla, Marcos César Alvares, Paula R. Ballesteros</i>	

<b>La frontera colombo-venezolana: De la conflictividad limítrofe a la global</b> .....	203
<i>Ana Marleny Bustamante</i>	

<b>Dinámicas y problemáticas en las zona fronteriza colombo-ecuatoriana</b> .....	223
<i>Socorro Ramírez</i>	

<b>Integración fronteriza: entre políticas multilaterales y la construcción de espacios solidarios</b> .....	235
<i>Diana Mejía M.</i>	

**Parte 1**  
**Gobernanza de la seguridad ciudadana**  
**en la frontera norte ecuatoriana**

# Ciudadanías de frontera o fronteras de la ciudadanía

Roque Espinosa<sup>1</sup>

## Introducción.

¿Qué es ser ciudadano en las fronteras del Ecuador? ¿Existen ciudadanos y, por ende, ciudadanía, en las fronteras? Este texto reflexiona sobre estas preguntas. La idea que está en la base de estas anotaciones es que en las zonas de frontera se ha asistido a un proceso histórico de ciudadanía por parte de las poblaciones que están ubicadas en los “bordes” de la República. Este proceso, sobre todo en las últimas décadas, ha ido de la mano con las estrategias de visibilización que han empleado las poblaciones fronterizas frente al Estado. Dichas estrategias han estado y están en tensión permanente con otras estrategias de invisibilización que les han permitido, a las poblaciones de frontera y a ciertos grupos étnicos asentados en dichas zonas, sobrevivir en condiciones de exclusión, cuando no de inexistencia.

Este enunciado alude a dos hechos sustanciales: las poblaciones de frontera son realidades específicas; son, además, espacios en donde el Estado, a través de sus instituciones y representantes y por medio de múltiples mecanismos, intenta implantarse (no siempre de manera exitosa). Desde la perspectiva de este trabajo, son realidades específicas en la medi-

---

1 Sociólogo e historiador. Se desempeña como Decano de Investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Actualmente orienta sus investigaciones y estudio a temas relativos a la frontera entre Ecuador y Colombia.

da en que están atravesadas por relaciones sociales, culturales y políticas particulares, estructuradas en base a lo que Charles Tilly ha denominado: *redes de confianza*<sup>2</sup>. Por tanto, si el Estado (y, por ende, sus instituciones, organizaciones y representantes) no ha logrado implantarse es porque no ha podido destituir, sustituir o incorporar dichas redes en las relaciones políticas que *crean* ciudadanos<sup>3</sup>. Ello ha obedecido a que el Estado ha sido débil, pero también a un hecho correlativo que no siempre ha sido resalado: porque las relaciones sociales locales y regionales, en una palabra las sociedades de frontera, han sido más fuertes y han generado mecanismos de oposición decisivos ante los mecanismos de implantación del Estado, logrando, de ese modo, no integrarse ni ciudadanizarse en los términos establecidos.

A su vez, esto último –en correspondencia con lo que hemos señalado anteriormente– se ha debido a que no siempre ha convenido a los habitantes y comunidades de frontera hacerse visibles; antes bien, la estrategia ha sido pasar desapercibidos ante los ojos del Estado (podría decirse ante la mirada panóptica de las instituciones públicas, como ha insistido M. Foucault<sup>4</sup>), ya que esta misma invisibilidad ha sido una condición para garantizar la pervivencia de las dinámicas y relaciones locales. El proceso de invisibilización aparece, en este sentido, como una estrategia de ocultamiento del Estado y de los procesos de ciudadanización. Las realidades de frontera, que son las que definen a las sociedades fronterizas, se deben entender, pues, como caracterizadas por una tensión entre dos lógicas: la de invisibilización y *ocultamiento* social, y la de implantación del Estado que, en términos de soberanía, amplía y constituye a la sociedad nacional.

Obviamente, una lectura crítica a esta tesis podría decir que es una nueva forma de reintroducir (tal vez, por la ventana) otra suerte de dua-

---

2 Charles Tilly (2007). *Contienda política y democracia en Europa 1650-2000*. Barcelona: Hacer Editorial. Más adelante se analiza con detenimiento a este autor, por lo que, en este punto, conviene únicamente tener en cuenta este primer referente conceptual.

3 Agudamente, Vidal, había señalado, hace unos años, que la frontera no solamente *crea* soberanía sino ciudadanía (Al respecto: Vidal, Hernán (2000). “La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio”. En Alejandro Grimson (comp.) *Fronteras nacionales e identidades. La frontera como centro*. Buenos Aires: Ediciones CICUS.

4 Foucault, Michel (1997). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.

lismo estructural, entre un Estado central débil y una periferia fuerte. La idea que sirve de fundamento a este artículo es, sin embargo, que las sociedades de frontera están sometidas y se constituyen en un proceso no siempre resuelto de colonización interna: bien porque el Estado requiere de las fronteras para imponerse y ratificarse, así sea simplemente como exponente de la fuerza, o bien porque las sociedades locales se resisten y están en condiciones de contener (a ratos podría decirse sustituir) al Estado, incluso, en el uso de la fuerza. No existe, pues, un colonialismo interno realizado sino uno no resuelto que resulta conveniente para cada uno de los involucrados en esta relación: al Estado en tanto las fronteras le sirven para ratificarse como tal (aún en cuanto ello conduzca a no hacer realidad el ideal de construir una sociedad nacional); a las sociedades de frontera para mantener una autonomía relativa que se presenta cada vez más precaria ante el avance del Estado.

En este sentido, las fronteras aparecen como realidades atravesadas por una tensión no resuelta que oscila entre la subordinación y la autonomía política. En este marco, la ciudadanía en frontera (como seguramente toda ciudadanía) aparece como una condición frágil y precaria (que se hace y deshace) y que no alcanza a forjarse completamente. Lo curioso es que esta misma precariedad deviene en condición necesaria de la existencia de sociedades de frontera.

Aunque este documento introduce un conjunto de hipótesis que deberán ser analizadas y comprobadas de manera más acabada, se asienta en trabajo de campo que dio origen a un libro y a una serie de artículos especializados que el autor ha producido en los últimos años<sup>5</sup>. Es decir, las reflexiones que aquí se proponen descansan en una base fáctica y documental que les sirve de fundamento.

---

5 Espinosa, Roque (2006). "Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana". *Revista Comentario Internacional*, Revista del Centro andino de Estudios Internacionales, Número 7, 2006; (2008). "Retórica e imaginarios en los discursos de frontera". *Revista Kipus*, N° 21, Universidad Andina Simón Bolívar; (2009) "El enclave cocalero colombo-ecuatoriano", en Grace Jaramillo (compiladora) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito: FLACSO.



## Primera hipótesis.

Conviene decir, para empezar, que en este trabajo se entiende por frontera –tal como discutimos ampliamente en nuestros trabajos anteriores<sup>6</sup>– al espacio geográfico que se ubica entre el límite al que llega el territorio reconocido, y que demarca la república, y el ámbito siempre difuso y en proceso de construcción al que llega la soberanía. Se trata, por tanto, de un espacio ambiguo que, como se ha sugerido en la introducción, está en permanente proceso de reconfiguración de acuerdo a las relaciones políticas que establecen las poblaciones allí asentadas con el Estado y el conjunto de la sociedad nacional.

En este espacio, como se ha indicado en *Las Fronteras con Colombia*<sup>7</sup>, se han desarrollado sociedades y realidades heterogéneas de carácter regional y que se definen por la presencia de una trama de relaciones que las poblaciones asentadas en las fronteras han establecido con los habitantes del “otro lado”. Estas relaciones son, por decirlo gráficamente, *verticales*, y determinan el conjunto de relaciones *horizontales* que se establecen con los “de este lado”, entre las cuales se destacan los vínculos con los Estados y las sociedades nacionales<sup>8</sup>. No se puede entender, por ejemplo, las realidades fronterizas de las provincias del Carchi, Esmeraldas o Sucumbíos, si no se toman en cuenta las relaciones –abiertas y sumergidas– con las poblaciones del Putumayo y Nariño, en Colombia. Son estas relaciones las que determinan y permiten comprender las relaciones internas de esas poblaciones con el resto de la sociedad provincial y nacional, así como las que han establecido con los estados de Colombia y Ecuador. Por tanto, las realidades de las poblaciones y sociedades de frontera solamente son comprensibles si –como lo ha señalado A. Grimson, y lo ha ratificado para

---

6 Véase, al respecto, (2008) “Retórica e imaginarios en los discursos de frontera”. *Revista Kípus*, N° 21, Universidad Andina Simón Bolívar.

7 Espinosa, Roque (ed.) (2008). *Las Fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.

8 Seguramente la idea de relaciones *verticales* y *horizontales* puede resultar algo esquemática, dado que en otros momentos hablaremos de *tramas* y de *redes* de relaciones. En este punto, únicamente hemos pretendido graficar los vínculos que construyen las poblaciones contiguas, sin cuya caracterización no es posible entender las realidades múltiples y diversas de las zonas fronterizas.

el caso del Ecuador, I. Ramos<sup>9</sup>—se considera que están articuladas en unas redes<sup>10</sup>, podría decirse en una trama de relaciones transfronterizas que son determinantes y que definen realidades económicas, sociales, culturales y políticas particulares<sup>11</sup>.

Ahora bien, aunque los trabajos de A. Grimson son seguramente de los más serios del Continente en cuanto a estudios sobre frontera, conviene señalar como lo destacamos en otro trabajo<sup>12</sup>, que en ellos se ha puesto énfasis en un aspecto restringido de las relaciones transfronterizas. Se trata del *comercio hormiga* y de las relaciones microsociales que constituyen un

9 Isabel Ramos: “Carchi, las fronteras desconocidas” en *Las fronteras con Colombia*, Primera Parte.

10 El concepto de redes surgido en los estudios etnológicos, tal como lo han destacado D. Gurak y F. Caces, ha ganado amplia aceptación, ha generado una vasta literatura y está “relativamente bien definida en la investigación en ciencias sociales”. Se ha usado para analizar un “abanco complejo de temas”, además de la dinámica de la migración: redes sociales y movimientos sociales, redes informales y asistencia pública, redes no territoriales en el caso de los análisis de la comunidad, acción colectiva y redes sociales y comportamientos colectivos, entre otros muchos (Al respecto, Douglas T. Gurak y Fe Caces, “Redes migratorias y la formación de sistemas de migración”, en Graciela Malgesini (comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el Sistema Mundial*, ICARIA, 1998). Dicho sea de paso, en el estudio de los movimientos sociales las redes sociales han sido vistas como *recursos que se pueden movilizar* y que se deben tener en cuenta el momento de analizar la contienda.

11 Aunque más adelante se propone una conceptualización más acabada de *redes sociales* conviene decir que éstas—como ha enseñado la etnología— expresan relaciones estructuradas estables, normadas e institucionalizadas que dan origen, por ejemplo, a estructuras del parentesco. Estas redes aluden a la conectividad social que se establece entre cada punto de la red a partir de un sistema de normas que ubican a un sujeto, por ejemplo, como pariente cercano, lejano, no pariente de éste o de aquél, o; si se extiende este concepto a otra serie de relaciones comunitarias de carácter regional, como las que se alude en este trabajo, como conocido cercano, próximo, lejano, *conocido de vista*, o como no conocido. Lo mismo sucede con los amigos íntimos, cercanos, lejanos y no amigos.

Las funciones que el autor reconoce a estas estructuras y que han sido preocupación constante de sus investigaciones (Véase, *Parentesco y reproducción. El caso de Membrillar*, Ediciones ABYA YALA, 1990) son: 1. limitan y constriñen la interacción social; 2. resuelven problemas de coordinación, cooperación, reciprocidad; 3. proporcionan información; 4. reducen la incertidumbre social que acompaña toda transacción económica, política, simbólica; 5. contribuyen a mantener cierto orden social; 6. están institucionalizadas y, por ende, constituyen sistemas de normas. La economía institucional ha reconocido la importancia de las limitaciones informales en la medida que proporcionan informaciones, convenciones y normas en la definición de los “costos de transacción” (Al respecto, Douglass North (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE)

12 *El enclave cocalero colombo ecuatoriano*, FLACSO, 2008. Es preciso mencionar que nos referimos a Grimson, como exponente de una tendencia académica que mira los estudios de frontera como un caso de los estudios culturales.

aspecto de la realidad local y que, en el caso de Ecuador, se expresa en esos intercambios de alimentos, indumentaria y productos destinados a la reventa, como gas, gasolina, leche, frutas, papas y ganado en pie, que pasan diariamente de un lado a otro de la frontera, porque constituyen el modo de vida de la gente establecida en esos espacios. No obstante, aunque este tipo de intercambio es importante<sup>13</sup>, no solamente que no da cuenta de la trama de relaciones en las fronteras sino que, en la mayoría de casos, impide conocerla y analizarla. Circunstancia, esta última, que escamotea la posibilidad de observar otras relaciones de carácter más amplio que se asientan en un tejido social, político y militar, estatuido en la región y que, generalmente, descansan en una matriz histórica específica.

En efecto, uno de los aprendizajes más relevantes del trabajo de campo realizado en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, ha sido comprender que buena parte de este comercio micro, de carácter cada vez más sumergido, en especial desde la aplicación del Plan Colombia<sup>14</sup>, se inscribe en un entramado social regional (en algunos casos, ancestral) que ha definido una realidad económica, política, en las fronteras de esas provincias. Esto quiere decir, que difícilmente se puede entender la emergencia de la producción cocalera en el Putumayo colombiano si no se considera y analiza la trama de relaciones transfronterizas que ha permitido la emergencia de la economía cocalera, en los límites de los Estados de Colombia y Ecuador. Son estas relaciones regionales las que han posibilitado la emergencia de lo que hemos denominado el *enclave cocalero*, como una forma específica de producción que está más en relación con el exte-

---

13 En el caso de la población que vive en los márgenes de los ríos Putumayo, como hemos señalado en trabajos anteriores, este comercio se resuelve en la compra-venta que se realiza en la veintena de barcazas que transitan de arriba abajo desde Puerto Leguizamo a Puerto Asís, pasando por Puerto Ospina. Es decir, en un lugar flotante que destituye los límites geográficos y que seguramente expresa lo que son las fronteras. (Al respecto, *Las fronteras con Colombia, Segunda parte*, p. 307).

14 Como se ha señalado en el trabajo citado, unos de los efectos más remarcables del Plan Colombia ha sido invisibilizar y precarizar, aún más, las relaciones económicas que las poblaciones han establecido en la frontera colombo-ecuatoriana. Digo “económicas” porque las relaciones que la gente construye a ambos lados del límite político, no se limitan al intercambio y, muy por el contrario, son producidas por (y son producto de) unas particulares estructuras productivas, de unos mercados y de unas formas de organizar los usos de la fuerza de trabajo y los circuitos de circulación de mercancías, cuya característica constitutiva es su condición transfronteriza (Agradezco esta última anotación a I. Ramos).

rior (en el contexto del modelo primario exportador al que pertenece) que con las sociedades y estados nacionales<sup>15</sup>.

Aunque en el Ecuador se ha procurado negar la evidente inserción del país en la economía de la coca, un minucioso trabajo de campo ha puesto en evidencia, en realidad, que el enclave cocalero ha sido posible porque a ambos lados de la frontera se han generado las condiciones para su emergencia y desarrollo. Por ejemplo, si no hubiera existido un apoyo desde el lado ecuatoriano a la provisión de insumos, abonos para el cultivo y elaboración de pasta base y cocaína, no se hubiera podido desarrollar la “plantación” e industrialización de la hoja de coca en el Putumayo. Si bien, de tiempo en tiempo, el gobierno ecuatoriano ha reconocido que sus connacionales han sido importantes proveedores de precursores, generalmente se ha sostenido que éste ha sido su único papel. No obstante, cuando se analiza la realidad regional se observa que, en el caso de Sucumbíos, la población de frontera ha proporcionado tradicionalmente medios de subsistencia, insumos, materias primas y fuerza de trabajo complementaria para el cultivo y procesamiento de la coca. Incluso, el enclave petrolero que se ha desarrollado en esa provincia debe ser visto en este contexto.

En otros términos, no solamente que la población directamente fronteriza y la de otras zonas de las provincias de Carchi, Sucumbíos, Orellana y Napo, cuando no pudo integrarse a la producción petrolera, se ha dedicado históricamente a “pasar al otro lado” en busca de trabajo, sino que la producción nacional de abonos, fungicidas, pesticidas y materiales de construcción, así como los proveedores y comerciantes de alimentos, bebidas y ropa (vinculados a las grandes casas nacionales abastecedoras de estos productos<sup>16</sup>) se han beneficiado con el intercambio fronterizo. Es

---

15 He definido a la producción cocalera como de enclave porque: a) se trata de una forma de integración al mercado mundial, tipo primario exportador, en el que las decisiones no pasan por instancias internas sino externas; b) no existe relación reconocida con el Estado Nación; c) se basa en relaciones económicas “precapitalistas”; d) ha dado origen a relaciones regionales específicas que son típicas de una zona marginalizada.

16 En este punto vale la pena hacer una observación, por demás interesante: al enclave cocalero se abastece de mano de obra, insumos y mercancías de todo tipo que no vienen solamente de Ecuador. Proviene también de Colombia y de otros países como Perú, pero es importante destacar que ingresan por Ecuador. De ahí que los grandes comerciantes nacionales hayan terminado siendo los mayores beneficiarios de este comercio.

decir, buena parte de los excedentes de la producción cocalera se han realizado en el lado ecuatoriano<sup>17</sup>.

Se trata, en todo caso, de relaciones económicas transfronterizas de carácter regional que se expresan en la emergencia o la consolidación de mercados de productos estratégicos o en los desplazamientos indetectables de mano de obra, que sólo pueden entenderse sobre la base de relaciones de vecindad, parentesco y localidad, que se han forjado y estatuido en las fronteras, hasta hace poco abiertas, entre Colombia y Ecuador. Relaciones transfronterizas regionales que casi siempre se han constituido en la perspectiva de aprovechar ventajas –complementarias y comparativas– y que, en muchos casos, disimulan su naturaleza expoliadora. Por ejemplo, en el caso de la fuerza de trabajo flotante que va y viene, y que se constituye sobre la base de redes de confianza generalizadas que se han mantenido y reproducido, como condición necesaria para que un tipo determinado de producción, como la cocalera aunque no exclusivamente, pueda emerger y mantenerse.

Se trata de relaciones que configuran la realidad y la historia de la zona y, por ende, la economía y la política locales. Sin estas redes de confianza, ni los sistemas de trabajo y explotación, ni la economía extensiva de cultivo, ni las formas de cosecha serían posibles; tampoco serían posibles las formas de industrialización y comercialización observadas.

Al respecto, conviene hacer una reflexión marginal. En la trama de relaciones transfronterizas que intentamos delinear, se han insertado los grupos étnicos de la amazonia siguiendo un patrón de explotación que es, al parecer, histórico. Por consiguiente, solamente si se considera esta trama es posible entender su participación en las economías de frontera y, entre ellas, en la economía de la coca. Tal como lo ha observado M. Almeida en la etnografía de Sucumbíos<sup>18</sup>, las comunidades indígenas se han integrado al cultivo de la coca siguiendo un sistema tradicional de explo-

---

17 Aunque esta afirmación debe ser objeto de una investigación específica se puede decir que dichos *excedentes* deben ser entendidos en términos de los salarios obtenidos por los trabajadores, pero también por las ganancias que los comerciantes han obtenido en la provisión de insumos y productos al “otro lado”. Al respecto, es necesario tomar nota de las observaciones de la cita anterior.

18 Milena Almeida, “Sucumbíos: la provincia de la que más se habla”, en *Las fronteras con Colombia*, Segunda Parte.

tación de productos tropicales (entre ellos, el caucho). Y aunque en determinados momentos, se ha tratado de racionalizar y limitar estas formas de explotación, hasta donde conocemos, éstas se han mantenido porque son uno de los pocos mecanismos al alcance de estos grupos para obtener el dinero que les permita satisfacer sus necesidades, en especial de productos externos esenciales para su reproducción, entre ellos, cuchillos, machetes, sal, fósforos, etc.

### Segunda Hipótesis.

Charles Tilly ha llamado la atención sobre la importancia de las denominadas redes de confianza en el análisis de la contienda política y la democratización, entendida esta última como “un proceso político” (Tilly, 2007: 14). Para ello indica que los “cambios cruciales en las relaciones sociales que subyacen a la democratización se producen en tres ámbitos que interactúan entre sí: la política pública, las desigualdades entre categorías [es decir, conjuntos políticos] y las redes de confianza” (Ibid.). Para el análisis de las situaciones de frontera nos parece decisivo el análisis de las redes de confianza ya que, a partir de ellas se puede entender y ubicar a la política pública y a las desigualdades entre conjuntos sociales. Sobre todo porque en ámbitos marginalizados –como se explica en el trabajo ya citado sobre los *discursos de frontera*– éstas adquieren importancia fundamental y son cruciales para analizar la política pública y las desigualdades sociales regionales.

Para Tilly, lo más destacado de las redes de confianza es que, en un momento histórico dado, que es siempre eventual y particular para cada realidad, “esas redes pasan de evadir al gobierno a estar controladas por agentes del gobierno, o [a] depender parcialmente de éstos, y [a] presuponer que tales agentes cumplirán con sus *compromisos* a largo plazo” (Tilly, op.cit.: 15). No es necesario que esta dependencia conecte directamente con el gobierno, dado que las conexiones pueden estar mediadas por diferentes asociaciones u organizaciones (Ibid.). Naturalmente, los procesos inversos generan procesos de *desdemocratización*, que se producen “cuando las redes de confianza proliferan aisladas de la política pública”, y esta

situación “socava la capacidad del gobierno”, reduce los incentivos de los ciudadanos para colaborar en unos procesos democráticos que se tornan costosos e incrementa las oportunidades de que determinados actores (los ricos y poderosos, por ejemplo) intervengan en la política pública en su propio nombre (Ibid.).

En la argumentación de Tilly, este último supuesto no significa que “cuanto más absorba y domine un gobierno la vida social dentro de su jurisdicción, más democrático resultará el régimen”<sup>19</sup>, porque no es condición de la democratización simplemente la confianza en que los agentes del gobierno cumplirán normalmente sus compromisos, pues las personas que participan en las redes de confianza están en libertad de retirar (en cualquier momento) su consentimiento y castigar los “cargos” (léase, funciones) que se desempeñan mal. En otras palabras los procesos de democratización se consolidan no porque las redes de confianza se disuelvan y se sustituyan por relaciones políticas, pues ello supondría limitar y restringir la libertad y autonomía de ciertos conjuntos, sino porque se mantienen e integran a la política pública de modo que “*sancionen o colaboren* en la producción de bienes públicos por parte del gobierno” (Ibid.<sup>20</sup>). Se trata de una integración hasta un punto (siempre indefinido) a partir del cual, la misma reduce y no acentúa la democracia.

Enunciado de otro modo, las redes de confianza son necesarias cuando están, hasta cierto punto integradas a la política pública, dado que resultan beneficiosas y contribuyen a la democratización (sobre todo, si *coinciden* con cambios en la política pública y si modifican las desigualdades entre categorías); por el contrario, si están segregadas y funcionan de manera autónoma conducen, según la argumentación de Tilly, a una “desdemocratización”. Se entiende, en todo caso, que la integración o segregación de las redes de confianza es siempre contingente. De hecho, ciertos conjuntos pueden, en un momento histórico determinado, inte-

---

19 Ibid. Esta manera de argumentar –vale resaltar– es propia de Tilly y apunta a señalar que no hay procesos necesarios e ineluctables que vayan de la desintegración a la integración absoluta como un aspecto positivo de la democracia. Apunta a destacar también que se trata de procesos que pueden producirse, pero que podrían no hacerlo, siendo éste un aspecto propio del azar histórico. Finalmente, siguiendo al autor, una y otra forma (véase más adelante) deben ser entendidas como parte de un proceso histórico en el que nada está dicho de manera definitiva.

20 Cursiva integrada al texto.

grarse pero, poco después, pueden segregarse. Se trata de una situación lábil que pone en evidencia un hecho no destacado abiertamente por Tilly, y es que la integración o segregación son estrategias que utilizan determinados conjuntos específicos (en este caso las poblaciones de frontera), con la finalidad de lograr modificar la política pública en materia de igualación de derechos, activos, bienestar entre las personas y disolución de controles específicos mantenidos por el gobierno sobre determinadas actividades. La integración o segregación aparece también como una estrategia de las redes de confianza cuando, a través de ellas, se apunta a la igualdad entre grupos y personas (por ejemplo, grupos étnicos), así como a la formación de coaliciones regionales que impiden el tratamiento excluyente del gobierno respecto de las poblaciones de frontera. Se trata de una estrategia que, al menos en estos casos, es decisiva y permite comprender el retraimiento y la integración al gobierno y al Estado por parte de las poblaciones de frontera, la cual se pone en evidencia en la visibilización o invisibilización, a la que se ha aludido anteriormente.

Como toda estrategia, en todo caso, la integración o segregación no deben ser consideradas como definitivas y dadas. De hecho, en la medida en que se trata de una maniobra lábil, apunta a reinaugurar en cualquier punto y en cualquier momento la integración o la segregación. Se trata de procesos que no están concluidos y que están encaminados a mantenerse y a reiniciarse permanentemente, generando una tensión entre las poblaciones de frontera y el gobierno. Es esta misma tensión la que caracteriza las realidades regionales y, sobre todo, la trama de relaciones políticas que existen, se mantienen y, gracias a las estrategias señaladas, se reproducen a espaldas de los sujetos y del propio Estado.

### **Tercera Hipótesis.**

¿Qué son las redes de confianza? C. Tilly señala que son las “redes interpersonales con las que cuentan las personas al emprender empresas de riesgo a largo plazo, tales como el matrimonio, el comercio a larga distancia, la pertenencia a algún oficio, la inversión de los ahorros y la educación a distancia”(Tilly, op.cit.: 15). Forman parte de ellas las que se origi-



nan en la relación patrón-cliente y en las relaciones de ayuda mutua. En la práctica, pueden considerarse también como parte de las redes de confianza las que se fundan en el parentesco, linaje, pertenencia a grupos étnicos específicos, así como las que emanan de la vecindad y localidad, que definen e identifican, amigos, vecinos, conocidos, etc.

En una palabra, se pueden considerar como redes de confianza –siguiendo de cerca de Tilly– el conjunto de relaciones interpersonales fundadas en promesas y compromisos personales, y en las que son decisivas las instituciones y reglas particulares que surgen de dichas relaciones, las cuales están en oposición a las relaciones racionales de carácter instrumental y a la presencia de instituciones públicas que son resultado de la imposición/aceptación de un sistema generalizado de normas jurídicas a partir del Estado. Es decir, aquellas que se basan prioritariamente en relaciones personales de cualquier tipo, que constituyen la base de la estructura social y de la acción colectiva y que, por su naturaleza, destituyen relaciones fundadas en niveles de anonimización creciente entre *tipos sociales específicos* propias de las sociedades actuales, como lo ha destacado en su momento la fenomenología<sup>21</sup>.

Para que se produzca, en todo caso, la integración de las redes de confianza a la política es necesario que se destituya la segregación, por la vía de la disolución de redes de confianza relativamente aisladas, o por la vía de la integración-absorción (sin disolución) de estas últimas en la política, es decir, en la acción de los funcionarios públicos, en las normas generales y en las instituciones públicas. Este hecho va a permitir la igualdad formal entre categorías sociales, la imposición de un sistema de normas jurídicas en base de la implantación de derechos para todos, la cual potencia el control colectivo e inhibe a los poderes locales y regionales (y a los poderosos) que son los que estatuyen la arbitrariedad regional<sup>22</sup>.

Según entendemos, no se podría dar una integración, disolución o absorción de las redes de confianza si no se desarrolla de algún modo el

---

21 Alfred Schutz (1974). "Las dimensiones del mundo de la vida", en *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.

22 La idea que está en la base de esta afirmación es que las relaciones regionales instauran relaciones políticas al margen del sistema institucional y normativo propio del Estado, mismas que, por su estructura, son de carácter eminentemente arbitrario.

comercio<sup>23</sup>. Este último es, en realidad, un factor esencial, pues, permite la igualación real, es decir a través del mercado, entre distintas categorías económicas y sociales, aún cuando, en un primer momento, la igualdad jurídica de los agentes económicos se posponga. Se entiende que el comercio no puede desarrollarse si los derechos sobre la propiedad que supone no están garantizados. Razón por la cual se puede decir que derecho y comercio deben, en algún momento, ponerse en consonancia. Obviamente, esto último no quiere decir que el desarrollo del comercio dé paso necesariamente a cambios en el marco legal, pues en los países de América Latina (tal el caso el Ecuador), el formalismo jurídico se ha impuesto históricamente antes de que se consoliden las relaciones económicas comerciales típicas de la economía capitalista<sup>24</sup>. De todos modos, es adecuado de que exista un cierto nivel de consonancia entre ambos procesos.

Más allá de estos asuntos de carácter general, conviene hacer un par de precisiones específicas.

Se ha considerado que el desarrollo del comercio no protegido<sup>25</sup> va a permitir una igualación real de categorías sociales que pueden dar paso a una igualdad de derechos entre estas últimas. Ahora bien, en situaciones en donde el modelo de economía es primario exportadora y, más aún en economías tipo enclave, que es una forma específica de producción, dis-

---

23 Barrington Moore llamó la atención de la importancia del comercio en las revoluciones modernas. Sus discípulos, entre ellos Tilly, disminuyeron su relevancia en la perspectiva de acentuar los aspectos políticos que determinaban la acción colectiva y la contienda. No obstante, en los últimos años, en el texto citado, este autor ha vuelto a considerar el comercio y las relaciones económicas como aspectos mucho más importantes de los que, en un comienzo, estaba dispuesto a admitir (Al respecto, (2002) *Los Orígenes sociales de la dictadura y de la democracia: El señor y el campesino en la formación del mundo moderno*. España: Editorial Península).

24 Esta afirmación debe ser tomada con cuidado porque la normativa implantada por las elites ilustradas en América Latina ha sido portadora de un *espíritu capitalista*, heredado de la vieja Europa, en donde el Estado y su estructura jurídico-normativa nacen y se construyen desde los imperativos del sistema. En tal sentido se puede considerar que obedece a las exigencias del capitalismo en su conjunto.

25 Tal como lo ha señalado C. Tilly, el incremento del comercio basado en relaciones personales de confianza ha sido una forma importante de desarrollo comercial "inicial". Sin embargo, en un punto, este tipo de comercio se vuelve poco eficiente. De ahí que haya sido necesario integrar estas redes iniciales al comercio empresarial regulado y protegido por reglas jurídicas que emanan del Estado (es decir, destituir el comercio protegido por relaciones personales y pasar a estar regulado por normas estatales), dado que ello ha termina siendo más adecuado y menos costoso para los agentes económicos.

tribución y comercio para la exportación, que está basada en relaciones no capitalistas, la posibilidad de su emergencia y mantenimiento se asienta en relaciones personales de explotación y dominio no capitalistas, que son su condición de existencia. Por tanto, la posibilidad de generar relaciones de otro tipo es mucho más compleja de lo que parece pero, ciertamente más decisiva de lo que se puede pensar.

Dicho de otro modo, la posibilidad de que se disuelvan las redes de confianza regionales en el caso de este tipo de economías es complicada y, seguramente, es más costosa en términos políticos de lo que se podría suponer. Entre otras cosas porque destituir estas relaciones es destituir el enclave, de ahí que los agentes involucrados desarrollen todas las acciones tendientes a su mantenimiento. De todos modos, se debe tener presente un hecho ya destacado por los investigadores que analizaron inicialmente este tipo de modelo primario exportador<sup>26</sup>: el enclave supone la presencia de determinadas relaciones políticas, sin las cuales no se puede hacer efectivo el sistema de explotación y dominio que éste inaugura. De ahí que generar procesos de integración de las redes de confianza y de igualación de categorías, a la postre, más allá de los incentivos económicos que ofrece el enclave, puede resultar altamente necesario en determinados momentos históricos en los que se pretende consolidar el Estado, aún cuando ello termine siendo costoso.

Esto último apunta a decir que la acción de los funcionarios públicos, la generación y aplicación de un sistema de reglas jurídicas y políticas, y la emergencia de organizaciones e instituciones de Estado competentes y responsables en las zonas de frontera, son acciones indispensables para integrar las redes de confianza a la política, establecer mecanismos de igualación real y formal de categorías políticas y, sobre todo, traspasar la posibilidad de cumplimiento personal de las promesas al nivel de los compromisos gubernamentales. Se trata de acciones históricas que pueden

---

26 Entre la vasta literatura generada en América Latina sobre las economías de enclave entre los años sesenta y setenta del siglo pasado se deben tomar en cuenta dos textos claves: Celso Furtado, *Desarrollo y subdesarrollo*, Editorial Universitaria, 1976, y; Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Subdesarrollo y dependencia*, Ediciones Siglo XXI, 1978. De paso, vale recordar que el enclave más que un modelo económico de integración al mercado mundial es un modelo político, y es desde esta perspectiva que merece ser “trabajado”.

permitir avanzar en un proceso sostenido de ciudadanía –tal como se destaca más adelante– de las regiones de la frontera Norte del país, mucho más visible en el caso de la provincia de Sucumbíos, pero no menos importante en Carchi y Esmeraldas<sup>27</sup>.

En relación con este tema vale destacar un hecho básico: una respuesta tradicional a la economía de la coca (léase al enclave cocalero, dominante en Sucumbíos y Putumayo) ha sido enfatizar en la necesidad de avanzar en la transformación de cultivos. Ahora bien, aparte de que en el caso colombiano esta respuesta ha terminado siendo inmanejable, entre otras cosas, por la falta de “decisión política” y por el deseo de liquidar a los enemigos del Estado asociados al economía de la coca antes que a esta última, hay una cuestión a la que se apunta en estas líneas: la integración de las redes de confianza y la igualación formal y real de las poblaciones de frontera vinculadas a esta actividad con el resto de la población del país, es un proceso que debe formar parte –como se destaca en las conclusiones– de la agenda de ciudadanía y de la construcción de otras formas de sociedad en dichas zonas. Se trata de una inversión política que es tanto o más importante que los esfuerzos económicos emprendidos por el Estado para hacer inefectivas las posibilidades que tienen las poblaciones de frontera de integrarse a actividades económicas que, en el imaginario comunitario, aparecen como altamente rentables. Enunciado de otro modo, las determinaciones políticas orientadas a la igualación de categorías deben ser consideradas como fundamentales al momento de analizar la economía de la coca, pues, tal parece que haciendo inversiones en este campo (y no solamente en el campo económico) se puede avanzar mucho

---

27 En este punto, es preciso señalar que, según evidencias que hemos recogido para *Las fronteras*, los “agentes locales del Estado” (maestros rurales, tenientes políticos, policías, personal de los subcentros de salud, etc.) están articulados a las redes de confianza. Es por ello que se han desarrollado formas alternativas de aplicación de las leyes y normativas que se expresan en “acuerdos comerciales transfronterizos”, en formas específicas de arreglo social, vía, “traiga la cédula del vecino” para poder recibir éste o aquel beneficio, así como en la confección y administración de “listados locales” de beneficiarios de los programas sociales del Estado. De donde se puede inferir que la integración de estas formas alternativas que forman parte de las redes de confianza es institucionalmente esencial, pero no siempre podrá ser lograda, pues forma parte de las estrategias de sobrevivencia local. Circunstancia que explica, además, de qué modo ciertos actores políticos locales pueden usar y asentar su influencia en el uso de estas formas para mantener su poder (Agradezco a Isabel Ramos por esta observación).

más rápidamente en la destitución del enclave cocalero de lo que, a primera vista, aparece. Y ello, a pesar de los “esfuerzos” que los distintos agentes realizan para el mantenimiento del enclave cocalero, estructurado sobre redes de confianza que han terminado por destituir las relaciones políticas.

#### Cuarta Hipótesis.

Hasta este momento se ha pretendido señalar que, para avanzar en un proceso de ciudadanía de las poblaciones de frontera, es conveniente integrar las redes de confianza a la política<sup>28</sup>. Entre otras cosas porque ello va a reforzar los procesos de igualación jurídica y real de las categorías sociales y políticas regionales respecto del resto del país y, además, va a incidir en la inclusión política de las poblaciones fronterizas, de modo que la consulta permanente del gobierno a las poblaciones de esta región y no la consulta protegida, realizada cotidianamente por los poderosos locales (líderes tradicionales, profesionales, comerciantes y terratenientes con influencia pública), se convierta en una realidad. Se trata de una apuesta que, aún cuando sea costosa se debe realizar en estas zonas, dado que es un mecanismo que puede convertirse en un factor que contribuya a la destitución del enclave cocalero (en el caso de Sucumbíos) y al desarrollo de formas de integración política y social distintas a las que se han constituido tradicionalmente.

---

28 Generalmente en el Ecuador se ha entendido a la ciudadanía y, por ende a la ciudadanía, como un proceso que permite el reconocimiento y la realización de los derechos políticos (en algunos casos, económicos, sociales y culturales) de ciertos sectores de la población. De hecho, la idea general de que las políticas de Estado se basan en derechos ha sido una tónica corriente del actual gobierno y de los debates corrientes sobre el tema.

Este trabajo señala, sin embargo, que antes que la declaratoria (léase reconocimiento) por parte del Estado de los derechos políticos, existe un factor esencial: la generación de procesos regionales que permiten la integración a la política pública de ciertos actores, como una condición para que los derechos se reconozcan y realicen. Por tanto, este trabajo se asienta en la idea general de que la ciudadanía es un proceso que puede conducir, entre otros aspectos, al reconocimiento de derechos políticos. En caso de que este proceso no se desarrolle dicho reconocimiento hará de ellos “letra muerta”.

En una palabra, la ciudadanía es, al parecer, un factor determinante para que las condiciones económicas y sociales en las que se asienta la economía de la coca pierdan la importancia económica y social que han adquirido y se deslegitimen y, en otras zonas de frontera se avance en formas de integración política que no agudicen la precarización de poblaciones ni tampoco de las relaciones transfronterizas en las que aquellas se asientan<sup>29</sup>.

Al respecto, conviene hacer dos observaciones que están íntimamente vinculadas: La inclusión política (que los procesos de ciudadanía permiten) aunque no conduzca necesariamente a la democratización es un factor contribuyente para que, finalmente, se logre este resultado. Se trata de una medida de orden político que destituye dos lecturas sobre la frontera: de un lado, que hay que generar alternativas necesariamente productivas; de otro lado, hay que fortalecer la presencia del Estado<sup>30</sup>. En las páginas anteriores se ha hablado del primer tema, por tal razón conviene detenerse, aunque sea brevemente, en esta segunda cuestión.

En los debates actuales, el incremento de la presencia del Estado en la frontera no ha sido entendido en el sentido de avanzar en procesos políticos de ciudadanía que integren (entre otros aspectos) a las redes de confianza, permitan la igualación de categorías y contribuyan al avance de la consulta universal protegida por el Estado. Por tal razón, se ha traducido en un ligero reforzamiento de la presencia de cierta burocracia estatal, especialmente, en el campo de la salud, educación y, en algunos casos, en el ámbito del desarrollo (que, hasta el momento, no ha dado ningún resultado; más bien, ha contribuido a destituir al Estado<sup>31</sup>). Más allá de ello, únicamente se ha avanzado en el reforzamiento militar. Por tanto, el

---

29 Más adelante se insiste en este punto.

30 A comienzos de la última década, cuando se creó UDENOR, se hablaba de que el reforzamiento de la presencia del Estado en las zonas de la frontera Norte estaba vinculado a la generación de proyectos productivos alternativos. En la actualidad, en la medida en que las estrategias de desarrollo han fracasado, a pesar de las promesas que contiene el denominado Plan Ecuador, estas dos líneas de intervención se han separado definitivamente. Actualmente se privilegia la presencia del Estado al margen de toda propuesta de desarrollo; lo curioso es que tampoco se habla de una estrategia de ciudadanía de esas poblaciones que las iguale al resto de categorías sociales, económicas y políticas del país.

31 Al respecto, *Las fronteras con Colombia*, Cuarta Parte: Conclusiones Generales.

aumento de la presencia del Estado, amparado en un discurso que pretende combatir la inseguridad y la violencia en Esmeraldas y Sucumbíos, principalmente, se ha traducido en un aumento del número de los efectivos de las Fuerzas Armadas destacados en las poblaciones fronterizas.

Ahora bien, este incremento de la presencia militar, al tiempo que ha postergado cualquier salida política, en especial en el campo de la ciudadanía efectiva e inclusión, de hecho, ha precarizado, aún más, las relaciones transfronterizas<sup>32</sup>. En buena medida porque las relaciones sumergidas del comercio transfronterizo han sido ya no solamente consideradas contrabando, incluso el comercio hormiga, sino que se les ha dado el tinte político de que constituyen apoyos solapados a narcotraficantes y terroristas. Es decir, se las ha estigmatizado a un nivel no registrado hasta el momento, generándose una suerte de represión sistemática a toda clase de intercambio, incluido el paso de personas, y “señalando” a la población que se dedica a estas actividades<sup>33</sup> (es decir, a la mayoría de pobladores ubicados en el denominado “cordón fronterizo”).

Ahora bien, esta suerte de represión no sólo ha precarizado al pequeño comercio sino que ha incrementado, paradójicamente, el peso de los grupos que controlan los intercambios regionales transfronterizos en el que aquel se inscribe. Enunciado de otra manera, la militarización de esta región ha sumergido aún más el comercio de frontera y ha obligado a los pequeños comerciantes a recurrir a las redes establecidas, controladas por poderes (y poderosos) locales, fenómeno que antes que destituir las ha reanimado reforzando la subordinación y el sometimiento de que históricamente ha sido objeto la población local. No hay que olvidar que estos “poderosos locales” lo han llegado a ser, precisamente por la importante función que han cumplido en el marco de las economías de enclave: como articuladores de “contactos” a ambos lados de la frontera, como “facilitadores” de trámites burocráticos como los *permisos de libre circulación*, como proveedores mayoristas de determinadas mercancías o, simplemente, como propietarios

---

32 En este punto se repiten de manera sintética una serie de argumentos desarrollados ampliamente en *Las Fronteras con Colombia*.

33 Aquí se alude a los procesos de *señalamiento social* como otras forma de exclusión y de estigmatización.

de inmuebles estratégicamente ubicados en los cuales se “embodega”, se “da paso” y se controla la seguridad del tránsito transfronterizo<sup>34</sup>.

Ninguna medida más discutible, pues, que esta estrategia de militarización de la frontera Norte construida en base de un discurso que considera que ésta es la única respuesta ante las amenazas externas. Esto último porque, aparte de la problemática desatada por el peso de los militares en las realidades locales (que, en muchos casos, ha desquiciado las estructuras comunitarias), ha introducido una intervención autoritaria desde el Estado que ha confinado al margen a las poblaciones de frontera, impidiéndoles su integración política. Además, ha contribuido a reforzar y a sumergir aún más a las tradicionales redes de confianza locales y regionales.

### Quinta Hipótesis.

¿Cómo entender, en este marco, las estrategias de visibilización e invisibilización a las que se aludía inicialmente en este trabajo?

Al respecto, y con la finalidad de poder sacar ciertas conclusiones conviene retomar algunas de las constataciones y anotaciones consignadas en *Las fronteras con Colombia*<sup>35</sup>. En el año 2001, como iniciativa de la “Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos” que logra ampliar su experiencia hacia la provincia de Orellana, se crea la “Asamblea Biprovincial”, la cual, entre ese año y el 2006, realiza cinco paros. La *chispa* –como se dice en la investigación citada– fue la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados (OCP), en la medida en que, para la población de esas provincias, se hizo evidente que dicha obra únicamente servía para sacar la riqueza del subsuelo, mientras se mantenían “postergadas” las demandas que tenían que ver con la falta de servicios básicos y, sobre todo, con la construcción de la vía *troncal amazónica*.

---

34 Agradezco a Isabel Ramos por esta anotación.

35 Se usa este ejemplo porque fue consignado anteriormente por los investigadores que participaron en la indagación sobre la provincia de Sucumbíos que está integrado a *Las fronteras con Colombia*, pero también al hecho de que en ese texto faltó un análisis de su significación política, que se intenta desarrollar en este trabajo.



Ya en diciembre del 2000, en la XI Asamblea Popular reunida en Lago Agrio, se dio a conocer que Orellana y Sucumbíos “no permitirán” la construcción del OCP, mientras no exista un compromiso del gobierno de concluir con los tramos viales asfaltados. En julio de 2001, las asambleas de Sucumbíos y Orellana definieron la reforma a la *Ley de Reversión Petrolera*, con la finalidad de exigir que estas dos provincias pudieran acceder de forma directa a los recursos generados por la explotación petrolera. En este contexto, propusieron un artículo a través del cual los tributos se “queden en estas provincias”. Fue así como el tema del petróleo y de las rentas petroleras adquirió centralidad en la confrontación con gobierno.

Desde el año 2001 al 2006 –como se dijo anteriormente– se convocaron cinco paros biprovinciales, que se orientaron a exigir la realización de obras básicas, atención a servicios prioritarios, y a interpelar al Estado para que logre acuerdos más adecuados con las empresas petroleras. Esto último, en relación al impuesto a la renta, y además la construcción de obras comunitarias, la contratación de bienes y servicios locales, la eliminación progresiva del sistema de tercerización laboral, entre otras cuestiones. En este marco de conflicto se generó un proceso que localmente se entendió como de “institucionalización de la ciudadanía” (Almeida, 2008: 351). Sin embargo, este proceso fue rápidamente captado por las elites locales provenientes de los sectores medios, la Iglesia y las organizaciones de mujeres, los cuales “rechazan toda participación partidaria y gremial, no en vano, en su confrontación se puede observar la ausencia de la Federación Indígena de Sucumbíos que, durante la década del noventa, fue uno de los actores más importantes de la provincia” (Op.cit.: 350).

Durante el período 2000-2006 fueron, efectivamente, las elites locales las que lideraron el intento de ciudadanización y visibilización de las demandas provinciales, circunstancia que generó varias consecuencias. De una parte, las ratificó como actores y representantes regionales, en la medida que anclaron sus demandas sobre la base de la gama de relaciones que históricamente habían construido, tal el caso de la Iglesia católica, pero también de ciertos dirigentes políticos. De otra parte, estas elites, para no perder el poder acumulado hasta el momento, se fueron *autonomizando* de la política que provenía de Quito, a la que fueron identifican-

do con la acción gubernamental. Finalmente, se fueron alineando con una propuesta ajena al proyecto de cambio presentado por el Presidente Rafael Correa que fuera elegido poco después. Incluso, la misma Iglesia católica que en Sucumbíos había establecido una línea proactiva a través de *la pastoral social* en defensa de los indígenas y de las poblaciones desfavorecidas, en medio del alineamiento general de la jerarquía católica con las posturas más reaccionarias del país, se fue distanciando de las propuestas del nuevo régimen, al punto de que su silencio (que contrasta con la participación en años anteriores) se fue convirtiendo en un aval de la emergencia de las posturas segregacionistas de las elites.

Dicho en otros términos, si hasta el año 2006 las elites provinciales (en el caso de Sucumbíos y Orellana) coparon la escena política mediante la visibilización e institucionalización de las demandas ciudadanas que se expresaba en la fórmula “nosotros también tenemos derechos” y el “derecho a tener derechos” —que recorrió América Latina, a partir del levantamiento zapatista de 1994— gracias a un proceso de confrontación sistemática con el gobierno, se fueron separando de la política pública. Esta postura segregacionista se acentuó cuando estas fuerzas se alinearon con las propuestas lideradas por los opositores al régimen lo que, finalmente, les permitió ganar presencia regional. Esta circunstancia, desde nuestra perspectiva, contribuyó a destituir los procesos de ciudadanía que se expresaron en la contienda política, al comienzo de la década.

### Sexta Hipótesis.

Vista la experiencia histórica de Sucumbíos y Orellana, es posible afirmar que los procesos de ciudadanía a los que han apelado las poblaciones de frontera han apuntado a lograr visibilidad para sus demandas ante los “poderes centrales y el gobierno”. Ahora bien, en la medida en que este proceso se ha mantenido a través de un conflicto sostenido, esta circunstancia ha dado origen a la emergencia de elites con intereses “autónomos” respecto de la política pública. Esta autonomización ha reforzado sus posturas segregacionistas y la consulta protegida a los ciudadanos de frontera por parte de estos sectores. Se trata de un tipo de consulta sobre sus

demandas y su destino al margen de los intereses del gobierno. Dichas demandas han sido presentadas bajo la denominación de demandas de las “poblaciones de la amazonía”. Como es natural, este fenómeno ha reforzado las redes de confianza regionales en las que estas elites se asientan, así como la trama de relaciones políticas (tipo patrón-cliente) que, históricamente han servido de fundamento a la acción social y a la contienda política en las zonas fronterizas. En especial, cuando estas últimas se han aliado con las propuestas antagónicas al régimen actual.

El rol segregacionista de las elites de estas regiones se ha visto, en todo caso, consolidado por una serie de estrategias fallidas por parte del gobierno actual. Por un lado, la poca capacidad de escuchar a los contendores que aparecieron a comienzos de la década, cooptar a los dirigentes locales y poner en un código político general sus reivindicaciones particulares. Por otra parte, el fallido intento de los gobiernos (actual y anterior) de generar respuestas a la problemática de la frontera, a través de estrategias como *UDENOR* y *Plan Ecuador*<sup>36</sup>. Finalmente, la apuesta por la militarización de la frontera en la perspectiva de ganar presencia estatal y, de ese modo, conjurar un peligro potencial que surge de la violencia que proviene del “otro lado” de la frontera.

Todas las acciones señaladas, en efecto, han comprometido la palabra del gobierno y han mermado su legitimidad al no lograr “un desarrollo regional equilibrado” que satisfaga las necesidades de las poblaciones de frontera. Incluso, el aumento de la presencia de efectivos militares ha permitido la reemergencia de ciertas redes de confianza (que anclan en las relaciones transfronterizas) en favor de los poderosos (léase, agentes aliados a las redes de narcotraficantes) de la región que, sin duda alguna, son los grandes ganadores de esta estrategia.

En este marco, el proceso de ciudadanización que comenzó a articularse a comienzos del año 2001, cuando se crea la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos que da origen a la Asamblea Biprovincial, ha terminado siendo postergado. A partir del año 2006, en realidad, se observa —como se señaló anteriormente— un retroceso que favorece la consolida-

---

36 El fracaso de Plan Ecuador ha sido particularmente estrepitoso y sus consecuencias políticas han sido significativas para el actual gobierno.

ción de las redes de confianza y acentúa la desigualdad política de categorías e impide su igualación con el resto de la población del país.

### Séptima Hipótesis.

D. McAdam, S. Tarrow y C. Tilly, en su libro *Dinámica de la Contienda Política*<sup>37</sup>, señalan que existen dos formas de contienda política que están íntimamente vinculadas: la *transgresiva* y la *contenida*. La diferencia básica entre una y otra descansa en el hecho de que, en la *contienda transgresiva*, al menos uno de los participantes que se enfrentan al gobierno es un actor identificado y emplea acciones colectivas innovadoras, en tanto que, en la *contienda contenida*, todos las partes que intervienen en el conflicto son actores políticos constituido<sup>s38</sup>.

De lo que hemos analizado en el caso de las provincias de Sucumbíos y Orellana, la Asamblea de la Sociedad Civil de Sucumbíos y la Asamblea Biprovincial dio origen, o al menos canalizó, una serie de paros con la finalidad de lograr la atención a las demandas y necesidades regionales. Se trata de una contienda transgresiva que enfrenta al gobierno con las po-

37 Doug Mc Adam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, definen a la contienda política como:

La interacción episódica, pública y colectiva entre los reivindicadores y sus objetos cuando: a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, de los objetos de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones, y b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían a los intereses de al menos uno de los reivindicadores. ( Mc Adam, Tarrow y Tilly, 2007: 5)

38 Los autores citados señalan expresamente que:

La contienda contenida hace referencia a aquellos casos de contienda política en los que todas las partes son actores previamente *establecidos* que emplean medios bien *establecidos* de reivindicación.

Además, señalan que la contienda contenida consiste en:

[...] la interacción episódica y pública, colectiva, entre los reivindicadores y sus objetos cuando a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, es objeto de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones; b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían a los intereses de al menos uno de los reivindicadores; y c) todas las partes en el conflicto estaban previamente establecidas como actores políticos constituidos.

Por su parte, señalan que:

La contienda transgresiva es la interacción episódica y pública, colectiva, entre los reivindicadores y sus objetos cuando: a) al menos un gobierno es uno de los reivindicadores, es objeto de las reivindicaciones o es parte de las reivindicaciones; b) las reivindicaciones, caso de ser satisfechas, afectarían los intereses de al menos uno de los reivindicadores; c) al menos algunos de los participantes en el conflicto son actores políticos recientemente autoidentificados y/o d) al menos una de las partes emplean medidas innovadoras. (Op.cit.: 8)

blaciones de frontera y en la que las elites regionales utilizan de manera innovadora el eslogan de la ciudadanía, el cual institucionaliza el conjunto de exigencias de las Asambleas Biprovinciales. Esto último en el sentido de que, en ese momento, ninguna demanda podía emitirse sino en términos de los derechos negados o que deben ser reconocidos por el Estado, como un referente universal que articula la contienda.

Hacia finales del año 2006, sin embargo, dichas “asambleas” se mantienen pero las demandas regionales ya no pasan por ellas ni se manifiestan en una contienda transgresiva que lucha por la ciudadanización. Más bien se *aplacan* y se transforman en contienda contenida que se expresa en las reivindicaciones de las elites alineadas con los partidos opositores, en especial *Sociedad Patriótica*, en contra del gobierno que llega al poder a través de *Alianza País*.

Esta contienda —como todos los ecuatorianos conocen— entre el gobierno y *Sociedad Patriótica* se agudiza durante el período 2007-2009, circunstancia que permite la consolidación de este partido como el exponente de los intereses regionales, manifestándose la contienda al interior del régimen, de manera institucional: entre un partido político y un gobierno que todavía se reivindica como de la “revolución ciudadana”. En todo caso, mientras *Alianza País* se consolida a nivel nacional, *Sociedad Patriótica* lo hace a nivel regional. En ese marco —como se ha destacado— los procesos de ciudadanización que se habían iniciado cuando las Asambleas eran decisivas —en tanto expresaban demandas compartidas por las mayorías regionales— se detienen, mientras la contienda política se institucionaliza y partidiza.

A diferencia de lo que se podría suponer, mientras la contienda era transgresiva y representaba a los sectores movilizados de las provincias de Sucumbíos y Orellana, los procesos de ciudadanización avanzan; por el contrario, cuando las elites provinciales se apropian de las reivindicaciones y se alinean directa o indirectamente con el partido opuesto al gobierno, este proceso se detiene. De todos modos, debido a una serie de circunstancias, el proceso que conduce y reanima la segregación, termina consolidando a los poderosos locales que se alinean en contra del gobierno nacional.

Esto último se debe no solamente a que existe un partido que, anclado en lo regional, desdibuja los procesos de integración nacional y se con-

vierte en el referente de los poderes regionales que, en una situación de precarización creciente debido a la militarización de la frontera, capitalizan las redes tradicionales de confianza que se pliegan momentáneamente a las propuestas de Sociedad Patriótica; sino porque el gobierno nacional deja de escuchar a las bases inicialmente movilizadas, no propone formas efectivas de desarrollo regional, y no logra articular una plataforma de apuestas políticas que destituyan la segregación de la política pública de la población fronteriza, de manera que se integren a estas últimas y se modifiquen –como lo ha destacado Tilly en sus investigaciones– las interacciones entre los ciudadanos y los agentes de gobierno. Sobre todo, en la perspectiva de que se amplíe la participación política, se dé paso a un proceso de igualación de las poblaciones de frontera respecto del resto de ciudadanos del país, se potencie el control colectivo respecto de las decisiones que estaban a cargo de las Asambleas Biprovinciales y, de este modo, se inhiba el poder arbitrario que desatan las elites regionales aliadas a *Sociedad Patriótica*.

### Octava Hipótesis.

En relación a este tema, hay que señalar un hecho complementario<sup>39</sup>. Al comienzo de la década del año 2000 y hasta el 2006, las reivindicaciones de frontera son demandas de ciudadanía. Se trata de un enunciado general a partir del cual, en las provincias de Sucumbíos y Orellana, es posible incorporar las reivindicaciones de los diversos sectores de la sociedad civil (un referente introducido unos años atrás por las organizaciones de derechos humanos y la Pastoral Social de la Iglesia) en la perspectiva de convertir a los pobladores de frontera en ciudadanos con derechos políticos, económicos, sociales y culturales, semejantes a los del resto del país.

En el caso de la Pastoral Fronteriza, que integra a las arquidiócesis de los departamentos del Putumayo y Nariño, en Colombia con las archi-

---

39 En lo que sigue se retoma (es decir, se redefine), para el caso de la frontera de las provincias de Sucumbíos y Orellana en el Ecuador, algunas anotaciones que hace unos años atrás hiciera H. Vidal, para el caso de Río Turbio en la Patagonia Argentina el tema de la ciudadanía y soberanía. (Al respecto, Hernán Vidal, op.cit.)

diócesis de las provincias Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, en Ecuador, la ciudadanía es una propuesta de intervención pública y privada que pretende convertir a colombianos y ecuatorianos residentes en las zonas de frontera en “sujetos de derechos”. Es decir, en “actores sociales de su propio desarrollo”, protegidos por la Ley y con igualdad de derechos respecto del resto de connacionales. Este presupuesto lleva, a principios de la década, a los representantes de la Iglesia católica a preocuparse sobre todo por la situación de refugiados y desplazados, al punto que la Pastoral Social, que había sido dominante en la década del noventa del siglo XX y había puesto su interés en la promoción de las poblaciones indígenas y grupos vulnerables, se transforma en Pastoral Fronteriza.

La ciudadanía se convierte, también, en el eje de las reivindicaciones de las organizaciones provinciales de mujeres que emergen en Sucumbíos a comienzos de 2000. En efecto, auspiciadas por las disposiciones de la Constitución de 1998 y por el trabajo de profesionales nacionales y extranjeros, estas organizaciones ponen en el centro del debate público una batería de demandas de (derechos de) género que les permiten su vinculación con otros sectores movilizados de la provincia y de la región, tales como, indígenas que luchan por el *reconocimiento efectivo* de sus derechos culturales y nacionales. En una palabra, a comienzos de la década del 2000 salen a luz diversas demandas de ciudadanía desde distintos sectores y, en función de estas últimas, se estructuran las reivindicaciones y movilizaciones que generan los cinco paros biprovinciales a los que nos hemos referido anteriormente.

Ahora bien, aunque en la frontera aparece en esos años un discurso de ciudadanía que, al menos en el lenguaje de la iglesia católica y de movimientos de mujeres y organizaciones indígenas, es incluyente respecto de colombianos y colombianas, a partir del año 2006, se produce un giro sustancial: representantes de las elites regionales, en medio de la campaña electoral se “adueñan” de los espacios públicos, se alinean con las posturas opuestas al régimen que es elegido, *congelan* el discurso de ciudadanía y lo sustituyen por uno de soberanía que es coincidente con el que, desde la implantación del Plan Colombia, se comienza a escuchar en todo el país.

Se trata de un discurso sobre *la violencia que proviene del otro lado* y que exige una respuesta por parte del Estado, dado que aquella está, al

parecer, directamente asociada al conflicto colombiano y amenaza “contagiar” el territorio ecuatoriano y, especialmente, la Frontera Norte<sup>40</sup>. Este discurso de soberanía se estructura sobre las tópicas e imaginarios del conflicto en Colombia que funcionan en términos dicotómicos: violencia/no violencia; inseguridad/seguridad; externo/interno, que contribuyen a estigmatizar a la población colombiana, en la medida que esta última se presenta como la portadora de todos los males. En este discurso, la frontera aparece como una zona vulnerable y desprotegida, razón por la cual, para proteger al Estado y consolidar la Nación, se la debe *blindar*, ya que se corre el peligro de que la población se integre a la dinámica colombiana y *caiga* en los círculos del narcotráfico y en una espiral de violencia incontrolable. En una palabra, es preciso fortalecer –parafraseando a H. Vidal– no la relación de los ecuatorianos con los pobladores del *otro lado*, sino la relación de pertenencia de los ecuatorianos que viven en frontera con la nación<sup>41</sup>.

Aunque a inicios de la primera administración del gobierno actual<sup>42</sup> se lanzó el *Plan Ecuador*, como un iniciativa de paz fundada en los derechos humanos y opuesta al Plan Colombia, una vez que esta iniciativa fracasó y se repositcionó al interior del gobierno la necesidad de fortalecer la presencia militar en frontera, sobre todo después del ataque al Ecuador en Angostura en abril de 2008<sup>43</sup>, este discurso de soberanía excluyente, no solamente se ha convertido en una política pública, sino que, paradójicamente, en la práctica, se ha vuelto coincidente con el discurso de sus más importantes opositores: Sociedad Patriótica, a nivel interno y el gobierno del Presidente Álvaro Uribe, a nivel externo.

---

40 En múltiples oportunidades, durante estos años, hemos realizado una crítica a esta postura y a sus diferentes enunciados. De ahí que al lector convenga, únicamente, remitir a esos textos. Al respecto, “Anotaciones sobre los discursos en torno a la frontera colombo-ecuatoriana”, en *Cometario Internacional N. 7*, Universidad Andina Simón Bolívar, 2006.

41 A propósito del conflicto desatado en Río Turbio, el autor dice que lo que se juega en el conflicto: “[...] no es la relación con el otro de afuera, sino la relación de pertenencia de los argentinos con la nación”. (Op.cit.: 198)

42 No hay que olvidar que el gobierno del Presidente R. Correa termina su administración el 10 de agosto del año 2009, fecha en la cual, una vez que ha sido re-elegido por un período de cuatro años más, según lo dispone la nueva Constitución, inicia su segunda administración.

43 En este ataque, como se conoce, murió en territorio ecuatoriano “Raúl Reyes”, segundo comandante al mando de las FARC.



No es el momento de sacar las conclusiones políticas de esta situación, no obstante conviene, en los límites de este trabajo, señalar únicamente que, en estos tres últimos años, el *discurso de ciudadanía*, tanto nacional como regional, ha sido desplazado por un *discurso de soberanía* que ha repositionado una reivindicación nacionalista territorial de carácter militarista, que ha acentuado la exclusión de las poblaciones de frontera, ha precarizado e invisibilizado aún más las relaciones transfronterizas y, paradójicamente, ha reforzado la posición de las elites opuestas al gobierno. Circunstancia que ha afectado a las poblaciones de frontera, tanto ecuatorianas como colombianas, con las cuales, inicialmente, se había mantenido una postura de apertura democrática, reinstalado, por este camino, un discurso nacionalista que impide que se consoliden respuestas políticas y no económicas o militares aisladas que, a la postre, atentan contra la consolidación de la democracia en las regiones de frontera.

## Conclusiones.

Los procesos de ciudadanía, tal como se ha podido observar, son frágiles. Por momentos se consolidan y, por momentos, tienden a retroceder. No se trata de conquistas que se ganan y, gracias a ello, se arraigan. Se trata de procesos en permanente constitución y refiguración.

En determinadas circunstancias, constituyen estrategias políticas que utilizan los sectores movilizados que se encuentran en posición de contienda con el gobierno, lo que les sirve para articular los intereses de los sectores excluidos (no ciudadanos), los cuales por su misma debilidad, como en el caso de Sucumbíos y Orellana, pueden ser captados (habría que decir capturados) por las elites regionales que redefinen estas demandas en función de sus propios intereses y reivindicaciones segregacionistas de la política nacional.

Las demandas de ciudadanía, en el caso de estas provincias, si bien fueron identificadas por las propias poblaciones a comienzos de la década, después del año 2006, se han disuelto ante la emergencia de discursos meramente opositoristas de las elites regionales, que tienden a deslegitimar la acción del gobierno nacional. Se trata de un retroceso favorecido por

la inacción del propio gobierno en términos políticos. Esta inacción ha tratado de ser “tapada” mediante la reemergencia de una posición oficial anclada en el reforzamiento de la presencia del Estado en frontera, identificada, de manera casi exclusiva, con la acentuación de la presencia militar que, a la postre, ha favorecido la emergencia de un discurso nacionalista.

La presencia del Estado y el reforzamiento militar, aunque aparecen como parte de un ejercicio de soberanía, no garantizan que se puedan contener las tendencias excluyentes de la política pública, por el contrario, acentúan dichas tendencias. Por esta razón, tal como se enfatiza en este trabajo, conviene favorecer la inclusión política (y, por este medio la inclusión económica y social), mediante la promoción de los procesos de ciudadanía de las poblaciones de frontera, antes que la segregación regional que la militarización de estas regiones propicia.

La ciudadanía, sin embargo, no debe apuntar necesariamente a destituir las redes de confianza. Es decir, no debe destituir a los actores ni al tejido social regional en la perspectiva de generar otra suerte de realidad política abstracta, porque el resultado de iniciativas de ese tipo fortalece la emergencia de procesos segregacionistas que favorecen a las elites y a los poderes locales tradicionales, tal como se ha observado en Sucumbíos. Se debe integrar sin disolver las redes de confianza y los tejidos sociales y culturales que anclan las relaciones transfronterizas.

Seguramente la reactivación de las demandas de ciudadanía en las provincias fronterizas permita *amortiguar* el peso de las elites regionales y, por este camino, cuestionar los discursos de soberanía que estas últimas y el propio gobierno han generado, y que sirven de fundamento al reforzamiento militar en esas zonas. Esto último porque la ciudadanía y la integración aparecen como una de las pocas respuestas consistentes para resolver las problemáticas de frontera que, en nuestro criterio, son eminentemente políticas.

La ciudadanía –como lo ha destacado C. Tilly– no favorece necesariamente la democracia, de todos modos, para el caso de las provincias de frontera puede ser una estrategia de inclusión que, más adelante, seguramente contribuya al objetivo de profundizar la democracia. Sobre todo, en la medida que permite integrar a la política pública a sectores que se han invisibilizado por cuestiones de supervivencia económica y social.

## Bibliografía.

- Almeida, Milena (2008). “Sucumbíos: la provincia de la que más se habla”. En Roque Espinosa (ed.) *Las fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Espinosa, Roque (ed.) (2008). *Las Fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Foucault, Michel (1997). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Ediciones Siglo XXI.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly (2007). *Dinámica de la Contienda Política*. Buenos Aires: Hacer Editorial.
- Ramos, Isabel (2008). “Carchi, las fronteras desconocidas”. En Roque Espinosa (ed.) *Las fronteras con Colombia*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Schutz, Alfred (1974). “Las dimensiones del mundo de la vida”. En *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Tilly, Charles (2007). *Contienda política y democracia en Europa 1650-2000*. Barcelona: Hacer Editorial.
- Vidal, Hernán (2000). “La frontera después del ajuste. De la producción de soberanía a la producción de ciudadanía en Río Turbio”. En Alejandro Grimson (comp.) *Fronteras nacionales e identidades. La frontera como centro*. Buenos Aires: Ediciones CICUS.